



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

El derecho humano a la participación política y la respuesta estatal para solucionar el problema del acoso contra las mujeres en la vida política

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con
mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

AUTOR

Marleny Sara GÓMEZ QUISPE

ASESOR

Dr. Gilmer ALARCÓN REQUEJO

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Gómez, M. (2023). *El derecho humano a la participación política y la respuesta estatal para solucionar el problema del acoso contra las mujeres en la vida política*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Marleny Sara Gómez Quispe
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	41130702
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0008-9849-784X
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Gilmer Alarcón Requejo
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	16436848
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-1587-4224
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	José Félix Palomino Manchego
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06756703
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Krupskaya Rosa Luz Ugarte Boluarte
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	23955587
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	María Candelaria Quispe Ponce
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	29616691
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Manuel Alexis Bermúdez Tapia

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09854795
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.2.7. Derechos Humanos
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos Edificio: Unidad de Post Grado de Derecho País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Jesus María Latitud: 46.91667 Longitud: 4.25
Año o rango de años en que se realizó la investigación	octubre 2019 - octubre 2022
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE POST GRADO

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE MAGISTER EN DERECHO

En la ciudad de Lima, a los veintisiete días del mes de febrero del año dos mil veintitrés, siendo las diecisiete horas, bajo la Presidencia del Dr. José Félix Palomino Manchego, con la asistencia de los Profesores: Dra. Krupskaya Rosa Luz Ugarte Boluarte, Mg. Manuel Alexis Bermúdez Tapia, Dr. Gilmer Alarcón Requejo, Dra. María Candelaria Quispe Ponce, y la postulante al Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, doña **Marleny Sara GÓMEZ QUISPE**, procedió a hacer la exposición y defensa pública virtual de su tesis titulada: **“EL DERECHO HUMANO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA RESPUESTA ESTATAL PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DEL ACOSO CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA”**.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:


Aprobado con calificación de bueno con la nota de dieciséis (16)

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos a doña **Marleny Sara GÓMEZ QUISPE**.


Se extiende la presente Acta en dos originales y siendo las dieciocho horas con cincuenta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación virtual.



Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO
Presidente
Profesor Principal




Dra. Krupskaya Rosa Luz UGARTE BOLUARTE
Jurado Informante
Profesor Auxiliar



Mg. Manuel Alexis BERMÚDEZ TAPIA
Miembro
Profesor Auxiliar



Dr. Gilmer ALARCÓN REQUEJO
Asesor
Profesor Contratado



Dra. María Candelaria QUISPE PONCE
Jurado Informante
Profesora Contratada

INFORME DE EVALUACIÓN DE ORIGINALIDAD N° 018-2023-UPGD

1. **FACULTAD:** FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.
2. UNIDAD DE POSGRADO.
3. **DIRECTOR DE LA UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA:**
4. DR. FRANCISCO JOSÉ MIRÓ QUESADA RADA.
5. **OPERADOR:** JOYCE AURORA CÓRDOVA ABANTO
6. **TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS**
7. **AUTOR:** MARLENY SARA GÓMEZ QUISPE
8. **TESIS:** “EL DERECHO HUMANO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA RESPUESTA ESTATAL PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DEL ACOSO CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA”
9. **FECHA DE RECEPCIÓN DE DOCUMENTO (CORREO ELECTRÓNICO):** 08/02/2023
10. **FECHA DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA INFORMÁTICO DE SIMILITUDES:**
08/02/2023
11. **SOFTWARE UTILIZADO:**
 - a. TURNITIN
12. **CONFIGURACIÓN DE PROGRAMA DETECTOR DE SIMILITUDES:**
 - a. Excluye textos entrecomillados, citas y referencias
 - b. Excluye bibliografía
 - c. Excluye cadenas menores a 40 palabras
 - d. Excluye nombres de instituciones y documentos comunes como (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Constitución Política del Perú, Ley General de Sociedades, etc.)
13. **PORCENTAJE DE SIMILITUD SEGÚN PROGRAMA DETECTOR DE SIMILITUDES:**
 - a. 09% (Nueve por ciento)

Se adjunta link para descargar informe completo, **en el informe se señala en colores las coincidencias encontradas**, las cuales no superan el 10% permitido.

Link de descarga de informe completo:

https://drive.google.com/file/d/1ueiQ0GQL-2lsFsutUm9asAzvmVcawTbw/view?usp=share_link

CALIFICACIÓN DE LA ORIGINALIDAD

- a) Documento cumple criterios de originalidad

Lima, 09 de febrero del 2023



Dr. Francisco José Miró Quesada Rada
DIRECTOR

ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria	iv
Lista de cuadros.....	v
Lista de figuras.....	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN.....	1
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	8
CAPÍTULO 1: EL DERECHO HUMANO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA VS. LA CULTURA DE INVISIBILIDAD Y APARTAMIENTO DE LAS MUJERES.....	21
1.1 Invisibilización y apartamiento de las mujeres de la vida política: conocer el pasado para comprender la realidad actual.....	21
1.2 El derecho a la participación política de las mujeres en clave de igualdad: aspectos conceptuales y su proceso evolutivo.....	40
1.3 El tratamiento del derecho a la participación política de las mujeres en los textos constitucionales de Perú.....	58
CAPÍTULO 2: CONTRIBUCIONES JURÍDICAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UN MARCO DE ACTUACIÓN ESTATAL FRENTE AL ACOSO SIN CEGUERA DE GÉNERO.....	70
2.1 Punto de partida para enfrentar el acoso: Reconocer el impacto de los estereotipos de género y relaciones abusivas de poder en el campo político	70
2.2 Conocer para actuar: contribuciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.....	83
2.3 Consideraciones de género en el Tribunal Constitucional peruano	117
CAPÍTULO 3: LEY N.º 31155, UNA APUESTA ESTATAL PARA RESPONDER AL ACOSO CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA.....	122
3.1 Acoso contra las mujeres en la vida política: no es una práctica exótica es una modalidad de violencia de género contra las mujeres.....	122
3.2 Hitos de la regulación del acoso contra las mujeres en la vida política en el Perú.	131

3.3	Análisis de la Ley N.º 31155, Ley que previene el acoso contra las mujeres en la vida política en el Perú	146
3.4	Propuesta normativa que modifica la Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política	179
CAPÍTULO 4: CONSECUENCIAS		201
4.1	Consecuencias de la implementación de la propuesta	201
4.2	Beneficios que aporta la propuesta	203
CONCLUSIONES.....		208
RECOMENDACIONES		216
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		218

Dedicatoria

A mi abuela, Cirila, quien está siempre presente en mis pensamientos, y me ha dado mucho que pensar sobre la situación de subordinación de las mujeres.

A mi madre, Julia, quien siempre alza su voz, por su valentía y resiliencia; sin duda, por su lucha constante, incluso consigo misma.

A mi padre, Nerio, por su escucha atenta, y por acompañarme en mis penas y alegrías.

A mis pequeños pitpitis, Ignacio y Vicente, mi principal fuente de fortaleza e inspiración porque gocen de una sociedad que normalice vivir en igualdad.

A mi esposo y hermanos, porque la igualdad también es un asunto que concierne a los hombres.

Lista de cuadros

Cuadro 1. Estudios nacionales relacionados con el acoso contra las mujeres en la vida política (2008-2021)	18
Cuadro 2. Reclamaciones para la reivindicación de los derechos.....	38
Cuadro 3. Constitución Política de 1933 y Reforma Constitucional (1955)	62
Cuadro 4. Evolución del tratamiento jurídico del acoso en las recomendaciones generales del Comité CEDAW.....	88
Cuadro 5. Evolución del tratamiento jurídico del acoso en las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas..	93
Cuadro 6. Evolución del tratamiento jurídico del acoso en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer	95
Cuadro 7. Evolución del tratamiento jurídico del acoso en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe	107
Cuadro 8. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano vinculados con la incorporación del enfoque de género y la violencia de género.....	117
Cuadro 9. Ordenanzas regionales asociadas al tema de acoso contra las mujeres en la vida política	143
Cuadro 10. Estructura de la Ley N.º 31155.....	151
Cuadro 11. Propuesta normativa alineada a los tratados y los compromisos internacionales.....	188
Cuadro 12. Propuesta normativa alineada a las normas que regulan el accionar del Estado	190
Cuadro 13. Propuesta normativa alineada a las políticas y planes nacionales	191
Cuadro 14. Cuadro comparativo de las modificaciones entre la Ley N.º 31155 y la propuesta normativa.....	194
Cuadro 15. Alineación de la propuesta normativa a la Agenda legislativa 2022-2023.....	200

Lista de figuras

Figura 1.	Porcentaje de mujeres autoridades electas, diciembre del 2021	9
Figura 2.	Representaciones sociales sobre las mujeres en la Grecia Antigua.....	24
Figura 3.	Representaciones sociales sobre las mujeres en el siglo XVIII	31
Figura 4.	Manifestaciones del derecho humano a la participación política de las mujeres.....	44
Figura 5.	Cuota de género en la legislación peruana y normas paritarias	69
Figura 6.	Concepto de estereotipos de género	72
Figura 7.	Estereotipos vigentes sobre el comportamiento y roles de las personas.	74
Figura 8.	Normas peruanas que reflejan estereotipos de género.	75
Figura 9.	Testimonio de políticas peruanas	80
Figura 10.	Momentos claves en la formulación de la Ley N.º 31155.....	145
Figura 11.	Porcentaje de candidatas que han expresado haber enfrentado situaciones de acoso en la vida política.....	159
Figura 12.	Definición de acoso contra las mujeres en la vida política en la Ley N.º 31155	162
Figura 13.	Denominaciones del acoso en el tiempo.	163

RESUMEN

El objetivo principal de esta tesis es determinar si la respuesta del Estado peruano para enfrentar el fenómeno de acoso contra las mujeres en la vida política, a la luz de la formulación de la Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política, coadyuva al ejercicio del derecho a la participación política. Este objetivo se consigue confrontando esta norma con el marco jurídico, la doctrina y diversos estudios desarrollados en el Perú entre los años 2008 y 2022, utilizando una metodología cualitativa, con un nivel descriptivo de carácter exploratorio y la técnica de recopilación y análisis documental.

Debido a la trascendencia del tema, la presente investigación no solo reflexiona sobre el contenido de la norma, especialmente sobre el concepto de acoso, las manifestaciones y la actuación institucional orientada a su prevención y atención; ya que son elementos que, en mayor medida determinan la respuesta estatal para enfrentar el acoso. Además, incide en la necesidad de abordar esta modalidad de violencia de género contra las mujeres, desde sus causas estructurales para capturar su complejidad. Otros aspectos para destacar en la tesis es que, desde los enfoques de género y derechos humanos, aporta información a la Historia del Derecho peruano, ya que explica la invisibilización de las mujeres en el ámbito público, y demuestra que el marco jurídico no ha sido neutral, sino que más bien ha respondido a un orden androcéntrico. Luego, explica el arraigo de los estereotipos y las relaciones abusivas de poder que obstaculizan en la actualidad el derecho de las mujeres a participar en la política. Además, en base al estudio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, examina desde una mirada crítica la evolución y los aportes de los instrumentos internacionales al tema del acoso (universal e interamericano). Finalmente, en base a todo lo anteriormente enunciado se plantea una propuesta de reforma normativa.

Palabras clave: Participación política, acoso contra las mujeres, administración pública, derechos humanos de las mujeres, género.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is to determine if the response of the Peruvian State to face the phenomenon of harassment against women in political life, in light of the formulation of Law No. 31155, Law that prevents and punishes harassment against women in political life, contributes to the exercise of the right to political participation. This objective is achieved by confronting this standard with the legal framework, doctrine and various studies developed in Peru between 2008 and 2022, using a qualitative methodology, with a descriptive level of an exploratory nature and the documentary collection and analysis technique.

Due to the importance of the subject, this research not only reflects on the content of the norm, especially on the concept of harassment, the demonstrations and the institutional action aimed at its prevention and care; since they are elements that, to a greater extent, determine the state response to face harassment. In addition, it stresses the need to address this modality of gender violence against women, from its structural causes to capture its complexity. Other aspects to highlight in the thesis is that, from the gender and human rights approaches, it provides information to the History of Peruvian Law, since it explains the invisibility of women in the public sphere, and shows that the legal framework has not been neutral, but rather has responded to an androcentric order. Then, it explains the rooting of stereotypes and abusive power relations that currently hinder the right of women to participate in politics. In addition, based on the study of International Human Rights Law, it critically examines the evolution and contributions of international instruments to the issue of harassment (universal and inter-American). Finally, based on all of the above, a proposal for regulatory reform is proposed.

Keywords: Political participation, political harassment, public administration, women's human rights

INTRODUCCIÓN

Los informes mundiales describen una dura realidad global: las mujeres siguen infrarrepresentadas y sus derechos agredidos. Las tendencias alertan que, si todo sigue igual, las metas de velar por la participación plena y efectiva de las mujeres, reducir la violencia y promover sociedades pacíficas para el año 2030 no serán cumplidas; tendrá que transcurrir por lo menos 155 años para hacer realidad la igualdad política (World Economic Fórum [WEF], 2022; World Inequality Lab [WIL], 2021). Hacia el año 2015, la comunidad internacional ya advertía con preocupación el lento progreso, y en algunos casos, el retroceso de los países en estas materias.

Es preciso poner de relieve que el debate sobre la subrepresentación de las mujeres y la adopción de medidas para revertirla —que ya se hace perenne— se aborda, con más énfasis, desde las Conferencias Mundiales sobre la Mujer y sus plataformas de acción, las cuales comenzaron en la década de los setenta del siglo pasado (Lenine & Oncampo, 2020; Naciones Unidas, s/f), es decir, hace más de cinco décadas.

Durante este tiempo se registran avances notables que, con diversas dificultades, se han obtenido para mejorar la situación de las mujeres. En efecto, la existencia de discursos favorables, instrumentos jurídicos, compromisos, declaraciones, consensos, estrategias, medidas y políticas institucionales formuladas durante los últimos años para reducir las brechas de género en el campo político, así como la abundante literatura en torno a la importancia del empoderamiento de las mujeres y la construcción de democracias paritarias dan cuenta de la transformación de los marcos normativos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022; Naciones Unidas, 2019).

Es conveniente precisar que América Latina es una región que avanzó en la representación descriptiva¹ de las mujeres (IDEA Internacional, s/f; Unión Interparlamentaria, s/f.), y ha sido pionera en la aplicación de medidas legales de impacto mundial² para superar las barreras que enfrentan las mujeres en el campo político, sin embargo, su progreso desigual ha hecho tambalear los discursos sobre la participación femenina. De hecho, esto no sorprende, porque ha sido catalogada por la CEPAL como la región más desigual del planeta (2019, p.17) y como la más violenta del mundo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ([PNUD], 2022, p. 202).

En el caso de Perú, aunque existen medidas favorables, producto de una larga lucha, los datos sobre acoso en la vida política son contundentes. Así tenemos que, según informa el Jurado Nacional de Elecciones, en las Elecciones Congresales Extraordinarias del 2020, un 52 % de candidatas indicó haber sufrido actos de acoso; del mismo modo, en las Elecciones Generales del 2021, de 504 candidatas, un 47 % indicó haber sufrido actos de acoso. Esto significa que en estas justas electorales aproximadamente la mitad de las candidatas sufrieron acoso.

Esta tendencia ya se venía registrando desde el año 2014 en cuyas Elecciones Regionales y Municipales, un 26% indicó haber sufrido actos de acoso, y en las Elecciones Regionales y Municipales del 2018, un 24 % de candidatas a nivel subnacional indicó haber sufrido actos de acoso. Los datos cuantitativos indican que la situación es grave porque tiene una alta incidencia de casos.

¹ La representación descriptiva es la dimensión que, bajo una mirada cuantitativa, toma en cuenta la presencia proporcional de las mujeres, siguiendo a Pitkin (1987) y Zaremborg (2009), se refiere al grado en que existen características similares entre representantes y representados/as; mientras que por el otro, la dimensión que va más allá de los números, la dimensión de representación sustantiva, bajo una mirada cualitativa, alude a “actuar en interés de los representados, de manera que respondan a ellos” (Pitkin, 1987, p.209), es decir, alude al “qué hacen”: que se intervenga, hable, y se defiendan los intereses de las mujeres.

² Argentina fue el país pionero en el mundo en aprobar una ley de cuotas en el año 1991, y Bolivia en el año 2012 fue el primero en aprobar una ley que aborda los problemas de acoso y violencia política.

Pese a que tenemos mesas de trabajo que abordan la participación política de las mujeres, leyes que garantizan la paridad y alternancia de género en las candidaturas como la Ley N.º 31030 (2020), discursos institucionales de órganos electorales, lo cierto es que para las mujeres sigue siendo difícil incursionar y permanecer en la esfera política, pareciese que su participación estuviese penalizada, y lo más grave: la violencia de género está presente.

De ahí que, la presente tesis se enmarca en este contexto, y examina específicamente el fenómeno de acoso contra las mujeres en la vida política³, porque en el Perú, más allá de las conquistas obtenidas, es evidente la discrepancia entre lo esperado y deseado frente a los hechos cotidianos que viven las mujeres. En este orden de ideas, existe una paradoja: a mayor participación, más acoso.

Desde la doctrina, existe cierto consenso que explica esto. Cerva (2014) señala que el acoso ocurre porque existen resistencias al acceso de las mujeres a cargos de poder. Krook y Restrepo (2016) la describen como una táctica emergente para obstruir su participación, mientras que Albaine (2015) indica que la condiciona; Freindenberg (2017) plantea que socava y cuestiona los derechos políticos de las mujeres y Llanos (2019) sostiene que es una consecuencia indeseada de la presencia mayoritaria de las mujeres. Se trata de una problemática que requiere ser analizada a profundidad, por lo que organismos internacionales insisten en su investigación (ONU Mujeres, 2018a, p.70). Así, es posible advertir la preocupación por la persistencia de ideas preconcebidas sobre el lugar que ocupan las mujeres, los roles tradicionales que se les asignan, la multiplicidad de maneras con que se manifiesta la violencia de género, y los efectos que prácticas normalizadas como ésta tienen en sus vidas y en la sociedad.

³ Este tema comenzó a cobrar notoriedad en la comunidad internacional a principios del año 2000, cuando se denunciaron actos de esta naturaleza dirigidos contra mujeres autoridades (Asociación de Concejalas de Bolivia [ACOBOL], 2013).

Son aspectos significativos que cobran gran relevancia y han sido puestos de manifiesto por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en repetidas ocasiones ([Comité CEDAW], 2014); en particular, durante la revisión del noveno informe periódico del Perú, donde se deja en claro su inquietud por las dificultades para la aplicación de la legislación, así como la lentitud de los cambios institucionales para erradicar la discriminación y la violencia de género contra las peruanas (2022, p.5).

En este marco de análisis, pasar del compromiso a la acción le tomó al Estado peruano más de un decenio. En el año 2007 se comprometió internacionalmente a incorporar este tema en la agenda pública al plantear su prevención, atención y erradicación (CEPAL, 2007), pero no fue hasta el año 2021 que jurídicamente lo concretó con la *Ley N.º 31155, Ley para prevenir y sancionar el acoso contra las mujeres en la vida política* que fue publicada el 7 de abril de ese año. Esta norma define el fenómeno, sus manifestaciones, identifica las acciones institucionales que deben impulsar las entidades y las obligaciones; además crea un Observatorio Nacional del Acoso Político contra la Mujer. Su objetivo es “establecer mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres, por su condición de tales, en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y que participen en igualdad de condiciones” (Artículo 1).

Sin desmerecer sus aportes significativos, existe una preocupación sobre los temas que aborda y su implementación. Por una parte, es un hecho que las instituciones que cautelan los derechos de la mujer en este ámbito exigen una mejor elaboración o adecuación de procedimientos especiales para la atención de los casos (Albaine, 2022; Defensoría del Pueblo, 2021; Llanos, 2019, 2022; Melgar et al., 2021; ONPE, 2021); por otra parte, no se informa sobre el estado de su implementación.

Mientras tanto, el tiempo transcurre y las mujeres en la política conviven con el acoso. De ahí la importancia y relevancia de abordar este tema. Debido a su trascendencia, la presente investigación no solo analiza y reflexiona sobre el contenido de la Ley N.º 31155 —el concepto de la problemática, las manifestaciones y la actuación institucional orientada a su prevención y atención —, en tanto refleja la respuesta concreta del Estado al tema de acoso, sino que especialmente reflexiona sobre la presencia de estereotipos de género y relaciones abusivas de poder que hacen que el contexto social sea adverso, desigual y violento para las mujeres, como grupo minorizado; analiza si es que, desde los enfoques de género y derechos humanos, las medidas que propone la norma son suficientes; y se aporta sobre los criterios establecidos en los instrumentos jurídicos internacionales atinentes a este tema.

Es desde esta óptica que se ha investigado este problema global, complejo, normalizado, constante y estructural, anclado en sociedades violentas y patriarcales, que ha ido develándose a medida que las mujeres desafían el *statu quo* y vuelcan su atención al campo político.

Así, la pregunta de investigación que guía el presente trabajo es la siguiente: ¿en qué medida, la respuesta del Estado peruano para enfrentar el fenómeno de acoso contra las mujeres en la vida política, a la luz de la formulación de la Ley N.º 31155, coadyuva al ejercicio del derecho a la participación política?

Para ello se diseñó un estudio cualitativo en tres etapas, orientadas a responder la pregunta de investigación. Para efectuar el análisis correspondiente se revisó la Constitución, los tratados internacionales, legislación, jurisprudencia constitucional, doctrina nacional y extranjera, así como estudios temáticos. Visto así, la investigación se estructura de la siguiente manera: la primera parte abordará los aspectos metodológicos, presentará la situación problemática, la formulación del problema, los objetivos de la investigación y la metodología aplicada.

La segunda parte se desarrolla en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presentará, desde una mirada histórica jurídica, la realidad de las mujeres, enlazando el pasado y presente, a partir del sistema sexo-género que las sujeta, invisibiliza y aparta del campo político. En esta línea, se analizará el lugar de las mujeres en diversas épocas de la historia, del mismo modo, se estudiará el proceso de conquista del derecho humano a la participación política, y su configuración desde los enfoques de género y derechos humanos, así como su tratamiento en los textos constitucionales del Perú.

En el segundo capítulo, se identificará las contribuciones jurídicas que consolidan un marco de actuación estatal frente al acoso, considerando la legislación existente. Mostrará el impacto significativo de los estereotipos de género y la existencia de relaciones abusivas de poder en el campo político. Posteriormente, se identificará la contribución del Derecho internacional de los derechos humanos al develamiento del acoso contra las mujeres en la vida política y las consideraciones de género expuestas en el Tribunal Constitucional.

En el tercer capítulo, se analizará la Ley N.º 31155 (2021), desde lo conceptual y los hallazgos de estudios nacionales, especialmente en cuanto a la definición del acoso, las manifestaciones recogidas en la norma y la actuación de las entidades públicas. Finalmente, se alcanza una propuesta normativa, orientada a operativizar acciones concretas, desde las raíces estructurales del problema.

En el cuarto capítulo se presentan las consecuencias y beneficios que aporta la propuesta, considerando el involucramiento de las entidades de la administración pública.

En la parte final del trabajo se presentan las conclusiones extraídas del análisis. Asimismo, se plantean las principales recomendaciones orientadas a fortalecer la respuesta estatal en esta materia.

Antes de finalizar esta introducción, se considera importante señalar que, si bien hoy en día la conciencia sobre la sistemática invisibilización de las mujeres es mayor, la sola normatividad no tiene efectos mágicos, implica promover un cambio cultural, reducir la tolerancia social y generar responsabilidad colectiva. Por lo tanto, es esencial tener en cuenta los enfoques de género y derechos humanos, ya que esto permitiría reconocer y abordar el problema del acoso contra las mujeres de una forma más realista.

Se espera que este estudio pueda contribuir a explicar la invisibilización de las mujeres en el ámbito público, y demostrar que el marco jurídico no ha sido neutral, sino que más bien ha respondido a un orden androcéntrico. Asimismo, se busca aportar a reducir la ceguera de género, al explicar el arraigo de los estereotipos de género, y las relaciones abusivas de poder que obstaculizan en la actualidad el derecho de las mujeres a participar en la política.

PRIMERA PARTE

ASPECTOS METODOLÓGICOS

i. Situación problemática: presentación del tema y del problema

La población peruana ha experimentado cambios demográficos importantes en tamaño, fecundidad, migración, mortalidad. En este sentido, es clave mencionar que existe un aspecto favorable para la población femenina: las mujeres somos más de la mitad de la población peruana, del mismo modo que también somos más en la población electoral. Las proyecciones para el año 2022 indican que la tendencia se mantiene: la presencia de mujeres es levemente mayor que la de los hombres, representando un 50.4 % de la población total, es decir, por cada 100 mujeres existen 99 hombres (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2022, p.39); del mismo modo, el 50.2 % de la población electoral son mujeres (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, 2022). Un análisis de los padrones electorales —compendio de personas habilitadas para votar—muestra que la tendencia es al alza (Jurado Nacional de Elecciones [JNE], s.f.). Esto no es un hecho novedoso, ya que desde hace décadas en el Perú es así (INEI, 2005, 2007, 2017).

Cabe precisar que, si bien existe una ligera ventaja numérica para las mujeres, esta situación no está en sintonía con la realidad, que es desfavorable para este grupo minorizado; este hecho viene siendo señalado por organismos internacionales como CEPAL, ONU Mujeres, PNUD, y entidades nacionales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el JNE y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Así, diversos estudios confirman que las brechas de género no se han superado en el Perú; en concreto, en el campo político estamos lejos de alcanzar la igualdad política, y sin desmerecer los avances, la redistribución del poder sigue siendo desigual, como se advierte en los resultados de las Elecciones Generales 2021 (INEI, 2021, p.17; JNE, 2021, p.6). En la siguiente figura, podemos observar tal situación.

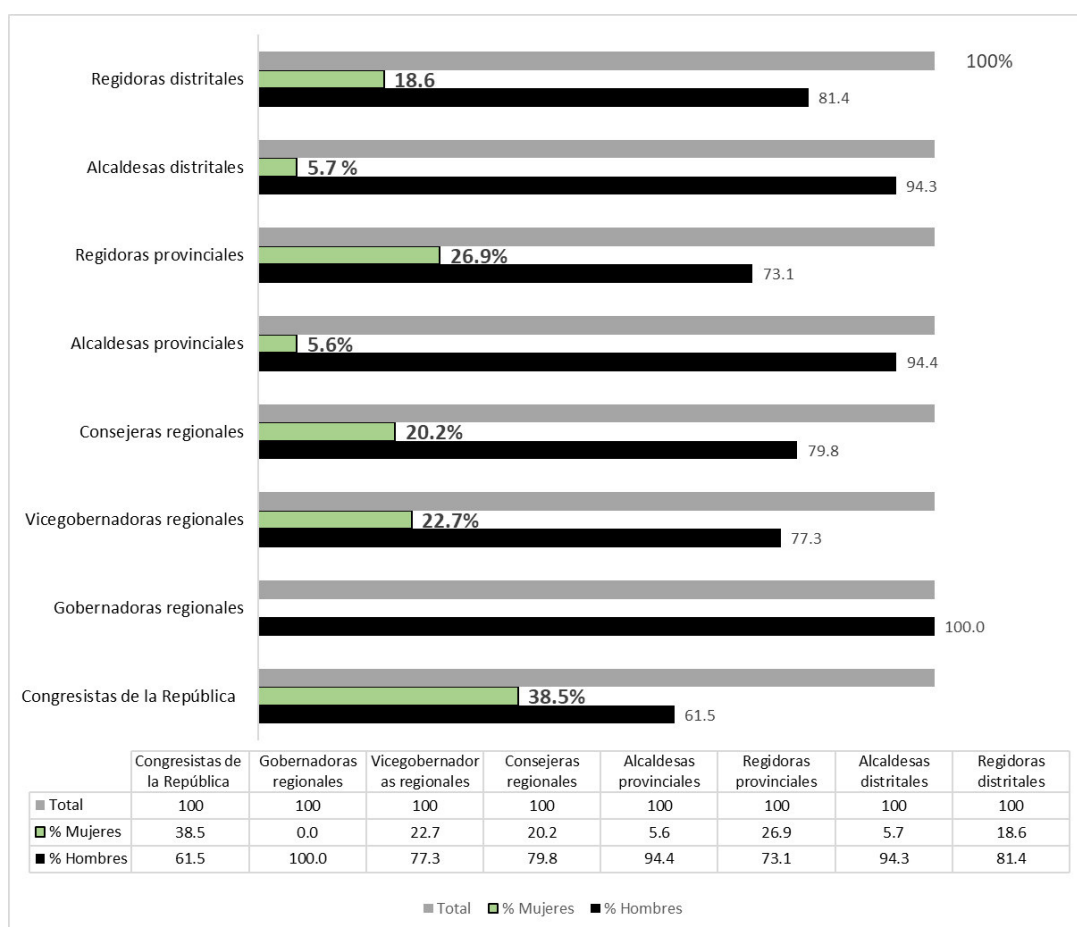


Figura 1. Porcentaje de mujeres autoridades electas, diciembre del 2021
Fuente. Datos tomados y adaptados de Defensoría del Pueblo (2021).

Aunque existen medidas favorables, producto de una larga lucha, los datos son contundentes, solo 3 119 de 19 148, lo que equivale a un 16.02 % del total de autoridades electas son mujeres en el país⁴. Como se observa, el techo de cristal está firme y la política sigue reservada a los hombres, tal y como lo confirman los reportes del JNE (2021), el INEI (2021) y la Defensoría del Pueblo (2021). Incluso en las últimas Elecciones Regionales y Municipales del año 2022, habiéndose reconocido la importancia de la aplicación de las disposiciones electorales, como la Ley N.º 31030, los avances no han sido tan positivos como se esperaba (JNE, 2022). Las cifras demuestran que, en definitiva, el campo político sigue siendo predominantemente masculino y las barreras de índole estructural y cultural siguen presentes.

⁴ En todo el mundo, como indica ONU Mujeres (2020) el 25% de los escaños parlamentarios están ocupados por mujeres.

Sin duda, generar una cultura democrática efectiva y real que contribuya al buen gobierno y al logro de un desarrollo sostenible exige el involucramiento político de las mujeres (ONU Mujeres, 2018b); no obstante, su participación todavía es un proceso en construcción. Tal situación es comprensible porque el Perú es un país desigual y excluyente, con patrones de discriminación arraigados y —aunque no quiera admitirse—, respaldado por un orden social androcéntrico, que asume lo masculino como medida y obvia lo femenino.

En este marco, se analiza el fenómeno del acoso contra las mujeres en la vida política, modalidad de violencia de género contra las mujeres que se ha convertido en “una barrera para el ejercicio” y protección de su derecho a la participación política. (Comité CEDAW, 2017).

Problematizar sobre este fenómeno, parte por entender, en primer lugar que las mujeres también son sujetos políticos y fomentar su participación política es un tema relevante para la sociedad y un deber para los Estados; en segundo lugar, que el tema es complejo, y que sociedades jerárquicas y machistas como la peruana, sin desmerecer el impacto favorable que han tenido las cuotas y otras medidas, requieren de otras acciones integrales.

En consecuencia, esto nos lleva a analizar, desde una mirada histórica jurídica, considerando los enfoques de género y derechos humanos, la baja visibilidad de las mujeres en la arena política, así como la presencia de estereotipos y relaciones abusivas de poder que han facilitado esta situación. Del mismo modo, se estudia el derecho a la participación política en clave de igualdad y su vínculo con el acoso, desde la normatividad internacional, nacional y la realidad peruana.

Luego se analiza si las medidas planteadas en la Ley N.º 31155, en cuanto a la conceptualización del acoso, las manifestaciones recogidas en la norma y la actuación de las entidades públicas, contribuyen al ejercicio de la participación política de las mujeres. Abordarlo de esta manera es fundamental, ya que desde hace más de 10 años se viene alertando sobre la insuficiencia de las iniciativas para enfrentar la violencia (Naciones Unidas, 2011). Los tiempos no han cambiado, por el contrario, se reconoce que sigue siendo un desafío este tipo de violencia porque se encuentra normalizada y se le tolera (Naciones Unidas, 2019).

En esa línea, el tema de investigación se denomina “El derecho humano a la participación política y la respuesta estatal para solucionar el problema del acoso contra las mujeres en la vida política”. Es una materia relevante que contiene un aporte novedoso en el análisis de este problema público desde los enfoques de género y derechos humanos y está orientada a contribuir a la discusión sobre la importancia de reducir la violencia de género en el ámbito público y promover el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres. La elección del tema resultó de un proceso de observación de la realidad peruana y del accionar institucional, el análisis de la normativa y la literatura especializada, en el marco del proceso de formación académica que ofrece la Unidad de Posgrado de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

ii. Formulación del problema de investigación

A continuación, se desarrolla el problema general y los problemas específicos de la investigación:

a. Problema general

- ¿En qué medida, la respuesta del Estado peruano para enfrentar el fenómeno de acoso contra las mujeres en la vida política, a la luz de la formulación de la Ley N.º 31155, coadyuva al ejercicio del derecho a la participación política?

b. Problemas específicos

- ¿Cómo se explica la participación actual de las mujeres en el ámbito público-político y su vínculo con el poder, desde el punto de vista histórico jurídico?
- ¿De qué manera se ha configurado el derecho humano a la participación política para las mujeres y cuál ha sido el tratamiento constitucional que le ha dado el Estado peruano?
- ¿Cómo la presencia de estereotipos y relaciones abusivas de poder genera la comisión de actos de acoso contra las mujeres en la vida política en el Perú?
- ¿De qué manera el Derecho internacional de los derechos humanos ha influido en el develamiento del acoso, como modalidad de violencia de género que debe ser atendida?
- ¿Las disposiciones establecidas en la Ley N.º 31155 referidas al concepto, las manifestaciones y la actuación de las entidades públicas contribuyen al ejercicio del derecho humano a la participación política, frente a los actos de acoso contra las mujeres en la vida política?

Cabe mencionar que la investigación tendrá las siguientes limitaciones

- Delimitación social: El estudio tiene como delimitación social la que pueda tener la Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.

- Delimitación espacial: La investigación se circunscribe especialmente a todo el espacio geográfico donde se aplique la Ley N.º 31155.
- Delimitación temporal: El estudio abarca los años 2008 – 2022. 2008, año en que se realiza el primer estudio sobre el tema en el país, y 2022, al cumplirse el primer aniversario de la promulgación de la norma.

A continuación, se establece las justificaciones de la investigación.

- Justificación en lo práctico: La investigación tiene utilidad real porque incorpora en el análisis el impacto de los estereotipos de género, relaciones de poder y su vínculo estrecho con la situación de acoso de las mujeres; en esa medida, orienta las políticas públicas emprendidas por el Estado peruano para reducir la violencia de género, garantizar los derechos humanos de las mujeres a alcanzar la igualdad política.
- Justificación en lo legal: La investigación se justifica en la Constitución Política del Perú: el artículo 1 que consagra la defensa de la persona y el respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado, el artículo 2, y el artículo 31 que aluden al derecho a la igualdad, derecho a la representación y participación política; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer que en su artículo 5 establece que los Estados Partes reconocen que la violencia impide el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres; y además, es compatible con los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado peruano. Cabe mencionar que el presente estudio implica el dominio de conceptos e instituciones jurídicas como derechos humanos, participación política, violencia de género. Asimismo, requiere de conocimiento profundo sobre las responsabilidades del Estado peruano en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres porque su reconocimiento y defensa garantiza una convivencia pacífica entre las personas (Abad, 1996, p.25).

En este marco, la propuesta legal contribuye al fortalecimiento del marco de protección de derechos humanos frente a la violencia de género que padecen las mujeres.

- **Justificación teórica:** La investigación aporta información a la Historia del Derecho peruano ya que explica, desde un análisis de género, la situación de apartamiento de las mujeres del ámbito público, aspecto que servirá para generar reflexión y debate académico. Aporta a la protección de los Derechos humanos de las mujeres porque permite establecer una postura teórica, planteada desde la normativa nacional e internacional, y desarrolla argumentos que validan las reformas normativas propuestas para la erradicación de un problema que fomenta la expulsión de las mujeres del campo político, y vulnera su derecho a la participación política. Este tema ha merecido escasa atención de la Doctrina; en consecuencia, busca contribuir a la reducción de brechas de conocimiento.

iii. Formulación de las hipótesis

Para efectos de la investigación, se ha formulado las siguientes hipótesis:

a) Hipótesis general

Dado que las causas estructurales y las manifestaciones del acoso contra las mujeres en la vida política, así como las acciones institucionales que deben desarrollar las entidades públicas se abordan de manera insuficiente, es probable que la respuesta que el Estado peruano viene dando al fenómeno de acoso para coadyuvar al ejercicio del derecho a la participación política, a la luz de la elaboración de la Ley N.º 31155, necesite ser mejorada.

b) Hipótesis secundarias

- Las mujeres, desde el punto de vista histórico jurídico, han sido invisibilizadas y apartadas del ámbito público político, debido a los argumentos del sistema sexo-género que justificaron su sometimiento.
- El derecho a la participación política ha evolucionado a un derecho no-androcéntrico, hasta el punto de que actualmente se lo interpreta vinculándolo al derecho a la igualdad, desarrollo que se ve reflejado en los textos constitucionales peruanos.
- El derecho a la participación política se encuentra vulnerado por los actos de acoso contra las mujeres en la vida política, porque la presencia de los estereotipos de género y relaciones desiguales de poder que lo sustentan, desincentivan el ingreso y permanencia de las mujeres en el campo político.
- El Derecho internacional de los derechos humanos ha abordado de manera lenta y progresiva la problemática de la violencia en el ámbito público, pero su reconocimiento, aunque tardío, es valioso porque develó, en consonancia con la evolución de los textos constitucionales peruanos, el acoso contra las mujeres en la vida política como una modalidad de violencia de género que debe ser atendida por los Estados, incluyendo el Estado peruano.
- Las disposiciones establecidas en la Ley N.º 31155, se ocupan de manera tímida de las causas estructurales del fenómeno del acoso, las manifestaciones y las acciones institucionales.

iv. Objetivos

Para efectos de la presente investigación, se ha planteado los siguientes objetivos:

a) Objetivo general

Determinar si la respuesta del Estado peruano para enfrentar el fenómeno de acoso contra las mujeres en la vida política, a la luz de la formulación de la Ley N.º 31155, coadyuva al ejercicio del derecho a la participación política.

b) Objetivos específicos

- Explicar, desde el punto de vista histórico jurídico, la situación de invisibilización y apartamiento de las mujeres del ámbito público político.
- Analizar la configuración del derecho humano a la participación política y su tratamiento en los textos constitucionales peruanos.
- Determinar si el derecho humano a la participación política se encuentra vulnerado por los estereotipos y relaciones abusivas de poder que sustentan los actos de acoso contra las mujeres en la vida política.
- Determinar el impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el develamiento del acoso contra las mujeres en la vida política como una modalidad de violencia de género que debe ser atendida por el Estado peruano.
- Determinar si el concepto, las manifestaciones y las acciones institucionales establecidas en la Ley N.º 31155 son suficientes para contribuir al ejercicio del derecho a la participación política.

v. Metodología Aplicada

La ejecución del presente trabajo corresponde a un tipo de investigación denominada **tesis jurídica**, conforme es descrito en la “Directiva sobre los Lineamientos Metodológicos para la elaboración de la tesis para la obtención del grado de Magíster y Doctor en Derecho”, aprobada por la Unidad de Postgrado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos mediante Resolución de Decanato N.º 027-D-FD-2020, de fecha 14 de enero de 2020.

Se recurre a una metodología cualitativa, con un nivel descriptivo y se utiliza la técnica de recopilación y análisis documental. Se diseñó un estudio en tres etapas, todas ellas orientadas a compilar y analizar información que permitiera responder a las preguntas de investigación de manera descriptiva como analítica. Toma en cuenta en el análisis la realidad que afrontan las mujeres, sus necesidades e intereses, para entender el tipo de protección jurídica que demanda soluciones singulares, porque después de todo, ¿Qué consecuencias puede generar un tratamiento que ignore consideraciones de género cuando precisamente tales consideraciones generan el problema? Se parte de una reflexión jurídica sobre la preocupación no solo por la aplicación e interpretación del derecho, sino también por normas que no existen.

La primera etapa, fase de investigación, desarrolla una búsqueda bibliográfica e identificación de fuentes de información. Estuvo centrada en identificar literatura sobre derechos humanos de las mujeres, participación política, estereotipos de género y acoso contra las mujeres en la vida política. Implicó la consideración de la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales, la legislación nacional y comparada, la jurisprudencia constitucional, la doctrina nacional y comparada, y estudios nacionales sobre la materia.

Se revisaron bases de datos, repositorios, bibliotecas en línea. Asimismo, se visitó y obtuvo información del Centro de Documentación del MIMP, del Centro de Documentación de la ONPE, del Centro de Documentación e Información Electoral del JNE y la Biblioteca de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Para ello, se seleccionaron aquellos documentos vinculados al propósito de la investigación a fin de sustentar la postura que se ha adoptado. La segunda etapa consistió en procesar y analizar datos a nivel descriptivo: se procedió a sistematizar información de 15 estudios, informes, artículos y tesis nacionales en el periodo de 14 años, desde el 2008 al 2022. La sistematización de los datos se realizó desde el 20 de enero de 2020 al 20 de agosto de 2022; después fueron analizados a nivel descriptivo, con el objetivo de conocer la incidencia de casos de acoso.

Cuadro 1.

Estudios nacionales relacionados con el acoso contra las mujeres en la vida política (2008-2021)

N.º	Título	Autor	Institución	Año	Tipo de publicación
1	Participación política de las mujeres peruanas: una mirada a la experiencia 2005-2008, sistematización del proyecto "Promoción de la participación política de las mujeres peruanas en el ejercicio del derecho al sufragio y en el uso de mecanismos de vigilancia ciudadana".	ONPE, Unión Europea	ONPE	2008	Informe de investigación
2	Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura - Perú	Ruiz Bravo, P. y Córdoba, L.		2008	Trabajo presentado en Congreso Internacional

3	Estado del Arte sobre la Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas del Perú	Meentzen, A.	PNUD	2010	Artículo académico
4	Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú	Quintanilla, T.	Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Diaconía Perú y Calandria.	2012	Informe de investigación
5	¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de regidoras jóvenes en Lima	Jave, I. y Uchuypoma, D.	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP.	2010	Informe de investigación
6	Primer Reporte de Acoso Político hacia las Mujeres. Febrero – abril 2014		Asociación Civil Transparencia.	2014	Reporte Institucional
7	Encuesta sobre acoso político a candidatas regionales en las Elecciones Regionales y Municipales 2014.	Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana	JNE	2014	Reporte Institucional
8	Acoso político contra las mujeres autoridades en el Perú: Análisis de género de la evidencia	Villar, E.	ComVoMujer - GIZ.	2015	Documento de trabajo
9	Estudio de casos sobre acoso político hacia las mujeres	Quintanilla, T.	MIMP	2017	Informe de investigación
10	Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas dentro de las Elecciones	Dirección Nacional de Educación y Formación	JNE	2018	Reporte Institucional

	Regionales y Municipales 2018	Cívica Ciudadana			
11	Acoso político en Lima Norte (Perú)	Párraga, D.	Movimiento Manuela amos	2018	Informe institucional
12	¿En camino hacia la igualdad de género en la política?: un análisis de las repercusiones del acoso político en el ejercicio de funciones de las mujeres autoridades a nivel local en Puno y Lima	Cantuarias, P.	Pontificia Universidad Católica del Perú	2019	Tesis de grado
13	Análisis de casos de acoso político. Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020	Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana	JNE	2020	Reporte Institucional
14	Acoso político, una nueva forma de violencia de género en mujeres autoridades de Puno, gestión 2015-2018	Ramos, G.	Universidad Nacional del Altiplano de Puno	2021	Tesis de grado
15	Paridad y alternancia. Elecciones generales 2021: avances hacia una democracia paritaria	Melgar, S., Carranza, N., Bustos, M. y Zamora, F.	ONPE	2021	Documento de trabajo

Fuente. Datos elaborados por la suscrita. Los estudios objeto de análisis guardan relación con el campo de investigación y presentan evidencia cuantitativa de actos de acoso en el país.

La tercera etapa consistió en analizar de manera global la información recogida y redactar el trabajo considerando los lineamientos establecidos. Finalmente, se procedió a revisar la bibliografía complementaria para formular propuestas de temas y enfoques relevantes para una agenda futura de investigación.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO 1: EL DERECHO HUMANO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA VS. LA CULTURA DE INVISIBILIDAD Y APARTAMIENTO DE LAS MUJERES

A semejanza de los Sannyassis-Nirwanys de los Vedas, que enseñaban en voz baja, en las criptas de los templos, plegarias y evocaciones que jamás se escribieron, la mujer, silenciosa y resignada, cruzó barreras de siglos repitiendo apenas, con miedoso sigilo, las mágicas palabras: libertad, derecho.

Clorinda Matto de Turner (1895, p.169⁵)

1.1 Invisibilización y apartamiento de las mujeres de la vida política: conocer el pasado para comprender la realidad actual

Aunque muchos creen que nacemos libres e iguales, existe una realidad amarga de sometimiento y exclusión de grupos subordinados, como el caso de las mujeres. Es fundamental visibilizarlo. Así, la conquista del derecho a la participación política se encuentra marcada por el contexto cultural que refleja prácticas sustentadas en estereotipos de género y relaciones abusivas de poder que cimentan valores androcéntricos.

⁵ Grimanesa Martina Mato Usandivaras, conocida como Clorinda Matto de Turner es considerada como precursora del indigenismo y pionera en el periodismo femenino peruano. Su obra con mayor repercusión internacional "Aves sin nido" narra situaciones de violencia de género contra mujeres indígenas. La cita es un extracto de la conferencia "Las obreras del pensamiento en América del Sur", texto pronunciado por la autora en el Ateneo de Buenos Aires, el 14 de diciembre de 1895. Introduce en sus reflexiones las cuestiones de género y el valor de la intervención femenina en la esfera pública.

No puede ignorarse lo que es innegable, que la cultura⁶ — androcéntrica e impuesta como neutral—, ha configurado un espacio público para los hombres, y uno privado y subordinado para las mujeres; avala un orden que establece los espacios de poder reservados para los hombres, privilegia sus necesidades e intereses, y en consecuencia respalda la asociación entre la política y el mundo masculino, en desmedro de las mujeres; este aspecto ha sido ampliamente documentado por la Doctrina (Castañeda, 2016; Maffia y Rietti, 2005; Maceiras, 2008), y predomina en contextos como el peruano.

Este contexto cultural, por ejemplo, naturalizó preceptos como obedecer, coser y callar en la educación de las mujeres en el mundo (Ballarín, 2006). Bajo esta lógica no es extraño que las mujeres hayan sido excluidas, apartadas y ocupen incluso en la actualidad una posición subalterna, y que cada avance sea toda una hazaña. En el campo político los argumentos androcentristas y sexistas abundan. Cabe indicar que el androcentrismo sitúa lo masculino como central a la experiencia humana y lo generaliza como universal, mientras desvaloriza lo femenino, lo apuntala como opuesto a lo masculino, conduciendo a una invisibilización sistemática de la mujer que ha dominado por siglos el pensamiento filosófico y científico, e incluso ha permeado diversos campos como el político y el jurídico (Facio, 1999; Hartman y Hartman, 2008; MIMP, 2019; Moreno, 2000; Sau, 2000).

Entonces, acudir a la historia para visibilizar argumentos androcéntricos y sexistas es imprescindible. Esta perspectiva histórica permite evidenciar como ha operado la exclusión desde una lógica androcéntrica y ha regido en la posición social a lo largo de la historia afectando a las mujeres en su rol como actoras políticas. Por ello, tomar conciencia de la discriminación de las mujeres supone una manera distinta de ver el mundo (Varela, 2013).

⁶ Entendiéndose por cultura, desde la perspectiva del Derecho internacional de los derechos humanos, al “conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (UNESCO, 2001, p.1).

En este sentido, el derecho a la participación política no cayó del cielo, sino que fue resultado de luchas feministas, rupturas institucionales (Ferrajoli, 2004), y también de cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas, ya que si bien el Derecho, por un lado, ha contribuido a mejorar la situación de marginación de las mujeres, también ha sido “una de las expresiones más radicales y peligrosas de la cultura masculina” (Facchi, 2005, p. 35). Precisamente por eso, esta investigación fue realizada desde los enfoques de derechos humanos y género con el fin de que la realidad de las mujeres se vea expresada de una manera integral y se comprenda que el acoso no es un mal de este tiempo, tampoco una problemática reciente ni trivial. Este análisis advierte la situación de invisibilidad y desventaja de las mujeres, valoradas desde su relación con el grupo familiar, es decir, por su rol como madres, esposas, hermanas, hijas, nueras, viudas, pero no como ciudadanas, por ello, revela la histórica negación de su derecho a la participación política y la batalla para alcanzarla: un *statu quo* que no puede durar para siempre.

1.1.1 Consideraciones sobre las mujeres en la Antigua Grecia

En la sociedad griega las mujeres eran asociadas a la naturaleza, equiparadas a la tierra y los animales, por tal motivo, controladas por los hombres, siendo el silencio su cualidad más apreciable. Estaban enajenadas del mundo exterior. De este modo, es fácil concluir que en esa época, las mujeres eran segregadas y no tenían cabida en el campo político (Solana, 2005; Madrid, 1999; Mirón, 2000; Santibáñez, 2012). Por ejemplo, en el marco de la filosofía de Platón, se advierte que su pensamiento no las equipara a los hombres, en tanto señala en su clásica obra *La república o el Estado* (1994, 455e) que “la naturaleza ha dotado de las mismas facultades a los dos sexos, todos los oficios pertenecen en común a ambos, solo que en todos ellos la mujer es inferior al hombre”. Se puede apreciar que en su segunda obra *Las Leyes*, plasma la concepción sobre el lugar de las mujeres: un destino determinado por su sexo biológico, en función del beneficio familiar, no en el propio y sujetas a control porque son consideradas incapaces de gobernarse a sí mismas.

Dado que la sociedad pretende emular la jerarquía familiar, no es extraño que considere a la figura del hombre como el único con la capacidad de ser funcionario del Estado; tal y como lo indica Aristóteles en su obra *Política*, “no hay diferencia alguna entre una gran casa y una pequeña ciudad” (2018, p.157). Cabe mencionar que son puntos de vista relevantes porque reflejaron el pensamiento de la época, además de ser textos que fueron lectura obligatoria en los principales centros de estudios de la época. Hay que tener en cuenta que, junto con las mujeres, los niños, los esclavos y los extranjeros no eran considerados ciudadanos.

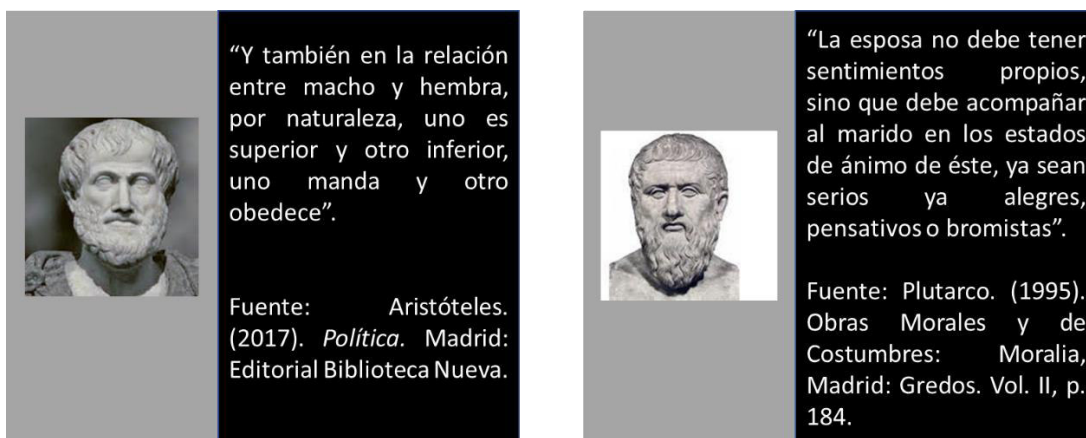


Figura 2. Representaciones sociales sobre las mujeres en la Grecia Antigua

Estas concepciones han sido inscritas en el derecho, pues como todo conocimiento es un producto histórico, construido a partir de lo masculino, hecho por y para los hombres como protagonistas. Dada esta mirada androcéntrica es comprensible que la marginación de las mujeres en espacios de poder haya sido una constante, como lo constatan argumentos historiográficos y jurídicos. Debe tenerse presente que la consideración de las mujeres como sujetos con derechos es reciente (Camacho, 2003).

