

EL ACOSO POLÍTICO HACIA LAS CANDIDATAS EN EL PROCESO ELECTORAL REGIONAL PERUANO EN 2014

Carla CUEVA HIDALGO
Rubí RIVAS COSSÍO
Enith PINEDO BRAVO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una mirada al fenómeno del acoso político y la violencia política desde los estudios realizados en América Latina y Perú*. III. *Definiendo “acoso político”*. IV. *Encuesta sobre acoso político a candidatas regionales en elecciones subnacionales de 2014*. V. *A modo de reflexión y recomendaciones*. VI. *Bibliografía*. VII. *Abreviaturas*.

I. INTRODUCCIÓN

Los recientes casos que evidencian la problemática que enmarca al fenómeno del acoso político en Perú han dado lugar a que diferentes actores de la arena política busquen intervenir para llamar la atención sobre sus características y efectos. Como parte de ello, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ha reconocido la importancia de la construcción de una línea de base para la identificación, análisis y seguimiento de dichos casos a lo largo del territorio peruano.

Desde el Programa de Mujer e Inclusión Ciudadana (PMIC), de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones de Perú, se plantearon los siguientes objetivos durante las elecciones regionales y municipales de 2014 —que han sido las últimas elecciones subnacionales registradas hasta la fecha—: *a*) recoger información sobre mujeres políticas de las 25 regiones del país, incluyendo la Provincia Constitucional del Callao; *b*) recopilar los conocimientos exis-

* Miembros del Programa Mujer e Inclusión Ciudadana, que pertenece a la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones de Perú. Correos electrónicos: cueva.carla@pucp.edu.pe, rivas.rubi@pucp.pe y epinedo@jne.gob.pe.

tentes sobre acoso político que apunten a la construcción de una definición de la figura, que contribuya además a su sistematización; *c*) analizar las medidas para la prevención y atención de hechos que se configuran como acoso político, bajo el marco de las competencias del JNE, y *d*) promover el tratamiento del tema en las agendas partidarias, con la finalidad de que se establezcan las medidas preventivas y/o sanciones correspondientes.

Para cumplir con estos objetivos, y en aras de iniciar la construcción de la referida línea de base, el PMIC diseñó una encuesta sobre acoso político a candidatas regionales, misma que implicó varias etapas, y constituye los datos empíricos que sustenta el presente capítulo. Debe mencionarse que para la aplicación de este instrumento se contó con el apoyo del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como de los coordinadores de acciones educativas, que son profesionales de la DNEF desplazados a nivel nacional en cada circunscripción electoral.

El presente capítulo argumenta que el acoso político es un fenómeno presente a nivel subnacional en Perú, a pesar de esfuerzos recurrentes, como las acciones afirmativas existentes a través de la cuota de género, y los trabajos previos realizados por las organizaciones de la sociedad civil. En tal sentido, el acoso político hacia las mujeres hace necesario un rol más activo del Estado; por ello, este capítulo lo evidencia a través de la aplicación y publicación de los resultados de la primera encuesta que explora los alcances de este fenómeno a nivel subnacional. Con esto, se establece una participación clara e importante desde un organismo electoral para atender y buscar una solución a la problemática.

Los datos empleados en este capítulo provienen de la Encuesta sobre Acoso Político a Candidatas Regionales aplicada en las ERM2014, y, tal como ha sido mencionado previamente, el PMIC estuvo a cargo de cada uno de los pasos que implicaron la realización de dicha encuesta. En esta línea, la relevancia del estudio recae en que, si bien hubo, con anterioridad, recopilación de información en el territorio peruano de diversas fuentes primarias sobre el tema del acoso político, la presente encuesta es el primer esfuerzo de este tipo con la rigurosidad cuantitativa necesaria para hacer generalizaciones a nivel nacional sobre las formas recurrentes de acoso político, los motivos y los agresores, pero aún más importante, sobre los perfiles de las mujeres políticas, los cuales son parte de esa afectación de derechos en la arena política.

La estructura del capítulo es la siguiente. Primero, se hace un repaso de la figura, desde sus primeras manifestaciones en Perú y en la región, procurando dejar en evidencia las características que han ido construyéndola.

En segundo lugar, ya con estos elementos, se intenta una aproximación a la definición de “acoso político”, tomando en cuenta además la normativa que ha ido adoptándose, tanto a nivel de leyes y protocolos internos como de recomendaciones de algunos organismos.

Y, finalmente, se presenta una síntesis del trabajo desarrollado con la encuesta antes mencionada, aplicada durante las ERM2014, un vehículo del PMIC para visibilizar una forma específica de vulneración de derechos contra las mujeres políticas, pero sobre todo, un esfuerzo por, a partir de sus resultados, elaborar una propuesta mediante la cual el JNE atienda, desde sus competencias, los casos de afectación de sus derechos políticos y que ha buscado poner en práctica en diversos procesos electorales.

II. UNA MIRADA AL FENÓMENO DEL ACOSO POLÍTICO Y LA VIOLENCIA POLÍTICA DESDE LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN AMÉRICA LATINA Y PERÚ

En los últimos años, la noción de “acoso político” ha ido ganando un lugar importante en la academia latinoamericana enfocada en los estudios de género, ante la observación de una esfera adicional referida a la participación política de la mujer, en la medida en que aumenta su presencia en el espacio público y, con ello, los limitantes de esta participación se hacen visibles. Es decir, los derechos políticos fueron otorgados hace varias décadas, pero no necesariamente las mujeres se encuentran en igualdad de condiciones frente a los hombres, cuando se trata de ser elegidas o de ejercer cargos públicos.