La sociedad romana, por ejemplo, responde a una estructura vertical y las diferencias están normalizadas. La vida de las mujeres y hombres gira en torno a la autoridad del *paterfamilias*, único propietario de los bienes familiares y con poder sobre todas las personas de su familia, a veces hasta tres o cuatro generaciones bajo su dependencia.

En esos tiempos las mujeres no podían votar para elegir a los magistrados, en consecuencia, tampoco podían ser votadas para la magistratura, estaban excluidas del Senado y las asambleas populares: sin voto, no tenían acceso al poder; en suma, la vida política se encontraba reservada para los hombres. No eran consideradas por la ley, pero si estaban sometidas a esta y a potestades masculinas: la patria potestad del padre, si era una menor; la *manus* del esposo o *paterfamilia* del esposo, si estaba casada, y la tutela del pariente más cercano (agnado) si se trataba de una viuda. Solo aparecen en temas relacionados con la dote, problemas sucesorios y cuando cometían adulterio. Estaban destinadas a cumplir un rol reproductivo, a producir y educar hijos e hijas para Roma. Además, eran consideradas *finis familiae*, fin de la familia, porque sus hijos serían miembros de la familia de sus esposos (Bengoochea, 1998; Núñez-Paz, 2015; Tort-Martorell, 2018).

Tiempo después, las mujeres gozarían de cierta autonomía, pero en innumerables ocasiones sus avances se frenarían, generando tensión y retrocesos, lo cual obligaría al Estado a intervenir dictando medidas, generalmente perjudiciales para las mujeres. Bajo el dogma *levitas animi* que alude a la falta de carácter e *imbecilitas* como atributo negativo asociado a las mujeres se promueve su permanencia en el espacio privado (Rodríguez, 2021; Schniebs, 2013). Cabe mencionar que su presencia era considerada vital para el fortalecimiento de la estructura social a través de la familia, aspecto que impactó en su alejamiento de la vida económica y social.

Los romanos le conferían un escaso poder y subordinada posición social. Se colocaba a las mujeres en la periferia basándose en teorías que ponían en duda sus capacidades y evidenciaban su inferioridad biológica y volubilidad. Estas ideas se legitimaron en las normas, como el Digesto, que era una compilación ordenada de obras de los juriconsultos romanos más relevantes. Se encuentra así el siguiente extracto:

De las diversas reglas del Derecho antiguo: Las mujeres están apartadas de todas las funciones civiles y públicas, y por ello no pueden ser jueces, ni tener magistratura, ni actuar como abogadas, ni intervenir en representación de alguien, ni ser procuradoras (Título XVII, Numeral 50.17.2).

Algunos juristas como Papiniano expresaban que “en muchos artículos de nuestro derecho es peor la condición de las mujeres que la de los varones”, (Digesto, 1.5.9.); por su parte, Ulpiano señala que “hay mayor dignidad en el sexo viril” (Digesto, Libro LXII, 1.9.1). Confirmando las creencias sobre las mujeres, Valerio Máximo (1988) opina “qué tienen que ver las mujeres con la política. Nada si atendemos a las viejas costumbres” (Hechos y dichos memorables, numeral 3.8.6).

Pero las mujeres eran más que madres porque si bien carecían de derechos políticos, tenían influencia indirecta y una activa vida social, pues promocionaban a sus hijos y esposos a través de la concertación de matrimonios o fomento de su carrera política; aunque lo hacían siempre transmitiendo paradigmas masculinos y enalteciendo su sumisión y abnegación como virtudes valoradas. Las madres y esposas de políticos gozaban de prestigio solo por dar a luz o haber educado hombres insignes al servicio de la patria: la autoridad del hombre se traduce en poder político, la de la mujer en autoridad moral, sumisión y exclusión (López, 2018; Rodríguez, 2015).

Sin duda, basado en los *mores maiorum*⁷, el Derecho romano ensalzó un estereotipo de mujer: casta, recatada, amable y sumisa; modelo construido, impuesto y defendido a ultranza por un grupo privilegiado. Esta línea de pensamiento sobre el rol que debían cumplir las mujeres y la convicción de su simpleza y debilidad fueron la base del pensamiento de *Las Siete Partidas* de Alfonso X el Sabio, conjunto de leyes de gran impacto que consolida la sujeción de las mujeres. Este cuerpo normativo señala lo siguiente: “Ninguna mujer, aunque sea sabedora, puede ser abogada en juicio por otro (...) porque no es conveniente ni honesta cosa que la mujer tome oficio de varón estando públicamente envuelta con los hombres para razonar por otro” (2011, p.99). Cabe destacar que Santo Tomás de Aquino, uno de los más grandes filósofos de la historia y referente en el Derecho, señalase el rol subordinado de la mujer, ya que, en el pensamiento del Santo, como lo afirmó en su obra *Summa Theologica*, “se creó a la mujer para ayudar al hombre. Su papel más importante es el de procrear, porque para otras cosas es mejor que el hombre busque ayuda en otros hombres”, esta frase resume el ideario de esta época (1.q98.a2).

1.1.2 Consideraciones sobre las mujeres en los siglos XVI y XVII

Durante los siglos XVI y XVII se acrecentó el interés por abordar de una manera trivial la “cuestión femenina”, su educación y lugar en la sociedad; sin embargo, es posible encontrar voces como la de François Poulain de la Barre, partidario de la igualdad de los sexos, el filósofo francés no solo se adelanta a la Ilustración, sino que reflexiona sobre el papel marginal de la mujer; en su obra titulada *Del'égalité des deus sexes* publicada en el año 1673 devela la desigualdad sexual, argumenta que la educación es accesible para todas las personas y, por tanto, las mujeres pueden participar en la vida pública: alude a las mujeres como sujetos epistemológicos, y critica que en la historia “siempre la fuerza prevaleció sobre la razón”.

⁷ Normas no escritas que desde siglos atrás regían la vida de la sociedad romana.

François Poulain de la Barre, precursor del feminismo, hizo grandes contribuciones a este debate, no solamente señaló que hombres y mujeres podían acceder al conocimiento en la misma medida porque *la mente no tiene sexo*, como lo indica León (2011, p 48), sino que desmiente las ideas de los intelectuales sobre la inferioridad de las mujeres, critica el poder en las estructuras sociales y la supremacía del dominio masculino, desestima la autoridad de la ley alegando que todas las leyes parecen haber sido diseñadas solo para mantener a los hombres en posesión de lo que ya tienen, y claramente señala que la debilidad de las mujeres debía “explicarse completamente en términos de las condiciones externas de su sexo y la educación que reciben” (como se citó en Hill, 1996, párrafo 4).

Sin embargo, históricamente, los dogmas primaron y se opusieron al reconocimiento de los derechos de las mujeres.

1.1.3 Consideraciones sobre las mujeres en los siglos XVIII

Posteriormente, y ya entrado el siglo XVIII, en el contexto de la revolución industrial, se extiende la influencia del pensamiento ilustrado. La ilustración trajo consigo el enaltecimiento de la razón y la ciencia. Afirma que la razón se integra en la conciencia de todos los ciudadanos y no solo en un soberano, y bajo ese entendido, todo ser humano es considerado una criatura racional y puede ser instruido. Emancipa la razón del sustrato religioso y pone en duda los dogmas existentes; en cambio, plantea ideas centradas en el individuo libre y, como lo indican diversos autores, antepone valores como la libertad, igualdad y la fraternidad. (Cortés et al., 2012; Rus-Rufino, 2001).

Paradójicamente, el discurso ilustrado revela planteamientos contradictorios porque los valores propalados no fueron pensados para todas las personas. Refuerza la exclusión de las mujeres de la sociedad porque no tienen la facultad de razonar y remarca su naturaleza apolítica.

Cabe mencionar que dentro del léxico se agrega el término “gente de razón”, que alude a un grupo humano de cierto color de piel, cierto nivel económico (Goñi, 2011) y es posible agregar, de sexo masculino. A las mujeres las identifican con un destino: el ámbito privado, lo familiar, lo afectivo, se instala el discurso de la domesticidad y se sanciona a aquellas que transgreden lo dictado por la naturaleza, mientras que a los hombres los identifican con lo público-político, lo reconocido socialmente, con lo cultural, la acción, la actividad exterior.

Considerando esta distinción, existe un modelo de ciudadano porque la esfera pública no es neutral: el modelo es masculino (Benhabib & Cornell, 1999, p. 17; Fraser, 1990, p.60; Medina-Vicent, 2013, p.14). Como consecuencia de esta configuración se excluye a las mujeres —y a otros grupos que no calzan con el modelo— porque no son relevantes políticamente. Se propugna la sumisión de las mujeres debido a su incapacidad para razonar y bajo ese argumento, se las sigue desterrando del ámbito político. (Amorós, 1997; Pérez & Mo Romero, 2005).

Así, la desigualdad impera y rigen discursos culturalistas que ponen énfasis en la naturaleza de las mujeres para justificar y destacar su rol como madres y esposas; de igual modo, discursos moralistas posicionan una idea de la femineidad a la que se le atribuye valor moral, enalteciendo su papel como defensora del honor de la familia y su utilidad para la sociedad en su conjunto, dado su papel de educadora de ciudadanos; planteamientos biólogos, de manera sesgada pregonan la debilidad física, fragilidad e inferioridad de las mujeres y se popularizan estudios pseudocientíficos sobre su inferioridad intelectual basada en el menor tamaño de su cerebro.

Se consolida lo femenino como diferente y complementario de lo masculino para justificar y construir la diferencia de los sexos. Esta idea de la complementariedad tuvo en Rousseau, reconocido como el “Padre de la democracia” uno de sus intérpretes más destacados. Para Cobo (1995), este máximo representante del siglo XVIII, inspira los fundamentos del patriarcado.

Rousseau (1762) rechazaba la igualdad entre hombres y mujeres. Basta leer su obra *Emilio o de La educación* para conocer su opinión sobre las mujeres, a quienes consideraba fuera del mundo de la razón y que debían ser educadas para agradar al hombre. El pensamiento del autor se muestra en el siguiente texto:

Agradarles, serles útiles, hacerse amar y honrar de ellos, educarlos cuando niños, cuidarlos para mayores, aconsejarlos, consolarlos, hacerles grata y suave la vida son las obligaciones de las mujeres en todos los tiempos, y esto es lo que desde su niñez se les debe enseñar (Cap.V.)

Respecto al ámbito público, el filósofo francés justificaba la ausencia de las mujeres de la política, literalmente expresa lo siguiente:

La política pertenece a los hombres, igual que les pertenece la racionalidad, la jerarquía, la cultura, el templo, el valor, el carácter y el acuerdo. Las mujeres deben estar excluidas de la política y limitarse al buen arreglo de la casa, a la obediencia, a la dulzura y, en general, a facilitar la libertad y el éxito de los varones. (Cap.V.)

Rousseau, Locke y otros filósofos ilustrados plantean argumentos en contra de la igualdad de los hombres y las mujeres, alegan que el único lugar y destino para las mujeres es su familia. Si bien fue una época en la que se les dio a las mujeres la posibilidad de educarse, no se hizo porque hubiese convencimiento de sus capacidades intelectuales o para que destaquen en la sociedad, sino por su utilidad para educar a hombres de bien (Ortega,1988) no debe perderse de vista que serían las bases teóricas del pensamiento ilustrado las que consagrarían como sujeto al varón, blanco y propietario como único ser racional.

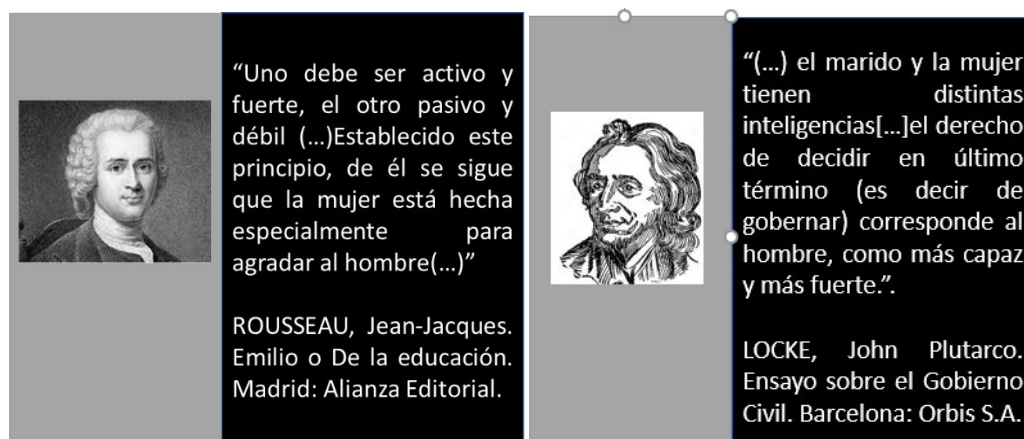


Figura 3. Representaciones sociales sobre las mujeres en el siglo XVIII

Para Valcárcel (2001), “el feminismo es un hijo no querido de la Ilustración” (p.12) y toma de ahí sus referentes teóricos: la razón como instrumento y la igualdad como principio, lo que sustentaría su demanda de ejercicio de poder. En ese orden de pensamientos, el feminismo critica la supremacía de los hombres, la vulneración de derechos y las relaciones de poder, y apelando a la autonomía de los sujetos se abrió camino (Amorós & Miguel, 2010, p.28; Bonilla, 2010; Garay, 2014; Taillefer de Haya, 2010, p.7).

En este contexto germinó la lucha a favor del derecho a la educación de las mujeres y hubo voces como la de Condorcet, abierto defensor de los derechos de las mujeres que alentaron este propósito. Este filósofo insigne reconocido por Peces-Barba (1989) como uno de los más brillantes de su época, consideraba la educación como “el camino a la liberación” puesto que reconocía que la naturaleza diferenciada de las mujeres es producto de una educación deficiente. Declararía de manera audaz en su discurso sobre “Arte social: la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía” (1790, citado en Molles, 2020), lo siguiente:

O bien ningún individuo de la especie humana posee verdaderos derechos, o bien todos poseen los mismos, y el individuo que vota en contra del derecho de otro individuo —cualquiera sea su religión, su color o sexo— ha por este hecho renegado de sus pares (p.2).

Otra figura destacada es Theodor Von Hippel, quien en su obra “El mejoramiento de la mujer” de 1792 afirmaba que no hay razón para oprimirlas. Junto con Montesquieu, Diderot y d'Alembert, filósofos y matemáticos franceses, reclamarían igual educación y participación para las mujeres en el campo político (Molles, 2020; Bonilla-Vélez, 2010). Desafortunadamente, estas ideas no tuvieron gran impacto en la sociedad de la postrevolución francesa.

En este contexto de grandes cambios políticos y económicos, predominaron las ideas que consideraron no iguales a las mujeres: ideas sexistas, y androcéntricas —disfrazadas de cultura— que las dejaron fuera del pacto fundacional de los actuales estados constitucionales. (Duarte & García-Horta, 2016; Ciriza, 2012; Garay, 2014; Miskolci, 2010). En el imaginario colectivo el individuo político es masculino; lo femenino se asociaba a la función reproductora, a la incapacidad intelectual, al ámbito doméstico.

En el último cuarto del siglo XVIII sucedieron dos hechos que cambiarían el orden político constitucional del mundo moderno, la Revolución americana de 1776 y la Revolución Francesa de 1789, que dio como resultado el reconocimiento formal de derechos naturales del hombre y del ciudadano.

Es evidente la existencia de una profunda transformación en la sociedad, pero las relaciones desiguales de poder permanecieron inalterables y se positivizaron en las Declaraciones liberales como la excepcional Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, considerada “precursora de los derechos humanos” y de gran valor desde el punto de vista jurídico, político y jurídico.

La Declaración resalta tres principios cruciales: libertad, igualdad y fraternidad. Para Peces-Barba(1994) “era más que una declaración de derechos, era todo el programa político y constitucional de la modernidad”. Coincide en ello Roza, para quien este instrumento “marca un periodo de tiempo, una cultura y una sociedad” y los derechos humanos son construcciones de la realidad social (2012).

Lo mismo aduce Jellinek (2000), notable profesor de derecho constitucional alemán, que le reconoce un carácter universal porque afirma la existencia de derechos fundamentales, inherentes a la naturaleza del ser humano.

La Declaración sistematiza las ideas existentes y sienta las bases del nuevo sistema político. Tuvo la influencia intelectual de Locke, Rousseau y Montesquieu, de la declaración americana, la declaración inglesa y recogió ideas del iusnaturalismo. Sin embargo, sus omisiones deliberadas en cuanto a las mujeres son significativas. Para entender su configuración, tal como lo indican autores como Peces-Barba (1989) y Hunt (2009), debe considerarse que los derechos humanos son un producto histórico y tiene relación con la tendencia cultural de la época. La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* señala que:

Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común” (1978, Artículo 1).

Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo público según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos (1978, Artículo 6).

No fue un tema semántico. Esta igualdad descrita en la Declaración, simplemente, no representaba los intereses de las mujeres y no las incluyó; solo reconoció derechos civiles y políticos a los hombres y a una clase social: la burguesía. Explícitamente la facultad de elegir y ser elegidas no era para ellas. Bajo ese entendido, son muchos los autores que coinciden en que proclamó una falsa igualdad. Recoge principios ilustrados que se basan en la razón y no en Dios, como fuente de conocimiento, sin dudarlo, pregona discursos igualitarios, pero no para las mujeres (Carosio, 2011; Escalante & Ávalos, 2020; Ferrajoli, 2004; Garay, 2014; Miskolci, 2010; Nieves-Loja, 2021; Rodríguez, 2020).

Pero la ausencia y exclusión de las mujeres no pasó desapercibida en Francia y fue reclamada por Olympe de Gouges, quien inspirada en la Declaración francesa, elabora la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana en 1791. De Gouges, invocando los principios y filosofía de la ilustración, expone el contrasentido de un discurso basado en la igualdad, pero que olvida a las mujeres.

La activista francesa reclama la inclusión de las mujeres y alega que “todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos” (1791, Artículo 6). En su opinión, “el principio de soberanía reside en la nación, y la nación es la unión de la mujer y del hombre: ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer la autoridad que no emane expresamente de ello” (como se citó en Bonilla, 2005, p.202). Su discurso no fue tomado en cuenta, pero evidenció la demanda de las mujeres y puso en jaque los argumentos sobre la supuesta inferioridad intelectual de las mujeres.

La Declaración adoptada por la Asamblea Constituyente francesa tuvo gran impacto en la Constitución Francesa del año 1793, que estableció el sufragio “universal” solo para los hombres, ordenó la disolución de clubs políticos femeninos y prohibió la reunión de más de cinco mujeres en la vía pública, por considerarse subversivo para el orden social.

Olympe de Gouges no fue la única activista que elevó su voz de protesta. En Inglaterra, la escritora y filósofa Mary Wollstonecraft criticaría la obra de Rousseau y el planteamiento ilustrado; condenaría todo poder basado en prejuicios y criticaría que se niegue a las mujeres la capacidad de razonar. En su obra *La vindicación de los derechos de la mujer* de 1792, se pregunta de manera desafiante: “Si el orden político que esboza el contrato social parte de la igualdad de los derechos naturales, ¿por qué las mujeres deben ser excluidas de la voluntad general —y, por tanto, de la elaboración de las leyes— que es el instrumento que constituye a las personas en libres e iguales?” (como se citó en Cobo, 1989, p. 216).

La filósofa británica abogó por un trato igualitario en la educación, el trabajo y la política, por consiguiente, reconoció a las mujeres como seres racionales, calificando de arbitraria la dominación masculina. La igualdad, pues, no es un tema natural, sino construido socialmente.

1.1.4 Consideraciones sobre las mujeres en el XIX

Aunque el siglo XIX se caracteriza por la toma de conciencia de derechos y por el poder, a partir de dos cuestiones concretas como: el derecho al voto y el derecho a la educación, es preciso señalar que las principales figuras intelectuales de este siglo, como Hegel, Schopenhauer y Nietzsche, justificaron la exclusión de las mujeres de los asuntos públicos (Tellez, 2009; Lussich, 2009; Nieves-Loja, 2021).

Para Hegel la familia es el mundo social y político de las mujeres; ella es naturaleza, por tanto, debe ser domada por los hombres, y sus actividades carecen de valor histórico (1968, p.162). Según Schopenhauer, las mujeres son niñas durante toda su vida, y las considera seres inferiores destinados a obedecer, por lo tanto, deben ser educadas en la sumisión, y tienen como único objetivo la reproducción (2006).

Esto sucede en un contexto de propagación de normas civiles que plasman la supuesta inferioridad de la población femenina y la superioridad de los hombres, promovida desde el llamado Código Civil Napoleónico de 1804. Como indica Carlos Ramos, insigne historiador peruano, el *Code* ya no era reconocido como el código francés, sino como el código del mundo (1997, p.110) en tanto sus postulados fueron recogidos por diversos Estados de manera voluntaria o por vía de la concesión forzada. El *Code*, que tradujo el ideario de la época, se nutrió del Derecho romano, del Derecho consuetudinario, del pensamiento ilustrado de autores como Locke, Montesquieu y Rousseau. Por consiguiente, solo reconoce derechos para los ciudadanos: los razonables.

En dicha época, la configuración familiar permaneció casi inalterable, fue una continuidad y se conservó el modelo patriarcal de origen romano, salvo en lo referente al divorcio secular. Establece una minoría permanente para las mujeres, dado que no se les considera personas razonables; en resumen: no eran dueñas de sí mismas (Miskolci, 2010, p.110; Ramos & Francia, 1997, p.100; Valcárcel, 2001, p.13).

Es preciso señalar que diversos códigos civiles recibieron su discurso jurídico y consagraron normas que establecieron la abnegación, el sometimiento y la obediencia como características de las mujeres. Enaltecieron el rol de hijas o madres; negaron a las mujeres su derecho a administrar propiedades, a ejercer la patria potestad, el derecho a estudiar o a trabajar y lo institucionalizaron en el cuerpo jurídico. Como se puede apreciar, se perpetúan las creencias sobre que las mujeres son cuidadoras y los hombres proveedores. Estas creencias fueron recogidas en el Código Civil peruano de 1852 y de 1936.

Por su parte, Estados Unidos, a diferencia de lo que pasaba en otras latitudes, gozaba de condiciones sociales, políticas y económicas propicias para conquistar el derecho al voto. Un factor clave es la existencia de una presencia amplia de mujeres alfabetas y la conformación de asociaciones de mujeres antiesclavistas y a favor de los derechos laborales (Garay, 2015). En este contexto, un 19 de julio de 1848, se redacta la Declaración de Séneca Falls, que toma como referencia la Declaración de Independencia de 1776. Este manifiesto es resultado del activismo organizado; analiza la situación de desventaja de las mujeres y el historial de “injurias” contra ellas y plantea acciones para sentar una nueva sociedad. El manifiesto estuvo compuesto por una serie de resoluciones, una de ellas, la novena, la más controvertida, tiene el siguiente texto: “Decidimos: Que es deber de las mujeres de este país asegurarse el sagrado derecho a votar”.

A pesar de que esta resolución fue excluida del texto aprobado, se reconoce a la Declaración de Séneca Falls como el primer documento que analiza el reparto desigual de poder, demanda cambios en las costumbres y el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres (Cruz, 2020; Newman, 1992).

Cabría destacar que Estados Unidos a fines del siglo XIX y producto de la lucha de varias generaciones de mujeres, contaba con colectivos importantes, como la Asociación Nacional por el Sufragio de la Mujer y la Asociación Americana Pro-Sufragio de la Mujer. La toma de conciencia sobre el poder vetado se fue profundizando e incrementando; asimismo, preceptos como “donde pueda acudir un hombre a ganar un dólar honradamente también puede ir una mujer” se popularizaron y fue asumido por las mujeres de esa época.

Las decisiones de la *Declaración de Séneca Falls* trascendieron fronteras; la inglesa Harriet Taylor Mill recogió el discurso de sus pares americanas y publicó en el año 1869, junto con su esposo John Stuart Mill, el ensayo titulado *El sometimiento de la mujer*. Este ensayo colocó el derecho al voto para las mujeres al centro de la discusión, lo cual, constituía un tema polémico para la sociedad de su época. La obra mencionada fue clave para la propagación del movimiento sufragista y sus postulados en el mundo.

La victoria histórica para las mujeres norteamericanas es alcanzada en el siglo XX, cuando se aprueba la XIX Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, que establece “el derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos al voto no será negado o menoscabado por los Estados Unidos, ni por ningún estado, por motivos de sexo”. (1920, Artículo XIX, sec. 1). Aunque todavía fue una victoria parcial porque excluyó a las mujeres afrodescendientes e indígenas. Las inglesas ya habían obtenido este derecho un año antes.

En esa época era notorio el incremento de las publicaciones femeninas. Lo interesante es que se presentaban alegatos remarcando lo valioso que era el rol materno de las mujeres. Tal es el caso, en el Perú, de Teresa González de Fanning (1876), por ejemplo, quien abogaba por el derecho a la educación de las mujeres, pero se basaba en argumentos que reforzaban el rol de la mujer cuidadora. Adujo que era necesario “porque no podrían criar ciudadanos capaces de salvar la patria”. Cabe precisar que la maternidad republicana fue un tema discutido y abordado por los políticos de la época, preocupados por la influencia negativa —para el Estado— que podrían tener las mujeres en la crianza de sus hijos.

Cuadro 2.

Reclamaciones para la reivindicación de los derechos

Año	País	Descripción
1791	Francia	Olympe de Gouges, autora de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, expone la contradicción de un discurso ilustrado basado en la igualdad, pero que excluye a las mujeres.
1792	Inglaterra	Mary Wollstonecraft, autora de “Vindicación de los derechos de la mujer”, analizó las ideas ilustradas y defendió la importancia de la educación femenina para superar su subordinación y exclusión. Asimismo, demandó los mismos derechos políticos y laborales para las mujeres que para los hombres.
1848	Estados Unidos	Se suscribe la “Declaración de Séneca Falls” que pone de manifiesto la situación marginal de las mujeres americanas y reconoce como su deber obtener el derecho al voto.
1869	Inglaterra	Harriet Taylor Mill y John Stuart Mill publicaron un ensayo titulado: “El sometimiento de la mujer”; alegan que es injusto excluir a las mujeres de la función pública y sostienen que los hombres y las mujeres deben tener las mismas oportunidades para sufragar.

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

A fines de este siglo es posible identificar voces inconformes con la situación de las mujeres atribuida a su determinación sexual, como la del filósofo alemán Friedrich Engels, quien en su obra *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* de 1884 señala que “una de las ideas más absurdas que nos ha transmitido la filosofía del siglo XVIII es la opinión que en el origen de la sociedad, la mujer fue la esclava del hombre” (Engels, 2017, p.17).

Mientras tanto, en el Perú, la situación de las mujeres parecía inalterable. Mariano Felipe Paz Soldán, ministro de Justicia e Instrucción en el año 1891, quien defendió el acceso de las mujeres a las carreras profesionales, graficaba este panorama cuando reclamaba que “en Perú, solo se permite abrazar a las mujeres dos únicos estados sociales, de esposa y de religiosa profesa” (Ramos & Baigorria, 2005, p.104). Comenzaron —con una mirada maternalista— a acceder a la escuela primero y luego a los siguientes niveles de la enseñanza, volcándose a profesiones de cuidado como la enfermería y la educación; esto favoreció su inclusión en la esfera pública. A medida que la población femenina mejoraba su nivel educativo, se abría camino a los derechos políticos y al final obtuvo ambos.

Históricamente, incluso en periodos en los que se luchó por la igualdad política de los seres humanos, como lo indica la historiadora feminista Joan W. Scott, se negó a las mujeres el acceso a los derechos políticos (2013). Sin duda, el siglo XX fue trascendental para las mujeres porque comienza la defensa sistemática de sus derechos y empieza a descorrerse el manto de la invisibilidad que recayó sobre ellas. Las primeras guerras mundiales y las crisis económicas aceleraron su salida del ámbito doméstico y su incursión en el trabajo remunerado, estos hechos permitieron mejorar la toma de conciencia sobre su valor. Por ello, cuando terminó esa fase, las mujeres fueron renuentes a renunciar a los recientes derechos adquiridos, cuestionaron los roles de género y criticaron prácticas que les negaban derechos: las mujeres ya no deseaban ser ignoradas en el campo político, pasaron de ser mujeres-amas de casa a mujeres-políticas.

1.2 El derecho a la participación política de las mujeres en clave de igualdad: aspectos conceptuales y su proceso evolutivo

1.2.1 Consideraciones conceptuales sobre el derecho a la participación política

La participación política es un derecho fundamental relevante en todo Estado Democrático de Derechos, que se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales y en nuestra Constitución Política (Bareiro y Torres, 2009; Bermúdez, 2018; Boyer, 2012; Bernal, 2006; Defensoría del Pueblo, 2019; Llanos, 2022; Melgar et al., 2021; Palomino y Paiva, 2019). Para abordarlo es conveniente dejar establecidas seis consideraciones básicas.

En primer lugar, es un “derecho de contenido amplio” que faculta la intervención de las personas en todos los niveles de la organización pública y privada (Tribunal Constitucional, 2006a, fundamento jurídico 3); bajo ese replanteo puede englobar acciones como, por ejemplo, las campañas políticas, la actividad comunitaria, la participación en asociaciones; la característica común, como lo indica el máximo intérprete de la constitución, es que “su origen es un proceso de elección por un colectivo de personas”.

Es conveniente señalar que es un tema de amplio estudio y existen diversas definiciones en la Doctrina. Autores, como Verba y Nie (1972) la definen como “actividades impulsadas por la ciudadanía restringidas a la elección del personal gubernamental y las decisiones que adoptan”.

Desde esta visión reducida del concepto, las actividades movilizadas por el gobierno, la desobediencia civil, por ejemplo, están fuera del concepto; mientras que otros autores, como Conge (1988) incluyen las acciones violentas y no violentas, en tanto las conciben como actividades a favor o en contra de las estructuras, decisiones relacionadas con la distribución o asignación de los bienes públicos.

En esa misma línea, para Sabucedo (1988), que la distingue en convencional, y no convencional, tampoco está constreñida por la legalidad, eso sí, debe ser voluntaria; mientras que para Boyer (2012) no cualquier tipo de participación forma parte de su contenido, solo aquellas actividades que tienen por objeto la legitimación democrática del Estado. Según Pasquino, citado por Bermúdez (2018), la acción o conducta para ser considerada como participación política debe darse “dentro del sistema político o al interior de las organizaciones con un objetivo político” (p. 31).

Al respecto, la Corte IDH (2005) propone una definición de participación política —que se seguirá en la presente investigación—, señala que:

abarca un conjunto de actividades que las personas realizan de manera individual u organizada con el objetivo de “intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal (párr.196).

En segundo lugar, el ejercicio de este derecho se encuentra asociado al respeto de otros derechos humanos, porque es inseparable de ellos (Comisión Andina de Juristas [CAJ], 1999; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990; Peces-Barba, 1995); en el presente caso, se entiende que está vinculado al ejercicio del derecho a una vida libre de violencia.

En tercer lugar, siguiendo a Bernales (2006), su ejercicio está condicionado por “las relaciones de poder entre los sujetos que participan de él” (p. 2). Desde esta premisa, se comprende que en un inicio los regímenes políticos democráticos representativos obviarán la igualdad entre mujeres y hombres y reprodujeran de manera privilegiada dinámicas de poder masculinas y excluyeran a las mujeres.

En cuarto lugar, la participación política es un concepto emparentado con el de democracia⁸, algunos autores como Presno la catalogan como “fundamento de la democracia” (2000, p.41); es importante mencionar la reflexión de Mouffe (1999, p.10) para quien la democracia “solo puede existir cuando ningún agente social está en condiciones de aparecer como dueño del fundamento de la sociedad y representante de la totalidad”, nos recuerda que la participación de las mujeres es también una necesidad para la democracia y la consolida. En este orden de ideas, Michelle Bachelet (2011), ex Secretaria general adjunta de Naciones Unidas sostiene que son tres los requisitos para que la democracia sea real para las mujeres: el primero se fundamenta en la eliminación de los obstáculos que impiden su participación; el segundo apunta a escuchar las voces de las mujeres considerando sus necesidades e interés, y el tercero se realiza cuando las instituciones democráticas cumplen sus compromisos con los derechos de la población femenina.

Es simple, sin mujeres no hay democracia y existe consenso sobre este punto (Dalla, 2011, p.21; Levine & Molina, 2007, p.41; Torres, 2017, p.51;), pero también se advierte, como lo ha señalado la Observación General N.º 28 del Comité de Derechos Humanos, que existe un problema que frena el avance: la desigualdad presente y profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura (2000, párr. 5).

En quinto lugar, si bien, se la asocia desde una mirada tradicional y restrictiva, casi de manera exclusiva, al derecho al voto, esta participación ha evolucionado, va más allá y engloba diversas actividades. Bajo este marco, son tres sus manifestaciones sustanciales:

⁸ Conceptualizado como sistema político administrado por las autoridades electas por la ciudadanía, quienes detentan el poder que el pueblo les delega al elegirlos(ONU Mujeres, 2016, p.11).

a) *El derecho de las mujeres a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos*: lo que puede darse a través de la afiliación a un partido político. Tiene un gran impacto porque engloba “todos los aspectos de la administración pública, así como la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales” (Comité de Derechos Humanos, 1996, párr. 5).

b) *El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país*: fundamental para la organización y funcionamiento de las instituciones públicas porque consagra y protege el derecho de las mujeres a acceder a todos los cargos públicos en general. Como señala el Comité de Derechos Humanos (1996), la garantía sobre las condiciones de igualdad implica necesariamente que los criterios y procedimientos sean razonables y objetivos, que en los casos apropiados se adopten medidas positivas y que se garantice que esté libre de injerencia o presión política (párr. 23).

c) *El derecho de las mujeres a votar (voto activo) y a ser elegidas (voto pasivo)*: esta manifestación del derecho a la participación política no solo es elemental, sino que ha sido la más visible; su no ejercicio, niega el ejercicio de la ciudadanía que las mujeres peruanas conquistaron tardíamente. El derecho a votar, implica que las ciudadanas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado y que cumplen determinados requisitos puedan elegir libremente a quienes las representarán, votar en blanco o anular su voto. Respecto a este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica que “los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección, si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello” (2005, núm.199).

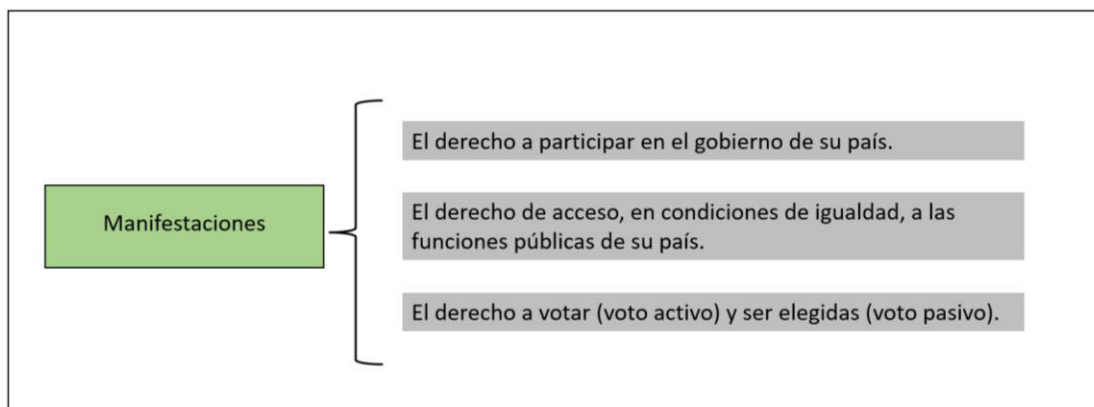


Figura 4. Manifestaciones del derecho humano a la participación política de las mujeres

Fuente: Normativa internacional.

En sexto lugar, los Estados deben adoptar medidas para garantizar este derecho y sus manifestaciones en condiciones de igualdad. Desde esta perspectiva, su protección frente a los actos de acoso que la vulneran se ve fortalecida por la existencia de instrumentos normativos y consensos globales y mundiales como por ejemplo la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria, la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

1.2.2 Desarrollo normativo del derecho a la participación política

Un análisis del proceso evolutivo del derecho a la participación política pone de manifiesto que cuando se configura, en el marco del *proceso de positivación*, no se atribuye a todos los habitantes, sino a grupos con determinadas características y asociados a una clase social. En esta línea, los documentos y declaraciones tenían un destinatario masculino porque las mujeres y varios colectivos no gozaban de derechos; es un hecho comprensible porqué el contexto político y cultural las segregaba, y ellas, como otros grupos, no formaban parte del grupo privilegiado. Con mucha razón, autores como Pérez Royo y Carrasco (2007) sostienen que los derechos son concebidos como “instrumentos de desigualdad y de jerarquización política de la comunidad” (p.209).

Pese a la vocación universal que enarbolan los derechos de convertir a las personas en ciudadanas, inicialmente fueron pensados para los hombres como sus principales destinatarios (Charlesworth, 1997; Camacho, 2003, p.16; Fernández, 2006, p.358; Garcés & Portal, 2016, p.107). Es, posteriormente, en el contexto del proceso de generalización que se extiende este derecho a colectivos que no lo poseían.

Recuérdese que las Declaraciones de Derechos del siglo XVIII, fuente de inspiración de instrumentos jurídicos, o son aparentemente neutrales, como es el caso de la declaración americana, o no conciben a las mujeres como sujetos de derechos, que es el caso de la declaración francesa: las mujeres fueron invisibilizadas y sus necesidades e intereses contemplados de manera limitada o excluyente. Autores como Prieto (1990) señalan que el reconocimiento de los derechos humanos, supuso ir a contracorriente del ambiente sociocultural hostil, para Centenera (2020), “aunque se habían positivado, no eran reales para las mujeres” (p.6), por ende era comprensible la existencia de obras que llamaban la atención sobre tal paradoja; es el caso de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, Vindicación de los derechos de la mujer.

El desarrollo normativo del derecho humano a la participación política para las mujeres en el *proceso de internacionalización*, posterior a la Segunda Guerra Mundial fue tímido. Siguiendo a Bobbio (2015) y Peces-Barba, se entiende por internacionalización al traslado de los derechos humanos a la comunidad internacional, es decir, los derechos se conciben como asuntos que afectan a toda la humanidad, con ello dejan de ser considerados “asuntos internos” o de ámbito nacional: reivindican su carácter universal. Así, pasan a incorporarse, primero, a través de instrumentos declarativos, luego, a través de tratados generales y pactos de protección y promoción de los derechos humanos que reconocen a la persona individual como sujeto de derecho internacional, y utilizan un lenguaje neutral en su redacción.

El marco normativo está conformado por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Respecto a la Carta de las Naciones Unidas (1945), corresponde señalar que su principal cometido fue mantener la paz y seguridad mundial; ciertamente, incluir un catálogo de derechos humanos era un tema secundario, al punto que le dedica pocas líneas. No obstante, trasciende porque expresa la existencia de un consenso en materia de derechos humanos y plantea la resolución de los pueblos de “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres” (1945, Preámbulo, párr.3) como justificación para crear la Organización de Naciones Unidas. Del mismo modo, consagra en su artículo 1 el respeto de los derechos humanos sin distinción por motivo de sexo como uno de los propósitos de esta Organización, y precisa que “no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios” (Artículo 2).

Se subraya que faculta al Consejo Económico Social para crear “comisiones de orden económico y social para la promoción de derechos humanos”; bajo este marco, se crea la Comisión de Derechos Humanos, que elabora la Declaración más importante de las Naciones Unidas, que ha marcado la pauta de los derechos humanos durante más de 70 años: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

La propuesta inicial de su denominación fue: Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Este no solo era un tema semántico, al punto que Eleanor Roosevelt, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, encargada de redactar la declaración—precursora del lenguaje inclusivo—abogó por la utilización de la expresión “derechos humanos”, como finalmente se aprobó.

La Declaración cubrió un vacío existente y consagró derechos y libertades que la Carta manda respetar. Dispone en su artículo 1 que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Se supone que el término “todos los seres humanos” y expresiones utilizadas en otras disposiciones como, “toda persona”, “todo individuo”, incluye a las mujeres. En su artículo 2 proclama la igualdad ante la ley y establece la prohibición de discriminación por razón de sexo y otras formas de discriminación. Al margen de sus limitaciones, la Declaración contribuyó a desmontar el estigma de que las mujeres no participan en política y proporcionó criterios de interpretación que fueron seguidos por otros instrumentos internacionales vinculantes. En cuanto a los derechos políticos, enuncia que:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (1948, Artículo 21).

Resulta interesante advertir que el único artículo que hace referencia expresa a las mujeres está asociado con los derechos matrimoniales, su contenido refleja patrones estereotipados: no distingue otros derechos específicos para ella, pese a que en el debate internacional ya se discutía el derecho a la educación, salud, entre otros. De incluirlos, quizás no hubiese sido aprobado porque cada palabra de los treinta artículos que lo componen fue objeto de arduo debate y revisión.

En cuanto al sistema interamericano, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre del año 1948, señala que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y contempla los derechos políticos, bajo el siguiente tenor: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”(Artículo 20). Esta idea se refuerza con la lectura del artículo 2 que declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen estos derechos distinción de sexo. Curiosamente, hace referencia específica a las mujeres cuando señala que “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales” (Artículo 7).

En este ámbito es esencial tener en cuenta que el primer reconocimiento específico de este derecho se dio en un instrumento jurídico internacional, en el año 1948, con la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, en la cual se declara que “las repúblicas americanas inspiradas en elevados principios de justicia, ha concedido los derechos políticos a la mujer” (Conferencia Internacional Americana, 1948, Preámbulo). No obstante, no puede dejarse de observar que la Convención estaba influida por creencias estereotipadas ya que en el texto se alaba a la mujer americana porque previamente al reclamo de sus derechos ha cumplido con su rol de compañera del hombre.

Luego de esa introducción, establece que “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo” (Artículo 1). Un antecedente de la Convención de 1948 fue la Declaración de Lima en favor de los derechos de la mujer (1938), adoptada por los gobiernos de las repúblicas americanas en el marco de la VIII Conferencia Internacional Americana, la cual enunció en su artículo 1 que la mujer tiene “igual tratamiento político que el hombre”. En ella también se premiaba con el sufragio el buen comportamiento de las mujeres. Así, señala que “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo” (Artículo 1).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952) es el primer instrumento del sistema universal que considera las necesidades e intereses diferenciados de las mujeres y plantea su deseo de equiparar “las condiciones del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos” (Preámbulo, párr. 2); su adopción plasma la voluntad de desterrar estereotipos sobre la incapacidad, irracionalidad, inexperiencia, subordinación de las mujeres en una época en la que muchas democracias aún negaban el voto a las mujeres, la más básica de las manifestaciones que conforma el derecho. Reconoce expresamente que:

Artículo I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1952).

Más adelante, en los años sesenta, se hizo evidente que la situación de desventaja de las mujeres en la sociedad, vulneraba el principio de igualdad. La concientización sobre este punto hizo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) contemple una disposición general que prohíba la discriminación por sexo y comprometa a los Estados a garantizar a los hombres y las mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos enunciados. Así, su artículo 2 dispone el compromiso de los Estados parte de respetar y garantizar estos derechos “sin distinción alguna de sexo”. Establece lo siguiente

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966, Artículo 25).

Menciona a las mujeres cuando se refiere al derecho a contraer matrimonio, la exceptúa de la imposición de la pena de muerte cuando se encuentra en estado de gravidez; salvo estas disposiciones no contiene algún tipo de protección específica para las mujeres. Sobre la materia, en la Observación General N.º 4, el Comité de Derechos Humanos precisa que este derecho requiere no solo medidas de protección, sino también medidas positivas. Este aspecto es reforzado en la Observación General N.º 25, donde se manifiesta que “podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso” (1996, p. 3).

Más adelante, en la Observación General N.º 28 reconoce que el “derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes, siendo las medidas necesarias para asegurar la participación de la mujer” (2000, p.6).

Además, se encuentra recogido dentro del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación.(Asamblea General de las Naciones Unidas,1966, Artículo 26).

Por su parte, en el año 1967, la Declaración sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que sirve de plataforma para la implementación de políticas e inspira tratados venideros a favor de las mujeres, reconoce la necesidad de adoptar medidas apropiadas para asegurarle los siguientes derechos:

- a) El derecho a votar en todas las elecciones y a ser elegible para formar parte de todos los organismos constituidos mediante elecciones públicas;
- b) El derecho a votar en todos los referéndums públicos
- c) El derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas. (Asamblea General de las Naciones Unidas,1967, Artículo 4)

Posteriormente, en cuanto al ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) establece el compromiso de los Estados Parte de respetar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna por motivo de sexo. Considerando esto, reconoce lo siguiente:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (1969, Artículo 23. 1).

El derecho a la igualdad ante la ley y su protección es desarrollado por la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 24. Menciona a las mujeres cuando se refiere a la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges, las exceptúa de pena de muerte cuando se encuentren en estado de gravidez y prohíbe su esclavitud ante actos de trata.

Es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres ([CEDAW],1979) el instrumento jurídico vinculante que reitera este compromiso, define el concepto de discriminación e identifica como obligación del Estado la adopción de medidas para eliminar su discriminación en la vida política. De manera innovadora y más detallada que otros instrumentos que la precedieron, garantiza el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referendos 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 estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (Asamblea General de las Naciones Unidas,1979, Artículo 7).

Del mismo modo, hace referencia en su artículo 8 a la participación de las mujeres en el seno de organizaciones internacionales o en representación de los Estados.

A través de sus recomendaciones generales, el Comité CEDAW por su parte, plantea precisiones importantes en torno a la interpretación de este artículo. En la Recomendación General N.º 19, se reconoce a la violencia “como una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos” (1992, párr.1) lo cual contribuye a su escasa participación en política. Asimismo, en la Recomendación General N.º 23, se evidencia el asociamiento de las mujeres con el ámbito privado y funciones consideradas “inferiores” ligadas a la procreación y crianza de hijos, excluidas del campo político. Por ello, insta a los Estados a “eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país” (1997, párr.1), así como enfatiza que incumbe a todos los gobiernos integrar la perspectiva de género. En la Recomendación General N.º 25, se exhorta a los Estados a adoptar medidas de carácter temporal para eliminar patrones culturales, actitudinales y comportamientos estereotípicos que colocan a la mujer en situación inferior a efectos de acelerar su participación.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer del año 1994 identifica en el artículo 4 el derecho de toda mujer a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones como derechos protegidos. Este tratado visibiliza la situación de violencia que se perpetra en el ámbito público y contempla la responsabilidad del Estado ante su comisión, tema que se abordará de manera específica en el próximo capítulo.

Desde el marco descrito, que las mujeres tengan este derecho se percibe hoy como algo normal, pero obtenerlo costó años de persistente lucha. Si bien, este derecho ha evolucionado conforme a las necesidades de la población; para las mujeres existen barreras que impiden se ejerzan sus derechos como actrices políticas.

No cabe duda, que el derecho a la participación política para las mujeres se desarrolla en el marco del proceso de especificación de los derechos humanos, definido por Norberto Bobbio (1991) como un “proceso acentuado hacia una ulterior determinación de sujetos titulares de derechos”(p.109), que supone el reconocimiento de derechos a sujetos concretos o especialmente desfavorecidos como las mujeres.

Como producto de este proceso – que sigue inconcluso- se develó las necesidades e intereses diferenciados de la población femenina; sin duda, impactó en la configuración del derecho a la participación política de las mujeres y su efectividad. Peces-Barba Martínez menciona que el trabajo de Bobbio (1991) sostiene que “la especificidad deriva de la situación de inferioridad en la que se encuentran hombres y ciudadanos en determinadas relaciones” (p. 10).

Es relevante mencionar que hoy los Estados tienen la obligación de garantizar su goce y establecer medidas que aseguren la efectividad de este derecho, acorde al principio de igualdad y no discriminación, como lo ha reconocido la Corte IDH en los casos *Yatama vs. Nicaragua* (2005), y *Castañeda Guzmán vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008). En el plano internacional, el corpus iuris está conformado por la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952), la Declaración sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), instrumentos que consagran normas en torno al derecho a la participación política.

La actual situación revela que su protección requiere, cada vez más, la incorporación de un enfoque de género⁹ y de derechos humanos¹⁰.

1.2.3 Alcances sobre el derecho a la participación y la igualdad política

La incidencia actual apunta a tener democracias paritarias —Perú ya está encaminado—, de hecho, existe mayor conciencia de que aún en pleno siglo XXI se necesita igualdad política. Es importante remarcar que el logro del objetivo de la igualdad política, utilizando la expresión de Bermúdez (2018, p.41) que alude a la “igualdad en la participación política”, exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer” (Naciones Unidas, 2004, párr. 8).

Desde esta perspectiva, alcanzar la igualdad como lo ha señalado la doctrina, ha estado en el foco de las políticas y de las luchas sociales para cambiar y mejorar la sociedad (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2022; Hopenhayn, 2022); tal y como lo señala Amelia Valcárcel (1994), “ha sido motor y fundamento de las sociedades democráticas actuales” (p. VIII). Visto así, corresponde señalar que la igualdad es un “principio-derecho” fundamental para todas las personas, postura que se asume en la presente tesis.

⁹ Enfoque de género: herramienta de análisis que reconoce la existencia de circunstancias asimétricas en la relación entre hombres y mujeres, construidas sobre la base de las diferencias de género que se constituyen en una de las causas principales de la violencia hacia las mujeres. este enfoque debe orientar el diseño de las estrategias de intervención orientadas al logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Art. 3, Ley N.º 30364).

¹⁰ Enfoque de derechos humanos: reconoce que el objetivo principal debe ser la realización de los derechos humanos, identificando a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho conforme a sus particulares necesidades (Art. 3, Ley N.º 30364).

Se indica que es un principio porque irradia el ordenamiento, guía la actuación del Estado, tiene carácter irreductible e impacta en la sociedad. (Bermúdez, 2019, p.21; Bernal, 2015, p.2; CEPAL, 2010). Pronunciamientos de la Corte IDH reconocen que la noción de igualdad está vinculada con la dignidad de la persona y es inseparable de ella (1984. p. 55; 2002, párr. 45; 2003, párr. 45 y párr. 87; 2012, p. 79; 2019, p. 11); del mismo modo, la cataloga como parte del *jus cogens*, es decir, de mandato imperativo para los Estados (2003, p.101).

Ha de admitirse además que su configuración inicial como derecho se ha complejizado con las corrientes de pensamiento y ha mutado. Siguiendo a García-Amado (1987), este derecho resulta ilustrativo porque muestra la influencia del constitucionalismo en la vida de las personas y ha colocado en el centro a situaciones que antes eran ajenas al derecho, por ser consideradas de índole privado.

En tal sentido, visibiliza la subrepresentación y la violencia de género como lo que son: contrarias a la igualdad. Sin duda, es un derecho instrumental, como lo señala la Corte IDH en la Opinión consultiva OC-23/17, porque facilita el desarrollo, fortalece la democracia y consolida los derechos humanos. La doctrina ha desarrollado la doble dimensión de la igualdad: una jurídica o formal, la otra, sustantiva o material. La primera, alude a la noción de **igualdad jurídica o formal**, concepto que surge frente a la existencia de leyes *ad personam*, como reacción contra la discriminación por nacimiento para abolir privilegios de algunos grupos sociales; como bien lo afirma Bobbio (1993), estuvo orientado a eliminar los privilegios de los sistemas de castas —sistema de ordenación social en la que las personas están en categorías jurídicas diversas y distintas, estructurados en orden jerárquico y en los cuales los superiores tienen privilegios que los inferiores no tienen—. Bajo esta óptica se adoptaron y se redactaron normas universales (validez frente a toda la ciudadanía, sin mirar a las personas), generales (como exclusión de leyes singulares); del mismo modo, proscribió a los jueces aplicar un tratamiento normativo diferenciado por razón de nacimiento.

Existe un consenso en la doctrina que señala que si bien fue necesaria para quebrar segregaciones normativas, es insuficiente, especialmente para incluir a las mujeres en la política; para ciertos autores está desvinculada de ideas como democracia o dignidad humana. (Cfr. Raz, 2009, p. 211). Algunos argumentan que tiene un carácter declarativo (Pérez Portilla, 2005) y que lo esencial para los Estados es reconocer la igualdad material, no la formal (Añón, 2010). Otros sostienen que considerar la igualdad desde lo formal la traiciona porque no pone el énfasis en los efectos que genera (Cayuso, 2009).

Por su parte, la noción de **igualdad sustantiva o material** es introducida por el Comité Cedaw en la Recomendación General N.º 25 (2004). Sobre medidas temporales admite que la igualdad de trato no basta, y argumenta que debe considerarse “las diferencias biológicas, y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado”. Sin duda, supera la igualdad formal, porque trata de obtener algo materializado y práctico. En palabras de Cayuso (2009), se refiere a la formulación del derecho en cuanto al contenido mismo y a las consecuencias de las leyes, políticas, prácticas.

La igualdad sustantiva, por tanto, supone la modificación de las “circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y acceder a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública” (ONU Mujeres, 2015, p.4). Debe quedar claro que alcanzar la igualdad sustantiva o material depende de la actuación del Estado, que debe crear un contexto favorable, así como de la participación de la misma sociedad, en términos de educación y cultura.

Su reconocimiento supone valorar las diferencias como una verdad inobjetable. Un aporte esencial lo proporciona Ferrajoli (2004), quien señala que hombres y mujeres somos diferentes, pero no desiguales, ya que tenemos igual valor y dignidad.

La igualdad, entonces, tiene la finalidad de resguardar las diferencias; de hecho, las personas, hombres y mujeres, son diversas, tienen condiciones de vida diferentes y requieren cosas diferentes, no significa identidad con los hombres, entonces tenemos que comprender que no podemos homogeneizarlos, mucho menos compararlos.(Faccio, 2015; Rey Martinez,2012; Salome, 2019). Este punto es explicado por Faccio (2016) quien aclara que “la pugna por la igualdad no fue nunca por ser iguales en el sentido de semejantes a los hombres sino para ser consideradas tan humanas como ellos” (p.29). Un ejemplo concreto para alcanzar la igualdad sustantiva son las cuotas de género. Como señala Bacchi (2006) o Fabregat (2009), se fundan en la distinción entre la igualdad formal y la igualdad sustantiva, y justifican su existencia porque buscan equilibrar por medio de un trato diferenciado, situaciones y sujetos distintos.

Corresponde señalar que nuestro ordenamiento ha respondido en mayor medida a situaciones de igualdad formal, que son atendibles; pero el camino hacia la igualdad sustantiva o material no concluye y presenta muchos obstáculos, uno de ellos, es el fenómeno de acoso contra las mujeres en la vida política, tema que se aborda en la presente investigación.

1.3 El tratamiento del derecho a la participación política de las mujeres en los textos constitucionales de Perú

La Constitución, además de ser norma fundamental del Estado es el máximo exponente de ordenación social: configura modelos, principios, sistema de valores, y además, como señala Peter Häberle (2003), es “expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio de representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas” (p.7).

Al respecto, corresponde analizar la evolución de este derecho porque se evidencia en nuestra historia procesos constitucionales que no lo consagraron en los textos constitucionales; es recién a partir de la Constitución Política de 1933 que se hizo mención al derecho a la participación política de las mujeres.

Este hecho no fue gratuito, permite advertir el largo proceso de incidencia que promovieron las mujeres a inicios del siglo XX para alcanzarlo, ante un contexto cultural predominantemente adverso al ideario del sufragio femenino. Pero de manera lenta y gradual esta posición gana espacio en el Perú y se constituyen asociaciones nacionales como *Evolución Femenina* o *Feminismo Peruano*, producto de ello se organizan eventos para discutir, reclamar y promover medidas en torno a esta situación, como es el caso del Congreso Internacional Feminista del año 1910 o la I Conferencia Panamericana de la Mujer del año 1922.

Entre las precursoras feministas peruanas podemos destacar a Miguelina Acosta, María Jesús Alvarado, Magda Portal y Zoila Aurora Cáceres, quienes encabezaron la lucha por los derechos políticos (Bermúdez, 2019; ONPE, 2016; Poulsen, 2015), que alcanzó su cometido en los años treinta. Así, la Carta magna de 1933, fraguó un camino sin retorno cuando afirmó lo siguiente:

Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia, aunque no hayan llegado a su mayoría. (tít. IV, cap. II, artículo 86)

En ese entonces, fue la alternativa que el Congreso Constituyente de 1933 consideró más viable: este paso configura una concesión formal y marca un hito porque cimentó el empoderamiento de las mujeres en la historia constitucional peruana.

De manera contradictoria, el mismo texto constitucional solo reconocía como ciudadanos a “los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados” (1933, Artículo 84). Pasarían más de veinte años para que las disposiciones sean armónicas y coherentes entre sí, con las demandas de las mujeres y la postura internacional sobre el tema.

Conocer la discusión que se dio en el Congreso Constituyente en el año 1931 en torno al artículo 86 es relevante porque se identificaron tres posturas relevantes: la primera, contraria al voto de las mujeres; la segunda, apostaba por el voto para las mujeres que trabajaban o estudiaban; la tercera, sostenía que también debía otorgarse el voto a las mujeres alfabetas. Por esta razón, el derecho al voto era asumido como una concesión, no como un derecho.

Se destaca en el Diario de los Debates, discursos de parlamentarios a favor de la primera postura, como el de Miguel Cuculiza, quien en el debate, señalaba lo siguiente: “pregunto qué pasaría cuando una mujer nos lance una piedra en vez de una sonrisa, un ¡viva Cerro! O un ¡viva el APRA!, en vez de un viva el amor?”¹¹. De igual forma, a favor de esta postura, el parlamentario Frisancho sostenía que otorgar el derecho al voto “introduciría en el seno de la familia el desquiciamiento social”. Más adelante indicaría lo siguiente:

que el voto de la mujer no corresponde a ninguna necesidad social; muy por el contrario, rompe la tradición que ha informado nuestras constituciones hasta el presente [...]no es posible arrancar a la mujer del hogar para lanzarla a atender los altos intereses nacionales (Congreso de la República, 1931, p.577).

¹¹ Sesión del 4 de enero de 1932, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931*, p. 577.

Asimismo, el diputado Bustamante de la Fuente, de manera semejante, señalaba que “el campo de acción de los hombres está en los asuntos públicos, en las universidades y en el trabajo fuera del hogar. El campo de acción de la mujer está en el hogar mismo” (Congreso de la República, 1931, p.568). Es interesante la postura del congresista Roca, quien manifiesta lo siguiente:

El hombre tiene la obligación de ejercitar la ciudadanía, de intervenir en la vida política, porque está capacitado para ello [...], está en la obligación de intervenir no como ejerciendo un privilegio, o un derecho innato, sino como una función propia de su organismo (Congreso de la República, 1931, p.485).

Por su parte, el diputado José Manzanilla señalaría lo siguiente: “Yo espero que el parlamento del Perú no incurrirá en el error de conceder a la mujer el derecho de sufragio violando las leyes de la Naturaleza que son las únicas fundamentales” (Congreso de la República, 1931, p.569).

Las referencias sexistas en el discurso político peruano evidencian que operan desde la lógica de las representaciones sociales del género. Estas manifestaciones no son aisladas, pues reflejan la creencia general de las mujeres como personas volubles, maleables e inmaduras para ejercer su derecho de votación. Al respecto, Valentín Paniagua afirmaba lo siguiente: “se creía que las mujeres no tenían independencia como para votar con entera libertad” (2003, p.68).

Figuras como Castro Pozo y Víctor Andrés Belaúnde apoyaron el sufragio para todas las mujeres alfabetas. El primero señalaría que “apoya el voto sin restricciones de ninguna clase, y el derecho de que—la mujer—pueda ser elegida parlamentaria o para realizar funciones municipales”¹² (Diario de los Debates, 1931, p. 568).

¹² Sesión del 5 de enero de 1932, Diario de los Debates. Congreso Constituyente de 1931.
568
P.594

Por su parte, Belaúnde, precisaba que el voto no podía verse como la concesión de un favor, argumentó que su apoyo obedecía a una “corriente universal” (Congreso de la República, 1936, p.574).

Finalmente, se procede a la regulación jurídica que se plasmó en la Constitución Política de 1933, y se concedió el derecho al voto a las mujeres en las elecciones municipales —lo que sucedería recién en el año 1963—, no a todas las mujeres, pues excluía a las analfabetas y a las solteras, se pensaba que hacerlo de esta manera era menos peligroso porque no impactaba en el equilibrio de los partidos políticos.

Durante las décadas siguientes se presentaron iniciativas de reforma constitucional que abogaban por la participación política de las mujeres sin restricciones; no obstante, ninguna prosperó.

A pesar de ello, el cambio llegaría en la década de los cincuenta. Para ese entonces, existían instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer que establecían un marco normativo de consenso internacional.

La reforma constitucional del año 1955 es la que concede el derecho al voto a las mujeres alfabetas, casadas mayores de 18 años o aquellas mayores de 21 años y se las faculta para inscribirse en el Registro Electoral.

Cuadro 3.

Constitución Política de 1933 y Reforma Constitucional (1955)

Constitución Política de 1933	Reforma Constitucional de 1955 (Ley N.º 12391)
Artículo 84	
Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.	Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.

Artículo 86	
Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría.	Artículo 86:Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir.
Artículo 88	
El poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los varones hasta la edad de sesenta años, y facultativos para los mayores de edad. El voto es secreto. El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad.	Artículo 88: El poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los ciudadanos hasta la edad de sesenta años, y facultativos para los mayores de edad. El voto es secreto.

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

La fórmula aprobada es promovida desde el Ejecutivo, Manuel A. Odría, quien aduce que “no había razón para que la mujer peruana esté en condiciones de inferioridad respecto a las otras del Continente y del Mundo [y que sería] obra de la Revolución Restauradora otorgar a la mujer la plenitud de sus derechos ciudadanos” (La Nación, 1954), promulga la Ley N.º 12391 en un contexto de profundos cambios sociales. Con esta norma, se modifica los artículos 84, 86 y 88 de Constitución Política de 1933 y se reconoce la ciudadanía de las mujeres.

El reconocimiento de este derecho sucedió en el Perú 60 años después de Nueva Zelanda y 26 años después de Ecuador, países pioneros en el mundo y en Latinoamérica en reconocer la ciudadanía plena de las mujeres. Perú fue el penúltimo país en reconocer este derecho en América Latina.

Esta reforma constitucional, formalmente, contrarrestó creencias sobre la inmadurez y falta de independencia de las mujeres para votar con libertad, lógica nada extraña para esos tiempos, donde primaba una cultura política estereotipada.

En noviembre del mismo año, el Congreso promulgó la Resolución Legislativa N.º 12409 y suscribió la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.

Sin embargo, debe reconocerse que es la Constitución Política de 1979, como lo refiere Hakansson (2013), la que marca una diferencia en la redacción y la que recoge principios, derechos e instituciones surgidos en el derecho constitucional comparado. La Carta Magna de este año amplía la ciudadanía para las personas analfabetas, medida que favoreció a las mujeres, grupo con altos índices de analfabetismo. Debe destacarse que se reconoce, por primera vez, el derecho a la igualdad sin discriminación por razón de sexo y menciona otras categorías como raza, religión, opinión o idioma, con la siguiente redacción:

Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón (1979, tít. I, cap. I, artículo 2, inciso 2).

Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho de votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley (1979, tít. I, cap. VII, artículo 65).

Posteriormente, la Constitución Política del Perú de 1993, siguió la misma línea de su predecesora. Faculta a todas las personas a intervenir en la vida política, sin embargo, autores como Francisco Fernández Segado (1994) señalan que es un texto con escasas innovaciones y pocos cambios sustantivos. Al respecto, Bernales Ballesteros destacó dos aspectos de esta Carta Magna: el liberalismo económico y el autoritarismo presidencial (2013, p.40). Como indica Marcial Rubio, en su obra, el Estudio de la Constitución Política del Perú, “el deber de votar se fundamenta en la necesidad de que, en el sistema democrático, participe efectivamente una parte considerable del pueblo en las decisiones que le competen” (1999, p.321).

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 2 que toda persona tiene derecho:

Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole” (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2.2)

(...)

A participar en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum” (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 2.17).

Del mismo modo, indica lo siguiente:

Los ciudadanos tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes [...]. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 31).

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 35).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que “es un principio que rige el Estado Democrático de Derecho y un derecho fundamental de las personas” (2004). Entonces, se reconoce que existe no solo como principio, sino que se materializa a través de un derecho subjetivo. Es decir, las personas pueden demandar su afectación.

La incursión de las mujeres peruanas en espacios masculinizados se ha ido incrementando con el paso del tiempo y la igualdad política se reconoce en la Constitución Política vigente. Ha sido un largo camino, que se inicia formalmente cuando la Carta Magna de 1933 incluyó por primera vez una norma específica para las mujeres.

Cabe añadir que en el año 2005, con la reforma constitucional, se realizó un cambio relevante, considerado como un hito para el camino igualitario (Bermúdez, 2019). Mediante el artículo único de la Ley N.º 28607 se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Perú de 1993, incluyendo el artículo 191 que precisa lo siguiente: “[...] La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”, pero no es la primera vez que se las menciona, desde el año 1997, se estableció la inclusión de un número no menor de 25 % de mujeres o de varones en las listas de candidatos al Congreso.

Como era de esperarse, el uso del término género en el texto constitucional, causó polémica. Al respecto, la congresista Martha Hildebrandt señalaría “a mí me repugna y no la uso, pero tenemos que admitir que ya es un hecho universal que (...) está en todos los documentos internacionales y no queda más remedio” (Diario de Debates del Congreso de la República, marzo del 2005, p.717). Por su parte, como se puede advertir del Diario de los Debates, la congresista Cabanillas, abogando por la utilización del término *género*, reconoció la existencia de una cultura patriarcal que subordinó a la mujer y declaró que “quienes estamos por una democracia paritaria no tenemos ninguna duda ni temor en usar, con toda claridad, este concepto sociológico y cultural” (p.716).

La democracia paritaria, mencionada en esa oportunidad, busca la equivalencia en la participación, lo más cerca al 50 %. Siguiendo a ONU Mujeres “se entiende por Democracia Paritaria al modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo” (2016, p.11).

Esta reforma constitucional incorpora la cuota de género en el ámbito constitucional, como un mecanismo de acción afirmativa, temporal, que establece la reserva mínima de participación de mujeres en el campo político.

Desde una mirada histórica, las cuotas de género fueron planteadas en un inicio como mecanismos para superar la profunda segregación racial en Norteamérica. El debate sobre si su adopción implicaba un trato diferenciado fue desestimado en el año 1962 por el Subcomité de prevención de discriminaciones y protección a las minorías, constituida por la Comisión de Derechos Humanos, esta instancia precisó que estas medidas aseguran la representación equilibrada de la población de un país. (Naciones Unidas, 1994).

Sin embargo, tiene que señalarse que ha sido un tema controversial, polémico y objeto de amplio debate en el Congreso peruano y tribunales de diversos Estados (Caballero & Rábago, 2014, p.591; Defensoría del Pueblo, 2007, p.57). En cuanto a este punto, el Tribunal Constitucional (2007) mantiene una postura firme que avala un trato diferenciado a favor de grupos desfavorecidos; en consecuencia, establece que la promoción de la igualdad sustantiva es un deber del Estado.

Las medidas positivas fueron establecidas por la CEDAW para eliminar obstáculos y restablecer la igualdad de las mujeres ante la insuficiencia del marco normativo para erradicar su subrepresentación política. El propósito es corregir la discriminación y exclusión que producto de prácticas sociales recaen sobre determinados grupos, como el de las mujeres. De allí que autores como Cobo (1995) las denominen “medidas correctivas o compensatorias”. Para Bolaños “representa un salto cualitativo en la definición de metas, estrategias y métodos” (2005, p.3). Autores como Carbonell señalan que para los poderes públicos la implementación de estas medidas es un tema mandatorio (2013).

Las medidas positivas son valiosas porque permiten superar obstáculos al incidir en la igualdad de oportunidades y fomentar una presencia equilibrada y condiciones de igualdad en el punto de partida en la competencia política; inicialmente se obtuvo resultados evidentes, ya que mejoraron la representación descriptiva de las mujeres en los espacios donde se establecieron estas medidas (Aquino, 2017, p.3; Llanos et al., 2010, p.67; Torres, 2008, p.236). Su implementación fue masiva en Latinoamérica, al punto que Beatriz Llanos denomina a esta etapa “la fiebre de las cuotas” (2013). Sin embargo, su eficacia ahora es cuestionada porque el porcentaje establecido se convirtió en solo una formalidad y proliferaron estrategias que colocaban a las mujeres como suplentes o en las últimas posiciones: se convirtió en un techo para las mujeres (Cerna, 2014, p.2; Lubertino, 2009, p.142).

En este punto se coincide con Albaine (2015), quien señala que la mayor participación de las mujeres en procesos políticos, no refleja una democratización real del poder (p.149). Debido al sistema sexo-género y a la estereotipación de las mujeres, las “cuotas” no se erigieron como las medidas institucionales eficientes que se requerían: equiparar las condiciones de partida, ya que no supuso garantizar la igualdad política en todo el trayecto. A continuación, se presenta información sobre la evolución de la incorporación de la cuota de género en la legislación peruana y normas paritarias.

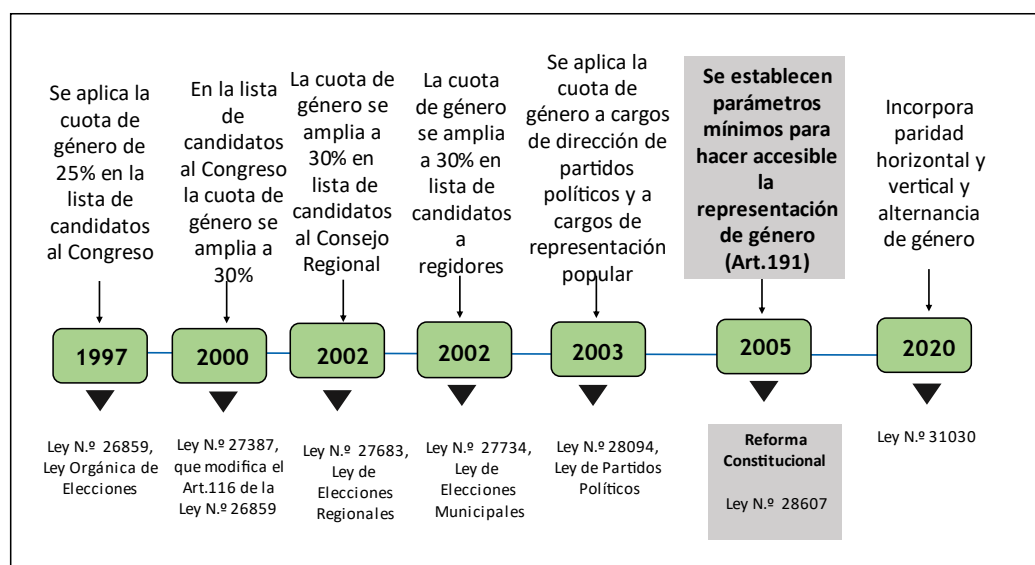


Figura 5. Cuota de género en la legislación peruana y normas paritarias

Fuente: Normativa nacional.

Ciertamente, la consagración de los derechos políticos de las mujeres en los textos constitucionales en Perú ha sido paulatina y lenta, plena de dificultades y aún no culmina, producto en gran medida de lo masculinizado que se encuentra el campo político, la existencia de estereotipos de género y de relaciones desiguales de poder que impiden la construcción y visualización de las mujeres como sujetos políticos. Prueba concreta de ello son las situaciones de acoso que siguen enfrentando las mujeres en la vida política.

CAPÍTULO 2: CONTRIBUCIONES JURÍDICAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UN MARCO DE ACTUACIÓN ESTATAL FRENTE AL ACOSO SIN CEGUERA DE GÉNERO

El derecho internacional de los derechos humanos en lo que respecta a los derechos humanos de la mujer y la violencia contra la mujer proporciona un marco sólido para combatir y prevenir la violencia contra la mujer en la política que debería aplicarse plenamente a nivel nacional.

Dubravka Simonovic (6 de agosto de 2018, p.19)

2.1 Punto de partida para enfrentar el acoso: Reconocer el impacto de los estereotipos de género y relaciones abusivas de poder en el campo político

Hablar del derecho humano a la participación política de las mujeres implica referirnos a los estereotipos de género porque ambos conceptos están estrechamente vinculados: la imagen estereotipada de las mujeres, lejos de los espacios donde se ejerce poder, deriva en una limitación o anulación de sus derechos.

Como lo señalan Gómez (2022), Ortner (1979), Ruiz Bravo (s.f.); Sullerot, (1988), y otros autores, los estereotipos de género responden a un esquema que es construcción cultural —no producto de la naturaleza—, elaborados con base en la diferencia sexual.

Los estereotipos de género han sido definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la histórica sentencia del Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México como una “preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que *son* o *deberían ser* ejecutados por hombres y mujeres” ([Corte IDH], 2009, párr. 401). Tal como advierte Suárez (2007), “pertenecen al imaginario colectivo y se nos presentan como la pura realidad objetiva e incuestionable”.

Autoras como Rebecca Cook y Simone Cusack (2010), estudiosas de esta materia, los conciben como “una visión generalizada de los atributos o las características que poseen los miembros de un grupo determinado, o de las funciones que *son* desempeñadas o *deberían* desempeñarse”, e identifican cuatro clases de estereotipos: de sexo, sexuales, sobre roles sexuales y compuestos. Por su parte, la American Psychological Association (2009, p.321), los define como un “concepto relativamente fijo y sobre simplificado de las actitudes y conductas que se consideran normales y apropiadas para una persona en una cultura particular, el cual se basa en su sexo biológico”.

Así, la literatura especializada subraya que los estereotipos de género pueden ser descriptivos: describen “como son” las mujeres y los hombres, y también prescriptivos: crean un “deber ser” para las personas en función al sexo biológico y contrario sensu, un “no deber ser”.

Un aspecto fundamental para resaltar es que nuestro país ya tiene un concepto de estereotipos de género establecido en la Política Nacional de Igualdad de Género, instrumento de gestión del Estado peruano aprobado el año 2019.

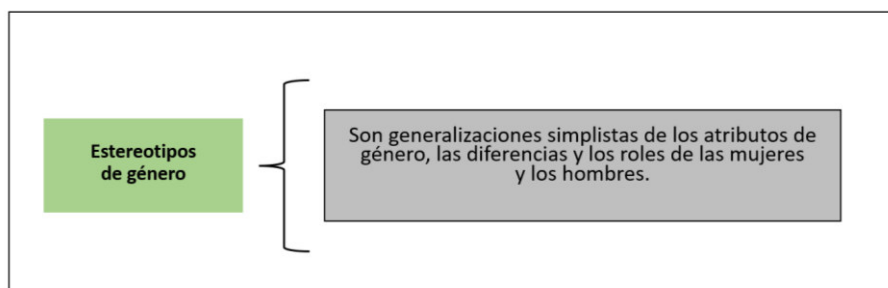


Figura 6. Concepto de estereotipos de género

Fuente. MIMP (2019)

Alude a ideas preconcebidas sobre la apariencia, genera comportamientos permitidos, roles que se creen apropiados para los hombres y las mujeres. Ahora bien, los estereotipos son diferentes para las mujeres y los hombres y están asociados con el modelo tradicional de feminidad y masculinidad.

Bajo este marco, el *deber ser* a las mujeres les exige caracterizarse como personas débiles, pasivas, dóciles, maternales, generosas, emocionales, irracionales, sensibles, volubles, miedosas, modestas, cautelosas, complacientes, frívolas en cuanto a su apariencia, dependientes afectiva y económicamente, sin iniciativa, propensas a la exageración, incompetentes, abnegadas, incapacitadas para desenvolverse en espacios fuera del doméstico. Mientras etiqueta a los hombres como personas valientes, insensibles, activos, racionales, líderes, ambiciosos, aventureros, seguros, fuertes, lógicos, agresivos, competitivos, ligados a la cultura, con iniciativa, independientes, conquistadores, protectores y dominantes por naturaleza.

En términos socioculturales, las personas aprenden a sentir, pensar y comportarse de acuerdo con estas estereotipaciones, que trascienden la esfera privada. Se sobregeneralizan y son reforzados. Cabe mencionar que, al ser interiorizados, son autoimpuestos y las mujeres terminan haciendo del espacio privado, su entorno natural.

Existen dos ámbitos claramente diferenciados: un ámbito privado, feminizado y desvalorizado; otro, público, masculinizado, con relevancia social. Se forma un sistema de poder, un sistema sexo-género; bajo esa mirada, “en un mundo aparentemente universal, se oculta la sujeción de las mujeres a los hombres” (Patman & Sefchovich, 1990).

Como indica Teresita de Barbieri, “con base en la dicotomía imaginaria se recrearon y organizaron los sistemas sociales y las formulaciones normativas, se definieron espacios de competencia para las actividades económicas, políticas y culturales” (citado por Instituto de Estudios Latinoamericanos, párr. 4). De esta manera, se va perfilando el lugar de hombres y mujeres en la sociedad, se fomenta la subordinación, y lo que es peor, su exclusión. Este orden es asumido como “natural” y genera impunidad e injusticia (Instituto de la Mujer, 1992; Sullerot, 1988).

Como se advierte, los estereotipos impactan en las ideas, creencias, percepciones, intereses, valores, elecciones, conductas, relaciones sociales y prácticas, establecen distinciones y privilegios, imponen jerarquías, estigmatizan, afectan el desarrollo personal y profesional. Así las cosas, ejercen control sobre el destino de las mujeres y los hombres, tornándose opresivos (Arena, 2019; García V., 2017; Massolo, 2007; Simons y Deborah, 1990).

Sin duda, causan daño porque modelan papeles y comportamientos que deben desempeñar las personas en diversos ámbitos, y cómo deben relacionarse entre sí; producto de la socialización están arraigados en el imaginario colectivo de la sociedad peruana, de hecho, tienen efectos de serialización colectiva (Ver figura 6).

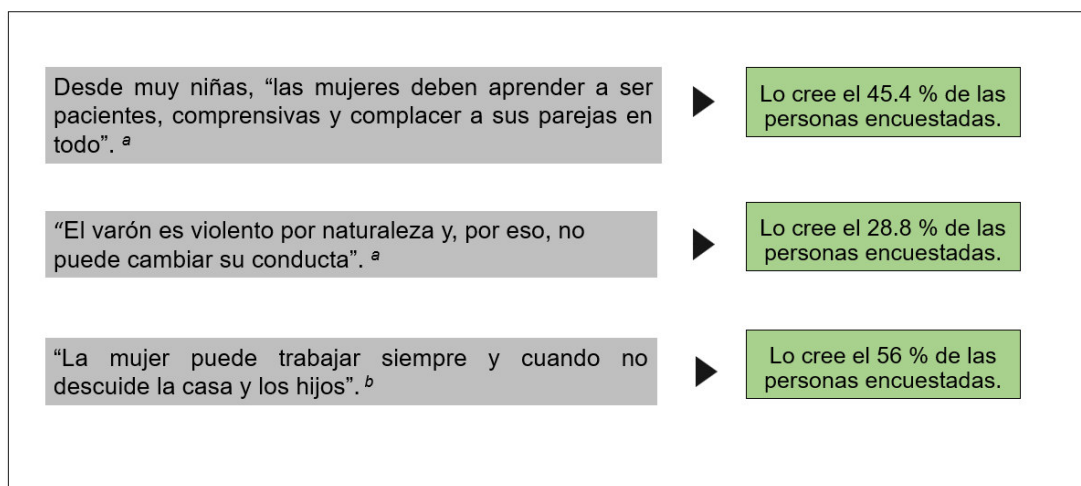


Figura 7. Estereotipos vigentes sobre el comportamiento y roles de las personas.

Fuente. ^aINEI(2015), ^bMINJUSDH(2020).

Las personas que se rebelan a la estereotipación son objeto de reproche y desaprobación social por no seguir el patrón, que implica perder la “feminidad” o “masculinidad”, y también la aceptación social; por ejemplo, la conducta de una mujer estereotípicamente masculina será desaprobada, ya que no guarda relación con las expectativas sociales (Casares, 2006; Eagly & Karau, 2002; Morales & Cuadrado, 2011). Esto constituye una problemática porque “afectan cuando no corresponden con nuestras habilidades, capacidades, necesidades personales [...] genera presión, incomodidad e incluso sufrimiento” (Gómez, 2022, p.97), en suma: invisibilizan la autonomía de las personas, afectan sus derechos y naturalizan las desigualdades.

Diversos estudios han comprobado su impacto en las teorías psicológicas, sociológicas, neurológicas, en la medicina, en el derecho, en la actuación judicial e indudablemente, en el ámbito político.

Por ejemplo, en la historia jurídica peruana, como sucede en otros países, es posible identificar normas civiles que basadas en estereotipos de género configuraron un sistema excluyente y androcéntrico que otorgó y legitimó una posición privilegiada para los hombres; validó el ejercicio de control sobre las mujeres y su consideración como patrimonio de padres, esposos, hermanos; la valoración extrema del código de honor, como principio discriminador de comportamientos. Se pensaba que educarlas las desgastaría e impediría que cumplan su fin reproductivo. Esto fue reforzado por un sistema dotal, argumentos religiosos y biológicos sobre la inferioridad de este grupo.

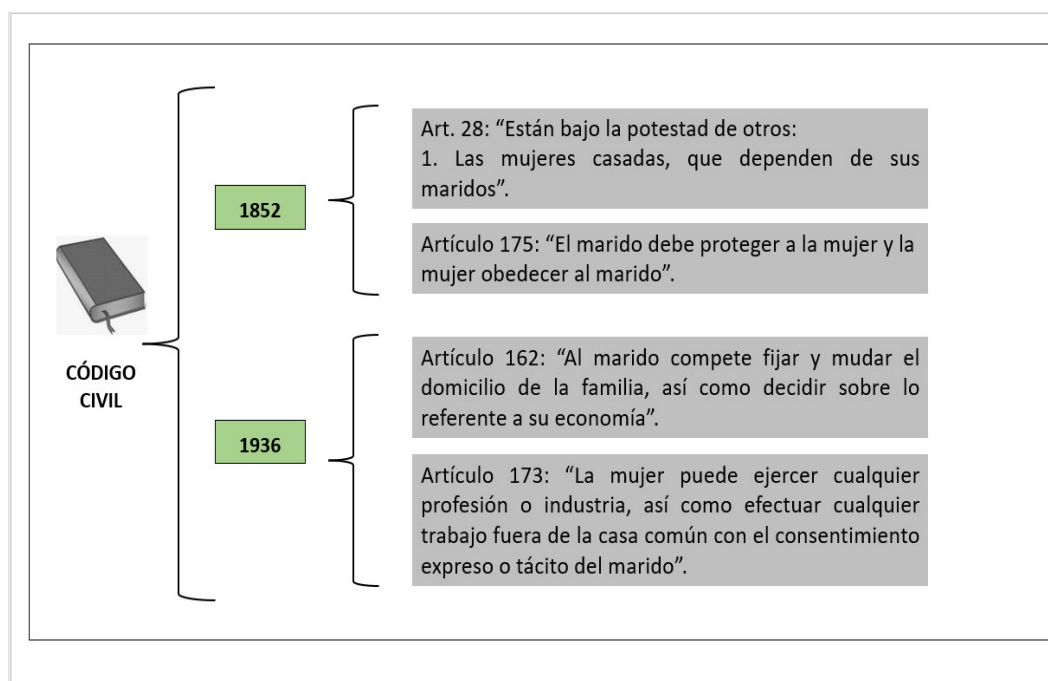


Figura 8. Normas peruanas que reflejan estereotipos de género.

Fuente. Código Civil (1852), Código Civil (1936) de Perú

Después de todo el Derecho no surge de la nada, se aplica en cierto contexto. Ello explica, por ejemplo, las actuaciones judiciales que contienen argumentos estereotipados sobre las mujeres, práctica que ha perennizado la impunidad de actos vejatorios en ciertos casos, tal y como lo confirman los estudios realizados por la catedrática María Candelaria Quispe Ponce (2022), quien señala que los estereotipos de género están normalizados, característica que dificulta su identificación y eliminación (p.403); Roció Villanueva Flores (2021), quien sostiene que el contexto estructural los refuerza (p.24), entre otras estudiosas de la materia.

En los últimos años, este tema ha cobrado relevancia en el estudio de los derechos humanos, al punto que se reconoce —de manera tardía— que las prácticas estereotipadas colocan a las mujeres en situación de inferioridad, que las expone a la violencia y menoscaba sus derechos.

La obligación de los Estados de enfrentar los estereotipos de género es regulada por el primer instrumento internacional con enfoque de género: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer bajo los siguientes términos:

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y de las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de superioridad e inferioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (1979, Artículo 5).

Es importante resaltar que el inciso c) del artículo 10 plantea la eliminación de “todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza [...]”.

El Comité CEDAW, órgano supranacional que supervisa la aplicación de este tratado, ha emitido recomendaciones generales que coadyuvan a interpretarla. Así, la Recomendación General N.º 19 menciona que las “funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción” (párr.11), la Recomendación General N.º 25 señala que una de las obligaciones de los Estados Parte es enfrentar los estereotipos “basados en el género que afectan a la mujer no solo a través de actos individuales, sino también porque se reflejan en leyes, estructuras e instituciones jurídicas y sociales” (párr.7) Asimismo, reconoce que las medidas especiales de carácter temporal se adoptan para eliminar comportamientos estereotípicos que discriminan a la mujer.

En el caso de la Recomendación General N.º 33 reconoce los efectos de los estereotipos en el sistema de justicia (párr. 26) e incide en la importancia de los medios de comunicación para dismantelarlos. Por su parte, la Recomendación General N.º 35, que actualiza la Recomendación General N.º 19, establece el vínculo entre violencia de género, estereotipos y afectación de derechos de las mujeres; de manera específica, concluye en la importancia de aplicar medidas para abordar los estereotipos en tanto causan violencia de género (párr.30).

La Corte IDH tiene un rol clave en el desarrollo teórico de este tema porque en muchas de sus decisiones ha reconocido su repercusión en la vida de las mujeres: ha afirmado que favorece su subordinación social, que son causa de la violencia de género, que impacta en las decisiones de los agentes estatales, y afecta derechos. El acervo jurisprudencial, en este sentido, es amplio, en el Caso González y otras vs. México (2009, párr. 401) reconoce que su uso justifica la violencia. Esta argumentación también se aplica en el caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala (2014, párr. 162-212), y la señala como causa de la actitud negligente de las autoridades. En el Caso I.V. vs. Bolivia (2016, párr. 186), la Corte IDH afirmó que los estereotipos “constituyen de forma consciente o inconsciente la base de prácticas que refuerzan la posición de las mujeres como dependientes y subordinadas” (2016). En el Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (2012, párr. 109) y Fomeron e hija vs. Argentina (2012, párr. 50) mencionó que las consideraciones basadas en estereotipos eran inadmisibles. En el caso Gutiérrez Hernández vs. Guatemala (2017, párr. 169) señaló que “los estereotipos de género son socialmente dominantes y persistentes”. En el Caso Velázquez Paíz y otros vs. Guatemala señala que “son incompatibles con el Derecho internacional de los derechos humanos y se deben tomar medidas para erradicarlos donde se presenten” (2015, párr. 183). En el caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú, 2020 remarca que los estereotipos “distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos” (párr.199).

Asimismo, a nivel regional, la Convención Interamericana Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en su artículo 6, inciso b pone de manifiesto que el derecho a una vida libre de violencia comprende el derecho a ser educada libre de “patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”. En su artículo 8. Inciso b establece el deber de los Estados para modificar los patrones estereotipados sobre hombres y mujeres.

Bajo este sólido marco, ¿Qué ocurre con las mujeres que incursionan en la política? Es simple: son percibidas como personas contra estereotípicas; es decir, como aquellas que transgreden las expectativas sociales, que desafían el orden natural. Sucede esto porque el campo político ha sido construido a partir de lo masculino; por ende, ni es neutral, ni está libre de estereotipos.

Las creencias estereotipadas han dividido, estratificado, segregado y excluido a las mujeres de este campo; si se asocia “mujeres-madres” con “mujeres-incompetentes fuera del hogar” se construyen expresiones como: “las mujeres no están hechas para la política”, “las mujeres deben estar atendiendo a su esposo e hijos”, entre otras. La literatura muestra consenso sobre este aspecto (Decreto Supremo N.º 008-2016-MIMP, 2016; Freindenberg, 2017; Krook & Restrepo, 2016; MIMP, 2017). Para ilustrar este punto, se menciona que, desde los inicios de la República, la acción pública para las mujeres estuvo limitada, por ejemplo, personajes como Simón Bolívar, quien advertía a su hermana, María Antonia, que no se involucre en política porque consideraba que “una mujer debe ser neutral en los negocios públicos. Su familia y sus deberes domésticos son sus primeras obligaciones” (Quintero, 2005).

En esta misma línea argumental, se hace referencia a voces como la de Ricardo Espinoza Medina, quien en su cargo como fiscal interno de la Corte Suprema, emitió dictamen en contra de la petición de María Trinidad Enríquez para obtener el grado de bachiller en jurisprudencia argumentando que “El uno es para la fuerza, para el trabajo, para la lucha, la otra, para el amor, para la armonía y la dicha de la humanidad”(Espinoza, 1891, p. 2); el fiscal Espinoza consideraba que las actividades intelectuales eran incompatibles con el carácter femenino.

María Trinidad Enríquez Ladrón de Guevara es reconocida como la primera peruana en acceder a las aulas universitarias; su solicitud para que pueda matricularse y estudiar en la Universidad San Antonio de Abad del Cusco es aceptada por el gobierno mediante resolución suprema (1874): fue su primera hazaña. Sin embargo, en vida no pudo obtener su grado académico de abogada; emprendió una tenaz batalla, recurrió al Poder Judicial, al Congreso de la República sin resultados. En 1881, el presidente Nicolás de Piérola le concedió una autorización especial para que reciba el grado, pero la precursora no aceptó la gracia presidencial: el reclamo de María Trinidad no era personal, sino durante el largo proceso para obtener la autorización, se convirtió en una demanda para todas las mujeres. En el año 1886, el Congreso deriva su pedido a la Corte Superior de Lima, instancia que finalmente, desestima su solicitud. La Ley 801 que permitió el ingreso femenino a las universidades y la obtención de grados académicos en Perú se promulga en el año 1908. Se la reconoce como precursora de los derechos de las mujeres y primera jurista peruana.

Aun en la actualidad, es fácil identificar discursos y prácticas normalizadas que confirman la vigencia de estos estereotipos y sus graves consecuencias: la sanción social que reciben las mujeres que participan en la vida pública. No debe pasarse por alto que la sociedad comparte un sistema de creencias que valora un modelo de mujer, y reprocha su ausencia del hogar, “su lugar”, ámbito que equivocadamente se cree les corresponde por naturaleza.

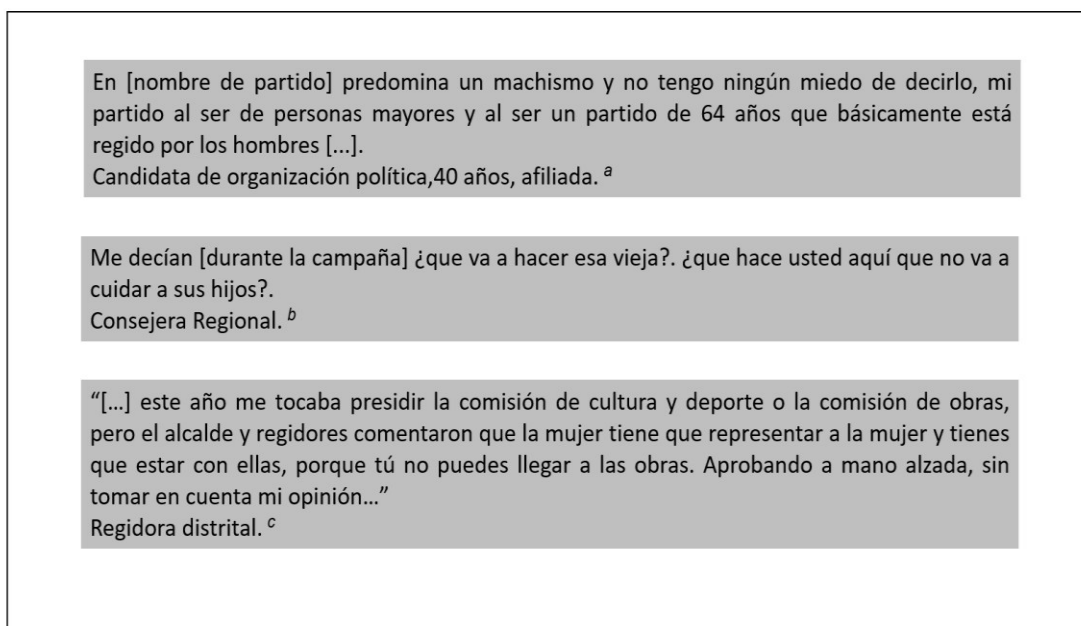


Figura 9. Testimonio de políticas peruanas

Fuente: Datos tomados de estudios realizados por ^aMelgar et al. (2021, p.82), ^bVillar (2015, p.18), ^cRamos (2021, p.50).

Hallazgos de diversos estudios como la sistematización del Proyecto “Promoción de la participación política de las mujeres en el ejercicio del derecho al sufragio y en el uso de mecanismos de vigilancia ciudadana”, el estudio “Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso” y el trabajo de investigación denominado “Acoso político a mujeres autoridades en el Perú: análisis de la evidencia” conducido por ComVoMujer en el año 2015 confirman que los estereotipos de género son un obstáculo principal que enfrentan las mujeres para acceder a cargos en los espacios de toma de decisión. La vigencia de estas ideas son un factor estructural que dificulta a las mujeres jóvenes construir una auténtica representación política en espacios tradicionalmente masculinos, incluso una vez obtenido el liderazgo, las decisiones familiares o de pareja también terminan afectando su participación, como lo precisa el estudio “¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de regidoras jóvenes en Lima”, realizado el año 2010.

Cabe añadir que el acoso se sustenta en relaciones de poder abusivas, porque el “poder ha organizado la vida de las personas e históricamente determinados grupos han ejercido poder sobre otros, y han ostentado un estatus superior” (Gómez, 2022, 93) y en el campo político, el poder se considera patrimonio genérico de los hombres por excelencia. Debe tenerse presente que existe un sistema sexo-género que pone de manifiesto jerarquías y reproduce una distribución desigual de poder en desmedro de lo femenino; en suma, se funda en el androcentrismo, refleja la primacía de lo masculino, sienta las bases de la división sexual del trabajo y coloca a las mujeres lejos del poder (Escalante Herrera y Méndez, 2010; Facio, 1999; Hartmann, 1994; Quintanilla, 2012; Valverde, 2012;).

Bajo esa consideración, el acoso es un instrumento de poder en sí, que “potencia la dominación, otorga más poder a las personas agresoras” (Gómez, 2022, p. 93; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas, 1993); su comisión tiene el objeto de mantener vigentes relaciones jerárquicas que el sistema sexo-género sostiene, que son finalmente: estructuras de poder que generan subordinación sistémica, control, opresión, y dominio (Hernández, 2020, p.102; Bastidas & Torrealba, 2014, p.516) lo que demanda que se utilice el enfoque de género para atender este problema público.

En este contexto, el poder político es concebido como masculino. Las mujeres entonces son percibidas como seres inferiores, sin habilidades, sin poder ni capacidad para sumir cargos de toma de decisiones, carecen de autonomía, racionalidad y liderazgo para intervenir en el campo público; este aspecto genera que se cuestione e invalide la presencia de las mujeres en el campo político (Lagarde, 1996; Otálora, 2018; Patrón, 2000, p.62). Incluso a pesar de que las mujeres tienen preponderancia numérica en la población (INEI,2020) tienen menos poder: su exclusión de ámbitos públicos como el de la política ha sido sistemático (Albaine, 2015, Cerva, 2014, Krook & Restrepo, 2016).

Coincidiendo con Judith Butler, una de las filósofas feministas más reconocidas en el mundo, “el límite y la superficie de los cuerpos están políticamente contruidos” (1993).

Siguiendo a Bareiro y Torres (2009), “la práctica política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión, ni de participación en la toma de decisiones o de consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos” (p.215). El campo político es hostil para las mujeres. Datos del JNE (2020) revelan que en las últimas elecciones extraordinarias, cerca de la mitad de las candidatas han denunciado situaciones de acoso. Ciertamente, no es un tema menor, puesto que como lo señalan Cook & Cusack (2010), “cuando un Estado aplica, ejecuta o perpetúa un estereotipo de género en sus leyes, políticas públicas o prácticas, lo institucionaliza, dándole la fuerza y autoridad del derecho y la costumbre”. Es tiempo de pasar a la acción porque la política no es solo cosa de hombres sino un derecho fundamental para todo ser humano. En una sociedad con relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, no es sorprendente encontrar que cada paso a favor de una sociedad más igualitaria es producto de una lucha por la conquista de derechos.

De allí que los actos de acoso se configuran como un medio para mantener el orden —patriarcal— perdido; favorecen la vulneración de derechos y, finalmente, determinan la exclusión de las mujeres de la política y en general, del espacio público. Cabe añadir que este tipo de violencia es estructural: no representa una anomalía, sino una situación normalizada, (INEI, 2020, p.30).

No es de extrañar que se piense, por ejemplo, que el acoso sea el costo que las mujeres tienen que pagar por participar en la política. Como indica Simone De Beauvoir (1969), “no se nace mujer, se llega a serlo”. Ante este panorama, compromisos adoptados para “que nadie se quede atrás” suenan débiles¹³; mientras tanto, el acoso se incrementa con el fin de impedir la participación política de las mujeres.

2.2 Conocer para actuar: contribuciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La protección frente al fenómeno de acoso ha sido objeto de preocupación tardía por el Derecho Internacional de Derechos Humanos. Hay que subrayar que tanto la Convención sobre Derechos Políticos de las Mujeres (1952), instrumento internacional específico que consagró, por primera vez, derechos esenciales para las mujeres como el derecho al voto, el derecho a ser elegida y a participar de los asuntos públicos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979), considerada en el sistema universal de derechos humanos como la Carta Magna de los derechos de las mujeres, que estableció disposiciones fundamentales sobre los derechos políticos y evidenció que en la esfera política la discriminación es relevante, guardaron inicialmente silencio sobre la violencia existente en el campo político, ignorando su vínculo con los estereotipos y relaciones abusivas de poder ejercidas por los hombres sobre las mujeres.

¹³ Iniciativa impulsada por la ONU que representa el compromiso de los Estados para poner fin a la pobreza, la discriminación, combatir y reducir las desigualdades y sus causas; exige la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y grupos vulnerables; es Principio Rector del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y lema de la Agenda 2030.

Al parecer, se ignoraba que estos hechos no correspondían simplemente al ámbito privado, sino que devenían de factores estructurales que impedían el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres y necesitaban ser abordados, es el caso del acoso. Esta posición denotó, en ese momento, una ceguera a las consideraciones de género, que se fue superando de manera paulatina. Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha procurado cubrir esa deficiencia, y hoy se aprecia una reinterpretación de disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales que sirven de sustento para promover cambios en la legislación nacional y en el diseño de políticas públicas.

2.2.1 Aportes desde la CEDAW y las recomendaciones generales

Cabe añadir que cuando se adopta la CEDAW (1979) ya existían normas que garantizaban la igualdad y prohibían la discriminación por razón de sexo en instrumentos de carácter general. En ese orden de ideas, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, bajo la influencia del movimiento feminista internacional, la elabora teniendo en cuenta una serie de motivos, entre ellos destaca la preocupación por la persistente discriminación de las mujeres, la admisión de que los derechos de las mujeres no eran tomados en cuenta por los Estados, el reconocimiento de que el lenguaje neutro utilizado en las normas era insuficiente, ya que factores culturales impedían ver los derechos de las mujeres como tales (Faccio, 1998). Es notorio, la mayor toma de conciencia sobre la necesidad de una efectiva protección de los derechos de las mujeres, a través de instrumentos específicos, además porque su antecedente, la Declaración para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, aprobada por la Asamblea General en 1967, carecía de mecanismos de control y porque, dada su naturaleza, no era vinculante(obligatoria) para los Estados.

La aprobación de la Convención es trascendente por los siguientes motivos:

- Reconoce sin ambages la histórica desigualdad de poder entre los sexos, el impacto de la cultura y la urgencia de modificar los roles tradicionales de las mujeres y los hombres en la sociedad.
- Define lo que significa discriminación contra la mujer, aspecto conceptual que es adoptado por los Estados parte que lo han ratificado.
- Destierra la idea de que la situación de discriminación de las mujeres es un asunto interno de los Estados parte, por el contrario, contribuyó a que se visualice como un problema global que debe ser condenado.
- Evidencia que las mujeres tienen derechos y sobre todo, que estos estaban ocultos en la generalización masculina dentro del cuerpo jurídico internacional.
- Establece un programa de acción ineludible porque determina las obligaciones concretas que deben asumir los Estados para eliminar y prevenir la discriminación en diversas áreas, lo que incluye la obligación de eliminar los estereotipos. Al respecto, los gobiernos deben elaborar informes periódicos mostrando los avances en la aplicación de la Convención.
- Fomenta la expansión de los derechos de las mujeres e inspira la formulación de normas a nivel mundial; en suma, estableció las condiciones necesarias para buscar la igualdad entre mujeres y hombres.
- Incide, en el artículo 4, en la adopción de medidas temporales para acelerar la igualdad; en el artículo 7, puntualiza en la adopción de medidas para eliminar la discriminación en la vida política y pública del país; y, en el artículo 8, exhorta a adoptar medidas para garantizar la representación de las mujeres en el plano internacional y en las organizaciones internacionales.
- Conformó un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, compuesto por expertas/os que examinan las medidas impulsadas por los Estados parte para hacer efectiva la Convención y su nivel de progreso; del mismo modo, plantean recomendaciones específicas a los países, y generales, a la Asamblea General, por medio del Consejo Económico y Social.

- Su protocolo Facultativo, aprobado el año 1999, estableció dos procedimientos para garantizar los derechos: el procedimiento de comunicaciones individuales y el procedimiento de investigaciones graves o sistemáticas a los derechos de las mujeres.

La obligación estatal de prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres poco a poco se ha ido reconociendo; en palabras de la catedrática Krupskaya Ugarte (2011) “los derechos de las mujeres han ido ganando espacio” (p.46). Pero precisiones sobre el vínculo entre violencia y participación política llegarían todavía después, a través de las recomendaciones generales del Comité CEDAW, las cuales han aclarado y ampliado algunas de las disposiciones de la Convención, como ha sido el caso de la violencia, tema que no se mencionó originalmente, pero que ahora forma parte de su ámbito de protección.

En efecto, el Comité citado empieza, tímidamente, en el año 1989 a referirse a la violencia y lo aborda en la Recomendación General N.º 12. En dicha recomendación incluye un seguimiento de la violencia que sufren las mujeres, con lo que supera la limitación inicial del texto original, que no la contemplaba. Sin un aporte más amplio de carácter conceptual, solicita a los Estados que “incluyan en sus informes periódicos información sobre la legislación vigente” para proteger a las mujeres de la violencia en la vida cotidiana, así como información sobre los servicios de apoyo, datos estadísticos y otras medidas relacionadas con el tema.

Tres años después, realiza una contribución valiosa, y precisa claramente en la Recomendación General N.º 19 sobre “La violencia contra la mujer” del año 1992 que existe un vínculo directo entre la discriminación de género, la violencia y la vulneración de derechos humanos, y por primera vez reconoce que contribuye a “su escasa participación en política”. Esta recomendación es desarrollada con profundidad porque incluye antecedentes, comentarios generales, observaciones sobre disposiciones concretas de la Convención, y recomendaciones puntuales, lo que permite identificar con claridad la postura teórica y jurídica que postula.

Con esta interpretación se cubre el vacío existente en su formulación inicial, y sirve de sustento a las medidas jurídicas de prevención y protección impulsadas por los Estados para proteger a las mujeres, así como para obtener los resultados esperados. Exhorta a la capacitación del personal e involucra a los medios de comunicación en el respeto y promoción de los derechos de las mujeres. Remarca que la Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades. Otro aspecto por destacar de esta Recomendación es la mención a la responsabilidad que tienen los Estados de “actuar con la debida diligencia para impedir, investigar o sancionar la vulneración de derechos de las víctimas”.

En la Recomendación General N.º 23 sobre “Vida política y pública” del año 1997, el Comité define lo que concibe como participación en estos ámbitos, afirma que “abarca todos los aspectos de la administración pública, la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local, aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas, los consejos locales y actividades de las organizaciones como son los partidos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida política y pública”; otro aspecto fundamental es que las expertas reconocen que las políticas y decisiones donde únicamente participan los hombres, reflejan solo una parte de la experiencia y las posibilidades humanas.

El Comité es consciente de la existencia de barreras que afectan la participación de las mujeres, tales como los valores culturales, las creencias religiosas, la dependencia económica de las mujeres, el analfabetismo, la doble jornada laboral, alude también a la existencia de estereotipos de género; pero en la argumentación aún existía una barrera que no reconocía: la violencia en el ámbito político.

Pasarían muchos años para que la Recomendación General N.º 35 sobre “La violencia por razón de género contra la mujer” del año 2017 identifique que “la violencia está basada en el género”, que se produce en todas las esferas de interacción humana, y que reconozca que la legislación en este campo es inexistente, inadecuada o mal implementada. Ofrece un aporte valioso cuando “identifica las prácticas tradicionales nocivas y los delitos cometidos contra las políticas como formas de violencia por razón de género y las atribuye a factores culturales, ideológicos y políticos”. Destaca el impacto de la Recomendación General N.º 19 en las mejoras jurídicas y políticas que adoptaron los Estados. Visibiliza la violencia que se perpetra en entornos digitales y profundiza en la “responsabilidad estatal por actos u omisiones de agentes privados”.

Cuadro 4.

Evolución del tratamiento jurídico del acoso en las recomendaciones generales del Comité CEDAW

Año	Recomendación General	Descripción
1989	Recomendación General N.º 12 “La violencia contra la mujer”.	Se insta a los Estados a que incluyan información sobre legislación, servicios y datos estadísticos en materia de violencia.
1992	Recomendación General N.º 19 “La violencia contra la mujer”.	Se reconoce una conexión directa entre la discriminación, la violencia basada en el sexo y la vulneración de derechos humanos y, por primera vez, se reconoce que contribuye a su escasa participación en política.
1997	Recomendación General N.º 23 “Vida política y pública”.	Señala las barreras que afectan la participación de las mujeres; no reconoce al acoso como una de ellas.
2017	Recomendación General N.º 35 “La violencia por razón de género contra la mujer”.	Señala que la violencia contra las mujeres está basada en el género y cita las prácticas nocivas y los delitos contra las políticas como formas de violencia.

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

En lo que respecta al caso peruano, lo más notable en cuanto a los avances en la participación política de la mujer, y su asociación progresiva con el finales del Comité CEDAW, que se resumen y analizan a continuación de forma cronológica.

Primer informe periódico del Perú (1990): El Estado peruano reconoció que la baja participación de las mujeres no correspondía con su proporción numérica en la población, y que además, no se disponía de datos sobre las pautas de votación de hombres y mujeres, aspecto que se veía perjudicado por la situación económica del Perú y el terrorismo que limitaba las capacidades del Estado. El Comité destacó que la presencia de mujeres en situaciones de tensión nacional beneficiaba tanto a la igualdad como al desarrollo nacional.

Segundo informe periódico del Perú (1995): El Estado peruano reconoció que la participación política de la mujer era mínima y avanzaba con lentitud, pero señaló que la crisis económica y la violencia política había favorecido su incursión en puestos de alto nivel en los partidos políticos. El Comité observó que no se proporcionaban datos estadísticos, lo que impedía conocer la situación real de las mujeres en el país. Recomendó que el Gobierno reforzara la Comisión Permanente sobre los Derechos de la Mujer y el Niño para impulsar las políticas destinadas a mejorar la situación de las mujeres.

Tercer y Cuarto informes periódicos combinados del Perú (1998): El Comité hizo énfasis en la diferencia entre las medidas de protección y las medidas especiales de carácter temporal. Recomienda impulsar medidas para promover el acceso de las mujeres a cargos de dirección; además, solicita al Estado información sobre el impacto de la cuota de 25 % en la lista de candidaturas en el acceso de las mujeres al Congreso de la República.

Quinto informe periódico del Perú (2002): El Comité reconoció que el establecimiento de una cuota mínima de 30 % en la lista de candidatos había sido un paso positivo, pero admitió que esa medida no era suficiente para garantizar la representación de las mujeres en el Congreso, en el Poder Judicial y en los niveles más altos de la dirección política y administrativa del país. Recomienda adoptar medidas especiales de carácter temporal, así como campañas de sensibilización y programas de capacitación.

Sexto informe periódico del Perú (2007): El Comité, pese a que considera positivas las medidas impulsadas para mejorar la representación de las mujeres, recomienda que se ejecute un plan estratégico para mejorar la participación de las mujeres en cargos públicos y que se realicen actividades de concienciación sobre la importancia que tiene para el conjunto de la sociedad la participación de la mujer en la adopción de decisiones.

Séptimo y Octavo informes periódicos combinados del Perú (2014): El Comité reconoce las iniciativas para incrementar la participación de las mujeres en el campo político, y pone énfasis en la existencia de la propuesta normativa para prevenir el acoso; pero muestra su preocupación por la presencia de estereotipos de género que limitan su participación y los actos de acoso que sufren las mujeres políticas por parte de sus colegas y autoridades ((p.8). Así, hace un llamado para que el Estado peruano adopte medidas legislativas frente al acoso, combata los roles tradicionales, y empodere a las mujeres.

Noveno informe periódico del Perú (2022): Por un lado, el Comité considera que la aprobación de la Ley N.º 31155 es positiva, pero expresa su inquietud por los obstáculos estructurales que enfrentan las mujeres, la presencia de estereotipos discriminatorios y el aumento del acoso político contra las mujeres, en gran medida con impunidad para los responsables. Sugiere adoptar medidas para hacer frente a los estereotipos y prácticas discriminatorias dentro de los partidos políticos, así como reforzar las políticas para prevenir el acoso y las amenazas en contra de las mujeres políticas, especialmente reforzando los mecanismos de presentación y seguimiento de denuncias y previniendo en el debate público la violencia de género contra las mujeres políticas, incluso en línea.

2.2.2 Aportes desde la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y otras resoluciones

En 1993, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada mediante Resolución de la Asamblea General 48/104, reconocida como el primer instrumento internacional dedicado a este tema, confirma la necesidad de reforzar y complementar la CEDAW para eliminar la violencia contra la mujer. A continuación, se presentan algunos aspectos a tener en cuenta:

- Reconoce el sustrato cultural de la violencia contra la mujer y admite que es una manifestación de relaciones de poder desiguales. De esta manera, la Declaración se convierte en un texto fundamental para comprender un problema que no se había tomado en cuenta.
- Desarrolla uno de sus aspectos más importantes, como es el reconocimiento de que la violencia impide la igualdad y la aplicación efectiva de la CEDAW.
- Aunque no señala el concepto de violencia de género, sí define el significado de violencia contra la mujer y sus manifestaciones. Un aspecto que debe destacarse es que admite que puede producirse en espacios públicos.
- Sitúa la violencia como una cuestión de derechos humanos, en tanto declara que “las diferentes formas de violencia ejercida contra las mujeres son violaciones de los derechos humanos”; sin duda, esto posiciona el tema como un problema de carácter público y no privado.

- Exige a los Estados que actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia. Afirma de manera tajante que los Estados no pueden alegar ninguna tradición, costumbre o consideración religiosa para no cumplir con su obligación de erradicar los actos de violencia.
- Insta a los gobiernos a elaborar planes nacionales, a sancionar a los que cometan actos de violencia, a promover servicios y asistencia especializada para las mujeres, a investigar la efectividad de las medidas, a aplicar un enfoque preventivo y asignar presupuesto para ejecutar las acciones, además de incidir en una formación sensible a las necesidades de las mujeres.
- Muestra su alarma por el hecho de que la violencia está impidiendo que las mujeres alcancen la igualdad jurídica, social, económica y política, si bien no profundiza en estos puntos, vuelve a ser pionera en este aspecto, debido a que antes de ella no se había abordado el vínculo entre la igualdad política y la violencia.

Transcurrirían muchos años de lucha sostenida por las propias excluidas para que tratados del sistema universal de derechos humanos consideren el fenómeno de acoso como una barrera para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Su desarrollo lento evidencia la ausencia de prohibición expresa a su práctica, en convenciones, recomendaciones generales, opiniones consultivas, estudios e instrumentos jurídicos.

Durante la primera década del siglo XXI, la Asamblea General de las Naciones Unidas tiene un rol activo y expide una serie de resoluciones sobre la violencia y sus causas. Es en la Resolución 66/130 sobre Participación Política de la Mujer, expedida en el año 2011, que por primera vez a nivel supranacional se asocia de manera específica la participación política de las mujeres con la violencia.

Cuadro 5.

Evolución del tratamiento jurídico del acoso en las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas

Resoluciones	Descripción
58/142. Sobre la participación de la Mujer en la Política. 58. ^a sesión plenaria. 22.12.2003	Insta a los Estados a “contrarrestar las actitudes sociales negativas con respecto a la capacidad de la mujer de participar en pie de igualdad en el proceso político que contribuyen a que haya pocas mujeres entre quienes adoptan decisiones políticas en los planos local, nacional e internacional”.
60/136. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. 60. ^a sesión plenaria. 16.12.2005	Establece que la “premisa central del análisis de la violencia contra la mujer en el marco de los derechos humanos es que las causas específicas de dicha violencia y los factores que incrementan el riesgo de que se produzca están arraigadas en el contexto general de la discriminación sistémica por motivos de género contra la mujer”.
64/137. Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. 64. ^a sesión plenaria. 8.12.2009	Reconoce que la “violencia contra las mujeres constituye una violación generalizada del disfrute de los derechos humanos”. Insta a “evaluar y analizar los efectos de las leyes, normas y procedimientos vigentes en relación con la violencia contra la mujer y las causas de la baja tasa de denuncias”, Asimismo, “exhorta a incorporar en la legislación, según proceda, medidas encaminadas a prevenir la violencia contra la mujer”.
65/187. Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. 65. ^a sesión plenaria. 21.12.2010	Manifiesta su preocupación “por la proliferación de la violencia contra las mujeres en todas sus distintas formas y manifestaciones a escala mundial”. Exhorta a “promover el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros, a fin de mejorar las iniciativas nacionales para eliminar la violencia contra las mujeres”.
66/130. Sobre la participación política de la Mujer. 66. ^a sesión plenaria. 19.12. 2011	Alienta a “investigar las denuncias de actos de violencia, agresión o acoso perpetrados contra mujeres elegidas para desempeñar cargos públicos y candidatas a ocupar cargos políticos, crear un entorno de tolerancia cero ante esos delitos y, para asegurar que los responsables rindan cuentas de sus actos, adoptar todas las medidas necesarias para enjuiciarlos”.

67/144.Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. 67.ª sesión plenaria. 20.12.2012	Reconoce la necesidad de “evaluar y analizar los efectos de las leyes, normas y procedimientos vigentes en relación con la violencia contra la mujer e insta a incorporar en la legislación, según proceda, medidas encaminadas a prevenir la violencia y proteger a las mujeres que están expuestas a la violencia”.
---	---

Fuente. Datos elaborados por la suscrita

2.2.3 Aportes desde diversas conferencias mundiales

Siguiendo con el análisis, se identifica otras conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas donde se han generado documentos, declaraciones y programas de acción con compromisos gubernamentales y objetivos relacionados con el objeto de la investigación. Así, destacan las Conferencias Mundiales sobre la Mujer que incidieron en la elaboración de estrategias por parte de los gobiernos. Desde sus inicios, abordan la situación de las mujeres en el ejercicio del poder.

Sin embargo, es la III Conferencia, la de 1985, la que destaca la necesidad del Estado y de los partidos políticos de adoptar medidas legislativas y administrativas para asegurar la participación política de la mujer en los tres poderes del Estado, el Ejecutivo, legislativo y judicial, y a nivel nacional y local orientado a lograr una representación equitativa. Del mismo modo, amplía este pedido a otras organizaciones como los sindicatos; Un aspecto a resaltar es que llama la atención sobre la urgencia de generar “conciencia pública de los derechos políticos de la mujer” (párrafo 90). Si bien hace referencia a la violencia como un problema social y situación de especial interés, no la vincula al campo político.

Un decenio después, en el año 1995, se celebra la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que marcó un hito importante porque institucionaliza el enfoque de género como guía de las políticas públicas e identifica la “violencia contra la mujer” y “la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones” como áreas de especial preocupación.

Es relevante porque reconoce que las mujeres pueden ser vulnerables a actos cometidos por personas que ocupan cargos de autoridad. Además de ello, identifica “las modalidades tradicionales de partidos y estructuras gubernamentales como un obstáculo para la participación de la mujer en la vida pública”. Señala también que la proporción tan baja de mujeres en cargos de posición “obedece a la existencia de barreras tanto estructurales como ideológicas” e “insta a adoptar medidas positivas, fortalece mecanismos para vigilar el acceso de la mujer”, así como a desarrollar estrategias de comunicación. Sin embargo, pese a los avances descritos, no menciona una medida concreta frente al acoso político.

Cuadro 6.

Evolución del tratamiento jurídico del acoso en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer

Año	Alcances
1975	Aprueba metas para el acceso equitativo a la participación política. No hubo referencia explícita al tema de violencia. Fue realizada en México.
1980	Aborda la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, basado solo en un enfoque desde la salud. Fue realizada en Copenhague.
1985	Plantea medidas para mejorar la situación de las mujeres en el campo político y si bien aborda la violencia desde un marco de los derechos humanos, no la asocia al campo político. Fue realizada en Nairobi.
1995	Reconoce que las personas agresoras pueden ser aquellas que ocupan puestos de autoridad y reconoce que la infrarrepresentación de las mujeres se debe a la presencia de barreras estructurales como ideológicas. Fue realizada en Beijing.

Fuente. Datos elaborados por la suscrita

Por su parte, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993, además de reconocer que “los derechos humanos de la mujer y la niña son parte integrante, inalienable e indivisible de los derechos humanos universales” insta a los Estados a “adoptar medidas para erradicar conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales”. Expresamente, deplora la violencia que se da en la vida privada y pública de las mujeres.

Incluso la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo del año 1994, que tuvo como objetivo la reducción de las tasas de crecimiento demográfico, incluye un capítulo sobre igualdad y equidad entre los sexos, en el que específicamente, insta a adoptar medidas para eliminar la desigualdad lo antes posible, así como a crear mecanismos para que las mujeres participen en todos los niveles del proceso político y de la vida pública en cada comunidad y en la sociedad, y a eliminar prácticas que discriminen y empleen la violencia contra ellas.

El año 2000, en la Cumbre del Milenio, 188 países plantearon ocho objetivos con la creencia de que serían alcanzados en el año 2015; el objetivo tercero de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM] apuntó a “promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”. Con precisión, reconoce que no se escatimarán esfuerzos por promover la democracia y el respeto de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos; asimismo, menciona la lucha contra “todas las formas de violencia contra la mujer”.

Al término del periodo de los ODM, se puede señalar que algunas de las metas globales fueron alcanzadas, pero el empoderamiento político de las mujeres fue un objetivo común inalcanzable. Ciertamente, las principales brechas de género están en este tema.

Bajo ese contexto, el 25 de septiembre de 2015, 193 países suscribieron un acuerdo internacional para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible articulada en torno a 17 objetivos y 169 metas, los cuales reemplazaron a los ODM. La Agenda 2030 aprobada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas es una agenda amplia y ambiciosa cuya capacidad de transformar la realidad va a depender de cómo se concrete a través de políticas públicas capaces de situar la justicia, sostenibilidad y la equidad en el centro de la toma de decisiones.

Los países, incluyendo el Perú, tienen quince años para alcanzar los objetivos y superar los desafíos globales identificados. En cuanto a este punto, la Agenda 2030 incorpora en su quinto objetivo “el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas” para ese año. Si bien no existe ninguna mención al tema de violencia en el campo político, presenta una meta relevante en torno a los derechos políticos en el indicado ODS 5: “Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública”.

2.2.4 Aportes desde la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

En el contexto regional, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el proceso de internacionalización de los derechos humanos permite apreciar los avances en materia de derechos políticos: desde el año 1948 se cuenta con la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, que reconoce el derecho a la igualdad política de la mujer; pero al igual que en el sistema universal, el acoso contra las mujeres en el campo político no fue objeto de interés inicial.

Por ello, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ([Convención de Belém do Pará],1994) es de significativa importancia porque refleja el convencimiento de que el desarrollo individual y social, así como la participación plena de las mujeres no será posible si continua la violencia contra ellas, la que cataloga como una ofensa a la dignidad humana. Constituye un hito en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos porque aborda de manera específica la violencia contra las mujeres, Reconoce que la violencia expresa relaciones abusivas de poder y vulnera los derechos humanos. La aprobación de la Convención es trascendente por los siguientes motivos:

- Amplía la definición de violencia, al reconocer que la violencia contra las mujeres sucede por razón de su género y no como lo establece la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, basada en la pertenencia al sexo femenino. Recuérdesse que género no es sinónimo de mujer.
- Consagra de manera explícita el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito público y establece su vínculo con el goce de todos los demás derechos. Precisa que ello incluye el derecho a no ser discriminada “y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados y prácticas culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”.
- Visibiliza que la violencia se produce no solo en el ámbito familiar — donde los Estados han avanzado más por erradicarlo— sino en dos ámbitos más: en la comunidad y en el ámbito del Estado, cuando no la sanciona o la tolera en su normativa y en las políticas que diseña.
- A partir de su adopción, los Estados deben —porque es vinculante— actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencias, además de adoptar, sin dilación y por todos los medios apropiados, políticas y normas internas orientadas a prevenirla, sancionarla y erradicarla, así como abolir o reformar aquellas que la toleren o perpetúen.
- Plantea bases conceptuales y estándares jurídicos que han guiado, inspirado y fortalecido las legislaciones y las políticas públicas de diversos países.
- Propone mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como estrategia fundamental para luchar contra la violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.
- Establece obligaciones preventivas, aunque es objeto de crítica, porque determina que tengan aplicación progresiva por parte de los Estados, entre las que se encuentra aquellas referidas a la modificación de los patrones socioculturales de hombres y mujeres; a la recopilación de datos; al involucramiento de los medios de comunicación, y a la capacitación al personal que aplicará la ley o las políticas que se impulsen sobre esta temática.

- Establece tres mecanismos de protección (control) para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, y de cumplimiento de las obligaciones de los Estados: plantea la inclusión de las medidas que se impulsen en los informes anuales que se remiten a la Comisión Interamericana de Mujeres; hace posible la interposición de denuncias o quejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instancia que puede elevarlo a la Corte IDH; establece que los Estados parte pueden requerir “opinión consultiva sobre la interpretación” de alguna disposición del tratado. Estas pueden presentarse de manera individual, grupal o por parte de organismos no gubernamentales legalmente reconocidos por los Estados.

En el año 2004, se conforma el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará - MESECVI, para analizar los avances y retrocesos de los Estados en la aplicación del tratado. Este mecanismo refleja el compromiso de los Estados de contar con “una metodología de evaluación multilateral, sistemática y permanente de la Convención”. Está conformado por un órgano político: la Conferencia de los Estados parte, y un órgano técnico: el Comité de Expertas (CEVI).

Este Comité elabora un cuestionario que remite a las Autoridades Nacionales Competentes, para su respuesta; posteriormente, emite un Informe Hemisférico y por país. En este contexto, son tres los Informes Hemisféricos que se han elaborado; los cuales se analizan considerando la temática objeto de la presente tesis. A continuación se señalan de manera cronológica:

- *Primer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belem do Pará (2008)*: El CEVI señala que los gobiernos no entienden la “noción amplia de la violencia contra la mujer” y que existe una concentración de esfuerzos centrada en aquella perpetrada en el ámbito privado: en la “violencia familiar”; advierte que algunas normas son genéricamente neutras, y constata la ausencia de políticas públicas sobre la materia. El acoso, sin duda, no se percibía como un tipo de violencia en aquel momento, tampoco se advirtió que era necesario visibilizar las necesidades de las mujeres políticas, como sí sucedió con otros grupos, como por ejemplo, las mujeres refugiadas, las mujeres con discapacidad; el tema no estaba en la agenda, lo cual permite comprender que en el cuestionario no se preguntara sobre ello, pero tampoco fue reportado por los gobiernos, quienes podían haberlo hecho, como sucedió con otras modalidades de violencia que ocurren en el ámbito comunitario y estatal.
- *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belem do Pará (2012)*: La OEA reconoce que la violencia obstaculiza la democracia y afecta el derecho de las mujeres a participar en la política, y desde el CEVI se reconoce los esfuerzos de los gobiernos por armonizar su legislación con las disposiciones de Belém do Pará y se insta a proseguir con dicho propósito; declara que el diseño de la política pública estaba incompleto, en tanto, los Estados que ya contaban con planes o los estaban elaborando, no disponían de un mecanismo de evaluación concreto; en esa línea, los insta a adoptar estos mecanismos, además de impulsar la sanción a aquellos funcionarios que no cumplan con su implementación. Aún no se reconoce el acoso como un problema público, mientras que la violencia simbólica, la violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes durante desastres naturales o la violencia sexual cometida en hospitales, centros educativos o en establecimientos penitenciarios, la violencia en conflicto armado son objeto de atención.

- *Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belem do Pará (2017)*: A diferencia de los otros informes, el análisis se ve fortalecido porque se realiza desde una mirada preventiva (general y especial) ,y desde este punto de vista, se muestra los logros y obstáculos que se tiene en torno a la materia. En consecuencia, el CEVI insta a los Estados parte a impulsar legislación y políticas públicas para prevenir conductas, prácticas culturales o discriminatorias que se basen en la subordinación de las mujeres respecto a los hombres. Las expertas ofrecen planteamientos conceptuales importantes porque inciden en los patrones socioculturales, reconocen que existe un "entorno sociocultural patriarcal", recalcan la importancia de analizar los factores estructurales; ponen de manifiesto el arraigo de las masculinidades hegemónicas y las actitudes misóginas como impulsores de la violencia, y, sobre todo, prestan especial atención a las consecuencias de los estereotipos de género. Tales aportes no se habían desarrollado con tanta profundidad. En cuanto al tema de acoso político, aunque se reconoce la existencia de violencia en el ámbito político, y se hace referencia a esta problemática en una de las preguntas del cuestionario en las que se solicita información sobre el número de sentencias y, en el desarrollo del informe se nombra a la Declaración sobre violencia y acoso político, sin embargo, puede afirmarse que el proceso de relevamiento de esta modalidad de violencia aún no se aborda de manera exhaustiva.

2.2.5 Aportes desde la Declaración sobre violencia y acoso político contra las mujeres

En el año 2015 las autoridades nacionales competentes del MESECVI adoptan en Lima la “Declaración sobre violencia y acoso político contra las mujeres”, en el marco de la Sexta Conferencia de los Estados parte de la Convención de Belém do Pará.

La elaboración de la Declaración tiene en consideración la norma boliviana, la “Ley N.º 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres”, otras medidas normativas impulsadas por diversos países de la región, y las sugerencias del Primer y Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará del MESECVI que alertaba sobre la urgencia de plantear medidas a este respecto, Esta declaración es reconocida como el primer acuerdo regional sobre la materia. Entre sus sustantivas contribuciones se encuentra que:

- Evidencia las múltiples manifestaciones del fenómeno sufridas por las mujeres en el ámbito de la política como en las instituciones estatales, en los recintos de votación, en los partidos políticos, en las organizaciones sociales, en los sindicatos, y a través de los medios de comunicación.
- Precisa que esta situación las desalienta a seguir en la carrera política.
- Reconoce la necesidad de definir el fenómeno y lo nombra como violencia y acoso político contra las mujeres.
- Reconoce la responsabilidad estatal de desarrollar cambios normativos y culturales a través del diseño de políticas, de la adopción de normas, la implementación de programas, el fomento de investigaciones y de talleres de capacitación para su prevención, atención, protección y erradicación.
- Promueve a los partidos políticos, las organizaciones políticas, sociales y sindicatos a la creación de sus propios instrumentos y mecanismos internos para erradicar este fenómeno.
- Alienta a los medios, empresas publicitarias y redes sociales a que elaboren o incluyan en los códigos de ética el tema de la violencia y el acoso político que se ejerce contra las mujeres.
- Afirma que la tolerancia hacia la violencia contra las mujeres en la sociedad invisibiliza la violencia.
- Reconoce que no bastan las cuotas para alcanzar la paridad política.

2.2.6 Aportes desde la Norma marco sobre la Democracia Paritaria

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño, organismo regional integrado por parlamentos nacionales, que defiende la democracia representativa y participativa y los derechos humanos, aprueba la “Norma marco sobre la Democracia Paritaria” (2015). Es una guía orientadora para los Estados que aspiran a ser más justos e inclusivos y que buscan fomentar sociedades paritarias, con miras a consolidar una democracia paritaria. Presenta los siguientes aportes en materia de acoso:

- Reconoce que es un fenómeno que se está extendiendo en la región.
- Incluye como un principio rector la “libertad de acción y autonomía”, lo que supone desterrar todo tipo de violencia.
- Incide en la responsabilidad del Estado de fomentar la prevención, así como la erradicación del acoso y la violencia política en todos los niveles territoriales y en todos los poderes del Estado, a través de reformas institucionales, legislativas y elaboración de planes integrales.
- Insiste en la responsabilidad que tienen los partidos y las organizaciones políticas en este tema.
- Precisa que los Estatutos partidarios y reglamentos de las organizaciones políticas y candidaturas independientes deben respetar, en la dimensión organizacional: la creación de mecanismos para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres con la función de diseñar y difundir contenidos sobre acoso y violencia política, entre otras funciones; en la dimensión electoral: la adopción de medidas para prevenir y sancionar los actos de acoso y de violencia política hacia las mujeres, tanto durante las campañas como durante su gestión política; y la prohibición de la presentación de candidaturas de personas condenadas, con sentencia firme, por violencia por razón de género, por acoso o violencia política hacia las mujeres o por incumplimiento de deberes relativos a la asistencia familiar.

Señala que en la dimensión funcional: los procesos de formación considerarán medidas para prevenir el fenómeno, así como para que las mujeres puedan enfrentarse a situaciones de ese tipo.

2.2.6 Aportes desde la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política

Resulta relevante mencionar que, en el año 2017, el Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belém do Pará aprobó la “Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política”, instrumento valioso que, con el objeto de armonizar las legislaciones nacionales con la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, plantea los siguientes aportes:

- Define el fenómeno como “violencia contra las mujeres en la vida política”, evidencia que está basada en el género y que tiene como objetivo o resultado impedir a las mujeres total o parcialmente gozar de sus derechos políticos; asimismo establece diversas manifestaciones de acoso y consagra el derecho de las mujeres a una vida política libre de violencia.
- Plantea un concepto amplio de vida pública y política, lo que permite extender la protección a las candidatas y a las mujeres designadas para ocupar un cargo público, por ejemplo.
- Incluye el estándar de debida diligencia como principio rector.
- Reconoce que la violencia en la vida política puede ocurrir en el ámbito familiar, la cometida por la pareja; en el ámbito público, la cometida por partidos políticos, medios de comunicación, y en el ámbito estatal, la perpetrada por personas que ocupan cargos en el gobierno.
- Asocia la prevención de la violencia como una condición para alcanzar la paridad política.

- Establece una lista de obligaciones concretas para los mecanismos nacionales de las mujeres: protocolos para distintos niveles de gobierno, servicios especializados de atención y fomento de investigaciones; así también para los órganos electorales, partidos políticos, organizaciones de representación política y medios de comunicación.
- Asimismo, delimita unos estándares mínimos que permiten mejorar los marcos de intervención, plantea que el Estado actuará con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra las mujeres en la vida política.
- Reconoce que es obligación de los Estados erradicarlo porque su eliminación es condición esencial para la democracia y la gobernabilidad en el hemisferio.
- Plantea fortalecer el enfoque de prevención y lo incorpora como principio rector.
- Señala que su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional de los Estados.

En 2019, la Comisión Interamericana de Mujeres aprueba el “Protocolo Modelo para Partidos Políticos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política”, documento que desarrolla pautas para los partidos políticos en materia de prevención, atención y erradicación de este fenómeno.

2.2.7 Aportes desde los consensos políticos regionales

Es necesario mencionar que el marco normativo internacional en la región estuvo impulsado por una serie de consensos políticos regionales que incluyeron el tema en la agenda pública regional e instaron a los gobiernos a impulsar medidas para enfrentar el acoso político. Así, en el marco de la X Conferencia Regional se firma el Consenso de Quito, que reconoce por primera vez el acoso político que sufren las mujeres y compromete a los Estados a:

Adoptar medidas legislativas y reformadoras institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que accedan a puestos de decisión por la vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos. (2007, Punto 25, inciso x).

El Consenso de Brasilia adoptado el año 2010 incide en la necesidad de “ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder”. Por ende, insta a “incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de las políticas en todos los ámbitos del poder público” (Númeral 3); del mismo modo, insta a “adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados” (Númeral 4).

Años después, el Consenso de Santo Domingo (2013) incide en la importancia de “la implementación de legislación para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política y administrativa contra las mujeres que acceden por vía electoral o designación a puestos de decisión de cualquier nivel” (Cap. E, sobre “Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres para la participación política y la toma de decisiones”; Númeral 105).

En esta línea, la Estrategia de Montevideo (2016), hoja de ruta para el cumplimiento de los compromisos regionales y mundiales reconoce como uno de los nudos estructurales que afecta la igualdad a la “concentración del poder y existencia de relaciones jerárquicas en el ámbito público” (Númeral B); admite que alcanzar la igualdad, parte por transformar los patrones culturales patriarcales y violentos. En esa línea, entre las medidas que propone está promulgar leyes que garanticen el derecho a una vida libre de violencia (Medida 1.d) y “apoyar el liderazgo de las mujeres en organizaciones políticas, impulsando la participación democrática paritaria, el fortalecimiento institucional” (Medida 3.a).

Resulta importante hacer notar que el Compromiso de Santiago del año 2020 “incide en la adopción de políticas, planes de acción integrales y multisectoriales, y programas educativos de sensibilización, para prevenir, atender, sancionar y erradicar las diferentes formas de violencia y discriminación por razón de género contra las mujeres en los ámbitos privado, público, político, económico, institucional, simbólico” (Númeral 6) y condena la violencia política (Númeral 12). El Compromiso de Buenos Aires del año 2020 lo aborda de manera genérica.

Cuadro 7.

Evolución del tratamiento jurídico en las Conferencias regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Año	Alcances
2007	X Conferencia Regional. El Consenso de Quito incide en “medidas legislativas y reformadoras institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que accedan a puestos de decisión por la vía electoral o por designación, en partidos y movimientos políticos” (CEPAL, 2007).
2010	XI Conferencia Regional. El Consenso de Brasilia incide en “medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados” (CEPAL, 2010).
2013	XII Conferencia Regional. El Consenso de Santo Domingo incide en “promulgar e implementar legislación para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política y administrativa contra las mujeres que acceden por vía electoral o designación a puestos de decisión de cualquier nivel”.
2016	XIII Conferencia Regional. La Estrategia de Montevideo incide en apoyar los liderazgos femeninos en el campo política y promulgar normas que garanticen una vida libre de violencia (CEPAL, 2016).
2020	XIV Conferencia Regional. El Compromiso de Santiago condena la violencia política e incide en la “adopción de políticas para prevenir, atender, sancionar y erradicar las diferentes formas de violencia y discriminación por razón de género contra las mujeres en diferentes ámbitos privado, público, político, económico, institucional, simbólico” (CEPAL, 2020).
2022	XV Conferencia Regional: El Compromiso de Buenos Aires omite mencionar de manera específica el tema de acoso, sin embargo destaca su reconocimiento a los enfoques de género y de derechos humanos y fomenta la regulación sobre la violencia por razones de género en diversos ámbitos. (Cepal, 2022)

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

Con el tiempo, la región se ha posicionado y convertido en pionera en forjar instrumentos internacionales, acuerdos regionales y modelos normativos que propugnan dejar atrás la ceguera de género y sirven de plataforma para erradicar el acoso. Cuenta con un acervo jurídico sólido para avanzar en la implementación de las obligaciones de prevención y atención frente al acoso, pero si bien, se reconoce que es un tema estructural, el énfasis de las medidas va dirigido sobre todo al ámbito electoral. Mirarlo de esa manera genera un vacío e impide advertir el grado de complejidad que trae consigo, lo que debilita la atención al tema porque ciertamente este fenómeno requiere una mirada integral que debe apuntar a sus causas subyacentes y dar prioridad no solo a la atención, sino y sobre todo a la prevención.

No obstante, ha sido evidente que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos transitó del desconocimiento de un fenómeno como el acoso hacia su visibilización y relevancia en la agenda pública de la región, lo que permite revalorar su potencial transformador.

2.2.8 Aportes desde la legislación comparada

Los países abordados en este estudio —Bolivia, México, Ecuador, Argentina, Honduras, Panamá, Costa Rica— evidencian que el acoso es un problema que viene mereciendo atención por parte de los Estados, pero también que existen avances dispares, y una brecha entre lo normado y su implementación.

a) Experiencia Boliviana

Bolivia es un buen ejemplo de incorporación de los derechos de las mujeres en cuerpos normativos. Con la dación de la Ley 243, Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, promulgada el 28 de mayo de 2012, Bolivia se convierte, a nivel mundial, en el país pionero en recepcionar en su legislación esta forma específica de violencia.

La ley fue producto de más de 10 años de incidencia política por parte de la Asociación de Concejales de Bolivia y otras instituciones, su aprobación se aceleró con la muerte de Juana Quispe Apaza, Concejala de Ancoraimés, quien fue sistemáticamente impedida de ejercer su cargo en un municipio en el que por primera vez había sido elegida una mujer; Treinta y dos días después de ganar una demanda en la que se restituyen sus derechos como concejala titular, aparecería muerta.

Esta norma que tiene entre sus fines garantizar el ejercicio de los derechos políticos y ejecutar políticas para erradicar la violencia en este campo; adicionalmente, define de manera diferenciada el acoso y violencia política (artículo 7). Asimismo, enuncia las políticas y estrategias asignadas a las entidades estatales relacionadas con este tema y describe la vía administrativa, constitucional y penal para su sanción. La Ley N.º 243, fue reglamentada mediante Decreto Supremo N.º 2935, de fecha 5 de octubre de 2016.

Cabe añadir que en el año 2013, se promulga la Ley N.º 348, Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida libre de Violencia, norma que reconoce diecisiete formas de violencia y en su artículo 7.13 hace referencia a la “violencia en el ejercicio político y de liderazgo de la mujer”, señalando que se entiende por tal a lo establecido en el Artículo 7 de la Ley N.º 243.

Aunque en el año 2016, el Comité CEDAW elogió al Estado boliviano por las normas que garantizan la participación política de las mujeres, Dunia Sandoval (2018), vocal del Tribunal Supremo Electoral Boliviano, analizando su implementación, indicó que las instituciones que funcionan para hacer cumplir la Ley N.º 243 serían aún muy débiles.

Bolivia, conformó una Comisión Interinstitucional para prevenir y atender de manera inmediata los casos de acoso y/o violencia política en el año 2017 y aprobó un “Protocolo de Atención y Tratamiento a Víctimas de Acoso y Violencia Política en la Jurisdicción Electoral”. Si bien, Bolivia todavía presenta vacíos, la ausencia de armonía en su legislación muestra que existe un arduo trabajo por hacer para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Un estudio realizado por ACOBOL en el año 2018 reveló que la implementación efectiva de la Ley N.º 243, pues no ha sido efectiva: ninguna persona agresora ha recibido sanción.

En el año 2020, se aprobó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, que identifica como infracción electoral muy grave “el incurrir en actos de violencia política de género” (Artículo 279).

b) Experiencia Mexicana

México, por su parte, nos permite analizar la implementación de medidas en ausencia de un marco normativo específico. En el año 2014, estableció la paridad para los cargos de elección popular; algunos académicos y activistas lo consideran como el detonante de la alta incidencia de casos de violencia política hacia las mujeres.

Ese año se crea el Observatorio de Participación Política de las Mujeres a través de un convenio interinstitucional para fomentar la participación de las mujeres, y uno de sus ejes transversales es la violencia política por motivos de género. Adicionalmente crea observatorios locales para unir esfuerzos frente a este problema. Para cubrir el vacío legislativo, en el año 2016, diversas instituciones del gobierno mexicano firmaron el “Protocolo para la Atención a la Violencia Política hacia las Mujeres”, el cual sirvió como guía de actuación para las autoridades competentes en la materia, facilitó la identificación de los casos, y fortaleció la coordinación interinstitucional.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha precisado los elementos de los actos de violencia política en razón de género, a saber:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género. (Jurisprudencia 21/2018, emitida en sesión pública celebrada el 3 de agosto de 2018).

Años después, el 14 de abril del año 2020, se aprueba en México una reforma que modifica ocho normas el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General de Partidos Políticos, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley General de Responsabilidades Administrativas”. A través de estas reformas, se define la violencia política en razón de género como toda acción basada en elementos de género; además, señala que puede manifestarse antes, durante y después

del ejercicio de sus derechos políticos-electorales; indica que las sanciones serán dadas en términos de legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas. Incluye la reducción del financiamiento público de los partidos políticos como sanción, y establece medidas de reparación; asimismo; se enfatiza en la prevención.

c) Experiencia Ecuatoriana

Ecuador es otro de los países que vienen desarrollando marcos jurídicos para atender esta problemática. Para Egas Villacrés (2018), “la participación de mujeres en la política ha vivido pasos significativos a nivel de la normativa” (p. 10). Cuenta con una Reforma Constitucional de 1998 que garantiza la participación, con criterios de equidad y paridad de género y norma el goce de la vida libre de violencia.

En Ecuador, la reforma del Código de la Democracia en 2012 incluyó dentro del acápite relativo a Infracciones, Procedimientos y Sanciones un artículo innominado que señala lo siguiente:

Las ciudadanas o los ciudadanos que realicen acciones sistemáticas de presión, hostigamiento, amenazas o cualquier acto de fuerza contra una persona que tengan por objeto restringir o impedir su acceso a puestos de elección popular; serán sancionadas o sancionados según el Código Penal (Artículo innominado).

En 2018, se aprobó la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. La norma fue la primera en reconocer la violencia política como una forma específica de violencia, y fue regulada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 397, en el mismo año. El Consejo Nacional Electoral, el Instituto de la Democracia y el Consejo para la Igualdad de Género firmaron en el año 2018 un convenio para fortalecer el sistema democrático desde la perspectiva de la igualdad y la no violencia política basada en el género. Diana Atamaint, presidenta de la entidad, señaló que se debe exigir a las autoridades la construcción de políticas públicas que ayuden a luchar en contra de la desigualdad y la violencia política, y se comprometió en erradicarla.

Sin duda, existen una serie de barreras político-institucionales que condicionan la efectividad de las medidas adoptadas para erradicar los diversos modos de violencia. Todo aquello, en virtud de que subsisten sellos patriarcales que se han puesto de manifiesto en el escenario político (Chamorro, 2017). Cabe precisar que Ecuador cuenta con un Observatorio de Participación de la Mujer.

Un avance importante en el año 2020 fue la aprobación de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Esta norma define la violencia política de género y las conductas que la comprenden, asimismo, identifica al Tribunal Contencioso Electoral como el órgano electoral responsable de resolver las denuncias.

d) Experiencia Argentina

Cuenta con la Ley N.º 26485, “Ley de acceso a una vida libre de violencia de carácter integral”, esta norma del año 2009 si bien no hace referencia al ámbito político, reconoce la violencia institucional e incluye a “las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil” (Artículo 6). Cabe mencionar que no cuenta con una ley de igualdad. Fue reglamentada en el año 2010 mediante Decreto 1011/2010.

En 2016, se elabora el “Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019” (“Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres”). Este plan establece tres ejes transversales referidos a la formación en perspectiva de género en todos los niveles, la articulación y coordinación institucional, y el monitoreo y evaluación de las políticas del Estado, en un esfuerzo por fortalecer el marco institucional y de políticas públicas.

Argentina cuenta desde año 2018 con el “Protocolo para la prevención e intervención en situaciones de violencia laboral con perspectiva de género en el ámbito del Poder Legislativo Nacional”, constituye una medida importante porque “identifica el ejercicio de violencia de género en el ámbito político”. Sin embargo, es criticado porque no precisa las sanciones. Este instrumento promueve la adopción de medidas para generar conciencia, difundir y capacitar; del mismo modo, establece la creación de un comité de seguimiento en cada sector del Congreso de la Nación, entidad que tiene la responsabilidad de recibir las denuncias que se presenten.

En Argentina, la Ley N.º 27.533 (2019), modificatoria de la Ley N.º 26.485, Ley integral de violencia de género, tiene el objeto de “visibilizar, prevenir y sancionar la violencia política de género” (Artículo 1). Cabe indicar que el concepto de violencia público-política se encuentra incorporada en el “Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022”.

e) Experiencia Honduras

La Constitución de la República de Honduras, vigente a partir de 1982, establece como uno de los fundamentos esenciales de la democracia participativa el principio de no discriminación por razones de género. Su sistema electoral atravesó por diferentes procesos de reforma, pero son las de los años 2004 y 2012 en la que se dan diferentes reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que propician medidas como cuotas y paridad.

Los datos indican que las mujeres hondureñas enfrentan diversos tipos de barreras, entre ellas, las culturales, sociales y políticas, cuando quieren hacer política. Si bien han ido logrando una mayor participación en los gobiernos locales, aún están ausentes del gobierno nacional y, de manera particular, en el Congreso Nacional, donde ha disminuido según los resultados del último proceso electoral (Dolores, 2018).

f) Experiencia Panamá

Panamá, cuenta con una política pública plasmada en la Ley N°. 4, de 29 de enero de 1999 “Por la cual se constituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”, y que reglamenta la base del establecimiento de medidas y acciones, incluyendo el de *Poder y Participación* (Capítulo II) para promover la participación política de las mujeres, consolidando de esta manera el acceso de las mujeres al poder político, sin discriminación ni violencia, en el disfrute pleno de sus derechos humanos.

La Ley 82, Ley de violencia contra la mujeres y feminicidio, aprobada en el año 2013, establece la atención a diversos tipos de violencia de género e identifica la violencia política como “discriminación en el acceso a oportunidades para ocupar cargos o puestos públicos y a los recursos, así como puestos de elección popular o posiciones relevantes dentro de los partidos políticos”. No obstante, no ha sido reglamentada.

Panamá promulgó, luego de varias iniciativas infructuosas, en noviembre de 2020, la Ley 184, Ley de violencia política. Esta norma tiene por objeto “prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra la mujer”. Posee un amplio ámbito de aplicación, ya que precisa que puede darse dentro de la familia, en cualquier ámbito público, en el ámbito laboral, cuando sea perpetrada, cometida, realizada o tolerada por el Estado o funcionarios, por personas afiliadas o simpatizantes o aquellas que sin estar afiliadas ejerzan una función de representación del partido político, en cualquier momento y de manera especial en el periodo electoral. Establece competencias para el Instituto Nacional de la Mujer, el Tribunal Electoral, la Defensoría del Pueblo, reconoce la obligación de los servidores públicos de poner en conocimiento de las autoridades competentes las acciones de violencia política, describe las conductas a sancionar, sus agravantes, y medidas de reparación. Señala que la norma protegerá a los hombres en caso de que sean víctimas de actos de violencia.

f) Experiencia Costa Rica

En este país, se llevó a cabo el “Estudio de sistematización de las experiencias de mujeres municipalistas”, el cual, reveló la existencia de actos de violencia de género en el ámbito político. El año 2009, aprueba el Código Electoral que recoge el principio de paridad y la alternancia, pero los resultados del proceso electoral del año 2014 mostraron que cumplir con la paridad de género no es suficiente. En marzo de 2013, el Proyecto de Ley N.º 18719, Contra el Acoso y/o Violencia Política hacia las Mujeres, inspirada en el modelo boliviano y ecuatoriano, ingresó a la Comisión de la Mujer en febrero de 2013 pero fue archivado en marzo de 2017.

En el campo de las políticas públicas, destaca la Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres 2017-2032, que aspira a cambiar la cultura machista e impulsar masculinidades no violentas que impulsen la igualdad.

Desde el 3 de mayo de 2022. Costa Rica cuenta, de manera similar que Perú, con una norma específica: La Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política, aprobada mediante Decreto Legislativo N.º 10235. Esta norma busca eliminar la violencia contra las mujeres que ocupan cargos públicos, participan en las estructuras de los partidos políticos o se encuentran en el ejercicio de la función pública, situación que identifica como una práctica discriminatoria por razón de género; además, establece procedimientos de denuncia al interior de los partidos públicos y la cometida por servidores públicos; asimismo, establece sanciones, así como agravantes concretas para las personas que incurran en estas conductas. Del mismo modo, plantea reformar al Código del Trabajo, a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Radio y Televisión Nacional, reformas al Código Electoral, entre otras.

2.3 Consideraciones de género en el Tribunal Constitucional peruano

El Tribunal Constitucional, interprete supremo de la Constitución peruana y órgano de control de la constitucionalidad¹⁴, también se ha pronunciado sobre los temas de género; en consecuencia, ha dado luces sobre el tratamiento de la violencia de género, y ha reconocido la relevancia del enfoque de género y el papel de las entidades en la promoción de la igualdad en los últimos años.

Cuadro 8.

Pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano vinculados con la incorporación del enfoque de género y la violencia de género

Sentencia	Descripción
Sentencia 05652-2007-PA/TC	“La igualdad de los hombres y de las mujeres, así como la prohibición de discriminación contra la mujer, son normas imperativas del Derecho Internacional (Ius Cogens) que no admiten disposición en contrario” (Fundamento 14).
Sentencia 01423-2013-PA/TC	“No hay discusión de que en el Estado constitucional existe un compromiso serio con la igualdad” (Fundamento 14). “Que las desigualdades no existan, más aún cuando se trata de las culturalmente creadas, es una tarea que principalmente involucra al Estado, pero también a todos sus integrantes en conjunto” (Fundamento 16).
Sentencia 05121-2015-PA/TC	“La violencia contra la mujer constituye un problema estructural en nuestra sociedad que ha colocado a sus ciudadanas en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que exige una atención prioritaria y efectiva por parte del Estado” (Fundamento 4).
Sentencia 01272-2017-PA/TC	“La transformación de enfoque y percepciones tanto de hombres y mujeres, a efectos de lograr, en primer lugar reconocimiento, para la consecución de paridad de las mujeres en los ámbitos político, educativo y laboral, es una tarea pendiente que le corresponde al Estado a través de acciones positivas y a la sociedad en su conjunto”(Fundamento 13).
Sentencia 01479-2018-PA/TC	“La perspectiva de igualdad de género es una herramienta metodológica que necesariamente debe ser empleada en el ámbito institucional” (Fundamento 9). “La adopción de la perspectiva de igualdad de género en el ámbito institucional supone un proceso de cambio en la acostumbrada forma de ejercer la función y el servicio públicos, que propicia, a su vez, ajustes en las estructuras institucionales, así como la flexibilización en los procedimientos y prácticas rígidas diseñados para el funcionamiento estatal” (Fundamento 11). El sistema de administración de justicia también es un actor –probablemente el más importante– en la ejecución de la política pública de lucha contra la violencia de género y, por ello, el enfoque o perspectiva de género debe ser incorporado y practicado en el ejercicio de la función judicial y fiscal (Fundamento 16).

¹⁴ Consagrado en el Artículo 201 de la Constitución Política del Perú.

Sentencia 03378-2019- PA/TC	“El núcleo inderogable del derecho fundamental de la mujer a una vida libre de violencia está constituido por las siguientes posiciones iusfundamentales (...) d) A ser considerada y educada sin tomar en cuenta los patrones estereotipados de conducta, así como las prácticas culturales y sociales que están basadas en criterios de inferioridad o subordinación”. (Fundamento 36).” Y este trabajo de cambio cultural vincula a todos los integrantes de la sociedad, esto es, a funcionarios públicos, así como a ciudadanos y también a ciudadanas” (Fundamento 65).
-----------------------------------	---

Fuente. Datos recopilados por la suscrita

En síntesis, producto del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vinculadas con el objeto de la presente tesis, consideramos que:

- Primero, reconoce la valía del enfoque de género como herramienta de análisis que *debe* ser aplicada porque visibiliza la desigualdad y la situación de vulnerabilidad de las mujeres.
- Segundo, admite que añadir esta perspectiva en el funcionamiento del aparato estatal significa ajustar las estructuras de las instituciones, procedimientos y prácticas.
- Tercero, precisa que la incorporación de la perspectiva de género es fundamental en los casos de violencia de género, reconoce su lucha como política de Estado.
- Cuarto, reconoce que la violencia contra las mujeres, ocurre por motivos de género y destaca que existen aspectos culturales arraigados en la sociedad peruana que refuerzan la violencia estructural existente.
- Quinto; admite que un Estado constitucional está comprometido con la igualdad y proscribire la discriminación en razón de sexo; bajo ese entendido, concierne al Estado en su conjunto erradicar la exclusión.

No podría ser de otra manera, porque el principio *pro homine* — propersona, si utilizamos un lenguaje inclusivo—, permea todo el cuerpo normativo de derechos humanos, y el Tribunal Constitucional tiene que adaptarse a las “nuevas” realidades de los asuntos humanos; se trata de un tema que está suscitando preocupación por la doctrina en los últimos años (Benites, 2018; Esquembre, 2016; Garces y Portal, 2016).

Aunque el contexto actual parece muy distinto al de tiempos pasados, —no tan lejanos—, y las consideraciones de género han asumido un gran protagonismo; llama la atención algunos aspectos del caso peruano:

En primer lugar, resulta relevante que solo haya una mujer en la actual composición del Tribunal Constitucional; sin duda, este hecho es importante porque a lo largo de su historia, hasta la fecha solo lo han integrado tres magistradas: y solo una, Marianella Leonor Ledesma Narváez, abogada sanmarquina, ha llegado a ser Presidenta. Como se aprecia, es una institución que también está sujeta a la segregación de género, situación que continúa siendo dominante en la mayoría de las instituciones. Y aunque una comisión especial selecciona actualmente¹⁵ a las personas que presentan sus candidaturas, para garantizar los principios de igualdad y no discriminación, a través de procedimientos transparentes, imparciales y de meritocracia, lo cierto es que las mujeres tienen poca representación.

Este hecho nos lleva a reflexionar sobre la exclusión de las mujeres en el ámbito público y la importancia de adoptar medidas para superar la brecha histórica existente en la gestión interna de dicha entidad.

Cabe añadir que se vienen presentando iniciativas legislativas¹⁶ que plantean criterios de paridad en la conformación del tribunal; propuestas de reforma de este tipo, además, deberían conllevar disposiciones que exijan competencias en materia de género.

¹⁵Artículo 8, Inciso 5 de la Ley N.º 31021, Ley que modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para garantizar la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, promulgada el 7 de julio de 2020.

¹⁶ Proyecto de Ley N.º 141/2021-CR, que propone se respete el principio de paridad en la conformación del Tribunal y se incorpore el enfoque de interculturalidad; Proyecto de Ley N.º 5561/2020-CR, que propuso modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, designación de un Comité Especial de Selección, integrado por un/a representante de cada grupo parlamentario, el cual designará a los/as integrantes buscando la paridad. Proyecto de Ley N.º 4850/2020-CR, que propone se designe una Comisión especial integrada por un/a representante de cada Grupo parlamentario, la cual publica la convocatoria con la finalidad de seleccionar a los/as candidatos garantizando el principio constitucional de igualdad y no discriminación (La utilización del lenguaje inclusivo corresponde a la tesista).

Sería interesante e importante que la transversalización del enfoque de género a través de medidas, como la aprobación de una política Institucional, lineamientos o reformas normativas que podrían abordar este tema, surjan desde el propio seno del Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, bajo la premisa de que el Tribunal Constitucional tiene un rol fundamental para garantizar los derechos humanos, y facultades constitucionales que permiten resolver casos concretos, y se erija en un Tribunal de precedentes, genera preocupación que estudios en torno a las sentencias que emite muestren, por ejemplo, que durante el periodo 2009 a julio de 2016, solo un 0.1% de las sentencias emitidas (18 de 12 498) estén vinculadas a los derechos de las mujeres. De este grupo, hubo tres que merecían analizarse con enfoque de género, pero no hubo pronunciamiento; lo más preocupante, solo una de las dieciocho demandas fue declarada fundada (Garcés y Portal, 2016).

En tercer lugar, que, de los cincuenta y tres (53) precedentes vinculantes emitidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta noviembre de 2022, ninguno se pronuncie con enfoque de género o aluda temáticamente a la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Si bien, la creación de precedentes debe cumplir condiciones, ya que no se elaboran de manera antojadiza, correspondería analizar qué está sucediendo, sobre todo porque esta figura establece parámetros normativos para los órganos judiciales; es decir, tiene efectos normativos generales similares a los de una ley, y es tal su importancia, que prevalecen frente a precedentes de la Corte Suprema. Estos datos abonan también a la reflexión, por un lado, sobre el impacto de los estereotipos de género y la tutela de los derechos en la jurisprudencia de un órgano colegiado predominantemente masculino, y por otro lado, sobre la necesidad de contar con herramientas que contribuyan a integrar el enfoque de género en el razonamiento del Tribunal Constitucional, como ya lo tiene, por citar un ejemplo, Bolivia, país que aprobó en el año 2021, el *Protocolo de juzgamiento con perspectiva de género interseccional para la Jurisdicción Constitucional*.

Sin duda, es gravitante el rol que corresponde al Tribunal Constitucional porque defiende la Constitución y suministra criterios para el fomento de los derechos; y tiene mucho que decir, en cuanto es guardián de la vigencia efectiva de los derechos humanos, interprete de la Constitución y custodio de la constitucionalidad (Blume, 2004, p.124). Los hechos mencionados denotan que, de manera progresiva, está tomando conciencia de género, de clara apertura a los derechos humanos de las mujeres, aspecto que se muestra en los argumentos de algunas de las sentencias que expide —aunque trastabillando en algunos casos—; situación que se ha manifestado particularmente a partir de los años 2017 y no antes, aspecto curioso, teniendo en cuenta que este enfoque se ha consolidado ya hace tiempo en distintos documentos internacionales. Estos desarrollos dan visos de esperanza sobre la aplicación de la tutela constitucional, pero también revelan que observar la realidad, impedir las inequidades y normalizar la igualdad es una tarea compleja que necesita del involucramiento de todas las entidades.

CAPÍTULO 3: LEY N.º 31155, UNA APUESTA ESTATAL PARA RESPONDER AL ACOSO CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLITICA

No existe en el Perú, razón alguna para continuar manteniendo a la mujer rezagada a las últimas filas, olvidada y humillada, excluida de los cargos públicos, privando así inconsultamente a la sociedad de su benéfico concurso; es tiempo ya e imperiosa la necesidad de llamarla a colaborar en la actividad nacional.

María Jesus Alvarado Rivera (24 de setiembre de 1914, como se citó en Guardia, 2002, p.181).

3.1 Acoso contra las mujeres en la vida política: no es una práctica exótica es una modalidad de violencia de género contra las mujeres

En el ámbito teórico no debemos situar al acoso como un acto individual, ocasional, trivial o producto del fragor político. No es una práctica exótica, tampoco un problema de incumbencia exclusiva de las víctimas. Este fenómeno va más allá: es una modalidad de violencia de género contra las mujeres. Identificarlo de esta manera, implica tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es conveniente señalar que no toda violencia contra las mujeres está motivada por el género, como por ejemplo, el robo de vehículos o celulares del que ellas también pueden ser víctimas, o la violencia contra los políticos hombres y mujeres, en general, que no es un caso de violencia de género. En los casos Ríos (párrafos 279 y 280) y Perozo (párrafos 295 y 296), ambos contra Venezuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aclaró “que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará”. En el mismo sentido, en el caso Veliz Franco contra Guatemala, la Corte Interamericana señala que “no puede aseverarse que todos los homicidios de mujeres sucedidos en la época de los hechos fueron por razones de género” (Co IDH, 2014, párrafo 178). Debe visualizarse de esta manera porque ello diferencia el acoso de otras violencias que se perpetran en la sociedad y no tienen estas consideraciones de género. Por ejemplo, Lena y Restrepo (2016) señalan la importancia de diferenciar este tipo de violencia también de la violencia electoral que se refiere a “cualquier acto o amenaza, fortuita o deliberada, para intimidar, hacer daño físico, chantajear, o abusar de un actor político con el propósito de determinar, retrasar o influir un proceso electoral” (p.137). Por el contrario, el acoso es un tema específico con causas específicas.

En segundo lugar, para comprender el acoso contra las mujeres en la vida política es importante explicar primero qué se entiende por violencia de género, en tanto es una de sus modalidades frente a la cual no se ha intervenido suficientemente para erradicarla.

La violencia de género es un fenómeno global de carácter estructural, lo que genera que se le tolere; es reconocida como una violación de los derechos humanos, una forma de discriminación, un problema de salud pública, por lo cual posee una gran relevancia social, y es un obstáculo para alcanzar la igualdad y el desarrollo.

Es un fenómeno complejo porque “tiene causas socioculturales profundas derivadas de los roles asignados a hombres y mujeres en el proceso de socialización” (Añon y Merino, 2019, p.72), y se intersecta con otras categorías de discriminación como la discapacidad, la raza, entre otras; como lo revela la data mundial: tiene proporciones pandémicas, está arraigada en las sociedades y, además de estar normalizada, ahonda el contexto de discriminación estructural.

En este marco, para entender este fenómeno resulta trascendente comprender que los actos de acoso político ocurren en un contexto de dominación patriarcal, donde la violencia de género se presenta como un *continuum*, es decir, implica que las víctimas de manera continua y sistemática experimentan diversas situaciones de violencia y en diferentes escenarios y ámbitos de las relaciones sociales (Cockburn, 2004), lo que también genera alta tolerancia social a su comisión, entendiéndose por tal el conjunto de hábitos, actitudes, percepciones y prácticas culturales que lo hacen posible y lo perpetúan (ONU Mujeres Colombia, 2010; Naciones Unidas. Asamblea General, 2006).

En tercer lugar, este fenómeno no tiene una definición concreta en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tampoco en la Doctrina; debe considerarse que el uso de esta expresión, si bien se ha masificado en los últimos años, es reciente, pues hasta la década de los ochentas el énfasis estaba en la discriminación contra las mujeres, luego irrumpe el concepto de violencia contra las mujeres que en palabras de Rita Segato (2003, 2011), quien ha teorizado sobre la lucha por la “nominación de los nombres del sufrimiento humano”, tuvo el poder de impactar y modelar la sensibilidad de las personas.

En la década de los noventa es cuando se produce un cambio sutil pero de gran relevancia para la transformación conceptual de este término, en tanto empieza a ser empleado. Reflejo sustancial de esta transformación, se advierte en la última de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de la ONU: la expresión “violencia contra la mujer” pasó a ser entendida como “todo acto de violencia basado en el género” (Naciones Unidas, 1995, párr.113), y ya no “violencia basada en el sexo” (Naciones Unidas, 1993, Artículo 1). De este modo, el énfasis no está en los hombres y en las mujeres, sino en las causas que la sustentan y la reproducen: las relaciones desiguales de poder como consecuencia de un sistema patriarcal que las subordina y las vulnera. Como se observa, postulados de la teoría feminista están impactando en el ámbito jurídico.

Existe una serie de posturas en la Doctrina sobre el uso de la expresión “violencia de género”, y su configuración, que incrementan su confusión y no la delimitan en su complejidad, entre ellas:

Una postura restrictiva, bastante lejos del tratamiento jurídico internacional que equipara la violencia de género a la que sucede en el ámbito intrafamiliar y no la que ocurre como discriminación estructural que perenniza un orden social injusto y patriarcal, incluso algunos autores como De Lora (2022) lo prefieren en vez del uso de violencia de género; otro termino es violencia familiar o violencia doméstica, como si fuese la única que ocurre, invisibilizando a la persona agresora y su objetivo, aunque estos conceptos son utilizados por ser considerados menos problemáticos, como explica Moreno (2010) goza de popularidad por los sectores que están en desacuerdo con la políticas igualitarias, y desean ver la violencia como simples conflictos familiares; cual sea el caso al reducir su teorización, además de afectar su comprensión y trivializarla, descalifica las otras modalidades existentes, aspecto en lo que se coincide con algunos autores, como Maqueda (2006) y Peris (2013).

Otra postura opta por equipararla a la expresión “violencia contra las mujeres”, la cual deja fuera a otros sujetos; entonces no son lo mismo, como lo señalan algunos autores, porque el concepto abarca no solo a las mujeres, sino a otros grupos minorizados (Gómez, 2022; Guerra, 2014; Portal, 2021; Salazar y Medina, 2021), además no indica por qué ocurre

La noción de “violencia *de género*” —para algunos el término más exitoso— también recibe críticas porque su neutralidad puede generar el temor de que pase inadvertida su alusión a relaciones de poder desiguales y se despolitice, o que encubra la existencia de relaciones de poder de los hombres hacia las mujeres al no señalar que “se trata de violencia de los hombres hacia las mujeres”, es decir lo incluye pero no lo nombra, además de que no connota que en ella subyace una cuestión de poder (Barrere, 2008; Tubert, 2003). Algunos prefieren la expresión “violencia machista”, como Peris (2013) o, proponen la expresión “violencia masculina contra las mujeres”, por ser considerada más clara al definir quién es el responsable, como Osborne (2009).

Para fines de esta tesis, se adoptará la definición dada por el ente rector del Perú en materia de mujeres y poblaciones vulnerables, que la define como:

Cualquier acción o conducta, basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona, tanto en el ámbito público como en el privado (MIMP, 2016, p.23).

Así, se identifica al acoso contra las mujeres en la vida política como una modalidad de violencia de género contra las mujeres, primero porque género no es sinónimo de mujer; segundo, el hincapié de que es “contra las mujeres” se hace porque en temas de acoso en la vida política no puede haber ambigüedades: son las mujeres las principales víctimas.

Las prácticas de acoso, siguiendo la teoría del triángulo de Galtung (2016), están ligadas a tres tipos de violencia que están relacionadas, ya que no se limita a un acto directo y concreto, sino que también existen actitudes que lo normalizan, y que afectan el derecho de participación política de las mujeres, lo cual genera injusticia y desigualdad. Para mayor detalle:

La violencia *directa*, la más visible: con una persona agresora, una víctima y un daño identificable. Cuando hablamos de esta manifestación nos referimos a comportamientos con la mayoría de sus efectos visibles, es la más fácil de identificar y erradicar. Sus causas están vinculadas con la violencia estructural.

La violencia *estructural*, la más invisible, pero a su vez la más dañina: implica aquella violencia indirecta producto de la propia estructura social represiva; sin víctima, conducta, persona agresora claramente identificables. Se materializa en forma de desigualdad de poder porque silenciosamente incorpora mecanismos que conduce a niveles de riesgo desproporcionados para algunos, mientras que protege a otros. Alude a la negación de las necesidades básicas y la injusticia social.

La violencia *simbólica* o *cultural*: tipo de violencia que implica aquellos aspectos de la cultura como el lenguaje, la ciencia, la educación, los medios de comunicación que favorecen creencias sobre el lugar subordinado de las mujeres. Tiene mucha importancia porque, por una parte, legitima la violencia directa o la estructural, y por otra, inhibe o reprime la respuesta de las víctimas, además, contribuye a interiorizarla.

Bajo esta premisa, ¿Por qué se acosa? En este contexto legitimador de violencia, se acosa porque —erróneamente— se desea mantener, defender o restaurar el “orden natural” y jerárquico que opone lo masculino a lo femenino., frente a la “amenaza” que constituye el derecho de las mujeres a participar en política, en tanto lo “natural” es que se comporten de acuerdo con los estereotipos establecidos en la sociedad, es decir, que se mantengan en espacios alejados del poder.

Es fundamental entender que el acoso contra las mujeres en la vida política refleja la existencia de relaciones de poder desiguales. Bajo esta óptica, los actos de acoso comunican un mensaje, que supera el acto en sí: las mujeres no pertenecen al mundo político. Sin duda, desalienta la participación política de las mujeres, las confina al ámbito privado, sin reconocimiento social. Por tanto, refuerza el tradicional “orden social”. Así, puede indicarse que el acoso se erige como una práctica invisibilizadora, entendiendo por tal al proceso cultural dirigido por un grupo hegemónico que deja al margen la existencia de un grupo minoritario, en este caso, las mujeres políticas.

Entiéndase que en el ámbito político, que es un espacio de poder generizado, es decir, está permeado por el sistema sexo-género; más claro: reproduce valores, actitudes culturales, discursos, creencias, roles, prácticas dominantes y políticas concebidas que generan privilegios se valoriza en mayor medida a lo masculino, que tiene una posición predominante y se desvaloriza lo femenino, que tiene una posición subordinada y le genera desventajas comparativas, según lo señalan las investigaciones y corrientes doctrinales multidisciplinares (Carrió en Bataille y Gaspar, 2020, p.9; Cerva, 2014; Comité DESC, 2020; Del Valle, 2017, p.362; Gómez, 2022, Facio y Fries, 2005; Naciones Unidas, 1993a; Rico,1996). En el contexto político, como se ha visto, las mujeres viven en un entorno de violencia, sin embargo, es una situación poco visible que se ha normalizado.

Entonces, a las mujeres que incursionan en el campo político no se las considera actrices políticas, sino transgresoras del orden “natural”, actrices secundarias, ilegítimas y con menos reconocimiento, aspecto que dificulta su ingreso, intervención, permanencia y progreso; es una situación que merma su acceso al poder y fomenta la masculinización del espacio público (Conway et al.; Scott, J., 2000).

En consecuencia, se recurre al ejercicio del acoso como estrategia para forzarlas a abandonar el campo político, e intimidar a otras mujeres que consideren incursionar en una carrera política y, lo que es peor, se comunica a la sociedad, en general, que las mujeres no deberían participar en la política, el mensaje es efectivo: no va dirigido a una sola mujer, la que padece la violencia, sino a todas las mujeres políticas o a las que quieran serlo (Ruiz Bravo, 2016, p.8; Krook & Restrepo, 2016). Entonces, dado que el Estado peruano reconoce su impacto en la vida de las mujeres y en la sociedad, debe adoptar medidas para “cambiar las prácticas jurídicas o consuetudinarias que mantienen la persistencia o tolerancia hacia este tipo de violencia” (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994, Artículo 7).

Por otra parte, existe un aspecto que debe relevarse. Y es que para comprender este fenómeno, como se ha venido señalando, se tiene que considerar que la política se configura bajo una lógica masculina hegemónica que genera tensión, lo cual afecta el desenvolvimiento de las mujeres y marca el sometimiento a un patrón establecido para que sean aceptadas, emergiendo en consecuencia la mujer política “masculinizada” para sobrevivir. Estudios como “¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de regidoras jóvenes en Lima” revelan que el liderazgo femenino en este campo se construye a partir de la experiencia de los políticos hombres, que existe un predominio de las formas tradicionales masculinas, siendo las mujeres orilladas a imitar mecanismos para ser escuchadas, siempre bajo el formato masculino que ha sido construido durante años (2010).

Así, las mujeres tienen que curtirse para permanecer en una estructura patriarcal, todo lo que imposibilita una real igualdad y empoderamiento. Esto se explica porque existe una lógica tradicional que asigna el quehacer de las mujeres al ámbito privado-reproductivo, y en el caso de los hombres se los vincula al quehacer de actividades en el ámbito público-productivo.

Esta división sexual del trabajo genera segregación por razón de género, la cual se rige por dos principios fundamentales: por un lado, el principio de separación, es decir, hay trabajos de hombres y mujeres; y por el principio jerárquico, es decir, el trabajo de los hombres vale más que el de las mujeres (Kergoat, 2003). También se caracteriza por el monopolio de los hombres de aquellas funciones reconocidas socialmente. En esa línea, como señalan García (2019) y Gómez (2022) los estereotipos van dirigidos a cuestionar la vida privada de las mujeres: su papel como madre, esposa, hija, abuela, su aspecto físico, su comportamiento y su sexualidad, y sus aspiraciones. En definitiva, la interacción entre el patriarcado y el capitalismo hace que las mujeres estén subordinadas (Hartmann, 1994).

Estudios como la “Encuesta a candidatas regionales sobre acoso político – 2014” han dado cuenta que muchas perciben el acoso y la asocian con el quehacer político, asimismo, evidencia que un 60% de las mujeres se mantuvieron en silencio y no reportaron los hechos. Años atrás, el diagnóstico realizado en el marco del Proyecto Latinoamericano “Estado del arte sobre participación política y liderazgo de mujeres indígenas” impulsado por PNUD dio cuenta no solo que eran hechos cotidianos, sino que las mujeres consideraban que era difícil hacerse respetar.

Es pues un sistema que legitima la violencia y empeora al identificar discursos relacionados con la autoculpabilización de las mujeres que se perciben como responsables de no haber actuado correctamente y que resta responsabilidad a la persona agresora, además de justificar la violencia.

Como ha sido señalado en el estudio de “Casos sobre acoso político y violencia política de género hacia mujeres candidatas, electas y autoridades elegidas en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 y Elecciones Generales 2016” existe una cultura de violencia que se encuentra normalizada, y ello dificulta que las propias afectadas se “autoidentifiquen como víctimas de acoso político”.

Los datos reportados en los estudios (INEI, 2019) dan cuenta de la existencia de una cultura de naturalización de la violencia. Lo peor de todo es que genera impunidad e impide conocer su verdadera magnitud, puesto que estos actos se ven en el marco de lo esperado. Según Segato (2003), para que la violencia disminuya, necesitamos cambiar las relaciones de género que la han normalizado y concientizar sobre el tema de manera constante (p.133). Al respecto, la Observación General N.º 35 de la CEDAW señala que:

la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres, también contribuyen a la aceptación social de la violencia. (2017, núm.19)

3.2 Hitos de la regulación del acoso contra las mujeres en la vida política en el Perú.

Un *primer momento* que merece ser destacado porque generó la visibilización, sensibilización y reconocimiento del acoso como un fenómeno que debe ser objeto de atención, diálogo y regulación en la agenda regional, ocurre en el mes de agosto del año 2007. Por primera vez el Estado peruano¹⁷—junto a otros 32 países— se compromete a tomar medidas legislativas para la prevención y erradicación del acoso político (Consenso de Quito, Punto 25, inciso x).

¹⁷ La representante peruana designada fue Milagros Ríos García, Directora Ejecutiva del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP, estuvo acompañada de: representante del MIMP Nora Soledad Cisneros Campoverde, Directora de Derechos y Ciudadanía de las Mujeres de la Dirección General de la Mujer, representantes del Congreso de la República: Antonina Rosario Sasieta Morales, María Cleofé Sumire de Conde y, representantes de la embajada peruana. María Antonia Masana García, Luis Alfredo Espinoza Aguilar.

Esto sucede en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que giró en torno al tema de la participación política y la paridad de género como sus dos ejes; ello ocurre en un contexto en el que se advertía la necesidad de políticas públicas que incentiven la participación política de las mujeres. Como alegó Michelle Bachelet cuando intervino en la inauguración de dicho espacio (2007), “Más mujer, más democracia, más justicia, más igualdad. La igualdad no es un sueño” (pág.12).

En dicha ocasión, las entidades comprendían que uno de los obstáculos identificados en la participación de las mujeres era el desbalance entre la vida familiar, laboral y personal, así como la división sexual del trabajo, pero sería la actuación de Gloria Ardaya Salinas, socióloga boliviana, panelista de la conferencia, quien influyó en la identificación del acoso como un obstáculo producto de la cultura autoritaria patriarcal que impregnaba los partidos políticos y provocó la inserción del tema en el debate que se originó en las mesas de trabajo. Queda patente que las delegaciones de los países tuvieron la claridad de incorporar este tema en el debate, de volcar atención a su estudio, al punto que algunos países como Colombia sugirieron el establecimiento de un observatorio, como se advierte de la lectura del desarrollo del evento. Si bien no se produjo un impacto potente o instantáneo, no puede desdeñarse que sirvió y sirve de argumento para que en el Perú se impulsen decisiones para que efectivamente se enfrente el acoso contra las mujeres.

Es conveniente destacar que meses antes de la conferencia, en Marzo del 2015, Perú había promulgado la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, norma trascendental que tuvo el objeto de establecer un marco sólido para el ejercicio de los derechos.

Aunque en esta norma, el acoso ni se mencionaba, sí cedió espacio para que el Poder Legislativo apruebe normas sobre los derechos políticos de las mujeres (Artículo 5, inciso a), para que el Poder Ejecutivo promueva y garantice “la participación plena de las mujeres en la consolidación del sistema democrático” (Artículo 6, inciso a), y exiga al sistema electoral implementar medidas educativas y de promoción de la participación política de las mujeres (Artículo 8, inciso b). Se tenía la esperanza que la apropiación de su contenido haría que las autoridades asumieran su responsabilidad y la implementen, pero, desde la sociedad civil se advertía que no existía una línea de trabajo permanente para la formación política de las mujeres (Movimiento Manuela Ramos, 2007,p.1). Esos años, el mayor interés del Estado, se volcó en promover la inclusión de las cuotas de género, en promover la documentación de las mujeres y, de manera genérica sus derechos y su liderazgo, y en regular otras modalidades como la trata de personas, el hostigamiento sexual laboral, la violencia familiar y sexual, así como poner en funcionamiento los Centros Emergencia Mujer y diseñar planes regionales (MIMP, 2008, 2009, 2010, 2011).

Un *segundo momento* clave se presenta, a raíz de la advocacy feminista impulsada desde las redes, de ámbito nacional e internacional, elemento que hizo posible la producción legislativa sobre este tema, además que desarrolló una positiva articulación con los poderes legislativo y ejecutivo. La fuerza de la acción de las organizaciones en el tema objeto de esta tesis, puede evidenciarse por ejemplo en la actuación de la Red Nacional de Mujeres Autoridades Locales y Regionales del Perú ([RENAMA], 2011), conformada el año 2008 como “espacio de articulación e interaprendizaje para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en el ejercicio de la función pública” (p.7) y que para el año 2009 ya congregaba a 22 redes y asociaciones regionales de todo el país.

La RENAMA definió una línea de trabajo precisa para promover una propuesta normativa sobre el acoso. Su plan de trabajo 2009-2010, que se aprobó en el II Encuentro Nacional de la RENAMA, realizado en Chiclayo los días, 15 y 16 de octubre de 2009 incluyó en su agenda la elaboración de propuestas de política pública innovadoras porque planteó “el seguimiento y defensa de las autoridades que sufren alguna forma de violencia”(p.31), del mismo modo, planteó “sensibilizar a las autoridades congresales para la aprobación y promulgación de las diferentes leyes que se necesitaban”; en concreto demandó en la denominada “La Declaración de Chiclayo” la aprobación de una norma contra la violencia política hacia las mujeres candidatas y autoridades, entre otras propuestas a favor de las mujeres.

En este periodo, además, se suscribieron acuerdos importantes que denotaron en mayor medida la correspondencia y armonía entre la sociedad civil y el Estado con el fin de que las mujeres puedan hacer efectivos sus derechos. Así un 19 de marzo del 2010, el MIMP y la RENAMA suscriben el “Acta de intención para construir una agenda común que coadyuve a la participación de las mujeres en espacios políticos y adopta como séptimo acuerdo “hacer sinergia para proponer nuevas normas”. Tres meses después, en junio de 2010, la Mesa de Mujeres Parlamentarias, la RENAMA y la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe suscriben la Carta abierta: “Por una democracia con Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres” para promover una justa representación política de la mujer.

Por su parte, la Red Latinoamericana de América Latina y del Caribe de Asociaciones de Mujeres Autoridades Electas de Gobiernos Locales, constituida en Quito el año 2009, a través del Proyecto “Apoyo al fortalecimiento del Consenso de Quito para el empoderamiento de las mujeres”, auspiciado por la AECID fomentó la articulación y el intercambio de experiencias y conocimientos.

Justamente, en el marco de la Reunión Descentralizada de la Subregión Andina, realizada en Lima, que buscó fortalecer la integración y la coordinación regional de las asociaciones, se elabora el “Pronunciamiento de Lima”, suscrito un 3 de setiembre de 2010, documento en el que exigen “sanciones inmediatas y drásticas contra cualquier forma de violencia que se ejerza contra las mujeres candidatas y en ejercicio de cargos públicos y políticas” (sexta exigencia).

En el Perú, el camino para la promulgación de una norma específica sobre el acoso contra las mujeres en la vida política empezó de manera concreta en el año 2011, cuando en una audiencia pública, representantes de la RENAMA entregan la primera propuesta sobre el tema a algunas congresistas y al MIMP. Esta primera iniciativa legislativa tuvo por objeto garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. En ella se establece su definición, los actos que lo constituyen, las medidas preventivas, y cautelares, proceso y sanción penal para quien incurra en acoso político.

La iniciativa sería presentada al Congreso de la República, el 1 de febrero del 2013, conforme el procedimiento establecido, y se consigna como Proyecto de Ley 1903/2012-CR “Ley contra el acoso político hacia las mujeres”. Esta propuesta llena un vacío normativo en este campo, y se considera, como se señala en su argumentación, “como una acción afirmativa, que no debe esperar las denuncias”, que ya se estaban presentando en otros países, especialmente en Bolivia. La iniciativa se enriquece en talleres de la Red Nacional de Mujeres Autoridades Locales y Regionales del Perú y los aportes de entidades públicas como el MIMP.

Para el año 2014, contaba con opinión favorable de entidades como el MIMP, que primero planteó recomendaciones a la propuesta, y posteriormente, aprobó la iniciativa. La Defensoría del Pueblo pidió que se evalúe y se promueva mayor debate. Otras entidades como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la ONG Transparencia, ONG Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Red de Regidoras de la Región del departamento de Ayacucho opinaron de manera favorable.

La Comisión de la Mujer y Familia emitió un Dictamen favorable sustitutorio, y la Junta de Portavoces lo admitió para la agenda del Primer Pleno Temático para las Mujeres que se organiza en el marco de las actividades por el Día Internacional de la Mujer, el 4 de marzo del año 2015, cuando era presidida por Ana María Solorzano. Esta iniciativa reconocía que la violencia era una barrera para el desempeño y liderazgo político de las mujeres, fue sustentada en estudios que había impulsado la sociedad civil y el JNE entre los años 2012 y 2015, y desde ese momento formó parte de la Agenda legislativa de las organizaciones feministas en el Perú (Miloslavich, 2015). Sin embargo, no se llegó a debatir. Sería la primera de once (11) iniciativas, transcurriría casi una década para que una norma enfocada exclusivamente en el tema de acoso pueda ser aprobada.

Un *tercer momento* clave se presenta en el año 2014, producto del diálogo entre el Comité CEDAW, el Estado peruano, y las organizaciones de la sociedad civil. El Comité señaló en las Observaciones finales Séptimo y Octavo informes periódicos combinados del Perú (2014) su preocupación por la presencia de estereotipos en la vida política de las mujeres y señaló un vacío en el ordenamiento peruano frente a una forma grave de violencia de género, y planteó un desafío: instó a adoptar medidas legislativas contra el acoso político a través de una ley específica (Punto 26). Como señala Bareiro (2017) el Comité realiza un trabajo de vigilancia y evaluación del cumplimiento de los derechos de las mujeres, en ese orden de ideas, es fundamental que exista una recomendación tan precisa (p.51).

Dicha mención coloca (nuevamente) en la palestra a este fenómeno, constituye una alerta para que el Estado peruano le preste atención y regule un tema que se hacía cada vez más visible. Sin embargo, no tuvo el impacto esperado, ya que no se incluyó en una norma trascendental, la nueva ley que abordaba la violencia de una manera más integral, promulgada el 23 de noviembre de 2015: la “Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”; es decir, un año después de conocerse las observaciones del Comité CEDAW.

Si bien la Ley N.º 30364 reconoció que la violencia contra las mujeres se producía en los espacios públicos y privados, lo que permitió superar la idea de que la violencia sancionada era solo la familiar, y que tiene por objeto prevenirla, erradicarla y sancionarla, fue bastante tibia en regular los derechos en el campo político, a diferencia de lo que ocurrió en los campos de la educación (Artículo 12) y laboral (Artículo 11).

Sin perjuicio de ello, se destacan sus aspectos positivos, pues responde en mayor medida a los postulados de la Convención Belem do Pará. Puede advertirse que mira a las mujeres como sujeto de protección en todo su ciclo de vida, reconoce que la violencia contra las mujeres ocurre por razones de género, recoge los enfoques de género, derechos humanos, interculturalidad, interseccionalidad; reconoce el derecho a una vida libre de violencia; establece un proceso enfocado en la víctima: promueve la rapidez en la recepción de la denuncia, otorga medidas de protección y atención de las víctimas; plantea medidas de reeducación a las personas agresoras; propone la creación de un Sistema Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia que es un sistema funcional que designa como responsable de su dirección a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), presidida por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, encargada de dirigir la política pública, hacer seguimiento y monitoreo al Plan Nacional. Su secretaría técnica se encuentra a cargo de la Dirección General contra la Violencia de Género. La nueva Ley otorga más protagonismo a las entidades del Estado porque identifica responsabilidades para los sectores, gobiernos regionales y locales, entre otros aspectos positivos que cambiaron el enfoque de trabajo y de paso, la actuación estatal.

Un *cuarto momento* es la identificación del acoso político como una modalidad de violencia de género en el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021¹⁸, publicado un 26 de julio de 2016. Este instrumento de gestión, como lo señala la norma que lo aprueba, “es de aplicación de los tres niveles de gobierno” (p.2) , estableció como visión:

¹⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 08-2016-MIMP.

“El Perú es una sociedad donde se han eliminado los patrones socioculturales discriminatorios y se han establecido relaciones de igualdad en el ejercicio de derechos y relaciones libres de violencia por razones de género, raza, etnia, clase social, edad, orientación sexual, garantizando los derechos humanos de todas las personas y en especial de las que están en situación de vulnerabilidad”.

El Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 permite el cumplimiento de lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano, posibilita la continuidad de las políticas públicas destinadas a la protección de las mujeres y el cumplimiento de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Contiene dos (2) objetivos estratégicos:

Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerban la violencia de género, que afecta desproporcionadamente a las mujeres (mujeres de diferentes grupos de edad: niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH y mujeres privadas de libertad), en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas, y 2) Garantizar a las personas afectadas por violencia de género el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención y recuperación de las personas afectadas por la violencia de género; y la sanción y reeducación de las personas agresoras.

Con este instrumento, el Perú sumó tres planes nacionales alineados a la tendencia internacional: dos primeros enfocados en la violencia hacia la mujer y el último que gira en torno a la violencia de género. El Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer 2002-2007, primer documento de política que reconocía la responsabilidad de los diferentes sectores del Poder Ejecutivo en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, y el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015, que sigue la misma lógica de su antecesora, con la diferencia de que incluye mayor número de sectores involucrados en su implementación. Con su inclusión en el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, que siguió un modelo prospectivo genérico, el acoso se convierte en una de las dieciséis modalidades de violencia de género contra las mujeres identificadas en el Plan Nacional citado, además de que se establece la primera definición recogida en un instrumento formal del Perú, bajo los siguientes términos:

Modalidad de violencia que incluye cualquier acción, conducta u omisión entre otros, basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculiza o restringir sus derechos política, conculca el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres (MIMP, 2019,p.7).

Como otras modalidades que pasaron inadvertidas, no se desarrolló en los lineamientos medidas específicas para atenderla y ninguno de los cuarenta y cuatro (44) indicadores que desarrolla el Plan la abordó. Ese mismo año, la Resolución Ministerial N.º 151-2016-MIMP, de fecha 18 de julio del 2016, oficializa el documento “Violencia basada en género, Marco Conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado” que identifica al acoso político (p.44) y señala que el Estado debe intervenir para eliminar este problema (p.45). Son las únicas menciones que se realiza sobre este tema. Cabe precisar que se desestima el uso del vocablo violencia política, por la alusión al conflicto armado que vivió el país entre los años 1980 y 2000.

El año 2018 se publica la Política General de Gobierno al 2021, que desarrolla cinco ejes que están interrelacionados y que se ajustan al marco de políticas y planes del país. Su cuarto eje, “Desarrollo social y bienestar de la población”, contiene el lineamiento 4.6 que propone fomentar “la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia”. Guarda coherencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano y la normatividad nacional. De igual manera, se aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, el cual plantea como uno de sus objetivos estratégicos la reducción de la violencia contra las mujeres y promueve su participación en espacios de toma de decisiones.

El informe de evaluación de cierre del Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, al 2019 —porque la problemática que aborda, a sugerencia de CEPLAN fue integrada al Objetivo Prioritario 1 de la Política Nacional de Igualdad de Género—, tuvo un carácter descriptivo; respecto al primer Objetivo estratégico, concluye que tuvo grandes avances en el aspecto preventivo, incidiendo en las actividades de capacitación. No obstante, señaló que no era posible medir el impacto de las medidas de prevención en la ciudadanía; respecto al segundo Objetivo estratégico, resaltó los avances en los aspectos normativos, y lo referente a la atención de los casos, reconoce la cobertura que tienen los Centros Emergencia Mujer. Como se puede apreciar, no mencionó el estado de la implementación en el tema del acoso político, curiosamente como lección aprendida incidió en la importancia de contar con indicadores, línea de base y fuentes de información. Cabe precisar que los informes anuales de seguimiento de los dos Planes Operativos Bianuales, 2017-2018, y 2019-2020 y la evaluación de medio término del PNCVDG 2016-2021 tampoco destacaron el tema.

Previo al año 2019, existían seis regiones del país que contaban con ordenanzas regionales que reconocían la atención urgente que debía recibir esta problemática y, en la mayoría de los casos, expresaban: i) un compromiso firme de impulsar planes de prevención, monitoreo y sanción, ii) desarrollo de procedimientos de atención, (iii) así como normas modificatorias, entre otros aspectos. En el año 2021, Cusco se sumó a las regiones que contaban con normatividad específica sobre el tema. Cabe mencionar que no se dispone de información sobre el estado de ejecución de estas medidas.

A continuación, se detalla estas normas:

- *Gobierno Regional de San Martín*: La Ordenanza Regional N.º 005-2014-GRSM/CR, publicada el 2 de julio del año 2014, declara de “interés prioritario y público la promoción e implementación del derecho a la participación política y ciudadana de las mujeres” y de manera específica dispone la elaboración e implementación de un “Plan de prevención, monitoreo y sanción de actos que constituya acoso político”, dispone la aplicación de medidas laborales y administrativas, establece un procedimiento de investigación y sanción de los casos, modifica el Código de Ética e incorpora la figura del acoso.
- *Gobierno Regional de Junín*: La Ordenanza Regional N.º 211-GRJ/CR, publicada el 15 de noviembre del año 2015, “aprueba regulación contra el acoso político hacia las mujeres de la región y la reconoce como una problemática de urgente atención, dispone la elaboración e implementación de un Plan de prevención, monitoreo y sanción”. Establece procedimientos de investigación y atención. Plantea modificaciones normativas como la referida al “Código de Ética” del gobierno regional.

- *Gobierno Regional de Amazonas*: La Ordenanza Regional N.º 421, publicada el 26 de agosto del año 2018, reconoce como “problemática de urgente atención la prevención y atención del acoso político contra las mujeres en la región Amazonas”. Asimismo, dispone “la elaboración e implementación de un Plan Regional de prevención, atención y sanción del Acoso Político y de registro de casos a nivel regional, así como su “envío periódico al MIMP”.
- *Gobierno Regional de Ayacucho*: La Ordenanza Regional N.º 03-2018-GRA/CR, publicada el 31 de agosto del año 2018, dispone “Declarar de Interés Público y Prioridad Regional el desarrollo de capacidades y fortalecimiento de liderazgo de las mujeres de la Región Ayacucho para su participación política y ciudadana, libres de violencia y acoso político, a nivel regional y local”.
- *Gobierno Regional de Puno*: La Ordenanza Regional N.º 006-2018-GR PUNO-CRP, publicada el 20 de junio del año 2018, insta “Reconocer como una problemática de urgente atención la prevención y atención del acoso político contra las mujeres en la región de Puno”, propone una definición, describe los actos de acoso, dispone la “elaboración e implementación de un Plan Regional de Prevención, Atención y Sanción del Acoso Político y de Registro de Casos a Nivel Regional, la realización de campañas, y dispone que se realicen los ajustes normativas, además del envío de un reporte periódico al MIMP”.
- *Gobierno Regional de La Libertad*: La Ordenanza Regional N.º 009-2019-GRLL/CR, publicada el 10 de julio del año 2019, “Aprueba la regulación contra el acoso político hacia las mujeres en la región, reconoce como una problemática de urgente atención al acoso político” , identifica el ámbito de aplicación de la norma y dispone la “elaboración e implementación de un Plan de prevención, monitoreo y sanción de actos que constituyan acoso político”, del mismo modo, dispone que se realicen las modificaciones normativas, administrativas para su implementación.

- *Gobierno Regional de Cusco*: La Ordenanza Regional N.º 196-2021-CR/GR CUSCO, publicada el 21 de octubre del año 2021, identifica el acoso político como una expresión de violencia de género hacia las mujeres de urgente atención, propone una definición alineada a la Ley N.º 31155 e identifica el ámbito de aplicación de la norma. De manera positiva, describe actos que constituyen acoso, los mismos que superan lo establecido en la Ley; asimismo, asigna atribuciones de fiscalización al Consejo Regional dispone acciones de investigación, fiscalización y sanción en el gobierno regional. Establece la elaboración e implementación de un Plan Regional de Prevención, Atención y Sanción del Acoso Político y de Registro de Casos a Nivel Regional, la realización de campañas de difusión, del mismo modo, dispone que se realicen las modificaciones normativas, administrativas para su implementación, y se incorpore programas de desarrollo de capacidades dirigidos a mujeres lideresas y autoridades de la región.

Cuadro 9.

Ordenanzas regionales asociadas al tema de acoso contra las mujeres en la vida política

Gobierno regional	San Martín	Junín	Amazonas	Ayacucho	Puno	La Libertad	Cusco
Reconoce atención prioritaria	X	X	X	X	X	X	X
Dispone el diseño de un plan regional de prevención, monitoreo y sanción	X	X	X		X	X	X
Establece un procedimiento de atención	X	X					X
Define el acoso		X	X		X	X	X
Identifica conductas			X		X		X
Dispone adecuación normativa, administrativa	X	X	X		X	X	X
Fortalecimiento de capacidades			X	X			X
Desarrollo de campañas	X		X		X		X
Forma un sub-grupo de trabajo			X				X
Reporte al MIMP			X		X		X

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

Un *quinto momento*, se da con la expedición del Reglamento de la Ley N.º 30364, modificado en marzo del año 2019. Es una norma que identifica el acoso político como una modalidad de violencia y así lo especifica en el artículo 8, pero no ahonda más al respecto. Se advierte que se perdió una oportunidad vital para precisar funciones y responsabilidades en el ámbito regional cuando se diseñó la reglamentación de la Ley N.º 30364, sobre todo cuando todos los gobiernos regionales tienen “Instancias de Concertación Regional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar” con funciones para monitorear las políticas públicas que enfrentan la violencia y era de conocimiento público la existencia de normativa regional atinente al tema de acoso.

Es necesario destacar los hallazgos de la “Encuesta sobre Percepciones hacia la participación política de las mujeres”, elaborada por el Instituto de Estudios Peruanos y el MIMP (2020), que recoge la opinión de 1,217 personas entre mujeres y hombres de 18 años a más, residentes en áreas urbanas y rurales de los 24 departamentos, 149 provincias y 414 distritos del país. Los resultados evidenciaron que 9 de cada 10 personas encuestadas está de acuerdo con la existencia de una norma para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político contra las mujeres. Además, que un 97% de las personas encuestadas piensa que “las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos para participar en política”. En contrapartida, respecto a la violencia que afecta a mujeres políticas, un 78% de la población encuestada reconoció que el acoso político afectaba principalmente a las mujeres. Asimismo, reveló que un 61% de hombres y mujeres encuestadas consideraron que la persona que comete acoso político debe ser retirada del proceso de elección popular/ciudadana.

Un *sexto momento* favorable para la lucha contra el acoso en el campo político se presenta con la aprobación de la Política Nacional de Igualdad de Género en el año 2019 porque se menciona específicamente al acoso político (p.16) y reconoce la baja participación de las mujeres (p.17).

La política mencionada se aplica a todas las entidades de la administración pública; tiene seis objetivos prioritarios, dos de los cuales son “reducir la violencia hacia las mujeres” (Objetivo prioritario 1), y “garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones” (Objetivo prioritario 3). Colocar este tema en un instrumento de política multisectorial que busca erradicar la discriminación estructural contra las mujeres añadió visibilidad al problema, especialmente, si entidades como la Defensoría del Pueblo (2019) ya habían advertido de la “necesidad de políticas públicas que promuevan la participación política de las mujeres considerando los obstáculos estructurales” (p.27). Sin embargo, no se desarrollan acciones vinculadas a su implementación. Se pierde una oportunidad para hacer real la lucha contra esta forma de violencia a nivel nacional. Hasta ese momento, no se contaba con una legislación que establezca claramente la configuración del fenómeno, sus manifestaciones, desarrolle responsabilidades y promueva una articulación entre entidades para enfrentar el acoso político.

Un *séptimo momento* sucede en el año 2021, cuando se promulgó la Ley N.º 31155, Ley que previene sanciona y erradica el acoso contra las mujeres, analizada en el siguiente capítulo. En la siguiente figura se muestra el desarrollo normativo que finalizó con la promulgación de esta norma.

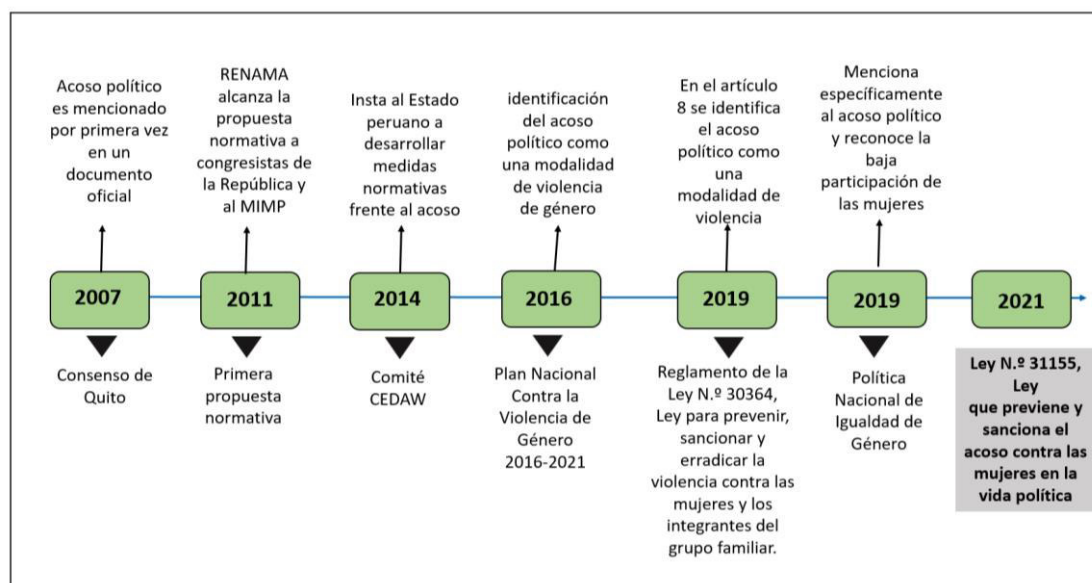


Figura 10. Momentos claves en la formulación de la Ley N.º 31155
Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

3.3 Análisis de la Ley N.º 31155, Ley que previene el acoso contra las mujeres en la vida política en el Perú

La Ley N.º 31155, Ley que previene el acoso contra las mujeres en la vida política fue aprobada en la primera votación y exonerada de la segunda votación en el Pleno Temática de la Comisión Mujer y Familia, el lunes 8 de marzo de 2021. Carolina Lizárraga Houghton, presidenta de la Comisión de Mujer y Familia de aquel entonces la consideró como una oportunidad histórica en esta fecha conmemorativa para aprobar leyes que promuevan la igualdad (Congreso de la República, 2021, p.5). En nuestro país han existido, en total, once iniciativas legislativas para regular el acoso durante los periodos parlamentarios 2011-2016 y 2016-2021.

El primero de ellas es el *proyecto de Ley 1903/2012-CR, Ley contra el acoso político hacia las mujeres*, presentado por la congresista Verónica Mendoza Frisch el 1 de febrero de 2013: Tiene como objetivo contribuir a la erradicación de las acciones que limitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. En su exposición de motivos señala que se hace necesario la aprobación de esta ley como una medida afirmativa, que no debe 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. Considera que el acoso tiene consecuencias no solo en los derechos políticos de las personas representantes sino de las personas a quienes representan.

Se tiene el *proyecto de Ley 04212/2014-CR, Ley que define y sanciona el acoso político*, presentado por la congresista Natali Condori Jahuirá el 04 de marzo de 2015 (Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia): Propone que se sancione el acoso político que se perpetra contra autoridades electas y en ejercicio de la función pública, además, plantea que se impongan penas privativas de la libertad, planteando adicionalmente circunstancias agravantes.

Luego, se cuenta con el *proyecto de Ley 673/2016-CR, Ley para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político contra las mujeres*: Tiene como antecedente el Proyecto de Ley 1903/2012, y recoge la figura del acoso regulada en el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, así como la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; da cuenta de los avances de algunos de los gobiernos regionales y busca contribuir al fortalecimiento de la democracia, puesto que garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos de la mujer y la implementación efectiva de la cuota de género.

Además, existe el *proyecto de ley 3131/2017-CR, Ley contra la violencia política hacia las mujeres* presentado por la congresista Maria Aramayo Gaona el 23 de julio de 2018 (presidenta de la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas e integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular): La propuesta, como lo indica su exposición de motivos, se basa en la normatividad internacional como la “Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres” y la “Ley Modelo Interamericana sobre violencia política contra las mujeres”, tuvo por objetivo “prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres a fin de promover y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos y en igualdad de condiciones”. Impulsa la implementación de medidas tendientes a garantizar el ejercicio pleno del derecho de las mujeres a la participación política y la protección contra la violencia política. Reconoce el derecho específico de las mujeres a una vida libre de violencia, y que tiene vínculo con los derechos humanos, establece un marco de actuación institucional, dispone la creación de un observatorio nacional, y plantea garantías de protección y sanción para las víctimas, además de proponer que se conmemore el día 15 de febrero, como día de lucha contra este fenómeno.

Por otro lado, se encuentra el *proyecto de ley 3903/2018-CR, Ley para prevenir y sancionar el acoso político contra las mujeres por constituir una barrera para su participación política igualitaria*. Presentado el 12 de febrero de 2019 por Indira Huillca Flores, Katia Gilvonio Condezo, Marisa Glave Remy, Tania Pariona Tarqui, Richard Arce Caceres, Manuel Damment Ego Aguirre, Edgar Ochoa Pezo, Oracio Pacori Mamani, Alberto Quintanilla Chacón y Horacio Zevallos Patrón (Grupo Parlamentario Nuevo Perú): La iniciativa tiene como antecedente el proyecto de ley 673/2016-CR, presentado en 2016. Además, considera los aportes del Proyecto de Ley 3131/2017-CR e incluye aspectos de la “Ley Modelo Interamericana sobre violencia política contra las mujeres”. La propuesta cuenta con el respaldo de la RENAMA, CALANDRIA, Movimiento Manuela Ramos, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Tiene como finalidad establecer de manera explícita las obligaciones en relación con una de las formas de violencia contra las mujeres en toda su diversidad, motivada por razones de género, en el ámbito de los derechos políticos. Incluye aspectos de la Ley Modelo Interamericana sobre violencia política contra las mujeres como su concepto y las manifestaciones del acoso. Establece un procedimiento de denuncia y competencias al Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las Mujeres y los integrantes del grupo familiar; promueve también la realización de actividades conmemorativas, y plantea modificaciones a diversas normas.

Contamos también con el *proyecto de ley 3935/2018-CR, Ley que incentiva y promueve la participación política de la mujer y sanciona el acoso político*. Presentado por el congresista Juan Carlos Gonzales el 27 de febrero de 2019 (Grupo Parlamentario Fuerza Popular): La propuesta pretende fomentar la participación de las mujeres en la política a través de incentivos económicos, lo que a su vez, como lo indica su exposición de motivos, aumentaría los ingresos de las organizaciones políticas en función al número de candidatas elegidas. Del mismo modo, plantea modificar el Código Penal e incluir este fenómeno como agravante del delito de acoso.

Existe también el *proyecto de ley 3939/2018-CR, Ley que previene y sanciona el hostigamiento político*. Presentado por la congresista Patricia Elizabeth Donaire Pasquel el 27 de febrero de 2019 (Grupo parlamentario Unidos por la República): Al igual que sus predecesoras, esta ley tiene como objetivo garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación política; sin embargo, lo que la hace innovadora es que, los sujetos de protección no son exclusivamente las mujeres; como se indica en su exposición de motivos, da prioridad a colectivos históricamente postergados (mujeres, población LGTBIQ, personas con discapacidad, poblaciones indígenas, afrodescendientes, entre otros); describe las conductas, procedimiento de denuncia ante la entidad con la que intenta participar en el proceso electoral, y propone supuestos para otro tipo de situaciones. Cabe añadir que los actos de acoso contra estos grupos minoritarios son considerados como agravantes.

En circunstancias diferentes a las anteriores, el *proyecto de Ley 3978/2018-CR, Ley que previene y sanciona el acoso político contra las mujeres*, presentado por la congresista Luciana León Romero el 05 de marzo de 2019, el cual pasó al archivo al concluir el periodo parlamentario 2016-2021 por Acuerdo del Consejo Directivo N.º 19-2021-2022/CONSEJO.CR (Célula Parlamentaria Aprista): Tiene como antecedente el proyecto de ley 2901/2017-CR, de la misma autora y la “Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres”. Como se indica en la exposición de motivos, busca asegurar los derechos políticos de las peruanas, les da seguridad, a efectos de que puedan desenvolverse sin miedos ni temores. La propuesta de norma establece principios, describe los ámbitos en los que puede ocurrir el acoso, identifica sus manifestaciones, propone un procedimiento de denuncia, dispone que las entidades adapten su normativa interna, y establece agravantes en caso de ser cometida por ejemplo, por autoridades en ejercicio.

Por otro parte, tenemos el *proyecto de Ley 03981/2018-CR, Ley que modifica el artículo de la Ley N.º 28094, Ley de organizaciones políticas*, para erradicar el acoso contra las mujeres en las organizaciones políticas. Presentado por la Congresista María Cristina Melgarejo Páucar el 05 de marzo del 2019: Esta iniciativa tiene como objetivo modificar la Ley de Organizaciones Políticas, con el fin de erradicar el acoso político contra las mujeres, considerándolo como una conducta prohibida en las organizaciones políticas. Asimismo, establece medidas internas en las organizaciones políticas, reglamentando las causales, sanciones y procedimientos a los militantes que permitan garantizar el ejercicio de sus derechos políticos sin discriminación alguna.

Entre los más recientes, contamos con el proyecto de ley 05278/2020-CR, *Ley que fortalece la promoción de los derechos políticos de las mujeres y la lucha contra la violencia y el acoso a las mujeres en la vida política del país*. Presentado por la congresista Arlette Contreras Bautista el 19 de mayo de 2020: Propone un mecanismo afirmativo para asegurar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en igualdad de condiciones y oportunidades con los hombres. Se trata de la implementación de medidas específicas para fomentar y asegurar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

La versión que finalmente se aprobó es un texto sustitutorio consensuado de los Proyectos de Ley 673/2006-CR, 3131/2017-CR, 3903/2018-CR, 3935/2018-CR, 3939/2018-CR y 5276/2020-CR. Con su aprobación, la autógrafa de ley fue enviada al Poder Ejecutivo el 19 de marzo de 2021, y fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 7 de abril de 2021.

Con su aprobación, que constituye un avance legislativo luego de una muy larga conjugación de fuerzas e interlocución entre el Estado, sociedad civil y la influencia de la comunidad internacional, Perú se suma a Bolivia, Panamá y Costa Rica, países que poseen legislación específicamente volcada a la protección de las mujeres en la arena política.

Se trata de una importante conquista que desafía el orden social de género establecido en la sociedad peruana. Deja atrás el argumento de que la legislación no necesita instrumentos específicos, y resistencias para abordar una problemática que se ha naturalizado. La Ley N.º 31155, Ley que previene el acoso contra las mujeres en la vida política contiene ocho artículos, cinco disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria derogatoria, desarrollados de acuerdo a la siguiente estructura:

Cuadro 10.

Estructura de la Ley N.º 31155

Artículo	Denominación
Artículo 1	Objeto de la Ley
Artículo 2	Ámbito de aplicación
Artículo 3	Definición de acoso contra las mujeres en la vida política
Artículo 4	Manifestaciones de acoso político contra las mujeres
Artículo 5	Acciones institucionales para prevenir y erradicar el acoso a las mujeres en la vida política
Artículo 6	Acciones contra el acoso político por parte del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar
Artículo 7	Obligaciones Institucionales
Artículo 8	Nulidad de actos que afecten los derechos políticos de las mujeres
Disposiciones complementarias finales	
Primera	Promoción de mensajes y realización de actividades
Segunda	Observatorio Nacional del Acoso Político contra la Mujer
Tercera	Presentación de informe
Disposiciones complementarias modificatorias	
Primera	Modificación del artículo 9 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas
Segunda	Estatuto del partido
Tercera	Incorporación del artículo 394 a la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones

a) En cuanto al objeto de la ley

Es sumamente destacable que la Ley N.º 31155, Ley que previene el acoso contra las mujeres en la vida política tenga por objeto:

establecer mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres, por su condición de tales, en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y que participen en igualdad de condiciones (2021, Artículo 1).

Se puede argumentar que, a diferencia de lo que ocurre con la Ley N.º 30364, que establece mecanismos de articulación del sistema nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, o el Decreto de Urgencia 023-2020, que dispone la creación de mecanismos de prevención bastante precisos, por ejemplo, pareciese, a juzgar de la lectura de los artículos, y disposiciones que conforman la norma que no cumple con su cometido.

El objeto de las normas, debe identificar “el asunto que se pretende regular” (MINJUSDH, 2019, p.29). Entonces, simplemente señalar que “busca establecer mecanismos”, sin especificarlos de manera concreta, no contribuirá a la eliminación del acoso, tampoco facilita una interpretación clara del texto; la única mención a los mecanismos se da cuando la norma refiere que el MIMP, es quien “diseña mecanismos de evaluación de los avances y resultados sobre la atención, prevención y sanción del acoso político”(Artículo 5.1). Esto evidencia que se están abordando de una manera ligera los mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción. no hay conciencia sobre la vulnerabilidad en la que determinados grupos se encuentran, tan indispensables para hacer frente al fenómeno del acoso.

Cabe añadir, que el interés en el estudio de los actos de acoso político aparece en el Perú en la primera década de este siglo; puede señalarse que, pese al intento de construir líneas de base sobre el tema, estamos aún en una situación embrionaria en el campo de la investigación porque los estudios promovidos por la sociedad civil y el Estado han sido discontinuos y escasos: se han podido identificar quince (15) estudios, informes, artículos y tesis nacionales en el periodo de 14 años, desde el 2008 al 2022, pese a que desde el año 2000, académicas como Patricia Ruiz Bravo y Córdova Huaytan planteaban la urgencia de visualizar al acoso como un fenómeno que excluía a las mujeres de la política, exigiendo su inclusión en la agenda pública. Esta debilidad tiene un correlato, se legisla y se interviene sin develar el problema en su real magnitud, aspecto que merma la eficacia del Estado.

Es necesario tomar en cuenta, que los actos de acoso tienen impacto profundo sobre las víctimas, afecta su salud física y psíquica: genera depresión y ansiedad; del mismo modo, impacta en su autoestima (Córdova & Ruiz Bravo, 2018, p.17), para las víctimas de ello, la soledad es una constante (Jave & Uchuypoma, 2010, p.108). La afectación a la salud mental de las víctimas es notoria, esta misma los lleva a recurrir a ayuda profesional para dotarse de herramientas que les permitan superar la situación que han atravesado (Panizzo, 2014); similarmente, afecta sus relaciones interpersonales: la invasión a su vida privada genera tensiones al interior de su familia, quiebres en sus relaciones de pareja, además, existe la tendencia a descalificarlas, principalmente acusándolas de infidelidades y discursos sobre su persona (Ramos, 2021, p.9) lo que deriva en el alejamiento de sus redes de apoyo por vergüenza; paralelamente, afecta su desempeño y sus derechos, como se ha visto a lo largo de la presente investigación. Es entonces cierto que las daña a ellas y también a sus familias, comunidades, y a la sociedad.

Desde este punto de vista, si bien el objetivo que plantea el dispositivo legal guarda coherencia con la normatividad internacional, en especial con lo dispuesto en la “Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política”, que “busca asegurar que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos políticos y participen en forma paritaria y en condiciones de igualdad en todos los espacios y funciones de la vida política y pública, particularmente en los cargos de gobierno” —salvo en la parte de participación paritaria—, no guarda mucha relación con el resto del articulado que plantea, aspecto que debiera revisarse urgentemente.

b) En cuanto al ámbito de aplicación

De conformidad con la Ley N.º 31155, las disposiciones se aplican a las siguientes personas:

- a) Candidatas a cargos políticos de representación por elección popular en los niveles nacional, regional y local, desde su confirmación en las elecciones internas o primarias de su organización o alianza política.
- b) Autoridades elegidas por elección popular que desempeñan cargos políticos en los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- c) Funcionarias que, por designación, desempeñan cargos políticos en funciones ejecutivas en los niveles de gobierno nacional, regional y local, desde que se emite la resolución correspondiente.
- d) Autoridades de comunidades campesinas, comunales, indígenas, originarios y afrodescendientes que ejercen cargos de elección desde que postulan a los mismos.
- e) Militantes de organizaciones políticas que postulan a cargos de dirigencia o de representación, así como durante el ejercicio de dichos cargos. (2021, Artículo 2)

Se advierte que la norma no precisa como sí lo hace la Ley Modelo, los ámbitos en los que puede ocurrir el acoso (Artículo 5): dentro de la familia, en las organizaciones de carácter público, en los medios de comunicación, por ilustrar algunos ejemplos. Es un aspecto que amerita ser considerado, en tanto, existe un campo hostil para las mujeres, no solo porque exista un número mayor de hombres participando en el campo político, sino porque existen prácticas que perpetúan un orden natural que oprime a las mujeres.

En este punto, se puede pensar que las personas generadoras de los actos de acoso son solo aquellas que detentan el poder político (Albaine, 2017a, 2017b; Machicao, 2004;), pero no es así de sencillo.

En cuanto a las personas que cometieron estos actos, en el año 2008, el estudio “Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso” constató que el acoso y la violencia se materializan en agresiones de distinto tipo por parte del alcalde y/o sus colegas. El año 2012, el “Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú” muestra que un 71% de casos tiene como persona agresora a presidentes regionales, alcaldes, un 48% a los consejeros regionales o regidores, un 14% al personal del gobierno regional o local, un 24% a la prensa, un 14% a un grupo o sector de la población, y un 4% a la familia.

Por su parte, el “Primer Reporte de Acoso Político hacia las Mujeres febrero – abril 2014” dio cuenta que un 63% de víctimas identificaron como persona agresora a autoridades elegidas por voto popular: alcaldes, regidores, congresistas y presidentes regionales. En menor medida, señalaron a jueces y fiscales como victimarios.

Del mismo modo, la “Encuesta a candidatas regionales sobre acoso político - ERM 2014” determinó que “los agresores del acoso contra las mujeres que ingresan al escenario político, en su mayoría, son miembros de otras organizaciones políticas (45%), miembros de su propia organización política (25%)” (Cueva et al.,2017, p.49).

Años posteriores, las entrevistas realizadas en el “Estudio de casos sobre el acoso político hacia las mujeres” (2017) en 04 regiones del país reportaron que las personas agresoras están conformadas por alcaldes, regidores y consejeros regionales: un 46.67% de los actos de acoso fueron cometidos por la máxima autoridad edil. En menor medida, pero como parte del grupo de victimarios son identificados los medios de comunicación, integrantes de otras organizaciones políticas y los pobladores.

Los resultados de la “Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas dentro de las Elecciones Regionales y Municipales 2018”, impulsada desde el JNE, indican que un 62% de las personas agresoras son miembros de otras organizaciones políticas, un 21% algún medio de comunicación, votantes de su distrito electoral (14%), integrantes de su organización política (7%), alguna autoridad electa (3%), otro (9%), No sabe (9%).

El “Estudio sobre Acoso Político hacia las Mujeres en Lima Norte (Perú)”, realizado en el año 2018, indica que un 24% de personas agresoras son autoridades electas, un 31% de victimarios pertenecen a otras organizaciones políticas, y un 18% son integrantes de su propia organización, un 6% pobladores de la zona donde postuló, 6% algún periodista o medio de comunicación, 6% no sabe.

Cantuarias (2019) sostiene que entre los principales agresores se encuentran los alcaldes, gobernadores, consejeros regionales, regidores, funcionarios municipales, y terceras personas que tienen vínculos con algún —integrante del consejo municipal, y terceras partes en redes sociales; también llama la atención sobre las críticas que reciben las candidatas de algunos familiares directos. Los resultados de los análisis de casos de acoso político, extraídos del estudio de “Elecciones Congresales Extraordinarias 2020”, indican que las candidatas mujeres han señalado como personas agresoras a varones: candidatos, periodistas y electorado.

De igual manera, el estudio sobre los resultados de las Elecciones Congresales 2021 evidencia que entre los principales perpetradores se encuentran: 33% integrantes de su organización política, 34% integrantes de otras organizaciones políticas, 8% autores electa, 17% votantes de su distrito electoral, 30% medio de comunicación y un 22% otras.

Cabe mencionar, que los medios de comunicación son agentes socializadores de género y pueden promover contenidos favorables a la igualdad o perpetuar prácticas que fomenten desigualdad y violencia; en este caso particular, lesionan derechos, haciendo más compleja y difícil la realidad para las mujeres en el campo político. Son ámbitos donde se ejerce violencia. Esta situación empeora por la creciente demanda de internet, campo fértil para la comisión de actos de violencia. En el informe “Las violencias de género en línea”, Serra Perelló (2018) construye y define el término “violencia de género contra las mujeres en línea como aquellos actos cometidos, instigados o agravados, en parte o totalmente, por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación” (p.3), a través de los teléfonos móviles, Internet, las plataformas de redes sociales o el correo electrónico.

Es conveniente precisar que La Ley N.º 31155, respecto a los sujetos que cometen los actos de acoso, indica —más adelante— que puede ser “realizada por persona natural o jurídica, en forma individual o grupal, de manera directa, a través de terceros, o haciendo uso de cualquier medio de comunicación o redes sociales”. De manera positiva, la ley peruana regula este aspecto, y si bien la redacción es bastante genérica, y se considera que hubiese sido mejor identificar a las personas que lo perpetran, permite mostrar la multiplicidad de actores que pueden actuar como agresores; este alcance debería ser complementado precisando los ámbitos en los que puede perpetrarse los actos de acoso, para fomentar una interpretación unívoca de su contenido.

Ahora bien, el ámbito de aplicación es amplio, lo cual guarda coherencia primero, con la normatividad internacional que ha establecido la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos políticos sin violencia, y segundo, con la dura realidad que afrontan las mujeres que incursionan en la esfera pública.

Se indica ello porque las investigaciones realizadas demuestran que los actos de acoso político no son hechos aislados en el Perú, sino que forman parte de prácticas naturalizadas en la vida política de las mujeres. Las cifras nacionales hablan por sí solas y evidencian que, en el año 2012, 2 de cada 5 mujeres son autoridades regionales o locales, y 1 de cada 4 alcaldesas son agraviadas (Quintanilla, 2012); dos años después, un 26 % de candidatas encuestadas señalaron haber sufrido algún acto de acoso político en el marco de las “Elecciones Regionales y Municipales del año 2014”. Es decir, 3 de cada 10 candidatas manifestaron haber sufrido agresión política (Cueva et al., 2017). El estudio “Acoso político a mujeres autoridades en el Perú: análisis de la evidencia”, conducido por el Programa Regional ComVoMujer – Combatir la Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica – en el año 2015, concluyó que el acoso político es una práctica cotidiana ejercida con amplia impunidad en todos los espacios. Por su parte, el estudio de “Casos sobre acoso político y violencia política de género hacia mujeres candidatas, electas y autoridades elegidas en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 y Elecciones Generales 2016” constató un “alto índice de acoso político hacia las mujeres, representando el 88,9% de las mujeres entrevistadas”.

Datos del JNE (2020) señalan que en la contienda electoral extraordinaria del 2020 “el 52 % de candidatas expresaron haber tenido que enfrentar alguna situación de este tipo”; en las últimas elecciones del 2021, un “47 % de candidatas expresaron haber enfrentado situaciones de acoso” (Diario Oficial El Peruano, 2021).

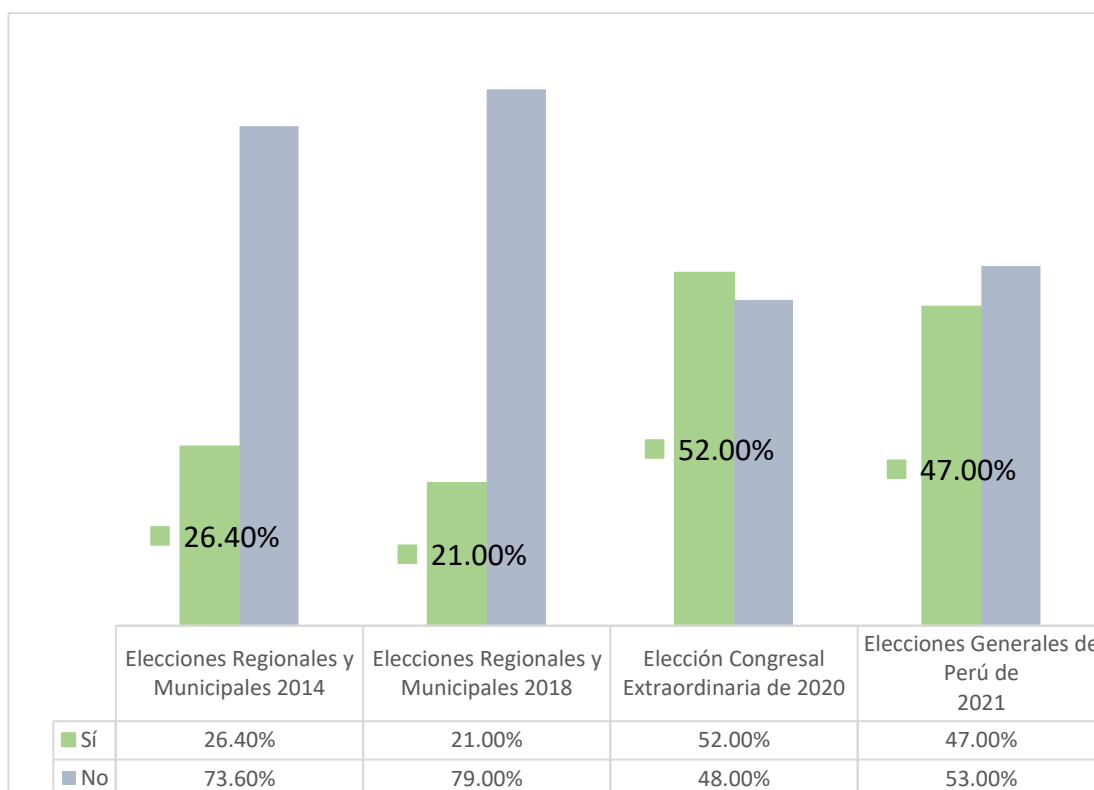


Figura 11. Porcentaje de candidatas que han expresado haber enfrentado situaciones de acoso en la vida política

Fuente. Adaptado de Quintanilla (2012). Cueva et al (2017). JNE (2020). Diario Oficial El Peruano (2021).

c) En cuanto a la definición de acoso

La dimensión conceptual de este fenómeno es un tema de gran importancia, porque determina qué se va a erradicar, las medidas que se implementarán y las responsabilidades que se asignarán a las entidades públicas; motivo por el cual se aboga por un concepto integral, coherente con los estándares internacionales, bajo un enfoque de género y derechos humanos. Fenómenos como el acoso no deben ocultar su carácter estructural, por el contrario la terminología es clave porque serviría para aclarar la confusión conceptual que afecta a la comprensión de este problema, porque como lo señala Barrere (2008), tiene que ser interpretada reconociendo la existencia de un sistema sexo-género, que instituye estructuras y relaciones en forma de violencia.

Como señala Rubio (2010, p.149) introducir múltiples conceptos disuelve esfuerzos teóricos de conceptualización y genera confusión en cuanto a la correcta comprensión de las causas y de la dimensión de la violencia. Ciertamente, la existencia de diversos términos empleados confunde más que clarifican.

Así, tras más de veinte años de lucha por evidenciar esta problemática, una de las cuestiones clave sobre las que continúa abierto el debate es el concepto mismo de este fenómeno, y es que existe una diversidad de términos utilizados a nivel internacional. Un análisis sobre su desarrollo conceptual en la región permite afirmar que no existe un término homogéneo para nombrarlo y denota, además, una diversidad conceptual para identificar quien lo ejerce, contra quien se ejerce, su propósito y las manifestaciones que lo configuran.

A modo de ejemplo, en la región existen países como Bolivia, que distinguen entre el acoso y la violencia política por razón de género. Otros países, como Brasil, México (2020) y Ecuador (2018 y 2020), Argentina (2019), que distinguen únicamente una expresión: violencia política de género, aunque ofrecen diferentes definiciones entre ellos. Por su parte, Panamá (2013) y El Salvador(2013) reconocen la figura de violencia política hacia la mujer.

Al respecto, con el objeto de fortalecer la capacidad de los Estados y proporcionarles un marco legal para enfrentar este fenómeno desde el CEVI, se propuso la “Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política” (2017), así como el “Protocolo Modelo para Partidos Políticos” (2019) que proponen un concepto referencial para la región y nombra como violencia contra las mujeres en la vida política a:

cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.(Artículo 3.1)

Colombia (2022) y Costa Rica (2019) asumen este término para identificar el fenómeno. Uruguay, la nombra como “violencia política” dentro del tipo general de violencia basada en género hacia las mujeres (2018). En este caso, algunos Estados han objetado el uso del término “violencia política” porque en determinados países —como Perú— alude a conflictos armados internos. Su regulación, desde una mirada general, se ha desarrollado a través de leyes específicas, como es el caso de Bolivia, Perú, Panamá y Costa Rica. Otra opción ha sido regular esta modalidad de violencia de género en leyes integrales de violencia de género que incorporaron como una modalidad específica en su texto la conceptualización de este fenómeno, como por ejemplo lo han hecho Argentina, Panamá, Uruguay. De la misma manera, ha sido regulada en normas vinculadas a instituciones electorales como es el caso de México o Ecuador.

Las opiniones sobre el concepto, desde la academia son diversas, algunos la desarrollan sin componente de género como Fischer (2001), quien desarrolla un concepto amplio y “denomina violencia política electoral a cualquier acto o amenaza, fortuita o deliberada, para intimidar, hacer daño físico, chantajear, o abusar de un actor político con el propósito de determinar, retrasar o influir un proceso electoral” (p. 3) y como Piscopo (2016), para quien este fenómeno no es nuevo y puede ser explicado por la violencia contra los políticos, y la violencia en la sociedad en general; en contrapartida Lena Krook y Juliana Restrepo (2016), Cerva (2014), Albaine (2015), María del Carmen Alanís (2020) sí lo conciben de manera independiente y motivada por consideraciones de género, se tiene también opiniones como la de Margarita Dalton Palomo para quien “toda violencia que se ejerce contra las mujeres es política” (2019, párr.2), debido a que perpetúa relaciones abusivas de poder basadas en su sexo.

Es preciso señalar que nuestro país cuenta ya con una definición. La Ley N.º 31155 la nombra como acoso contra las mujeres en la vida política y la define en su artículo 3 de la siguiente manera:

Es cualquier conducta que se ejerce contra una o varias mujeres por su condición de tal, realizada por persona natural o jurídica, en forma individual o grupal, de manera directa, a través de terceros, o haciendo uso de cualquier medio de comunicación o redes sociales y que tenga por objeto menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos (Artículo 3).

En la siguiente figura, se presenta su configuración:

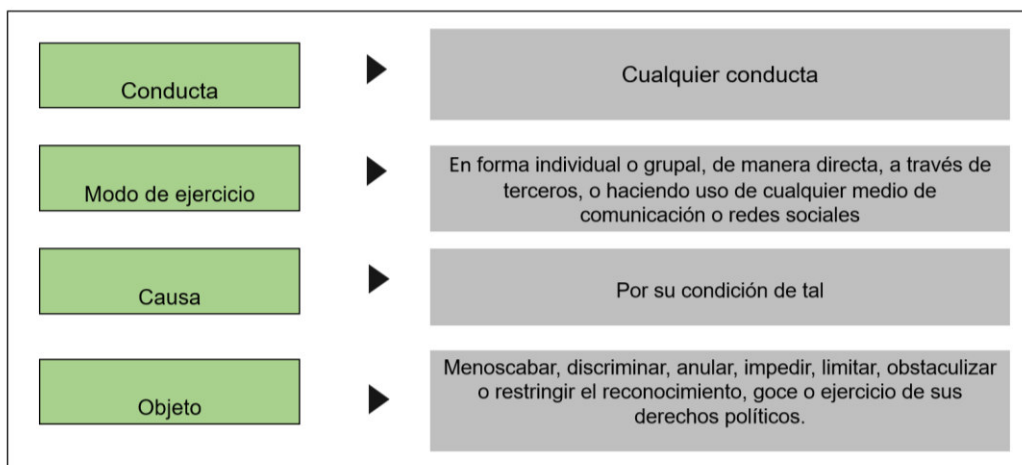


Figura 12. Definición de acoso contra las mujeres en la vida política en la Ley N.º 31155

Fuente. *Datos elaborados por la suscrita.*

Ha sido un largo camino para arribar a esta definición y la influencia de compromisos internacionales, legislación comparada y leyes modelos ha sido decisivo para el Estado peruano. Cabe añadir que el primer antecedente nacional de esta definición se encuentra en el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021.

Dicho instrumento de gestión, por una parte, nombra el fenómeno como “acoso político”, siguiendo la terminología utilizada en el Consenso de Quito (2007); por otra parte, asume íntegramente la definición propuesta por la Declaración sobre la Violencia y Acoso Político contra las Mujeres (2015), que recibe la influencia de la norma boliviana, Ley N.º 243, contra el acoso y violencia política hacia las mujeres y otras normas planteadas por otros países de la región, conforme a los términos siguientes:

Acoso político. Modalidad de violencia que incluye “cualquier conducta u omisión entre otros basada en el género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, conculca el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres (Numeral II.1.h, Decreto Supremo N.º 08-2016-MIMP).



Figura 13. Denominaciones del acoso en el tiempo

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

Gozar de esta definición legal tomó al Estado peruano una década; pero, la Ley N.º 31155, norma específica sobre la materia no clarifica de manera contundente los componentes de género o derechos humanos cuando la define.

Por estas particularidades, se sostiene que el nombramiento y definición actual del acoso es decisivo, y actualmente, insuficiente; su consecuencia inmediata es la indeterminación de las obligaciones de las entidades que deben garantizar la igualdad, a lo que hay que sumar las tensiones que se derivan del marco supranacional, que es más amplio, porque el Derecho internacional de los derechos humanos adopta una postura no solo centrada en la atención, sino también en el examen de las causas de este fenómeno. Es decir, en la actualidad existen normas que vinculan al Estado a ir más allá de lo que ha regulado, lo que provoca una necesaria actualización de la norma específica aprobada para combatir este tipo de violencia, porque no denota adecuadamente su concepto.

Para atender esta situación, conviene pues incorporar precisiones en el texto normativo con el objeto de precisar y zanjar cualquier duda sobre su contenido: por una parte, comprender desde un enfoque de género que sus raíces se encuentran en la existencia de estereotipos de género y relaciones desiguales de poder; por otra parte, asumir que estamos ante una modalidad de violencia de género, de tinte estructural.

Se plantea ello, ya que el machismo afecta y limita la participación política de las mujeres, coincide además con las dificultades expresadas por las mujeres que incursionan en la política, quienes reconocieron la existencia de creencias acerca de la incapacidad de las mujeres para ocupar cargos públicos. Comentarios como “Dicen que las mujeres no saben pensar” “que las mujeres no van a hacer nada” “Que solas se van a hundir” son comunes, conforme lo muestra el estudio “Casos sobre acoso y violencia políticos de género hacia mujeres candidatas, electas y autoridades elegidas en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 y Elecciones Generales 2016” impulsado por la Mesa de trabajo para promover y garantizar la participación política de las mujeres, grupo de trabajo creado mediante Resolución Ministerial N° 192-2015-MIMP (Quintanilla, 2017) y la “Encuesta sobre Percepciones hacia la participación política de las mujeres” (IEP & MIMP, 2020).

La norma debió incluir el componente de género en su denominación, mantenerlo en su definición y en el texto. Ciertamente en ninguna parte de la Ley N.º 31155, compuesta por ocho artículos, tres disposiciones complementarias finales y dos disposiciones complementarias finales se menciona expresamente el término género. Pareciese que se asumió una postura difícil, al evadir desde lo normativo su esencia, que es el de ser un fenómeno estructural originado por un sistema sexo-género que lo avala, debiendo reiterarse su carácter político (Amorós, 2008) y de violencia como continuum. Estas ausencias no facilitan una intervención adecuada, sino por el contrario, es posible que generen dificultades a la hora de interpretarlo y comprenderlo.

d) En cuanto a las manifestaciones de acoso

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley N.º 31155, constituyen manifestaciones de acoso las siguientes conductas:

- a) Evitar por cualquier medio que las mujeres asistan a actividades que impliquen el ejercicio de sus derechos políticos en igualdad de condiciones, salvo las restricciones de ley.
- b) Restringir el uso de la palabra impidiendo el derecho de participación política en condiciones de igualdad, según la normativa vigente.
- c) Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupa impidiendo su ejercicio en condiciones de igualdad.
- d) Excluir, limitar o impedir el ejercicio de los derechos políticos a causa del estado de embarazo, parto, licencia por maternidad o de cualquier otra licencia justificada de acuerdo con la normativa aplicable.
- e) Divulgar imágenes o mensajes a través de medios de comunicación o redes sociales que transmitan y/o reproduzcan relaciones de desigualdad y discriminación contra las mujeres con el objetivo de menoscabar su imagen pública y/o limitar sus derechos políticos.

- f) Dar a conocer información, con fines políticos, de la vida personal y privada que carezca de interés público. (Artículo 4)

Llama la atención tres aspectos del contenido de esta parte del texto legal:

En primer lugar, la norma no menciona que pueden existir otras manifestaciones de acoso, sobre todo aquellas asociadas al desarrollo de funciones y tareas feminizadas, tampoco considera las agresiones físicas, agresiones sexuales, difamación basada en estereotipos de género y feminicidio como sí lo ha señalado la “Ley Modelo Interamericana Interamericana sobre violencia política contra las mujeres”, por ejemplo; sin duda, se contrapone a la casuística que se va recopilando por entidades nacionales como el JNE, la ONPE, el MIMP, así como los organismos no gubernamentales. Debe tenerse presente que mujeres como Juana Quispe, concejala del municipio de Ancoraimes en Bolivia, Berta Cáceres activista en Honduras y Marielle Franco, concejala municipal en Brasil y muchas otras mujeres anónimas perdieron la vida por participar en política.

En segundo lugar, no identifica a las conductas que pueden ser sancionadas bajo la figura de falta o delitos. En tercer lugar, guarda silencio sobre las posibles circunstancias agravantes y su tratamiento.

No obstante, como se ha indicado, la realidad supera lo normado y lo reivindica. Desde el año 2008 se vienen reportando testimonios sobre prácticas de acoso en el Perú; uno de los primeros estudios realizados por Patricia Ruiz Bravo y Luciana Córdoba (2010) da cuenta de la existencia de distintas manifestaciones de acoso perpetradas contra regidoras y consejeras regionales de los departamentos de San Martín, Puno, Piura, tales como agresiones verbales y difamaciones —sufridas a través de radios— centradas en su vida personal acusándolas de “infidelidades e inmoralidades sexuales”; del mismo modo reportan la existencia de amenazas y denuncias, así como violencia física.

Las manifestaciones de acoso son múltiples y variadas; los resultados del estudio realizado en el 2012, a partir de entrevistas realizadas a 187 mujeres autoridades de gobiernos regionales y locales en Lima y Cuzco, integrantes de la Red nacional de mujeres autoridades permiten identificar: maltrato psicológico(57 %), coacción con mecanismos administrativos (48 %), difamación de índole patrimonial (24 %), difamación de índole intelectual(19 %), difamación de índole sexual (14 %%), hostigamiento sexual (10 %%), amenaza con recurso legal interpuesto (10 %) y maltrato físico (5 %) (Quintanilla,2012).

Para el año 2014, un primer reporte realizado por la Asociación Civil Transparencia (2014), basado en la ejecución de un programa de capacitación que se realizó en 14 ciudades en el Perú muestra que, el vínculo perverso entre participar en política y el acoso es cada vez más estrecho: un 44.7 % del total de mujeres que aplicaron la ficha que recogía testimonios sobre acoso reportaron haberlo padecido; los testimonios de las lideresas y precandidatas a cargos de elección popular evidenciaron que entre las formas de acoso más frecuentes se encontraban: las amenazas (24 %), difamación (22 %), la obstrucción de funciones (21 %), insultos (20 %), violencia sexual (5 %), violencia física (4 %), así como amenazas o violencia contra miembros de sus familias.

Asimismo, en un primer estudio exploratorio promovido por el JNE (2014) durante las Elecciones Regionales y Municipales de ese año, se evidenció que un 26.4 % del total candidatas encuestadas (503) de todo el Perú. identificaron manifestaciones recurrentes de actos de acoso contra ellas. Los hallazgos evidenciaron que del grupo de mujeres que consideraron haber sufrido acoso señalaron como: hostigamiento (58 %), presión (43 %), violencia (34 %), amenaza (29 %) y persecución (15 %). Del grupo que reporto padecer violencia: Un 91 % consideró que padeció de violencia psicológica; por su parte, un 22 %, violencia física y un 4 %% violencia sexual.

El año 2015, en un estudio realizado por ComVoMujer (2015), se encuestó a ciento veinte mujeres autoridades pertenecientes al ámbito nacional y regional; se identificaron entre las manifestaciones de acoso más frecuentes: la violencia psicológica, que se expresa —como lo indican las encuestadas—, a través de descalificación personal, porque alude a su vida personal afectiva; la descalificación para el cargo, que hace referencia a su menor nivel de educación formal; expresiones misóginas, así como el rechazo abierto a su presencia en la esfera política. Del mismo modo, se indica la existencia de actos de violencia sexual y violencia física.

En el año 2016, el JNE realizó otro estudio de carácter exploratorio dirigido a candidatos y candidatas al Congreso de la República (2016), se contó con la participación de 816 personas, de las cuales 331 fueron mujeres (40,6%). Este grupo señalaría que alguna persona ha realizado determinados actos contra ella, como: hostigamiento (molestias o burlas por parte de alguien para intentar que digan o hagan algo, o dejen de hacer o de decir algo), presión (alguien que intenta que digan o hagan algo, o dejen de hacer o de decir algo, violencia (algún tipo de daño físico, psicológico o sexual por parte de alguien).

En el 2017, a partir de un estudio donde se entrevistó a candidatas, mujeres electas y autoridades elegidas por las Elecciones Regionales y Municipales 2014 y Elecciones Generales 2016, en Ayacucho, Lima, Piura y San Martín se encontró que un 8.89% de entrevistadas ha sido víctima de violencia física, un 31.11% ha sido víctima de violencia sexual, y un 89.90% de la población total ha padecido violencia psicológica (MIMP, 2017).

Por su parte, un estudio realizado en Lima Norte, en el año 2018 encontró que un 75% de casos de mujeres autoridades en ejercicio de sus funciones ha padecido acoso, a través de agresiones físicas, amenazas y difamaciones que invalidan sus opiniones, las cuales son dirigidas contra ellas o integrantes de sus familias. (Manuela Ramos, 2018).

Las mujeres entrevistadas identifican la presencia de amenazas contra ella y sus familiares, así como actos difamantes sobre su vida personal. Señalan que las personas agresoras utilizan las redes sociales y las asambleas públicas distritales para cometer estos actos.

Un 73 % de encuestadas señalaron que se le impide expresarse libremente en las reuniones, un 13% refirieron haber sufrido agresiones sexuales en el desempeño de sus funciones., el 67% indicaron que la han obligado a realizar tareas que no están en sus funciones, un 73% mencionó que se les impidió acceder a información importante y necesaria para hacer su trabajo, un 67 % que se bloquee o limita sus oportunidades de capacitación o formación, un 67% que se les interrumpe constantemente cuando tratan de hablar en las reuniones.

La primera muestra representativa en el ámbito nacional, se realiza ese mismo año: la “Encuesta Nacional a Candidatos y Candidatas dentro de las Elecciones Regionales y Municipales 2018”, impulsada desde el JNE evidencio que un 21% de candidatas mujeres indicaron haber sufrido algún tipo de acoso político durante su participación en política. Entre las manifestaciones más frecuentes reconocidas por las candidatas se encuentran: burlar (62%), difamación(43%), amenaza (20%), restricción de asistencia/palabra (17%), limitación de recursos económicos (12%), estereotipos de género (12%), violencia sexual (4%) y violencia física (3%). En ese proceso, el registro del Programa Igualdad política del JNE, reporta la existencia de siete casos de acoso contra candidatas, quienes indicaron han recibido ataques por redes sociales, agresiones verbales, amenazas de muerte, daños a la propiedad privada y propaganda electoral denigrante y discriminatoria contra su persona.

Posteriormente, los hallazgos de un estudio realizado en el año 2019 donde se entrevistó a 19 regidoras de Lima Metropolitana y de Puno, así como a cuatro autoridades de otros niveles de gobierno, permitió evidenciar la presencia de tres tipos de violencia: violencia física, psicológica y sexual. Según la información del estudio, las víctimas identificaron prácticas efectuadas con el objetivo de descalificarlas: actos de manipulaciones, representaciones negativas basadas en género, calificativos para desprestigiar su trabajo, obstaculización de acceso a la información o difusión de información errónea (Cantuarias, 2019,p.64).

Durante el proceso de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, el JNE (2020) encuestó a 503 candidaturas congresales; los hallazgos permitieron identificar actos de acoso contra las candidatas tales como: violencia física, violencia psicológica, amenazas, difamación, hostigamiento y burlas a través de redes sociales, caracterizado por descalificaciones personales basadas en su género, por su edad, por su trabajo, minimizando su participación, así como difusión de información falsa sobre sus personas. En ese proceso, el registro del Programa Igualdad política del JNE, reporta la existencia de diez casos de acoso contra candidatas a congresistas, quienes indicaron ser víctimas de chantaje, difamación, hostigamiento, intento de desprestigio, paternalismo y uso de estereotipos de género. Asimismo, en un caso la denuncia se relacionó con actos de violencia.

Para las Elecciones Congresales 2021, según informa el JNE, de 504 candidatas congresales, un 47% indicó haber sufrido actos de acoso; en ese proceso, el registro del Programa Igualdad política del JNE, reporta la existencia de veintiséis casos de acoso contra candidatas a congresistas, quienes indicaron ser víctimas de violencia psicológica, actos de hostigamiento, amenazas e intento de desacreditarlas por redes sociales.

Resulta preciso subrayar que “cuando no se puede silenciar a alguna mujer que sobresale en la esfera pública por sus méritos, se habla de su vida íntima, sentimental y de sus problemas sexuales” (Albaine,2014; Facio, 1999). Como se advierte, es un fenómeno que afecta y anula el ejercicio del derecho a la participación política, derecho reconocido por la Constitución Política del Perú, protegido en normas como la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y diversos tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano; aspecto evidenciado en diversos estudios especializados. (ONU Mujeres, 2018A; Defensoría del Pueblo, 17 de marzo de 2021; Villar, 2015). Bajo estas premisas, el presente artículo debiese ser revisado.

e) En cuanto a las acciones institucionales

Los artículos 5 y 6 de la Ley N.º 31155 establecen las acciones institucionales para prevenir y erradicar el acoso a las mujeres en la vida política que realizarán el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, los Órganos del Sistema Electoral, los gobiernos regionales y locales, así como las organizaciones políticas. De manera similar, plantea las acciones que realizaran quienes integran el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley N.º 31155, constituyen acciones institucionales las siguientes:

5.1. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- a) Coordinar, articular, promover, diseñar y difundir las políticas, planes y programas tendientes a garantizar la implementación de la presente ley.
- b) Llevar un registro de los casos de acoso político ocurridos a nivel nacional.
- c) Asesorar técnicamente a las diferentes entidades públicas para que desarrollen acciones destinadas a la prevención y erradicación del acoso político contra la mujer, conforme a sus competencias y funciones.

- d) Promover en los tres niveles de gobierno, políticas, programas y proyectos de prevención, atención y tratamiento, servicios de consejería entre otros, frente al acoso político.
- e) Supervisar la implementación de acciones de prevención, protección y atención de los actos y víctimas de acoso político.
- f) Promover la participación activa de organizaciones civiles y de personas del sector privado, en programas de prevención y atención del acoso político.
- g) Diseñar mecanismos de evaluación de los avances y resultados sobre la atención, prevención y sanción del acoso político.

5.2. Ministerio de Educación

Incorporar en la currícula educativa contenidos sobre la importancia de la participación política de las mujeres.

5.3. Ministerio de Cultura

Promover la participación política de las mujeres indígenas, originarias o afrodescendientes, informando al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en los casos de acoso político contra las mujeres.

5.4. Órganos del Sistema Electoral

- a) Los órganos del Sistema Electoral, en el marco de sus competencias, impulsan la protección y promoción del derecho a la participación política. Asimismo, tienen el deber de establecer medidas, en el marco de sus competencias, destinadas a prevenir y erradicar el acoso político como uno de los objetivos de las políticas de educación cívica y democrática y de los programas de formación y capacitación en materia electoral.
- b) Adecúan todos sus actos y normativa interna a las disposiciones previstas en la presente ley.
- c) Incluyen temas de prevención y atención del acoso político en los programas de educación electoral para fortalecer la conciencia cívica de la ciudadanía.
- d) Organizan cursos de especialización en la materia electoral, de democracia y gobernabilidad para identificar y prevenir actos de acoso político.

5.5. Gobiernos regionales y gobiernos locales

a) Formular normas y políticas en el ámbito de sus competencias para identificar, prevenir, atender y sancionar el acoso contra las mujeres en la vida política.

b) Adecuar o actualizar su normativa mediante ordenanzas, resoluciones, reglamentos y manuales de organización y funciones o cualquier otro instrumento legal incorporando los actos que constituyen faltas administrativas de acoso contra las mujeres en la vida política.

5.6. Organizaciones políticas

Las organizaciones políticas implementan medidas internas a fin de contribuir con la prevención, erradicación y sanción del acoso político. Estas medidas incluyen, entre otras, el establecimiento y sanción de actos de acoso político y la regulación del procedimiento aplicable. Los actos de acoso político se reportan, semestralmente, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En esta línea, llama poderosamente la atención la generalidad y vaguedad de las acciones asignadas a las entidades mencionadas en párrafos precedentes. Al respecto, se indica que el MIMP preside el Grupo de Trabajo para Promover y Garantizar la Participación Política de las Mujeres (2015) que ejecutó un Plan estratégico 2018 – 2021 que contempló el desarrollo de cursos, encuentros de alcaldesas, así como la conformación de Mesas regionales interinstitucionales.

Destaca dentro de las iniciativas, la aprobación de “Lineamientos para la atención en los Centros Emergencia Mujer del PNCVFS a mujeres políticas afectadas por hechos de acoso político”, cuyo lineamiento 3, plantea la articulación intergubernamental, intersectorial y con la sociedad civil para la provisión del servicio frente a actos de acoso.

Por su parte, el JNE —como se ha visto— viene impulsando investigaciones sobre la materia en los procesos electorales. Destaca dentro de sus iniciativas institucionales: i) la elaboración de un procedimiento interno para dar atención a los casos de acoso político. ii) la instalación de una plataforma que visibiliza y promueve la participación política electoral de grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión, denominado “Observa igualdad” que cuenta con un sitio para realizar denuncias y un semáforo que detecta la gravedad de los casos. iii) el diseño de un “Protocolo de implementación del servicio N°3.1.2 respecto a la formación y asistencia técnica a organizaciones sociales y políticas para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres, sin discriminación y sin acoso político de manera permanente, eficaz, con pertinencia cultural”, aprobado mediante Resolución N.º 064-2021-P/JNE. iv) las iniciativas de formación impulsadas por la Escuela Electoral de Gobernabilidad. v) las actividades formativas y asistencias técnicas a organizaciones sociales y organizaciones políticas para prevenir y atender los casos de acoso político promovidas desde el Programa para la Igualdad Política.

En cuanto a las acciones de la ONPE destaca la ejecución del estudio “Paridad y alternancia. Elecciones Generales 2021: avances hacia una democracia paritaria”, que estudió la normativa interna de las diez organizaciones con representación en el Congreso como resultado de las Elecciones Generales del año 2021 para identificar si en estos se prevé la existencia de mecanismos o espacios que prevengan, atiendan y/o sancionen el acoso. Si bien destacan las acciones promovidas por el JNE, la ONPE y el MIMP, no puede dejarse de señalar que la Defensoría del Pueblo ha manifestado la preocupación por el cumplimiento de sus obligaciones (2022). Bajo estos supuestos, el artículo puede ser mejorado.

f) En cuanto a las acciones contra el acoso político por parte del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley N.º 31155, constituyen acciones por parte de quienes integran el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar:

1. Promover campañas de difusión sobre la problemática del acoso político contra las mujeres y sobre los alcances de la presente ley.
2. Promover estudios e investigaciones sobre el acoso político contra la mujer.
3. Disponer las medidas necesarias a fin de implementar acciones de prevención y atención de los actos y víctimas de acoso político en las zonas rurales del país.
4. Desarrollar campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación política y pública de las mujeres para el sistema democrático y la prevención del acoso político contra la mujer, considerando las características de las zonas rurales y la situación de las mujeres indígenas, campesinas y afrodescendientes, que encaran formas particulares de discriminación (2021, Artículo 6)

Un análisis general de los enunciados permite advertir nuevamente la generalidad y debilidad de la actuación estatal, aspecto que coincide el estudio latinoamericano realizado por Albaine (2021), que hace evidente la necesidad de generar un andamiaje institucional sólido y estrategias estatales e integrales, coherentes con el objetivo de garantizar el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres, basado en la evidencia empírica. Después de todo, el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar “es un sistema funcional que comprende principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que orientan la atención del Estado” (MIMP, 2022). Bajo estas premisas, este artículo puede ser mejorado.

g) En cuanto a las obligaciones institucionales

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley N.º 31155 “toda institución pública u organización política está obligada a promover el establecimiento de requisitos idóneos, necesarios y proporcionales que permitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad” (2021).

Esta única mención permite advertir un desconocimiento sobre el rol de las instituciones de la administración pública en la gestión pública peruana, conforme lo establece la normatividad internacional y nacional. Al respecto, como se ha visto, el Estado peruano tiene un cuerpo normativo sólido en materia de igualdad y no discriminación, además, tiene la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir la violencia y, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), “la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir factores de riesgo y fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva” (p. 69).

Otra medida que avala la afirmación señalada guarda relación con la existencia de normas como la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2007), que dispone en su artículo 4, como rol del Estado, el de promover y garantizar la igualdad de oportunidades adoptando todas las medidas para remover los obstáculos; en esa misma línea, la Política Nacional de Igualdad de Género(2019) establece como objetivo prioritario 5 el reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad.

De la misma manera, se cuenta con disposiciones que disponen la creación de mecanismos para la igualdad de género en las entidades del Gobierno Nacional y de gobiernos regionales, así como lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión Pública, aprobadas mediante Decreto Supremo N.º 005-2017-MIMP y Decreto Supremo N.º 015-2017-MIMP. Cabe añadir, que un alto número de casos de acoso político ocurren en las instalaciones de las dependencias públicas. Este aspecto es confirmado con datos alcanzados por la Asociación Civil Transparencia (2014)

donde los hallazgos indicaban que “más del 50% de los casos de acoso político sucedieron en una dependencia pública”. Los lugares reportados son las instalaciones de municipalidades, gobiernos regionales y universidades públicas.

Esta situación advierte la urgencia de conocer el nivel de percepción del personal de las entidades públicas sobre el acoso, así como su conocimiento del tema, a fin de reducir la tolerancia social que existe en torno a las cuestiones de violencia de género; plantea la necesidad de diseñar procedimientos claros para atender situaciones de este tipo y promover una política preventiva eficaz para erradicar situaciones de este tipo.

Pese a la necesidad de adoptar medidas focalizadas e incorporar el tema en la gestión interna de las instituciones públicas, es posible afirmar que los estudios sobre la materia no han ahondado en este punto. La necesidad de mejorar la articulación es concreta, sobre todo si la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM, reconoce la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las entidades con el objeto de llegar de manera efectiva a la ciudadanía.

Como se ha podido observar, a pesar de que en los últimos años, importantes medidas se han implementado para mejorar las políticas públicas en favor de las mujeres y la igualdad de género, disposiciones como las descritas en la Ley N.º 31155 demuestran la necesidad de abordar estos temas desde una perspectiva de derechos humanos y género, con el objeto de que las medidas no sean simples enunciados declarativos sin ningún tipo de impacto, sino que respondan a la realidad.

h) Sobre las disposiciones complementarias finales y modificatorias.

La norma, a través de disposiciones complementarias finales, establece la implementación de un Observatorio Nacional de Acoso Político contra la Mujer; indica que las entidades públicas promocionaran actividades sobre los derechos políticos de las mujeres, cada 7 de septiembre.

Esta disposición establece que el MIMP presentará un informe sobre la implementación de la norma, ante el pleno del Congreso de la República, la primera semana del mes de septiembre de cada año. Por otra parte, a través de las disposiciones complementarias modificatorias modifica el artículo 9 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, bajo el siguiente tenor:

Artículo 9. Estatuto del partido

El Estatuto del partido político es de carácter público y debe contener, por lo menos:

[...]

i) El establecimiento de medidas internas para erradicar todo tipo de acoso contra las mujeres en la vida política entre sus afiliados, candidatas, sean militantes o invitadas en sus listas, regulando el procedimiento y las sanciones aplicables”.

Asimismo, incorpora el artículo 394 a la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

Artículo 394. Sufre pena de multa, cuyo importe no es menor de una UIT ni mayor de cincuenta UIT, el ciudadano o persona jurídica que, en forma directa o a través de terceros, perturba, hostiliza, impide, limita, anula u obstaculiza el ejercicio del derecho de participación política o la realización de actividades de carácter político del afiliado o directivo de una organización política, o como integrante de organizaciones sociales con fines políticos o de representación; así como, en su condición de autoridad elegida mediante elección popular o en cargos de designación política en los tres niveles de gobierno.

3.4 Propuesta normativa que modifica la Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política

La Ley N.º 31155, en definitiva necesitaría de algunas correcciones y añadiduras, a la par, existen una diversidad de artículos en otras normas que requieren ser revisadas, para que pueda cumplirse, tal y como lo dice su nombre, el prevenir, erradicar y sancionar el acoso contra las mujeres en la vida política. A continuación, se presenta la iniciativa planteada:

PROYECTO DE LEY N.º XXXX¹⁹:

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 31155, LEY QUE PREVIENE Y SANCIONA EL ACOSO CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene como objeto coadyuvar a mejorar la respuesta de las entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno, especialmente el marco que regula las acciones institucionales, con el fin de fortalecer la prevención, atención y sanción del acoso contra las mujeres en la vida política.

¹⁹ La presente propuesta toma en cuenta las pautas de técnica legislativa planteadas en la "Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo" (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

Artículo 2. Modificación de los artículos 1, 3, 4, 5 y 7 de la Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política

Modifícanse los artículos 1, 3, 4, 5 y 7 en la Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres, por su condición de tales, en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y que participen en igualdad de condiciones.

Toda planificación y acciones que se desarrollen deben aplicar los enfoques de derechos humanos y género, de conformidad con los diversos tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, así como por lo establecido por el artículo 2 inciso 2 de la Constitución”.

“Artículo 3. Definición de acoso contra las mujeres en la vida política

Es cualquier conducta u omisión que se ejerce contra una o varias mujeres, realizada por persona natural o jurídica, en forma individual o grupal, de manera directa, a través de terceros, o haciendo uso de cualquier medio de comunicación o redes sociales que, basada en estereotipos de género y relaciones abusivas de poder tenga por objeto menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.”

“Artículo 4. Manifestaciones de acoso contra las mujeres en la vida política

[...]

g) Imponer, basado en estereotipos de género, la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.

- h) Agredir físicamente a una o varias mujeres con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos
- i) Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública y/o limitar o anular sus derechos políticos
- j) Agredir sexualmente a una o varias mujeres o producir un aborto, con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos
- k) Causar la muerte de una o varias mujeres por participar en política.
- l) Otras conductas que encajen en el concepto regulado en el artículo 3 de la presente ley.

“Artículo 5. Acciones institucionales para prevenir y erradicar el acoso a las mujeres en la vida política

[...]

5.7. Entidades de la administración pública.

- a) Implementar una política interna de prevención, atención y sanción del acoso contra las mujeres en la vida política. Para ello, debe adecuar su normativa interna.
- b) Contar con recursos humanos con competencias y capacidades para incorporar los enfoques de género y derechos humanos en su implementación.
- c) Incorporar un eje de prevención y atención del acoso en el plan anual de actividades de las comisiones de igualdad de género, conformadas en mérito del Decreto Supremo N.º 05-2017-MIMP.
- d) Ejecutar un diagnóstico inicial sobre la situación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en la entidad y aplicar una encuesta anual anónima para identificar estereotipos de género y prácticas que afecten el derecho humano de participación política de las mujeres y proponer

acciones considerando los hallazgos identificados. Puede estar incluida como una dimensión adicional de otras evaluaciones que realice la entidad.

- e) La oficina de recursos humanos o la que haga sus veces elabora de acuerdo a los lineamientos que determine SERVIR, un procedimiento de investigación, atención y sanción ante situaciones de acoso contra las mujeres en la vida política, la cual se rige por el procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y su reglamento”.
- f) Adecuar el reglamento interno de trabajo incorporando expresamente la prohibición de realizar actos de acoso contra las mujeres en la vida política.
- g) Diseñar y ejecutar una estrategia comunicacional dirigida al personal, a modalidades formativas, así como a empresas de tercerización vinculadas con la entidad.
- h) Realizar una acción de capacitación anual, de obligatorio cumplimiento, dirigido a directivos, servidores/as públicas y de confianza, así como trabajadores/as y personas sujetas a modalidades formativas de la entidad. Para dichos efectos , se coordina con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, entidades que deben proveer los contenidos de la actividad formativa, así como la asistencia técnica para la elaboración de un plan de implementación conjunto.

5.8. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

Supervisar que las oficinas de recursos humanos o a las que hagan sus veces, para que cuando tenga conocimiento de una denuncia sobre acoso contra las mujeres en la vida política, activen el procedimiento de investigación, atención y sanción correspondiente, y cumplan con los plazos establecidos. Para ello, diseña y aprueba lineamientos aplicables a esta modalidad de violencia de género; asimismo, se encarga de brindar asistencia técnica en este extremo.

“Artículo 7. Obligaciones institucionales

[...]

Las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, deben presentar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, durante la primera semana del mes de setiembre de cada año información sobre las acciones llevadas a cabo en el marco de la presente ley”.

Artículo 3. Incorporación de la Cuarta Disposición Complementaria Final a la Ley N.º 31155, ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.

Incorpóranse la Cuarta Disposición complementaria Final de la Ley N.º 31155, ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política, en los términos siguientes:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[...]

CUARTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL. Unidad de organización responsable de la presentación de reporte al MIMP

La entidad pública debe identificar la unidad de organización responsable de la implementación de presente ley e informar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la vigencia de esta norma. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables consolida los reportes remitidos”.

Artículo 4. Incorporación de la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Disposición Complementaria Modificatoria a la Ley N.º 31155, ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.

Incorpóranse la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Disposición Complementaria Modificatoria a la Ley N.º 31155, ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política, en los términos siguientes:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

[...]

TERCERA.- Modificación del artículo 8 de la Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública

Modifícase el numeral “5” del artículo 8 de la Ley N.º 27815, Ley de Código de Ética de la Función Pública, en los siguientes términos:

“Artículo 8. Prohibiciones Éticas de la Función Pública. El servidor público está prohibido de:

[...] 5. Presionar, Amenazas y/o Acosar

Ejercer presiones, amenazas, acoso sexual contra otros servidores públicos o subordinados que puedan afectar la dignidad de la persona o inducir a la realización de acciones dolosas y acoso contra las mujeres en la vida política”.

CUARTA.- Incorporación del literal “q” al artículo 85 la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil

Incorpórese el literal “q” al artículo 85 de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil con el siguiente texto:

“Artículo 85. Faltas de carácter disciplinario Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

[...] q) Ejercer actos de acoso contra las mujeres en la vida política, cualquiera sea la ubicación de la víctima en la estructura jerárquica de la entidad.

r) Las demás que señale la ley”.

QUINTA.- Modificatoria del artículo 4 y 6 de la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Incorpórese el numeral “4” al artículo 4 de la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres con el siguiente texto:

“Artículo 4. Del rol del Estado

[...] **4. Promover y garantizar una vida libre de violencia, adoptando todas las medidas necesarias para su erradicación en todas sus modalidades**”.

Modifícase el numeral “a” del artículo 6 de la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

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

- a) Promover y garantizar la participación efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático, **libre de violencia y discriminación, asegurando la erradicación de estereotipos de género**”.

SEXTA.- Modificatoria del artículo 5 de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar

Modifícase el inciso “b” al artículo 5 de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar. Quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 5. Definición de violencia contra las mujeres”.

[...] b) La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro, acoso sexual **y acoso a las mujeres en la vida política**, que se produzca en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud, o en cualquier otro espacio”.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Difusión de la presente ley

Las entidades públicas de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno deben difundir los alcances de la presente ley, a través de los medios de comunicación interna que poseen, al menos dos (2) veces al año.

SEGUNDO.- Lineamientos

La Autoridad Nacional del Servicio Civil en un plazo de ciento ochenta (180) días siguientes a la publicación de la presente ley, debe elaborar los lineamientos para la prevención, atención y sanción del acoso contra las mujeres en la vida política, de acuerdo a lo estipulado en la presente Ley.

TERCERA.- Plazo de adecuación de procedimientos en entidades públicas.

En el plazo máximo de ciento ochenta (180) días a partir de la publicación de los lineamientos citados, las entidades públicas de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno deben adecuar su normativa interna.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los XXX días del mes de XXXX de dos mil veintitrés.

XXXXXXXX

Presidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los XXX días del mes de XXX del año dos mil veintitrés.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Presidente de la República

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Presidente/a del Consejo de Ministros

3.4.1 Análisis de legalidad de la propuesta normativa

La propuesta guarda coherencia con la Constitución Política del Perú, que prevé en su artículo 1 que el fin supremo de la sociedad y el Estado es la dignidad de la persona. No debe olvidarse que en el numeral 2 y 17 del artículo 2 se reconoce el derecho fundamental a la igualdad ante la ley y el mandato de no discriminación, en virtud del cual ninguna persona podrá ser discriminada "por motivos de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole"; del mismo modo, que el derecho a la participación política se encuentra regulado en los artículos 31 y 35 de la Carta Magna peruana. Como se advierte, la garantía de una igualdad entre hombres y mujeres se encuentra como mandato constitucional, además de ser un derecho fundamental.

No puede perderse de vista además, que el Estado peruano tiene el deber jurídico de actuar con la debida diligencia para prevenir, atender y sancionar la violencia consagrada en el art. 7 inciso b de la Convención de Belem do Pará, principio rector reconocido en la Ley N.º 30364, para los casos de violencia contra las mujeres. Del mismo modo, el Estado peruano tiene el deber de "establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación" recogida en el artículo 2 de la CEDAW.

Sin duda, el tema que aborda la propuesta está enmarcada en los tratados internacionales, especialmente, aquellos vinculados a los derechos humanos de las mujeres. Entre ellos se encuentra la CEDAW y la Convención Belem Do Para, las cuales reconocen que la violencia hacia las mujeres por razones de género incluye el acoso contra las mujeres en la vida política. Además de lo mencionado, se alinea a los compromisos contraídos en espacios internacionales, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 11.

Propuesta normativa alineada a los tratados y los compromisos internacionales

	Tratado o compromiso	Descripción
Tratados vinculantes	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	<p>El Comité CEDAW recomienda al Estado peruano a “apoyar y coordinar eficazmente la aplicación de una estrategia de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos de acción y todos los niveles de gobierno” (2007, Observaciones finales sobre el Sexto informe periódico del Perú, Núm. 7)</p> <p>El Comité CEDAW insta a “adoptar medidas legislativas contra el acoso político” (2014, Observaciones finales sobre los Séptimo y Octavo informes periódicos combinados del Perú, Núm. 26).</p> <p>La Recomendación General N.º 35, reconoce “que la violencia está basada en el género” (2017).</p> <p>El Comité CEDAW expresa su inquietud por los obstáculos estructurales que enfrentan las mujeres, la presencia de estereotipos discriminatorios y el aumento del acoso político contra las mujeres (2022, Noveno informe periódico del Perú).</p>
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.	<p>El CEVI insta a los Estados parte a impulsar legislación y políticas públicas para prevenir conductas, prácticas culturales o discriminatorias que se basen en la subordinación de las mujeres respecto a los hombres (2017, Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belem do Pará).</p> <p>El CEVI debido a los altos índices de violencia de género “insta a Perú a analizar el conjunto de factores condicionantes de esta situación y hacer los esfuerzos y ajustes correspondientes de los planes y estrategias” (2017. Informe País. Núm. 92). Del mismo modo, exhorta a “profundizar la generación de los procesos necesarios para la incorporación de la “transversalidad de género en todas las competencias (...).(2017. Informe País. Núm. 101).</p>
	Consenso de Quito (2007)	Adoptar medidas legislativas y reformadoras institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que accedan a puestos de decisión por la vía electoral o por designación, tanto en el nivel nacional como local, así como en los partidos y movimientos políticos (Punto 25, inciso x).

Compromisos	Consenso de Brasilia (2010)	Remarca la importancia de “la implementación de legislación para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política y administrativa contra las mujeres que acceden por vía electoral o designación a puestos de decisión de cualquier nivel” (Núm. 105).
	Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)	Uno de sus objetivos es “Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública” (ODS.5)
	Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (2016)	Una de sus medidas es “asegurar que los procesos de transversalización de la igualdad de género permeen toda la estructura del Estado” (Medida 2.a); “apoyar el liderazgo de las mujeres en las organizaciones políticas” (Medida 3.a); “promulgar leyes y normativas integrales y específicas para la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres, implementándolas en forma efectiva y plena, incluidas las que garanticen el derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación” (Medida 1.c).
	Compromiso de Santiago (2020)	Impulsar la adopción e implementación de leyes, políticas (...) para prevenir, atender, sancionar y erradicar las diferentes formas de violencia y discriminación por razón de género contra las mujeres (...) en sus diferentes ámbitos privado, público, político (Punto 6).
	Compromiso de Buenos Aires (2022)	Omite mencionar de manera específica el tema de acoso.

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

En el ámbito nacional, el Estado peruano, sobre todo, tras la búsqueda constante por la igualdad de género y promoción de los derechos de las mujeres por parte de diferentes colectivos, ha establecido parámetros normativos, institucionales y de políticas públicas para garantizar la igualdad, no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia, en especial para las mujeres. Al respecto, la propuesta se encuentra inserta en este robusto marco jurídico.

Cuadro 12.

Propuesta normativa alineada a las normas que regulan el accionar del Estado

Normas	Descripción
Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N.º 28983	Define el rol del Estado en materia de igualdad y establece un marco normativo, institucional y de política pública que garantiza a las mujeres el ejercicio de sus derechos en todas las esferas de su vida, pública y privada con especificaciones precisas para el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo.
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.º 29158	Señala que las entidades del Poder Ejecutivo aseguran que su actividad se realice considerando el Principio de servicio al ciudadano: debe considerar la prevención y llevar a cabo una gestión para enfrentar los riesgos que afectan la vida de las personas. Del mismo modo, señala que las entidades deben guiarse por el Principio de inclusión y equidad: debe realizar una gestión que promueva la incorporación de grupos socialmente excluidos, así como la igualdad de las personas que se derivan de la actividad pública en general.
Texto Único Ordenado de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar	Establece mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas de toda forma de violencia producida en el ámbito público o privado. Señala que en toda medida que adopte el Estado, a través de sus poderes públicos e instituciones deben considerar el principio de igualdad y no discriminación. Reconoce los enfoques de género y de derechos humanos. Cabe mencionar que incluye un capítulo de derechos laborales de las víctimas, desarrolla responsabilidades sectoriales, y para los gobiernos regionales, locales; del mismo modo, plantea obligaciones generales para los medios de comunicación.
Decreto Supremo N.º 05-2017-MIMP. Decreto Supremo que dispone la creación de un mecanismo para la Igualdad de Género en las entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales	Dispone la creación de mecanismos para la igualdad en las entidades del gobierno nacional y regional con el objeto de incorporar el enfoque de género para promover el cierre de brechas de género y alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.
Decreto Supremo N.º 015-2021-MIMP que aprueba los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Gestión Pública	Establece disposiciones y responsabilidades para la incorporación del enfoque de género en todas las entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno con miras al fortalecimiento de la eficacia de las intervenciones públicas y al cierre de brechas de género
Decreto Supremo N.º 010-2022-MIMP que dispone la capacitación obligatoria en enfoque de género en la administración pública	Dispone que el personal de las entidades públicas, sin perjuicio de su jerarquía, reciban capacitación en enfoque de género para que contribuyan a la prevención de la violencia y la discriminación por género en sus centros de trabajo.

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

La propuesta normativa coincide con las políticas y planes sobre la igualdad de género, la erradicación de prácticas discriminatorias y el rol de las entidades del Estado. Este aspecto se ve fortalecido con la visión de un Estado moderno al servicio de las personas, compartida por la administración pública, en especial, por entes rectores como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Autoridad Nacional de Servicio Civil.

Cuadro 13.

Propuesta normativa alineada a las políticas y planes nacionales

Políticas y Planes	Descripción
Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 aprobado mediante Decreto Supremo 002-2018-JUS	El Plan es una herramienta multisectorial destinada para asegurar la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos que "permite proyectar el enfoque de derechos humanos en la intervención de las entidades estatales" (p.8).
Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP	Obliga a las entidades públicas a desarrollar actividades tendientes a la igualdad de género y la no discriminación de manera inmediata, para ello dispone "Reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado entre hombres y mujeres" (Obj. Priorizado 5).
Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 164-2021-PCM.	Una de las líneas de intervención es "priorizar la participación efectiva de mujeres, en la toma de decisiones y espacios públicos" (6.1.3).
Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 000139-2021-SERVIR-PE	SERVIR asume el servicio de "diseño e implementación de estrategias para el desarrollo de capacidades del servicio civil con enfoque de género".
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 095-2022-PCM	Considera que la persona es el centro del desarrollo considerando los enfoques de género y derechos humanos (p.197). Uno de sus objetivos específicos es "garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social de las personas, especialmente de las mujeres y los grupos vulnerables" (O.E.1.5).

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

En tal sentido, tramitar la incorporación de mejoras en la Ley N.º 31155 responde a las obligaciones legales, constitucionales e internacionales que tiene el Estado peruano en cuanto al acoso contra las mujeres en la vida política, por tanto es *viable*.

3.4.2 Análisis de necesidad de la modificación de la Ley N.º 31155

La propuesta modificatoria se erige, en resumen, como necesaria puntualmente por lo siguiente:

- Primero, incorpora los enfoques de género y derechos humanos, ausentes en la regulación actual. Esto es importante porque son herramientas que contribuyen a ampliar la mirada sobre el proceso de socialización, coadyuvan a la comprensión de la influencia de las relaciones de género en la política y sus efectos en la prevalencia de los actos que vulneran derechos humanos como el acoso, y guían, desde el examen de las necesidades diferenciadas de las personas, la formulación de políticas públicas efectivas. Cabe añadir que su incorporación es coherente con lo establecido en la Ley N.º 30364 y en general, con el ordenamiento jurídico nacional.
- Segundo, precisa la definición del fenómeno del acoso, considerando que es una modalidad de violencia de género y se sustenta en estereotipos de género y en relaciones abusivas de poder.
- Tercero, amplía las manifestaciones del acoso, porque los estudios nacionales muestran que la regulación actual no toma en cuenta —no responde— a la casuística real del problema. Este aspecto es relevante porque mantener este aspecto inalterable podría generar impunidad.
- Cuarto, permite pasar del compromiso a la acción, ya que fija medidas concretas para involucrar a las entidades de la administración pública. Sin duda, la actual regulación de las responsabilidades y obligaciones institucionales impide establecer dinámicas claras para combatir este problema estructural, y no tiene en cuenta que el marco jurídico existente coloca a nuestro país en una situación óptima para fortalecer la lucha contra la violencia de género desde la administración pública.

- Quinto, refuerza la articulación interinstitucional, a partir de la rectoría que ejerce el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de las competencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, de las funciones que ostentan los mecanismos para la igualdad de género y las competencias funcionales de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.
- Sexto, fortalece el monitoreo sobre el cumplimiento de la intervención de las entidades públicas, y plantea medidas de mejora oportunas. Es esencial porque las intervenciones que se ejecutan para enfrentarla — las cuales merecen una valoración positiva—, son insuficientes para atender un problema estructural, además de que se desconoce el estado de su ejecución y lo más importante: su impacto. Mientras tanto, la situación de las mujeres en la arena política sigue siendo muy preocupante y no hay visos de mejora.

Por todo lo anterior, se considera necesario abordar la revisión de la normativa y presentar una propuesta que permita fortalecer la respuesta estatal ante este fenómeno para que se adecue a las exigencias derivadas del análisis de la realidad social, de los estudios nacionales, de la doctrina y del marco jurídico nacional e internacional asociado al tema.

3.4.3 Cambios en la propuesta normativa

El proyecto de ley pretende modificar cinco artículos, los artículos 1,3,4,5,7, incorporar la Cuarta Disposición Complementaria Final en la Ley N.º 31155 e incluir la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Disposición Complementaria Modificatoria a la Ley N.º 31155, ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política, para fortalecer la respuesta estatal que garantice los derechos políticos. A continuación, se presenta información sobre los cambios propuestos:

Cuadro 14.

Cuadro comparativo de las modificaciones entre la Ley N.º 31155 y la propuesta normativa

Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política	Propuesta normativa
<p>Artículo 1</p> <p>Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres, por su condición de tales, en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y que participen en igualdad de condiciones.</p>	<p>Artículo 1</p> <p>Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres, por su condición de tales, en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y que participen en igualdad de condiciones.</p> <p>Toda planificación y acciones que se desarrollen deben aplicar los enfoques de derechos humanos y género, de conformidad con los diversos tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, así como por lo establecido por el artículo 2 inciso 2 de la Constitución.</p>
<p>Artículo 3</p> <p>Definición de acoso contra las mujeres en la vida política.</p> <p>Es cualquier conducta que se ejerce contra una o varias mujeres por su condición de tal, realizada por persona natural o jurídica, en forma individual o grupal, de manera directa, a través de terceros, o haciendo uso de cualquier medio de comunicación o redes sociales y que tenga por objeto menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.</p>	<p>Artículo 3</p> <p>Definición de acoso contra las mujeres en la vida política.</p> <p>Es cualquier conducta u omisión que se ejerce contra una o varias mujeres, realizada por persona natural o jurídica, en forma individual o grupal, de manera directa, a través de terceros, o haciendo uso de cualquier medio de comunicación o redes sociales que, basada en estereotipos de género y relaciones abusivas de poder tenga por objeto menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.</p>
<p>Artículo 4</p> <p>Manifestaciones de acoso político contra las mujeres</p> <p>Incisos nuevos</p>	<p>Artículo 4</p> <p>Manifestaciones de acoso contra las mujeres en la vida política [...]</p> <p>g) Imponer, basado en estereotipos de género, la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política.</p> <p>h) Agredir físicamente a una o varias mujeres con objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos</p>

	<p>i) Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública y/o limitar o anular sus derechos políticos</p> <p>j) Agredir sexualmente a una o varias mujeres para producir un aborto, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos</p> <p>k) Causar la muerte de una o varias mujeres por participar en política;</p> <p>l) Otras conductas que encajen en el concepto regulado en el artículo 3 de la presente ley.</p>
<p>Artículo 5</p> <p>Acciones institucionales para prevenir y erradicar el acoso a las mujeres en la vida política</p> <p>Numeral nuevo</p>	<p>Artículo 5</p> <p>Acciones institucionales para prevenir y erradicar el acoso a las mujeres en la vida política</p> <p>[...]</p> <p>5.7. Entidades de la administración pública.</p> <p>a) Implementar una política interna de prevención, atención y sanción del acoso contra las mujeres en la vida política. Para ello, debe adecuar su normativa interna.</p> <p>b) Contar con recursos humanos con competencias y capacidades para incorporar los enfoques de género y derechos humanos en su implementación.</p> <p>c) Incorporar un eje de prevención y atención del acoso en el plan anual de actividades de las comisiones de igualdad de género, conformadas en mérito del Decreto Supremo N.º 05-2017-MIMP.</p> <p>d) Ejecutar un diagnóstico inicial sobre la situación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en la entidad y aplicar una encuesta anual anónima para identificar estereotipos de género y prácticas que afecten el derecho humano de participación política de las mujeres y proponer acciones considerando los hallazgos identificados. Puede estar incluida como una dimensión adicional de otras evaluaciones que realice la entidad.</p> <p>e) La oficina de recursos humanos o la que haga sus veces elabora de acuerdo a los lineamientos que determine SERVIR, un procedimiento de investigación, atención y sanción ante situaciones de acoso contra las mujeres en la vida política, la cual se rige por el</p>

	<p>procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y su reglamento”.</p> <p>f) Adecuar el reglamento interno de trabajo incorporando expresamente la prohibición de realizar actos de acoso contra las mujeres en la vida política.</p> <p>g) Diseñar y ejecutar una estrategia comunicacional dirigida al personal, a modalidades formativas, así como a empresas de tercerización vinculadas con la entidad.</p> <p>h) Realizar una acción de capacitación anual, de obligatorio cumplimiento, dirigido a directivos, servidores/as públicas y de confianza, así como trabajadores/as y personas sujetas a modalidades formativas de la entidad. Para dichos efectos , se coordina con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, entidades que deben proveer los contenidos de la actividad formativa, así como la asistencia técnica para la elaboración de un plan de implementación conjunto.</p> <p>5.8. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR</p> <p>Supervisar que las oficinas de recursos humanos o a las que hagan sus veces, para que cuando tenga conocimiento de una denuncia sobre acoso contra las mujeres en la vida política, activen el procedimiento de investigación, atención y sanción correspondiente, y cumplan con los plazos establecidos. Para ello, diseña y aprueba lineamientos aplicables a esta modalidad de violencia de género; asimismo, se encarga de brindar asistencia técnica en este extremo.</p>
<p>Artículo 7. Obligaciones institucionales Toda institución pública u organización política está obligada a promover el establecimiento de requisitos idóneos, necesarios y proporcionales que permitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad.</p>	<p>Artículo 7. Obligaciones institucionales Toda institución pública u organización política está obligada a promover el establecimiento de requisitos idóneos, necesarios y proporcionales que permitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad.</p>

	<p>Las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, deben presentar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, durante la primera semana del mes de setiembre de cada año información sobre las acciones llevadas a cabo en el marco de la presente ley</p>
Disposición complementaria final nueva	<p>“CUARTA. Unidad de organización responsable de la presentación de reporte al MIMP</p> <p>La entidad pública debe identificar la unidad de organización responsable de la implementación de presente ley e informar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en un plazo no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la vigencia de esta norma. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables consolida los reportes remitidos”.</p>

La propuesta normativa incorpora cuatro (4) disposiciones complementarias modificatorias que en el presente caso, producen la modificación de otras normas del mismo rango.

Artículo vigente	Propuesta normativa
Ninguna mención al respecto	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS</p> <p>TERCERA.- Modificación del artículo 8 de la Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública</p> <p>Modifícase el numeral “5” del artículo 8 de la Ley N.º 27815, Ley de Código de Ética de la Función Pública, en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 8. Prohibiciones Éticas de la Función Pública. El servidor público está prohibido de:</p> <p>[...] 5. Presionar, Amenazas y/o Acosar Ejercer presiones, amenazas, acoso sexual contra otros servidores públicos o subordinados que puedan afectar la dignidad de la persona o inducir a la realización de acciones dolosas y acoso contra las mujeres en la vida política”.</p>

CUARTA.- Incorporación del literal “q” al artículo 85 la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil

Incorpórese el literal “q” al artículo 85 de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil con el siguiente texto:

“Artículo 85. Faltas de carácter disciplinario
Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

[...] q) Ejercer actos de acoso contra las mujeres en la vida política, cualquiera sea la ubicación de la víctima en la estructura jerárquica de la entidad.

r) Las demás que señale la ley”.

QUINTA.- Modificatoria del artículo 4 y 6 de la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Incorpórese el numeral “4” al artículo 4 de la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres con el siguiente texto:

“Artículo 4. Del rol del Estado

[...] 4. Promover y garantizar una vida libre de violencia, adoptando todas las medidas necesarias para su erradicación en todas sus modalidades”.

Modifícase el numeral “a” del artículo 6 de la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

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

- a) Promover y garantizar la participación efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático, **libre de violencia y discriminación, asegurando la erradicación de estereotipos de género”.**

SEXTA.- Modificatoria del artículo 5 de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar

Modifícase el inciso “b” al artículo 5 de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar. Quedando redactado de la siguiente manera:

	<p>“Artículo 5. Definición de violencia contra las mujeres”.</p> <p>[...] b) La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro, acoso sexual y acoso a las mujeres en la vida política, que se produzca en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud, o en cualquier otro espacio”.</p>
--	---

La propuesta normativa incorpora tres disposiciones complementarias finales que regulan plazos y periodicidad para su adaptación y difusión.

Artículo vigente	Propuesta normativa
Ninguna mención al respecto	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>PRIMERA.- Difusión de la presente ley Las entidades públicas de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno deben difundir los alcances de la presente ley, a través de los medios de comunicación interna que poseen, al menos dos (2) veces al año.</p> <p>SEGUNDO.- Lineamientos La Autoridad Nacional del Servicio Civil en un plazo de ciento ochenta (180) días siguientes a la publicación de la presente ley, debe elaborar los lineamientos para la prevención, atención y sanción del acoso contra las mujeres en la vida política, de acuerdo a lo estipulado en la presente Ley.</p> <p>TERCERA.- Plazo de adecuación de procedimientos en entidades públicas. En el plazo máximo de ciento ochenta (180) días a partir de la publicación de los lineamientos citados, las entidades públicas de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno deben adecuar su normativa interna.</p>

3.4.4 Relación con la agenda legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La propuesta se encuentra en armonía con la Agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023²⁰, instrumento que define los temas o proyectos, identificados entre los portavoces de los grupos parlamentarios y la Presidencia del Consejo de Ministros que se debatirán en un periodo legislativo determinado; del mismo modo está alineada a las políticas del Acuerdo Nacional, conforme al siguiente detalle:

Cuadro 15.

Alineación de la propuesta con la Agenda legislativa 2022-2023

Política del Acuerdo Nacional		Temas/Proyectos de Ley
I. Democracia y Estado de Derecho	7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana	24. Reducción de la violencia hacia las mujeres.
II. Equidad y Justicia Social	11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación	32. Reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres.
IV. Estado eficiente, transparente y Descentralizado	24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.	93. Modernización de la gestión del Estado y la administración pública.

Fuente. Datos elaborados por la suscrita.

3.5 Análisis Costo-Beneficio

La aprobación de la presente iniciativa no ocasionará costo adicional al erario nacional, su implementación se financiará con cargo al presupuesto institucional autorizado de los pliegos correspondientes, para los fines establecidos en el mismo, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público y conforme a las disposiciones legales vigentes y permitirá consolidar la lucha contra el acoso de las mujeres en la vida política.

²⁰ Aprobada con Resolución Legislativa N.º 002-2022-2023-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de octubre de 2022. Este instrumento define los temas o proyectos, identificados entre los portavoces de los grupos parlamentarios y la Presidencia del Consejo de Ministros que se debatirán en un periodo legislativo determinado.

CAPÍTULO 4: CONSECUENCIAS

Ser una mujer empoderada políticamente no significa únicamente estar en el poder. Significa también gobernar en nombre de las mujeres, es decir, de un gran sector de la población que es vulnerable en múltiples aspectos. (...) Ser una autoridad femenina implica considerar, en primer término la obligación de velar por los derechos de las mujeres, de acuerdo al poder que se le haya sido conferido. Ello podrá retroalimentar procesos participativos y empoderar a todas las mujeres en mérito de su participación política activa, de la mano con las autoridades mujeres que visibilizarán el género no como un pretexto oprobioso, sino como una fuente de orgullo identitario.

Marianella Ledesma Narváez, Primera presidenta del Tribunal Constitucional, (2016, p.522).

4.1 Consecuencias de la implementación de la propuesta

Las modificaciones propuestas en los artículos 1, 3, 4, 5, 7, la adición de la Cuarta Disposición Complementaria Final, así como la incorporación de la Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Disposición Complementaria Modificatoria a la Ley N.º 31155, que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política, conllevaría las siguientes consecuencias:

- a) La puesta en marcha de la propuesta producirá un cambio favorable en el ordenamiento jurídico porque cubre vacíos normativos importantes y fomentará la reducción de la ceguera a los temas de género.
- b) Tomando en cuenta los obstáculos estructurales, aportará a un cambio transformador de las relaciones de género desde el interior de las entidades, aspecto identificado como necesario en los últimos estudios realizados en el país (Defensoría del Pueblo, 2019; Melgar et al.,2021).
- c) La propuesta legislativa es viable y se puede sostener su constitucionalidad y legalidad, porque está en consonancia con el ordenamiento jurídico. En cuanto a los aspectos de fondo, se encuentra en concordancia con el marco normativo; en cuanto a los aspectos de forma, la redacción es clara, sencilla, precisa, concisa y, toma en cuenta el lenguaje inclusivo. Su elaboración sigue las pautas de técnica legislativa desarrolladas por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019).
- d) La ejecución de la propuesta no conllevará ningún gasto adicional. Se ajusta a las disposiciones presupuestales para el cumplimiento de las políticas de género, establecidas en la Ley N.º 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; en efecto, las disposiciones que se establecen en la norma se enmarcan dentro de las acciones que deben ejecutar las entidades públicas para promover la igualdad de género.

4.2 Beneficios que aporta la propuesta

Las mujeres están expuestas a los actos de acoso debido a consideraciones de género, lo que genera su expulsión de un ámbito de poder como el político. Se trata de una situación inaceptable en una década marcada por el compromiso hacia la igualdad, debido a que el derecho a participar en política es un derecho protegido y consagrado a nivel constitucional.

Es un problema estructural, inherente a la sociedad peruana; que es jerárquica e impone roles tradicionales a las mujeres. Esto hace que su participación sea vista como un demérito, y se castigue a las personas que no cumplen con las funciones estereotipadas.

Los datos constatan que no estamos tratando con actos esporádicos, son actos habituales, cuyo alcance real ha comenzado a ser estudiado en el país; a nivel global no se ha podido cuantificar, pero se percibe su normalización (ONU Mujeres, 2020, p.15).

A partir de estos supuestos, se propone fortalecer la Ley N.º 31155, porque no precisa la relevancia de los enfoques de género y derechos humanos, que son fundamentales para desmontar la cultura de violencia que excluye a las mujeres del campo político. La norma tampoco contempla acciones concretas que, dado la naturaleza estructural de la problemática, deberían concernir a todas las entidades de la administración pública. Estos vacíos socavan los derechos de las mujeres, la cultura igualitaria que se aspira tener y el “Estado constitucional que tiene el deber de combatir las desigualdades de manera efectiva” (Tribunal Constitucional, 2019, fundamento 7). A continuación, se enumeran siete beneficios principales de la propuesta normativa:

- a) Reafirma el compromiso estatal en materia de derechos humanos de las mujeres y participación política.

La propuesta legal confirma el compromiso estatal de garantizar el derecho humano a la participación política de las mujeres, además de fortalecer el marco de protección de derechos humanos frente a la violencia de género contra las mujeres. Contribuye, sin duda, al Texto Único Ordenado de Ley N.º 30364 y al “Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021”. Dado que el acoso se configura como una barrera para que las mujeres ejerzan sus derechos fundamentales. (Comité CEDAW, 2017), y expresa la resistencia al ingreso de las mujeres a la esfera política, la propuesta nos permitirá ajustarnos a los estándares internacionales de protección en materia de derechos humanos de las mujeres.

- b) Beneficia a la calidad de la democracia peruana.

Las prácticas de actos de acoso contra las mujeres en la vida política vulneran derechos fundamentales de las víctimas, pero también erosionan la democracia del país. En efecto, no se puede hablar de un Estado de derecho si la violencia impide la realización de las mujeres como políticas. Bajo ese entendido, la propuesta es importante, especialmente si la democracia paritaria es el objetivo político de la región. Dado que la exclusión de las mujeres del ámbito político ha sido clave en la definición cultural de los sexos, el proyecto de construcción de ese Estado omnicompreensivo tiene que empezar por ese ámbito político, por la democracia paritaria (Rodríguez & Rubio, 2007, p.157) Actualmente, diez países cuentan con medidas para aplicar la paridad en sus sistemas políticos.

- c) Fortalece la respuesta estatal y se operativiza la atención del acoso a través de medidas específicas

Los datos confirman que estamos ante un problema de carácter estructural. A pesar de ello, solo algunas entidades públicas han impulsado acciones para enfrentar el acoso. Bajo ese marco y más allá de fórmulas genéricas acostumbradas, la propuesta normativa resulta relevante porque operativiza la atención de esta problemática con medidas concretas, las cuales parten de una clara comprensión de las necesidades diferenciadas de las mujeres.

- d) Favorece el involucramiento de todas las entidades en la erradicación del acoso desde un enfoque de derechos humanos y género.

El establecimiento de una medida que enfrente el acoso, como modalidad de violencia de género contra las mujeres, requiere necesariamente el involucramiento del Estado en su conjunto. A efectos de transformar prácticas y superar las debilidades de las entidades —porque no son neutrales al género y las personas que las integran tampoco—, y lo más importante exige la transversalización de los enfoques de género y derechos humanos. Se trata de un tema complejo que exige tener conciencia de género.

- e) Se contribuye al fortalecimiento de las políticas nacionales en materia de derechos humanos de las mujeres y políticas públicas de violencia de género

La propuesta normativa contribuye a la Política Nacional de Igualdad de Género, principalmente en la erradicación de la violencia, en el fortalecimiento de la autonomía (Objetivo prioritario 1) y en la participación de las mujeres en espacios de tomas de decisión (Objetivo prioritario 3).

De este modo, se subraya que de manera específica las entidades deben ajustar sus herramientas para asegurar los objetivos de la política. Tiene relevancia porque las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los estándares nacionales de cumplimiento y la prestación de servicios, como lo señala CEPLAN.

De la misma manera, aporta al cumplimiento del “Plan Nacional de Derechos Humanos”, principalmente a generar “cambio de patrones socioculturales que legitiman la violencia contra las mujeres”, (Objetivo Estratégico 1, Lineamiento estratégico N.º 3) y a “promover la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones” (Objetivo Estratégico 2, Lineamiento estratégico N.º 3). Se recuerda que el plan mencionado está orientado a fortalecer el enfoque basado en derechos humanos en los/as servidores/as civiles para el ejercicio de sus funciones. Esto se logra promoviendo una ciudadanía plena, fortaleciendo la institucionalidad democrática y erradicando toda forma de discriminación y violencia.

Debe señalarse, que la aprobación de la propuesta contribuirá de forma eficiente y eficaz con la Política General de Gobierno y la Visión al 2050 que se tiene como Estado, es decir, contribuye a gozar de un Estado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, y sin dejar a nadie atrás. También se corresponde con el Quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible que se centra en la igualdad de género.

- f) Fortalece la estrategia preventiva y contribuye a la reducción de la impunidad.

La propuesta normativa fortalece el accionar de las entidades desde la prevención, lo cual fortalece la identificación de estereotipos de género, base de los actos de acoso.

Dado el trasfondo cultural y estructural existente en la sociedad peruana, el objetivo es generar condiciones para que se quiebre el silencio, se promueva la empatía sobre lo dañino que es para las víctimas y para la Administración pública, y se fortalezca la capacidad de denuncia. En suma, promover toma de conciencia, reducir la tolerancia social y generar responsabilidad colectiva frente a este problema. Como lo señala el MESECVI, luego de monitorear los esfuerzos de dieciocho (18) Estados Parte —incluyendo Perú—, la prevención es la piedra angular de la transformación cultural de las relaciones desiguales de poder (2020).

g) Nuestro país se constituye en un referente internacional

El Perú a la fecha ha adoptado disposiciones de derecho interno tendientes a incrementar la participación política de las mujeres y como se ha visto, no es cuestión de números: es un tema más sustantivo. En ese contexto, la propuesta normativa permite que el Estado peruano se convierta en un referente en cuanto a estrategias para erradicar la violencia en el ámbito público.

CONCLUSIONES

1. La respuesta que el Estado peruano viene dando al fenómeno de acoso para coadyuvar al ejercicio del derecho a la participación política por medio de la Ley N.º 31155 necesita ser fortalecida, dado que las acciones institucionales planteadas no responden a las causas estructurales del fenómeno. Es preciso, optimizar las estrategias para combatirlo y revisar el discurso jurídico que opera en la actualidad. Del mismo modo, algunos elementos como el concepto y las manifestaciones deben ser reformulados.
2. El análisis histórico-jurídico realizado en la presente investigación concluye en lo siguiente:
 - a) Constata que las mujeres no han sido sujetos pasivos y débiles como se ha querido hacer creer, por el contrario, han luchado por ser reconocidas como sujetos políticos, pero, durante mucho tiempo fueron sistemáticamente invisibilizadas y apartadas del ámbito público político, debido a argumentos del sistema sexo-género predominantes en la sociedad los cuales marcaron las relaciones socio culturales y justificaron su sometimiento y alejamiento del poder a lo largo de la historia nacional.
 - b) Constata que las resistencias existentes en la arena política, terreno de dominio masculino, visible en las narrativas y discursos de grandes pensadores y sectores a lo largo de la historia, indican que existe un legado enraizado en el imaginario colectivo: las mujeres políticas son mujeres transgresoras e intrusas, no son la mujer ideal, la mujer estereotipada. Estas ideas validan un orden social donde se considera lo femenino como inferior y dependiente a lo masculino, por tanto esas mujeres deben ser sancionadas.

- c) Constata que los discursos, practicas sexistas e incluso misóginas no son cosa del pasado. Muy por el contrario, se reproducen y siguen permeando, no solo las decisiones, reglas (formales o no), conductas, y discursos sino también la distribución del poder. Lo que es peor, se ha naturalizado, evidencia de ello son las estadísticas mostradas que revelan la tolerancia social existente en torno a la violencia de género y la alta prevalencia del acoso contra las mujeres en la vida política .
3. El análisis jurídico sobre el derecho a la participación política y su tratamiento en los textos constitucionales peruanos realizado en la presente investigación concluye en lo siguiente:
 - a) Constata que el derecho a la participación política ha evolucionado a un derecho no-androcéntrico, hasta el punto de que actualmente se lo interpreta vinculándolo al derecho a la igualdad, desarrollo que se ve reflejado en los textos constitucionales peruanos.
 - b) Constata que, en pleno siglo XXI existen derechos conquistados a costa de sangre, sudor y lágrimas que todavía son frágiles, como el de la participación política, que se ve vulnerado por la violencia de género existente en las sociedades.
 - c) Constata que garantizarlo requiere algo más que adoptar medidas afirmativas y de paridad de género: implica examinar las causas subyacentes de la situación de subrepresentación femenina tales como las relaciones abusivas de poder y la presencia e impacto de los estereotipos de género en el proceso de socialización, todo lo cual desincentiva el ingreso y permanencia de las mujeres en el campo político.
4. El análisis sobre si el derecho a la participación política de las mujeres se encuentra vulnerado por los estereotipos y relaciones abusivas de poder realizado en la presente investigación concluye en lo siguiente:

- a) Constata que las mujeres son percibidas como personas contraestereotípicas, es decir, como aquellas que transgreden las expectativas sociales, que desafían el orden natural. Lo que contradice el hecho de, que en el campo político, el poder se considera patrimonio genérico de los hombres por excelencia.
- b) Constata que en los últimos años, este tema ha cobrado relevancia en el estudio de los derechos humanos, al punto que se reconoce —de manera tardía— que las prácticas estereotipadas colocan a las mujeres en situación de inferioridad, que las expone a la violencia y menoscaba sus derechos. En concreto: la normativa internacional establece la obligación de los Estados de enfrentar los estereotipos de género.
- c) Constata que incorporar los enfoques de género y derechos humanos es un aspecto que favorece y optimiza el proceso de conocimiento y la comprensión de fenómenos como el acoso de las mujeres en la vida política porque contribuyen a ampliar la mirada sobre el proceso de socialización, coadyuvan a la comprensión de la influencia de las relaciones de género en la política y sus efectos en la prevalencia.
- d) Constata que actitudes escépticas sobre la inclusión de los enfoques de género y derechos humanos deben ser desterradas. Estos enfoques no deberían sentirse ajenos a las ciencias jurídicas porque existen fundamentos sólidos provenientes de instrumentos jurídicos internacionales, compromisos globales y regionales, pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de la legislación nacional, y la doctrina que avalan su aplicación. Por el contrario, su ausencia en el tratamiento de materias como el acoso, vulneraría el derecho a la participación política de más de la mitad de la población.

5. El análisis jurídico sobre el impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos realizado en la presente investigación concluye en lo siguiente:
- a) Constata que el Derecho internacional de los derechos humanos ha abordado de manera lenta y progresiva la problemática de la violencia en el ámbito público, pero su reconocimiento, aunque tardío, es valioso y determinante porque develó al acoso contra las mujeres en la vida política como una modalidad de violencia de género que debe ser atendida por los Estados, incluyendo el Estado peruano.
 - b) Constata que el Estado peruano no actuó por iniciativa propia o espontánea, ya que hubo advocacy feminista, tanto en el ámbito nacional e internacional que hicieron posible los avances en este tema, aspecto que se vio reflejado en la evolución de los textos constitucionales peruanos y en general, en la legislación nacional que empezó a volcarse a situaciones que antes eran invisibilizadas.
 - c) Constata que pese al discurso igualitario porque contamos con un cuerpo jurídico robusto, y a que el abordaje de la violencia ha sido modificado, —conforme se advierte del marco jurídico internacional, que es más sensible a las necesidades de las mujeres—, existe un desafío cultural porque todavía están vigentes patrones socioculturales que impiden garantizar el ejercicio del derecho de las mujeres a participar en la vida política, consagrado en la Constitución y en los tratados y compromisos internacionales.

- d) Constata que no debiera sorprender que las mujeres sigan ocupando un papel secundario en el ámbito político. Como se ha precisado, diversos organismos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará, entre otros, han puesto de relieve que la violencia de género ha privado a las mujeres de su plena emancipación.
6. La presente investigación confirma que el acoso contra las mujeres en la vida política no es una práctica exótica, tampoco un problema de incumbencia exclusiva de las víctimas, es una modalidad de violencia de género contra las mujeres. Bajo esa óptica, ocurren en un contexto de dominación patriarcal, donde la violencia de género se presenta como un *continuum*. Así, el acoso refleja la existencia de relaciones de poder desiguales, que desalienta la participación política de las mujeres, las confina al ámbito privado. que se ve fortalecida, además, porque la sociedad peruana muestra alta tolerancia social hacia la violencia de género que deriva en impunidad. Investigaciones del JNE refieren que un 47% de candidatas expresaron haber enfrentado situaciones de acoso en el año 2021, en las elecciones del 2021; en la contienda electoral extraordinaria del año 2020 un 52% señaló haber sido víctima.
7. El análisis jurídico sobre la Ley N.º 31155, Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política realizado en la presente investigación concluye en lo siguiente:

- a) Constata que estamos ante en un contexto nacional, de clara apertura a los derechos humanos de las mujeres, siendo positivo que existan intervenciones para enfrentar el acoso, que merecen una valoración positiva como la: la Ley N.º 31155, que Perú promulgó en abril, del año 2021, y con lo cual se legitima la actuación del Estado peruano frente al acoso. También conlleva a reflexionar sobre la existencia de resistencias culturales que influyen en la evolución y aplicabilidad normativa.

- b) Constata que es una norma icónica y muy esperada, desde que, en 2007, Perú se comprometió a adoptar medidas para prevenir y sancionar este fenómeno; con su promulgación, fuimos el tercer país en el mundo en contar con una *norma específica*; nos unimos a países como Bolivia (Ley 243, 2012), Panamá (Ley 184, 2020) , y Costa Rica (Ley 10235, 2022) que disponen de normas especialmente enfocadas en este ámbito.

- c) Constata que la norma amerita ser revisada para aliviar la tensión entre el marco legal y la realidad a la que se enfrentan las mujeres, porque existen vacíos en su desarrollo. Sin duda, la estrategia tradicional debe variar y esto implica reforzar la actuación estatal, cambiar de paradigma e intervenir desde muchos frentes para combatirla de manera más efectiva y eficiente. Después de todo, el Estado peruano tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales, combatir la impunidad, transversalizar el enfoque de género e implementar una adecuada regulación normativa, acorde con los instrumentos de protección de los derechos humanos de las mujeres.

- d) Constata que las disposiciones establecidas en los artículos 1, 3, 4, 5 y 7 deben ser reformuladas, desde que, los hallazgos de los diversos estudios analizados demuestran la necesidad de modificar el concepto y precisar que se sustenta en estereotipos de género y en relaciones abusivas de poder; porque sus disposiciones no garantizarán el derecho a la participación política si no abordan las causas estructurales del problema. Asimismo, se constata la urgencia de incluir manifestaciones de acoso adicionales, especialmente aquellas que las investigaciones han identificado como las más frecuentes, como las agresiones físicas, actos de calumnia, difamación, imposición de actividades estereotipadas ajenas a sus funciones. Del mismo modo, se hace necesario fortalecer las acciones institucionales para pasar del discurso a la acción, involucrando a las entidades de los tres niveles de gobierno, incorporando a un ente rector como la Autoridad Nacional de Servicio Civil, enfatizando sin duda, en la prevención, y, por otra parte, que corresponde establecer un sistema de seguimiento de los procesos y resultados realizados por las entidades.
- e) Constata que deben incluirse disposiciones complementarias modificatorias y finales que permitan, si es posible, un cambio operacional para el tratamiento de esta forma de violencia de género.
8. Del análisis realizado a la norma, la legislación y los estudios nacionales sobre el tema, se obtiene que resolver este problema complejo, en el que existen necesidades tan elevadas, no es simple y se dificulta si no se tiene bien en claro el problema al momento del diseño de la estrategia jurídica, si no se hace una evaluación estadística de la extensión de este problema y no se toman en cuenta sus raíces.

Lo mismo sucede, si la prevención está segmentada exclusivamente a determinados grupos, si no se definen indicadores claros, si no hay información sobre el avance en la implementación de las normas. Estos elementos contribuyen a la sensación de inoperancia o actuación débil del Estado, aspecto que surge de un vistazo a la realidad peruana y una simple lectura de la norma.

9. Si bien, la presente investigación no buscó cubrir los puntos señalados en los párrafos precedentes, de acuerdo a los objetivos planteados sí es posible advertir qué tema puede ser mejor abordado, ya que no todo debe enfocarse en lo punitivo, también es importante invertir los esfuerzos en la prevención, y evitar sobrevalorar algunas estrategias y responsabilizar a algunas entidades públicas, como si el acoso en el campo político fuese ajeno a la violencia de género que impregna a la sociedad peruana.

10. Por ello, más allá del contenido de la propuesta que se ha preparado, que constituye solo el primer componente de un todo, debe comprenderse que la norma por sí sola no basta para erradicar este fenómeno, sino que requiere de más herramientas y mecanismos que contribuyan de alguna manera a generar condiciones para que se rompa el silencio, se descienda el umbral de violencia, se incremente la confianza en la actuación estatal, se combata la impunidad ante su ocurrencia, que exista voluntad política y se promueva la empatía, porque la “indiferencia también es violencia”; la investigación en adición a los objetivos planteados en la tesis busca levantar la discusión jurídica sustentada en la doctrina, la legislación internacional, ante una realidad nacional que exige un debate serio, y, sin duda alguna, en conjunto con la aplicación obligatoria de los enfoques de género y derechos humanos.

RECOMENDACIONES

De esta investigación se desprende, que, la realidad peruana es muy compleja; en Perú, a pesar de los más de 200 años de vida republicana, ser mujer supone todavía estar expuesta a situaciones de vulneración de derechos humanos, sobre todo en el campo político.

1. Desde un punto de vista normativo, se considera necesario continuar con una línea de trabajo y diseño de medidas normativas no-penales que posean potencial transformador a largo plazo:

- (i) Qué consideren la información cuantitativa que existe en el país.
- (ii) Que identifiquen y consideren las causas y los factores de riesgo que favorecen la generación de los actos de acoso.
- (iii) Que presten mayor atención al impacto de las normas de una manera crítica y no solo descriptiva, porque ninguna medida es espontánea y los derechos de las mujeres están en juego.
- (iv) Que consideren las obligaciones jurídicas contraídas y las disposiciones existentes en el marco nacional para asegurar un real involucramiento de las instituciones públicas.

2. Debe comprenderse que la eficacia de erradicar prácticas violencia radica no solo en lo punitivo, sino también en la prevención, y que está sujeta a la interacción de las instituciones y se optimizará más si se aprovechan mejor mecanismos creados como, por ejemplo, las instancias de concertación o los mecanismos para la igualdad de género.

3. Desde un punto de vista académico, tomando como referencia los hallazgos de la presente investigación, es pertinente presentar al alumnado futuras líneas de investigación para enriquecer el análisis sobre este tema como:

- (i) Democracias paritarias y su impacto en los derechos humanos de las mujeres, desde una mirada regional y local.
- (ii) Obstáculos en la implementación de las reformas electorales peruanas, desde una mirada intercultural e interseccional.
- (ii) Necesidad de Lineamientos de prevención y atención del acoso dirigido a los partidos políticos, desde un enfoque de derechos humanos y de género.
- (iii) Análisis del Rol del Tribunal Constitucional en materia de derechos humanos de las mujeres.
- (vi). Vínculos entre las Masculinidades, y el desarrollo del Derecho Constitucional desde una mirada histórica-jurídica.

4. Desde un punto de vista económico, y para quienes ya han sufrido situaciones de violencia, una opción más estratégica que se propone es el diseño de un programa integral e intensivo para las víctimas. Este tipo de medidas, desde la prevención terciaria, podrían ser incluidas en programas nacionales, como por ejemplo, el Programa AURORA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad, S. (1996). Hábeas corpus y amparo contra actos de particulares: una posible defensa de los derechos humanos de las mujeres. *IUS ET VERITAS*, (12), 125-132.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15542/15992>
- Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (52), 145-162. <https://www.redalyc.org/pdf/509/50938990008.pdf>
- Albaine, L. (2022). Violencia política de género. Leyes y protocolos en América Latina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/09/AC-14.-2022.pdf>
- Alfonso X, R. (2011). *Las Siete Partidas*. Linkgua. <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.ulima.edu.pe/a/16682>
- Alvarado, M. (24 de setiembre de 1914). El Comercio.
- American Psychological Association. (2009). *Diccionario conciso de psicología*. El Manual Moderno.
<https://books.google.com.pe/books?id=GlX7CAAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Amorós, C. (1997). *Tiempo de feminismo: sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Ediciones Catedra.
https://books.google.com.pe/books?id=cX4T-xmn93kC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Amorós, C., & Miguel, A. (2010). *Teoría feminista 1: de la Ilustración a la globalización*. Minerva Ediciones. <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.ulima.edu.pe/a/1963>

Arena, F. (2019). *Algunos criterios metodológicos para evaluar la relevancia jurídica de los estereotipos.*

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/150501/CONICET_Digital_Nro.7588d486-3458-4004-8312-2c2942bbcf36_x.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Aristóteles. (2018). *Política*. Tecnos.

Archenti, N. (2011). La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. Serie: *Mujer y Desarrollo* N.º 108. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5835/S1100674es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Asociación de Concejalas de Bolivia. (2013). *El acoso y la violencia política hacia las mujeres en Bolivia. Avances formales y desafíos reales para la igualdad* http://observatorioparidaddemocratica.oep.org.bo/files/uploads/6_violencia_politica_acoso.pdf

Bachelet, M. (6 de agosto de 2007). Décima Conferencia Regional de la Mujer de América latina y el Caribe [Intervención]. p.12. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/discursobachelet_0.pdf

Ballarín, P. (2006). La educación" propia del sexo. In *Género y currículo: aportaciones del género al estudio y práctica del currículo* (pp. 37-58). Akal.

Bárcena, A., & Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.* <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40120-imperativo-la-igualdad-un-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe>

Bareiro, L. & Torres, I. (2009). Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia. *En Igualdad para una democracia incluyente.* 15-61. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2734/21.pdf>

- Bareiro, L. (2017). *Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a los Estados de América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43220/S1701165_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Barrere, M. (1997). *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Madrid: Civitas.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=43283>
- Barrere, M. 2008: Iusfeminismo y derecho antidiscriminatorio: hacia la igualdad por la discriminación. En R. Mestre (coord.): *Mujeres, derechos y ciudadanías*. Tirant lo Blanch, 45-72.
<https://www.ehu.es/documents/1734204/6145705/Mujeres%2C%20derechos+y+ciudadan%C3%ADas+%28Maggy+Barr%C3%A8re%29.pdf>
- Bastidas, F., & Torrealba, M. (2014). Definición y desarrollo del concepto "proceso de invisibilización" para el análisis social. Una aplicación preliminar a algunos casos de la sociedad venezolana. *Espacio Abierto*, 24(3), 513 - 533.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4849180>
- Bengoochea, M. (1998). La historia de la mujer y la historia de género en roma antigua : Historiografía actual. *Espacio, Tiempo y Forma. Revista de la Facultad de Geografía e Historia / Serie 2, Historia Antigua*, (11)
<https://doi.org/10.5944/etfii.11.1998.4333>
- Benítez, O. (2018). La deseable composición paritaria del tribunal constitucional: Una propuesta de reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, 1(101), 741-774. <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21977>.
- Benhabib, S. & Cornell, D. (1999): Más allá de la política de género, en Benhabib, Seyla y Cornell, D. (Eds.), *Teoría Feminista y Teoría Crítica*, Edicions Alfons el Magnànim.

- Bermúdez, V.(2019). *La paridad como medida necesaria para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/13451>
- Bernal, C. (2015). Derechos Fundamentales. En. J. Fabra & V. Rodríguez (Eds.). *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. (1a. ed., Vol. 2), 1571-1594. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/24.pdf>
- Bernales, E. (2006). El derecho humano a la participación política. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (59), 9-32.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.200601.001>
- Bernales, E. (2013). El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha. *Pensamiento Constitucional*, 18(18), 35-46.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8947>
- Bobbio, N. (con Peces-Barba Martínez, G.). (1991). *El tiempo de los derechos*. Editorial Sistema, 9-10.
http://culturadh.org/ue/wp-content/files_mf/144977835110.pdf
- Bolaños, A. (2005). Las cuotas de participación política y la inclusión de las mujeres en la vida pública en Costa Rica, 1996-2003. *Diálogos: Revista electrónica de historia*, 5(1-2), 1-12.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=853388>
- Bonilla, G. (2010). Teoría feminista, ilustración y modernidad: Notas para un debate. *Cuadernos de Literatura del Caribe e Hispanoamérica*, (11), 191-214.
http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/cuadernos_literatura/article/view/299/183

- Boyer, J. (2007). Aproximaciones al contenido esencial del derecho de participación política. *Pensamiento Constitucional*, 13(13), 359. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/2012>
- Butler, J. (1993). Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del «sexo». *Aisthesis*,(52), 497-500. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-71812012000200027
- Blume , E. (2004). El código procesal constitucional. *Derecho & Sociedad*, (23), 119-125. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7792483>
- Caballero, J. & M. Rábago. (2014). Artículo 23. Derechos Políticos. En Steiner C. & P. Uribe (Eds.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. (pp. 552-578). Konrad Adenauer Stiftung. <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1100#page=1>
- Camacho, R. (2003) *Acercándonos a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres*. IIDH. <https://dspace.iidh-jurisprudencia.ac.cr/server/api/core/bitstreams/bb01d50b-0ebb-4bc3-b5b2-28737f42ed60/content>
- Carosio, A. (2011). *Aportes de la crítica feminista a la reconceptualización de los derechos humanos*. <http://impetumexico.org/wp-content/uploads/2014/06/aportesfeminismodhh.pdf>
- Carbonell, M. (2011). Los derechos de igualdad en el constitucionalismo contemporáneo. *Revista de derecho Público*, (74). <https://boletincorteidh.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/37536/39204>

- Carrió, E. (2000) "Prólogo". En, Bataille, P. & Gaspard, F. *Cómo las mujeres cambian la política y por qué los hombres se resisten*. Ediciones de la Flor, 7-14.
https://www.elvirrey.com/libro/como-las-mujeres-cambian-la-politica-y-por-que-los-hombres-se-resisten_35276
- Casares, A. M. (2006). *Antropología del género: culturas, mitos y estereotipos sexuales*. Universitat de València.
[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=pOpP--wkjc4C&oi=fnd&pg=PA10&dq=Casares,+M.+\(2006\).+Antropolog%C3%ADa+del+g%C3%A9nero:+Culturas,+mitos+y+estereotipos+sexuales.+Espa%C3%B1a:+Universitat+de+Val%C3%A8ncia.&ots=P5M1-iFcQL&sig=Rwuo0_36Lamvt2xG9a_Ay3iXqmA](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=pOpP--wkjc4C&oi=fnd&pg=PA10&dq=Casares,+M.+(2006).+Antropolog%C3%ADa+del+g%C3%A9nero:+Culturas,+mitos+y+estereotipos+sexuales.+Espa%C3%B1a:+Universitat+de+Val%C3%A8ncia.&ots=P5M1-iFcQL&sig=Rwuo0_36Lamvt2xG9a_Ay3iXqmA)
- Castañeda, M. (2016). Epistemología y metodología feminista: debates teóricos. El campo teórico feminista. *Aportes epistemológicos y metodológicos*, 79-112.
<https://metodologiainvestigacionfeminista.files.wordpress.com/2018/05/epistemologia-y-metodologia-feminista.pdf>
- Centenera, F. (2020). Las mujeres críticas con las positivaciones históricas de los derechos humanos: Una experiencia en la asignatura de filosofía del derecho bajo las circunstancias del COVID-19. *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, (23), 11-31.
<https://doi.org/10.24310/REJIE.2020.vi23.9939>
- Chamorro, D. (2017). Violencia política hacia la mujer en Ibarra (Ecuador) y la pertinencia de una reforma Legal. *HOLOPRAXIS*, 1(2), 77-98.
<https://www.revistaholopraxis.com/index.php/ojs/article/view/22/19>
- Charlesworth, H. (1997). ¿Qué son los "derechos humanos internacionales de la mujer"? En Cook, R. (Ed.). *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e Internacionales*. Profamilia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Consenso de Quito* (DSC/1). Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

<https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. (PLE-1/ES). Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/S20131037_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama social de América Latina 2018*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Compromiso de Buenos Aires*. <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *45 años de Agenda Regional de Género*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47950/S2200522_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Cerva, D. (2014). Participación política y violencia de género en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Nueva Época, 59(222),117-140.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300005

- Ciriza, A. (2012). Genealogías feministas: sobre mujeres, revoluciones e Ilustración mujeres, revoluciones e Ilustración. Una mirada desde el sur. *Estudios feministas*. 20(3)
<https://web.archive.org/web/20181030080152id/http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n3/02.pdf>
- Cobo, R. (1989). Mary Wollstonecraft: una caso de feminismo ilustrado. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 48, 213-217.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249263>
- Cobo, R. (1995). *Fundamentos del patriarcado moderno: Jean Jacques Rousseau*. Cátedra.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1990). *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/4388.pdf?view=1>
- Comisión Andina de Juristas. (1999). Protección de los Derechos Humanos: Definiciones operativas. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/14528.pdf>
- Comité de Derechos Humanos. (1996). *Observación General N.º 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas*. (HRI/GEN/1/Rev.7 at 194).
<https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Observaci%C3%B3n-N%C2%BA-25-Participaci%C3%B3n-en-los-Asuntos-P%C3%ABlicos-y-Derecho-al-Voto-ONU-1.pdf>
- Comité de Derechos Humanos. (29 de marzo 2000). *Observación General N.º 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*. (HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I)).
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-10_6619_S.pdf

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (29 de enero de 1992). *Recomendación General N° 19: la violencia contra la mujer.*

https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (3 de enero de 1997). *Recomendación General N° 23: vida política y pública*

<https://www.catalogoderechoshumanos.com/recomendacion-general-23-cedaw/>

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (30 periodo de sesiones, 2004). *Recomendación General N° 25: sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.* (HRI/GEN/1/Rev.7 at 319)

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8336.pdf>

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (24 de julio de 2014). *Observaciones Finales sobre los Informes periódicos Séptimo y Octavo Combinados del Perú.* (CEDAW/C/PER/7-8).

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/034b4d0040c8d2fdbb0ffb5aea5bb8b7/Observaciones+finales+sobre+los+informes+periodicos+7%C2%B0+y+8%C2%B0del+Per%C3%BA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=034b4d0040c8d2fdbb0ffb5aea5bb8b7>

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (3 de agosto de 2015). *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia.* (CEDAW/C/GC/33) [Archivo pdf].

<https://www.refworld.org/es/docid/5d7fcfcca.html>

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (26 de julio de 2017). *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19* (CEDAW/C/GC/35) [Archivo pdf]. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-35-gender-based-violence>

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (1 de marzo de 2022). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico del Perú* (CEDAW/C/PER/CO/9) [Archivo español en pdf]. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPER%2fCO%2f9&Lang=es

Conge, P. (1988). The concept of political participation, *Comparative politics* 20(2), pp. 241-249.

Congreso de la República. *Diario de los Debates*. Segunda Legislatura Ordinaria de 2004, 5ª B. Sesión vespertina. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256FD60053A234/\\$FILE/SLO-2004-5B.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256FD60053A234/$FILE/SLO-2004-5B.pdf)

Congreso de la República. *Actas del pleno*. Sesión No 8. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525874900571FC0/\\$FILE/08-08.mar.2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525874900571FC0/$FILE/08-08.mar.2021.pdf)

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993), <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1440322/Convencio%CC%81n%20Americana%20sobre%20los%20Derechos%20Humanos.pdf.pdf>

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (1994), <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. (1979).
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf

Conway, J., Bourque, S. & Scott, J. (2000). El concepto de género En Lamas, M. (Comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. Primera ed., (pp. 263-302). Miguel Ángel Porrúa. UNAM
<http://historico.juridicas.unam.mx/inst/evacad/Eventos/2013/0308/doc/20130315.pdf>

Cook, R., Cusack, S., & Parra, A. (2010). Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales. In *Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales* (pp. 291-291).
<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-579611>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de enero de 1984). Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. (*Opinión Consultiva* N.º OC-4/84).
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/173/41.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (9 de mayo de 1986). *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. (*Opinión Consultiva* N.º OC-6/86).
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/173/46.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de enero de 1987). *El habeas corpus bajo suspensión de garantías*. (Opinión Consultiva N.º OC-8/87). [Archivo pdf].

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11068#:~:text=Opini%C3%B3n%20consultiva%20OC-8%2F87%20del%2030%20de%20enero%20de,1987.%20El%20habeas%20corpus%20bajo%20suspensi%C3%B3n%20de%20garant%C3%ADas>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (28 de agosto de 2002). Condición jurídica y derechos humanos del niño. (*Opinión Consultiva N.º OC-17/02*). [Archivo pdf]. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (17 de septiembre de 2003). Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. (*Opinión Consultiva N.º OC-18/03*). [Archivo pdf]. <https://bit.ly/3QzNUuX>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de junio de 2005). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (6 de agosto de 2008). *Castañeda Guzmán vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (16 de noviembre de 2009). *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (24 de febrero de 2012). *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. https://www.uchile.cl/documentos/caso-atala-riffo-y-ninas-vs-chile-pdf_130402_0.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (27 de abril de 2012). *Caso Fornerón e hija vs. Argentina. Fondo, reparaciones y Costas.*
<https://cdh.defensoria.org.ar/normativa/forneron-e-hija-vs-argentina/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (19 de mayo de 2014) *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.*
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_277_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (19 de noviembre 2015) *Caso Velásquez Paiz y otro vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.*
https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_307_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (30 de noviembre de 2016). *Caso I.V. vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.*
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 14: Igualdad y no discriminación.*
<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (12 de marzo de 2020) *Caso Azul Rojas Marín y Otra . Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.*
<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/04/caso-Rojas-Mar%C3%ADn-vs.-Per%C3%BA-LP.pdf>

Cortés, E., Corredor, L. & Cortés, F. (2012). La ilustración europea y sus aportes a la fundamentación filosófica de la educación en derechos humanos. *Magistro : Revista de la Maestría en educación de la Vicerrectoría de Universidad Abierta y a Distancia*, 6(11), 39-64.

- Cueva, C., Pinedo, E., Miloslavich, D. & Rivas R. (2017). *El acoso político en el Perú: una mirada desde los recientes procesos electorales*. JNE. https://issuu.com/paridadperu/docs/libro_acoso_politico_en_el_peru_jne
- Cruz, E. (2020). Las mujeres del Establishment vs. el Squad: estilos de representación política femenina en el Congreso de Estados Unidos. *Norteamérica: Revista Académica del CISAN-UNAM*, 15(1), 1–24.
- Dalton, M. (2019) *Violencia política, va más allá de sólo a las mujeres*. Revista Síntesis Puebla. <https://sintesis.com.mx/puebla/2019/03/08/violencia-politica-va-mas-alla-de-solo-a-las-mujeres/>
- Dalla, R. (2011). Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Justicia Electoral*, 1(8), 15-79. <https://bit.ly/3eCIX7a>
- De Beauvoir, S. (1969). *El segundo sexo*. Siglo Veinte.
- De Gouges, O. (1791). Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. <https://www.marxists.org/espanol/tematica/mujer/autores/gouges/1791/001.htm>
- Del Valle, G. (2017). ¿Hacia dónde vamos? Construcción de una agenda para la erradicación de la violencia política contra las mujeres en América Latina. En Freidenberg, F. y Del Valle, Gabriela (Ed). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia hacia las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral de la ciudad de México, 359- 369. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/21.pdf>
- Duarte, J., & García-Horta, J. (2016). Igualdad, Equidad de Género y Feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres. *CS*, (18), 107-158. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n18/n18a06.pdf>

Decreto Supremo N.º 008-2016-MIMP. Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021. (26 de julio de 2006).

<https://www.mimp.gob.pe/normatividad/normaspdf/server/php/files/ds-008-2016-mimp.pdf>

Decreto Supremo N.º 002-2018-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. (31 de enero de 2018).

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300481/d42355_opt.PDF

Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género. (2019). <https://www.gob.pe/es/l/271118>

Defensoría del Pueblo. (2007). *La Cuota de Género en el Perú. Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006.*

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1201046/informe_122-l.pdf

Defensoría del Pueblo. (2019). *Participación Política de las mujeres en el Perú: Elecciones Generales 2016 y Elecciones Regionales y Municipales 2018.*

https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/IA_Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica.pdf

Defensoría del Pueblo. (2021). *Impacto de la paridad y alternancia en las elecciones generales 2021 y desafíos pendientes.*

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/Informe-Participaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica.pdf>

Defensoría del Pueblo. (17 de marzo de 2021). *Defensoría del Pueblo rechaza actos de acoso político que afectan principalmente a las mujeres.*

<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-rechaza-actos-de-acoso-politico-que-afectan-principalmente-a-las-mujeres/>

Defensoría del Pueblo. (26 de abril de 2022). *Defensoría del Pueblo demanda al MIMP y JNE cumplir con obligaciones para prevenir y sancionar el acoso político*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-demanda-al-mimp-y-jne-cumplir-con-obligaciones-para-prevenir-y-sancionar-el-acoso-politico/>

De Lora, P. (16 de abril de 2022). *Violencia de género: la disección de un concepto. The Objective*. <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2022-04-16/violencia-genero-diseccion-concepto/>

Delfino, G & Zubieta, E. (2010). "Participación política: concepto y modalidades". *Anuario de investigaciones*, 17, 211-220.

Diario Oficial El Peruano.(16 de setiembre de 2021). *JNE: 47% de candidatas afrontó acoso político en las Elecciones Generales 2021* <https://elperuano.pe/noticia/129187-jne-47-de-candidatas-afronto-acoso-politico-en-las-elecciones-generales-2021>

Dolores, S. (2018). *Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en Guatemala y Honduras*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1544/derechos-pol%C3%ADticos-de-las-mujeres-guatemala-y-honduras.pdf>

Dworkin, R. (2012). *Los derechos en serio*. Planeta.

Eagly, A. & Karau, S. (2002): Role congruity theory of prejudice toward female leaders.[Congruencia de rol de género y aspiraciones de las mujeres a posiciones de liderazgo] *Psychological Review*, 109, 573-598.<https://psycnet.apa.org/record/2002-13781-007>

- Egas, M. (2018). *La Participación política de mujeres en Ecuador durante el periodo 2013-2017*. [Tesis de máster, Universidad de Sevilla]. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/78898/Milagros%20Egas%20TFM%2c%20Participacion%20Politica%20de%20las%20Mujeres%20en%20el%20Ecuador%2020132017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Engels, F. (2017). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Akal. [Digitalia]. <https://www-digitaliapublishing.com.ezproxy.ulima.edu.pe/a/50873>
- Escalante, A & Méndez, N. (2010). *Experiencias de acoso político hacia las mujeres que ocupan puestos de elección local popular en el nivel local de gobierno*. INAMU. https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/acoso_politico_costa_rica.pdf
- Escalante, S., & Ávalos R. (2020). Derechos Políticos De Las Mujeres en Una Sociedad Democrática. *Revista de Comunicación "Vivat Academia"*, 152, 117–130. <https://doi.org/10.15178/va.2020.152.117-130>
- Espinoza, R. (1891). Dictamen del Fiscal de la Corte Suprema. La Gaceta Judicial.
- Esquembre, M. (2017). Las mujeres ante el cambio constitucional. algunos apuntes desde una perspectiva feminista para una "reforma constituyente" de la constitución española. *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (5), 75-92. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5811432>
- Facchi, A. (2005). El pensamiento feminista sobre el Derecho: un recorrido desde Carol Gilligan a Tove Stang Dahl. *Academia: Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, 3(6), 27-47. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3741718.pdf>

- Facio, A. (1995). *De qué igualdad se trata*. [Sesión de conferencia]. <https://1library.co/article/igualdad-trata-caminando-hacia-igualdad-real-manual-m%C3%B3dulos.zkwrdx4p>
- Facio, A. (1999). *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)* (1a. ed.). ILANUD. https://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/1_Alda%20facio_Cuando_el_gen_suena_cambios_trae.pdf
- Facio, A., & Fries, L. (2005). Feminismo, género y patriarcado. <https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/revista-ensenianzaderecho/article/viewFile/33861/30820>
- Fernández, M. (2006). Usando el género para criticar el Derecho. *Revista de Derecho PUCP*, (59), 357-369. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3073/2919>
- Fernández, F. (1994). *El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: Aproximación a la Constitución de 1993*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2203/4.pdf>
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. (4a. ed.) Trotta S.A. http://derechopenalened.com/libros/Ferrajoli_Derechos_Y_Garantias_La_Ley_Del_Mas_Debil.pdf
- Fraser, N. (1990): ¿Qué tiene de crítica la teoría crítica? Habermas y la cuestión del género, en Benhabib, Seyla y Cornell, Drucilla (eds.) (1990): *Teoría feminista y teoría crítica: ensayos sobre la política de género en las sociedades del capitalismo tardío*, Edicions Alfons el Magnànim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació.

Freidenberg, F. (2017). La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina. En Freidenberg, F. y Del Valle, Gabriela (Eds.). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*(pp. 3-44). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/23.pdf>

Flores, A. (2016). Igualdad y derechos políticos de las mujeres: Medidas especiales de carácter temporal, paridad y políticas dinámicas y efectivas recomendadas por la CEDAW. *Revista de Derecho Electoral*, (22)
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5596178>

Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. Cuadernos de estrategia, (183), 147-168.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797>

Garay, N. (2014). *Constitucionalismo feminista: evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo oficial*.
https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/42723/1/2014_Garay_Constitucionalismo-feminista.pdf

Garay, N. (2015). Investigación y docencia en derecho constitucional: Apuntes y materiales para la comprensión de un constitucionalismo inclusivo. *Revista de Educación y Derecho*, (11). <https://doi.org/10.1344/re&d.v0i11.11989>

Garcés, C. & Portal, D. (2016). La protección de los derechos fundamentales de las mujeres en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: ¿más limitaciones que avances? *Pensamiento Constitucional*, 21(21), 107-162.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18702/18943>

García , J. (1987). Anuario de Filosofía del Derecho.

- García, V. (2017). De techos, suelos, laberintos y precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, 103-116. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/7.pdf>
- Gómez, M. (2022). Reflexiones para un mundo laboral sin violencia: la prevención contra el hostigamiento sexual en la administración pública. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*. (7), 72-103. <https://doi.org/10.54774/ss.2022.07.04>
- Gonzales, T. Concerning the Education of Women (1876). *En: Confronting Challenging Tradition. Women in Latin American History*. Edited by Yeager, G. 1994.
- Guardia, S. (1995). *Mujeres peruanas, el otro lado de la historia*. (3a ed.) Minerva.
- Guerra, J. (2014). ¿Qué hay detrás de la muerte de mujeres a manos de sus parejas masculinas?. Hacia un análisis del concepto «violencia de género». *Empiria*, (28), 129-155.
http://fresno.ulima.edu.pe/ss_bd00102.nsf/RecursoReferido?OpenForm&id=PROQUEST-41716&url=https://www.proquest.com/scholarly-journals/qué-hay-detrás-de-la-muerte-mujeres-manos-sus/docview/1543258508/se-2
- Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/8990>
- Hartmann, H. (1994). Capitalismo, patriarcado y segregación de los empleos por sexo. En Borderías, C.; Carrasco, C. y Alemany, C. (comp). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas Conceptuales*, (pp. 253-294). ICARIA

- Hartman, H., & Hartman, M. (2008). How undergraduate engineering students perceive women's (and men's) problems in science, math and engineering. *Sex Roles*, 58(3-4), 251-265. doi:<https://doi.org/10.1007/s11199-007-9327-9>
- Hegel, G. (1968). *Fundamentos de la filosofía del derecho*. (5a ed.) Claridad.
https://www.academia.edu/42483273/filosofia_del_derecho_hegel
- Hernández, I. (2020). La invisibilización como metáfora: Una categoría de análisis para identificar el proceso de invisibilización en problemáticas sociales. Trama. *Revista de Ciencias Sociales y humanidades*, 9(1), 100 - 131. Recuperado de Trama. Revista de Ciencias Sociales y humanidades.<https://revistas.tec.ac.cr/index.php/trama/article/view/5271/493>.
- Hill, B. (1996). Reviews -- The Equality of Sexes by Francois Poulain de la Barre and translated, introduced and annotated by Desmond M. Clarke. *Renaissance Quarterly*, 49(1), 168. <https://bit.ly/3B4PcYT>
- Hopenhayn, M. (2022). La cultura del privilegio y la igualdad de derechos: Antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas. *Trimestre Económico*, 89(353), 257-275. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1419>
- Hunt, L. (2009). *La invención de los derechos humanos* (1a ed.). Tusquets.
- IDEA Internacional. (s/f.). *Base de datos de cuotas de género*. [base de datos]. Recuperado el 25 de julio de 2022. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>
- Jellinek, G. (2000). La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Serie *Estudios Jurídicos*, 12. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://baixardoc.com/preview/jellinek-georg-la-declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-5ce460372ecaa>

- Instituto de Estudios Latinoamericanos. (20 de enero de 2022). Comunicado respecto a *Mujeres y Género en América Latina*. https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/frauenbereich/barbieri/BAR_Konzepte/BAR_pub_priv/index.html
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2005). *Censos Nacionales 2005. X de Población y V de Vivienda*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2007). *Censos Nacionales 2007. XI de Población y VI de Vivienda*. <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IDSE/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2007. XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales, ENARES 2019. Principales resultados*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/presentacion_enares_2019.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Perú: Brechas de Género 2021. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3062926/Per%C3%BA%20Brechas%20de%20G%C3%A9nero%20pt.1.pdf>]
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Perú: 50 años de cambios, desafíos y oportunidades poblacionales*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3396297/Per%C3%BA%3A%2050%20a%C3%B1os%20de%20cambios%2C%20desaf%C3%ADos%20y%20oportunidades%20poblacionales.pdf>

Jurado Nacional de Elecciones. (2020). *Análisis de casos de acoso político. Elecciones Congresales 2020*

https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/acoso_politico/informes/Informe1_El_acoso_politico_en_las_Elecciones_Congresales_Extraordinarias_2020.pdf

Jurado Nacional de Elecciones. (s.f.). Observatorio para la Gobernabilidad.

https://infogob.jne.gob.pe/Localidad/Peru_padron-electoral_uHzVUEHmgS0%3DzE

Jurado Nacional de Elecciones. (2021). Reporte N.º 7: *Conformación del Congreso de la República*.

<https://infogob.jne.gob.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=5vERTxnRCqcnMuGqxRTDp5a2FwvvqjH3%2BVb%2BqVww25s=Ex&tk=Yd00xm5VYrg=0m>

Jurado Nacional de Elecciones. (2022). Reporte N.º 3: *Paridad y alternancia en las Elecciones Internas ERM 2022*.

<https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/recursos/Reportes/Perfil%20Electoral%203%20-%20Paridad%20y%20Alternancia%20en%20las%20elecciones%20internas%20ERM%202022.pdf>

Kergoat, D. (2003). De la relación social del sexo al sujeto sexuado. *Revista Mexicana de sociología*, 65 (4), 841–861.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032003000400005

Krook, M. & Restrepo, J. (2016). Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, 23(1), 127-162.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100127

Ledesma, M (2016) *Género y Justicia. Estudios e investigaciones en el Perú e Iberoamérica.*

https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/genero_justicia.pdf

Ley N.º 31155, Ley contra el acoso a las mujeres en la vida política. (6 de abril de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-previene-y-sanciona-el-acoso-contra-las-mujeres-en-l-ley-n-31155-1941276-2/>

Lenine, E. & Oncampo, L. (2020). Recovering gender justice and africa at the world conferences on Women. *Meridiano* 47(21). <https://doi.org/10.20889/M47e21009>

León, L. S. (2011). François Poullain de La Barre: Filósofo Feminista y cartesiano Sui Generis. *Éndoxa*, (27), 37-54. Proquest. <https://doi.org/10.5944/endoxa.27.2011.5268>

Levine, D. & J. Molina. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45 (2007).17-46. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804502>

López, A. (2018). Mujer, poder y derecho en roma. *Revista Jurídica Piélagus*, 17(1), 11-24. <https://doi.org/10.25054/16576799.1669>

Lubertino, M. (2009). Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana. Historia de la Ley de Cuotas. En Bareiro L. & I. Torres (Eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. (pp. 85-157).IIDH. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/26168.pdf>

Lussich, M. (2009). La figura de la mujer en el pensamiento de Friedrich Nietzsche. En *I Jornadas del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género 29 y 30 de Octubre de 2009 La Plata, Argentina. Teorías y Políticas: Desde El Segundo Sexo hasta los debates actuales*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales [UNLP-CONICET]. Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género.

Llanos, B., Garzón, G. & Roza, V. (2010). *Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente*. BID, Idea Internacional. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Partidos-pol%C3%ADticos-y-paridad-La-ecuaci%C3%B3n-pendiente.pdf>

Llanos, B. (Ed.) (2013). *Caminos recorridos por la paridad en el mundo. La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. IDEA Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres. <https://iknowpolitics.org/sites/default/files/paridad.pdf>

Llanos, B. (2019). *Surcando olas y contra-olas. Una mirada paritaria de los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. ONU Mujeres, IDEA Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres. <https://ateneaesparidad.com/publicaciones/surcando-olas-y-contra-olas-una-mirada-paritaria-a-los-drechos-politicos-de-las-mujeres-en-america-latina/>

Llanos, B. (2022). *La paridad ha llegado, ¿Cómo va la paridad? Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas*. ONU Mujeres, IDEA Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres. <https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/la-paridad-legal-ha-llegado-como-va-la-paridad>

Madrid, M. (1999). *La misoginia en Grecia* (Vol. 49). Universitat de València.

- Palomino, J. & Paiva, D. (2019). La representación y la participación política (a propósito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano). *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 17(24), 13-46. <https://doi.org/10.21503/lex.v17i24.1809>
- Maceiras, L. (2005). *El sueño y la práctica de sí. Pedagogía feminista*. El Colegio de México. <https://www.proquest.com/openview/4315defe96b890b53cd34acd884c65fa/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>
- Maqueda, M. (2006). La violencia de género: entre el concepto jurídico y la realidad social. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (8), 2. <http://criminet.ugr.es/recpc/08/recpc08-02.pdf>
- Massolo, A. (2007). Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. Santo Domingo: *Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)*. https://www.academia.edu/download/32602916/Participacion_politica_de_las_mujeres_en_el_ambito_local.pdf
- Matto de Turner, C. (2017). Las Obreras del Pensamiento en la América del Sur (1895). *Asparkía. Investigación Feminista*, (29), 169-179. <https://www.e-revistas.uji.es/index.php/asparkia/article/view/2342/2001>
- Máximo, V. (1988). *Hechos y dichos memorables* (Vol. 14). Ediciones AKAL.
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará. (2020). *Tercer informe de seguimiento a la implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI*. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Tercer-Informe-Seguimiento-ES.pdf>

Medina, C. (1997). Hacia una manera más efectiva de garantizar que las mujeres gocen de sus derechos humanos en el sistema interamericano. En Cook, R. (Ed.). *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e Internacionales*. Profamilia.

<http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/132006/1. Medina%2c Maria - Habermas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Medina-Vicent, M. (2013). *Liderazgo femenino: un modelo transformacional frente al paradigma de la organización tradicional*.

https://www.academia.edu/6908894/Liderazgo_femenino_un_modelo_transformacional_frente_al_paradigma_de_la_organizaci%C3%B3n_tradicional

Melgar, S., Carranza, N., Bustos, M. & Zamora, F. (2021). *Paridad y alternancia. Elecciones generales 2021: avances hacia una democracia paritaria* (Documento de Trabajo N.º 47).

ONPE. <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/DT-paridad-alternancia.pdf>

Miloslavich, D. (2015). *La Agenda Legislativa de las organizaciones feministas en el Perú: 2015* http://www.coeeci.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/Estudio-COECCI-2015_Articulo-5.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539318/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf.pdf>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). *Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*.

<https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/276702-guia-tecnica-legislativa-para-la-elaboracion-de-proyectos-normativos-de-las-entidades-del-poder-ejecutivo>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2008). *I Informe de los avances en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/199106/2007-Informe_LIO.pdf?v=1594240282

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2009). *II Informe de avances de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/199107/2008-II_Informe_LIO.pdf?v=1594240282

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2010). *III Informe de avances de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/199108/2009-Informe_LIO.pdf?v=1594240283

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2011). *IV Informe de avances de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/199109/2010-Informe_LIO.pdf?v=1594240285

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2012). *Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017*. https://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.doc.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2016). *Violencia basada en género. Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado*. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvvg/mimp-marco-conceptual-violencia-basada-en-genero.pdf>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2017). *Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/199417/Conceptos_fundamentales_sobre_el_enfoque_de_g%C3%A9nero_para_abordar_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas.pdf

- Mirón, M. (2000). Las mujeres, la tierra y los animales. Naturaleza femenina y cultura política en Grecia Antigua. *Revista de estudios de antigüedad clásica*, 11, 151-169. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/florentia/article/view/4275/4192>
- Miskolci, R. (2010). *Feminismo y derechos humanos. Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. <https://core.ac.uk/download/pdf/286780168.pdf>
- Molles, D. (2020). Condorcet, filósofo del universalismo-igualitario : Teoría feminista y escuela laica. *Revista Fermentario*, 14(1), 41–51. <https://doi.org/10.47965/fermen.14.1.4>
- Morales, J. F., & Cuadrado, I. (2011). Perspectivas psicológicas sobre la implicación de la mujer en política. *Psicología Política*, 42, 29–44. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3637681>
- Moreno, M. (2001). La discriminación a través de los contenidos de la enseñanza: la historia y la matemática. *Educere* 5(14): 191–7. <https://www.redalyc.org/pdf/356/35601410.pdf>
- Moreno, D. (2010). De “violencia doméstica” a “terrorismo machista”: el uso argumentativo de las denominaciones en la prensa. *Discurso & Sociedad*, 4 (4), 893-917.
- Naciones Unidas. Asamblea General. (18 de diciembre de 1979). Resolución aprobada por la Asamblea General. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

Naciones Unidas. Asamblea General. (20 de diciembre de 1993). Resolución aprobada por la Asamblea General. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.*

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>

Naciones Unidas. Asamblea General. (15 de septiembre de 1995). Resolución aprobada por la Asamblea General. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.*

https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

Naciones Unidas. (s.f.). *Beijing and its Follow-up [Beijing y su seguimiento].*

<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/index.html>.

Naciones Unidas. Asamblea General. (2 de mayo de 2011). *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. (A/HRC/17/26).* <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10044.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10044>

Naciones Unidas. Asamblea General. (21 de octubre de 2015). Resolución aprobada por la Asamblea General. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1).*

https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Naciones Unidas. Asamblea General. (6 de agosto de 2018). *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. (A/73/301).*

[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/251/03/PDF/N1825103.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/251/03/PDF/N1825103.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/251/03/PDF/N1825103.pdf?OpenElement)

Naciones Unidas. Asamblea General. (20 de junio de 2019). *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. (A/HRC/41/42).

<https://waps.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4142-violence-against-women-its-causes-and-consequences-report>

Newman, J. (1992). Becoming the birthplace of women's rights: The transformation of Seneca Falls. [Se convirtió en la cuna de los derechos de las mujeres: La transformación de Seneca Falls]. *Focus*, 42(3), 4.

Nieves-Loja, G. (2021). introducción a la temática de la exclusión de la mujer en el espacio público. una relación entre algunos pensadores europeos y el mundo indígena de ecuador. *Eidos (Barranquilla, Colombia)*, 36(36), 111. <https://doi.org/10.14482/eidos.36.305.42>

Núñez, M. (2015). Auctoritas y mujeres romanas ¿Ejercicio o sumisión? *Arenal (Granada, España)*, 22(2), 347-387. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5292080>

Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2008). *Participación política de las mujeres peruanas: una mirada a la experiencia 2005-2008*.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2016). *60 años del voto de las mujeres en el Perú*. ONPE. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2160589/L-0117.pdf.pdf>

ONU Mujeres. (2015). *La igualdad de género*. Oficina Regional para las Américas y el Caribe. <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/foll%20igualdadG%208pp%20web%20ok2.pdf>

ONU Mujeres.(5 de mayo de 2011). *Democracia e igualdad de género*. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/5/democracy-and-gender-equality>

ONU Mujeres. (2018a). *Guía Estratégica Empoderamiento Político de las mujeres: marco para una acción estratégica en América Latina y el Caribe (2004-2017)*. Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

<https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/Estrategia%20PPM%20Espa%C3%B1ol%20PDF.pdf>

ONU Mujeres. (2018b). *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [Archivo pdf].

<https://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/hacer-las-promesas-realidad-la-igualdad-de-genero-en-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

ONU Mujeres & Parlatino. (2016). *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*. https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

ONU Mujeres. (2020). *Igualdad de género. A 25 Años de Beijing: Los Derechos de las mujeres bajo la lupa*.

<https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/Internacional/docs/ConferenciasNNUU/InformeONUMujeresRevisionDereMujeres25.pdf>

Ortega, M. (1988). La educación de la mujer en la Ilustración española. *Revista de educación*. (1), 303-325. <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:0a0e6915-a872-4346-87b1-c0934570e958/re198814-pdf.pdf>

Ortner, S. (1979). Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura. En Harris, O. & K. Young (Comps.) *Antropología y feminismo*. (109-132). Anagrama. <https://museo-etnografico.com/pdf/puntodefuga/150121sherryortner.pdf>

- Otálora, J. (2017). Participación y violencia política contra las mujeres en América Latina: una evolución de marcos y prácticas. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política en América Latina, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Tribunal Electoral de la Ciudad de México.* <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5036334>
- Paniagua, V. (2003). El derecho de sufragio en el Perú. *Revista Elecciones ONPE.* 2 (3), 61-89. <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/10/11>
- Patman, C. , & Sefchovich, S. (1990). Feminismo y Democracia. *Debate Feminista,* 1. Vol. I, 7-28. <https://doi.org/10.22201/cieg.01889478p.1990.1.1848>
- Patrón, P. (2000). *Presencia Social, Ausencia Política. Espacios públicos y participación femenina.* Agenda: Perú. <https://agendaperu.franciscosagasti.com/descargas/publicaciones/pub-05.pdf>
- Peces-Barba, G. (1989). Los derechos del hombre en 1789: reflexiones en el segundo centenario de la Declaración Francesa. *Anuario de filosofía del derecho,* 57-128. [Archivo pdf]. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/10387>
- Peces-Barba, G. (1994). *La universalidad de los derechos humanos.* [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8400/Universalidad Peces D 1994 .pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8400/Universalidad_Peces_D_1994.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Peces-Barba. G. (1995). *Curso de derechos fundamentales: Teoría general.* Universidad Carlos III.
- Peñas, M (2015). Estereotipos de género: la perpetuación del poder sexista en los tribunales argentinos. *Revista Estudios Feministas,* 23, 35-51. <https://www.scielo.br/j/ref/a/CZ3PsZvsxtgQcdWH5fgLydF/?lang=es&format=html>

- Peris Vidal, M. (2013). La despolitización de la violencia de género a través de la terminología: The depoliticization of gender-based violence by use of terminology. *Asparkía : Investigación Feminista*, (24), 176-194.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4729445>
- Pérez, J. & Carrasco, M. (2007). *Curso de derecho constitucional* (Vol. 16). Marcial Pons.
https://www.marcialpons.es/media/pdf/primeras_CURSO_DE_DEREC_HO_CONSTITUCIONAL_17.pdf
- Pérez, P. & Mo, E. (2005). Las mujeres en los espacios ilustrados. *Signos Históricos*, 7(13), 42-69. <https://www.redalyc.org/pdf/344/34401303.pdf>
- Pilatowsky, P. (2011). Sobre el concepto razón y los nuevos senderos de la verdad: México (1750-1850). *Historia Mexicana*, 60(3), 1553-1594. *Proquest*.
<https://www-proquest-com.ezproxy.ulima.edu.pe/docview/2426907664?pq-origsite=summon>.
- Piscopo, J. (2016). Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos: Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política. *Política y Gobierno*, XXIII (2), 471-492.
[15.pdf \(unam.mx\)](#)
- Pitkin, H. (1987). *El Concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Poulsen, K. (2015). *Somos ciudadanas! : Historia del sufragio femenino en el Perú (1930-1950)* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/5835>
- Platón (1994). *La república o el Estado*. Edicomunicación, S.A.
- Presno (2000). *Los partidos políticos en el sistema constitucional español*. Editorial Aranzadi

Prieto, L. (1990). *Estudio sobre Derechos Fundamentales*. Debate
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/13378.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. PNUD.
https://www.iknowpolitics.org/sites/default/files/estudio_participacion_politica_de_mujeres_en_el_ambito_subnacional_esp.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD.
https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/undp-rblac-IRDH-PNUD_C04-ES.pdf

Quintanilla, T. (2012). *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Diakonia Perú y Calandria.
https://issuu.com/paridadperu/docs/libro_acoso_politico_en_el_peru_jne

Quintero, I. (2005). *La criolla principal, María Antonia Bolívar, hermana del Libertador*. Fundación Bigott.

Quispe, M. (2022). Estereotipos de género en las resoluciones judiciales sobre los derechos de las mujeres: análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte IDH. En *Justicia Constitucional y Derechos de las Mujeres*. (397-434). Escuela de Derecho LP.

Ramos, C. & A. Francia. (1997). *El Código Napoleónico y su recepción en América latina*. PUCP.

Ramos, C & M. Baigorria. (2005). *Trinidad María Enríquez, una abogada en los Andes*. PALESTRA Editores.

- Ramos, G. (2021). *Acoso político, una nueva forma de violencia de género en mujeres autoridades de Puno, gestión 2015-2018*. [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Altiplano de Puno]. http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14082/15560/Ramos_Burgos_Gianela.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ramos, M. M. (2007). Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Ley 28983: Comentada.
- Red Nacional de Mujeres Autoridades (2011). *Memoria de la Red Nacional de Mujeres Autoridades RENAMA 2009-2010*. <https://issuu.com/calandriaperu/docs/calandria-renama-memoria-2009-2010>
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (7 de marzo de 2022). *Elecciones regionales y municipales 2022: aprueban padrón electoral elaborado por RENIEC*. <https://www.gob.pe/institucion/reniec/noticias/588527-elecciones-regionales-y-municipales-2022-aprueban-padrón-electoral-elaborado-por-reniec>
- Rico, M. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5855>
- Riatti, S., & Maffía, D. (2005). Género, ciencia y ciudadanía. *Arbor*, 181(716), 539–544. <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i716.411>
- Rodríguez, B & R. Rubio. (2007). De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, 115-159. [Archivo pdf]. <https://www.jstor.org/stable/24885376>
- Rodríguez, A. (2015). La mujer y el derecho romano: De la roma legendaria a las reformas matrimoniales de agosto. *Nomos ágraphos. nomos égraphos. estudios de derecho griego y romano* (1a ed., pp. 109-148). Dykinson.

Rodríguez, M. (2020). Desarrollo de la mujer en el ámbito musical a través del tiempo y breve historia del feminismo. *MAGOTZI Boletín Científico de Artes del IA*, 8(16), 48-54.

<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/ia/article/view/4893/7078>

Rodríguez, R. (2021). Hilvanando «atributos» femeninos en la antigua Roma.(Almería, 2012). *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo*, 895-908.

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-20089500908

Rousseau, J. (1762). Emilio o de la educación.

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=xvyByP2lslYC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Emilio+o+de+La+educaci%C3%B3n&ots=f-0Z5dRCXO&sig=V9GrfJldUZs8uZMKVT9uZaSWddA#v=onepage&q=Emilio%20o%20de%20La%20educaci%C3%B3n&f=false>

Rozo, J. (2012). Aproximación a las fuentes de los derechos del hombre y del ciudadano: Notas sobre las fuentes filosóficas y jurídicas de la1 declaración de 1789. *Revista Iusta*, (37).

<https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2012.0037.03>

Rubio, A., (2010). La Ley integral: entre el desconcierto del género y la eficacia impuesta. En: P. Laurenzo, coord. *La violencia de género en la ley. Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*. Madrid: Dykinson, 131-174.<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1215796>

Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*.
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/68>

Ruiz-Bravo, P. & Córdova, L. (2010). *Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura- Perú*. Congreso Internacional sobre Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevas experiencias, actores y articulaciones. Buenos Aires, Argentina.

http://www.prigepp.org/congreso/documentos/ponencias/1_Ruiz_Bravo_y_cordova.pdf

Rus-Rufino, S. (2001). Evolución de la noción de derecho natural en la ilustración española. *Cuadernos Dieciochistas*, (2), 229-259. [Archivo pdf].

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2153193>

Sabucedo, J. M. (1988). Participación política. *Psicología política*, 165-194.

Salazar, X., & Medina, C. (2020). *Diagnóstico sobre la violencia de género en la PUCP. Informe de investigación*. https://drive.google.com/file/d/1EUZCGx-grxaXwfgT_MqCe7-s_vTi5Xai/view

Segato, R. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Prometeo Libros.

Sandoval, D. (2018). *Desafíos de los órganos electorales ante la problemática del acoso y violencia política contra las mujeres*. Tribunal Supremo Electoral/Órgano Electoral Plurinacional. (2018). En II Conferencia Asociación de Magistradas Electorales de las Américas sobre Democracia Paritaria e Intercultural. La Paz, Bolivia.

http://observatorioparidaddemocratica.oep.org.bo/files/uploads/CONFERENCIAZAMEA_1.pdf

Santibáñez, P. (2012). Algunas consideraciones en torno a la condición de la mujer en la Grecia Antigua. *Intus-legere: historia*, 6(1), 7-18.[Scopus]

<https://doi.org/10.15691/%x>

- Sau, V. (2000) , Diccionario ideológico feminista, Icaria, Madrid.
https://books.google.com.pe/books/about/Diccionario_ideol%C3%B3gico_feminista.html?id=rIVVA1nkGogC&redir_esc=y
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Universidad Nacional de Quilmes. [Archivo pdf].
https://www.academia.edu/23168440/Rita_Laura_Segato_Las_Estructuras_Elementales_De_La_Violencia
- Segato, R. (2011). Femi-geno-cidio como crimen en el fuero internacional de los derechos humanos: el derecho a nombrar el sufrimiento en el derecho. En R. Fregoso y C. Bejarano (eds.), *Feminicidio en América Latina* (pp. 245-248). Centro de Investigaciones de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Schniebs, A. (2013). Dubitatio y Exemplum en Valerio Máximo: el Funcionamiento de la ejemplaridad y la Memoria en Roma. *Circe de Clásicos y Modernos*, 17, 85-100.
- Serra, L. (2018). Las violencias de género en línea. *Pikara Magazine*.
<https://lab.pikaramagazine.com/wp-content/uploads/2019/06/VIOLENCIAS.pdf>
- Suárez, J. (2007) *Estereotipos de mujer en los medios de comunicación*. [En línea].<https://www.nodo50.org/mujeresred/IMG/pdf/estereotipos.pdf>.
- Solana, J. (2005). La construcción de la diferencia sexual en Aristóteles. *Convivium*, (18), 23-23.
- Sullerot, E. (1988). *Historia y Sociología del Trabajo Femenino*. Península
<https://catalogosiidca.csuca.org/Record/CR.UNA01000237075>
- Schopenhauer, A. (2006). *Parerga y paralipómena*. Trotta. <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.ulima.edu.pe/a/19300>

- Taillefer de Haya, L. (2010). *Orígenes del feminismo: Textos ingleses de los siglos XVI-XVIII* (Primerá en e-book (Pdf) ed.). Narcea, S.A. de Ediciones.
- Tellez, A. (2009). La mujer indeseable. El modelo de lo femenino según Hegel. *Revista de Filosofía de La Universidad de Costa Rica*, 47(120/121), 71–76.
- Torres, I. (2008). Derechos Políticos de las Mujeres, acciones afirmativas y paridad. *Revista IIDH*, (47), 225-240. IIDH.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/47/pr/pr10.pdf>
- Torres, I. (2017). *Violencia contra las mujeres en la política. Investigación en partidos políticos en Honduras*. (1a ed.). Instituto Nacional Demócrata.
https://oig.cepal.org/sites/default/files/investigacion_violencia_politica.pdf
- Tort-Martorell, C. (2018). Reflexiones sobre la perspectiva de género en la docencia del derecho Romano. En E. Zapater Duque y M. Espuny. *La Docencia del Derecho con perspectiva de género* (33-44). Dikynson.
- Tubert, S. (2003), *Del sexo al género (Los equívocos de un concepto)*, col. Feminismos, Cátedra, Madrid
- Tribunal Constitucional. (2006a). Sentencia N.º 0006-2017-PI/TC. (29 de agosto de 2006)
https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/STC%20EXPEDIENTE%20N%C2%B5A5741-2006-PA-TC_LALEY.pdf
- Tribunal Constitucional. (2006b). Sentencia N.º 5741-2006-PA/TC. (11 de diciembre de 2006)
- Tribunal Constitucional. (2008). Sentencia N.º 05652-2007-PA/TC. (6 de noviembre de 2008). <https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/09/Exp-5652-2007-PA-TC-Legis.pe-ilovepdf.pdf>

Tribunal Constitucional. (2015). Sentencia N.º 01423-2013-PA/TC. (9 de diciembre de 2015). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/01423-2013-AA.pdf>

Tribunal Constitucional. (2018). Sentencia N.º 05121-2015-PA/TC. (24 de enero de 2018). <Exp.-05121-2015-PA-TC-LPDerecho.pdf>

Tribunal Constitucional. (2019). Sentencia N.º 01272-2017-PA/TC. (5 de marzo de 2019). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01272-2017-AA.pdf>

Tribunal Constitucional. (2019). Sentencia N.º 01479-2018-PA/TC. (5 de marzo de 2019). <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-tecnologica-del-peru/derecho-constitucional/stc-01479-2018-pa-tc-legispe-copia/23722475>

Tribunal Constitucional. (2020). Sentencia N.º 03378-2019-PA/TC (5 de marzo de 2020). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/03/Exp.-03378-2019-AA-LP.pdf>

UNESCO. (2 de noviembre de 2001). *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*.

https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2019/10/8-Declaraci%C3%B3n-Universal-de-la-UNESCO-sobre-la-Diversidad-Cultural_-UNESCO.pdf

Unión Interparlamentaria.(s.f.). *IPU Parlaine. Global data on national parliaments. [base de datos]*. Recuperado el 25 de julio de 2022. <https://data.ipu.org/content/about-data>.

Ugarte, K (2011). Los Derechos Humanos de las mujeres en el marco de protección del Derecho Internacional; un repaso por la convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 9(8), 39-46. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5157821>

- Valcárcel, A. (2001). *La memoria colectiva y los retos del feminismo*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5877/S01030209_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Valcárcel, A. (1997). Igualdad, idea regulativa. *Revista Foro*, (33), 57.
- Verba, S. & Nie, H. (1972). *Participation in America: Political democracy and social equality*. Harper and Row.
- Villar, E. (2015). *Acoso político contra mujeres autoridades en el Perú. Análisis de género de la evidencia*. Programa Regional ComVoMujer de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica. [Archivo pdf]. https://www.researchgate.net/publication/275212730_Acoso_politico_a_mujeres_autoridades_en_el_Peru_analisis_de_la_evidencia
- Villanueva, R. (2021). Imparcialidad, estereotipos de género y corrupción judicial. *Derecho PUCP*, (86), 363-392. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202101.011>
- Wollstonecraft, M. (2020). *Vindicación de los derechos de la mujer*. Penguin Clásicos.
- World Economic Fórum. (2022). *Global Gender Gap Report 2022* [Informe Global sobre la Brecha de Género 2022]. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf
- World Inequality Lab. (2021). *Informe sobre la Desigualdad Global 2022*. https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/Summary_WorldInequalityReport2022_Spanish.pdf
- Zaremborg, G. (2009). ¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, 77-120.