De tal modo, la estrecha relación con actos que limitan la participación política de la mujer por razón de género y aun cuando su completa definición siga constituyendo una materia de discusión, esta sección repasa el estado de la cuestión tanto en América Latina como en Perú, con el fin de identificar las principales características, similitudes y diferencias en el enfoque que se le ha dado, basado en las experiencias particulares de diversos países de la región.

Como sucede con otras figuras, han sido ciertas prácticas específicas las que han impulsado su tratamiento, habiendo sido Bolivia el país pionero en realizar un análisis sistemático del acoso y la violencia política contra las mujeres con un estudio publicado en 2012, amparado en la inédita Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres de ese mismo año. En dicha investigación fue registrado el proceso de atención de denuncias durante el periodo comprendido entre 2000 y 2009, en el que se identificaron 249, así como las principales maneras en que los casos se manifestaron y las

características de las víctimas y los agresores, partiendo de las experiencias de mujeres autoridades, específicamente concejales rurales.

Para ello, se partió de los reportes sucesivos de la Asociación de Concejales de Bolivia (Acobol) y de los posteriores encuentros de mujeres autoridades, espacios en los cuales se pudo observar la figura del acoso y de la violencia política en dicho país. Se entiende así que uno de los elementos más importantes del documento haya sido el diseño de una estructura de intervención, desde el marco de la ley existente, lo que implicó además un protocolo para la atención de estos casos, en el que actores públicos y privados fueron involucrados.

El aporte de Bolivia ha sido fundamental, no sólo por el significado simbólico de ser el primer —y hasta ahora único— país latinoamericano que ha aprobado una ley de esta naturaleza, sino también por su visibilización del fenómeno a raíz de la fortaleza de sus organizaciones de mujeres (que incluyen a las de mujeres autoridades), mediante lo cual contribuye con la delineación de su contenido conceptual al, por ejemplo, establecer diferencias entre acoso político y violencia política.

Las aproximaciones en otros países a lo que también se llama “violencia de género en política” han partido de estudios académicos y propuestas legislativas internas, y siempre desde sus casos nacionales, lo cual ha permitido perfilar conceptualmente aún más la figura. En Costa Rica, Ecuador, México y Perú se ha reconocido que el acoso político o la violencia política se suelen hacer visibles en el escenario de la postulación de mujeres a cargos de elección popular, razón por la que se resalta la aprobación del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (2016), en el marco del proceso electoral 2015-2016 de México y que ha reflejado el consenso entre diversas instituciones públicas.

Este protocolo nace de la falta de normativa legal pero también de la voluntad política de dar atención a los actos de violencia contra las mujeres en estos específicos campos. En este sentido, se rescata el esfuerzo de coordinación entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —de quien partió la iniciativa—, el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas; las cuales son instituciones encargadas de hacer frente al fenómeno con diferentes grados de responsabilidad.

Este protocolo desarrolla de manera analítica la noción de violencia política contra las mujeres, al estructurar algunos elementos de género y al definir más claramente a las víctimas y a los agresores. Todo ello con el objetivo de “generar una adecuada coordinación entre las instituciones responsables” (TEPJF, 2016: 16). De esto se tienen particularidades como la inclusión de la tolerancia a modo de acto de violencia política, la vulneración del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y la afectación de las prerrogativas inherentes a un cargo público como resultado de estos actos de violencia.

La incorporación del tema al ámbito legislativo mexicano se produjo en 2013, a través de una propuesta de reforma a la Ley General del Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), hecho que enmarcó la figura legalmente en los procesos electorales y en el ejercicio de la representación política; sin embargo, como sostiene Cerva (2014), el tema había empezado a cobrar importancia desde el 2010, a raíz de los informes de la Acobol.

Sea cual sea el caso, da cuenta de una particular manifestación de protección frente al acoso o a la violencia política en México, en virtud del peso de la presencia del crimen organizado: la utilidad práctica que ha demostrado tener, durante la campaña electoral, el acompañamiento a la candidata de un líder del respectivo partido político, asumiendo este hecho como un respaldo efectivo a su participación. En tal lógica, postular mujeres en zonas con altos índices de criminalidad y en las que, además, no existe o se niega dicho apoyo constituiría un acto de violencia política por razón de género.

Las manifestaciones del objeto de estudio varían según el país del que se trate, y las vías para su atención dependerán de ello; no obstante, un aspecto interesante que es común es la sutileza que adquiere el fenómeno cuando las mujeres van alcanzando mayor notoriedad en el espacio público, principalmente porque ocupan cargos de mayor jerarquía dentro de la organización política o dentro de algún espacio de desempeño político. Otra cuestión de interés es la utilidad que ha demostrado ofrecer la aplicación de instrumentos de recopilación de información como encuestas y entrevistas, pues de sus resultados se ha logrado una contribución para seguir delineando la figura que aquí nos concierne.

En Perú, el acoso político se ha puesto de manifiesto a partir de ciertas prácticas contra mujeres autoridades, especialmente en el ámbito subnacional, y para su identificación se ha tenido como apoyo el marco normativo internacional, además de la experiencia boliviana. Si bien no existe una legislación específica al respecto (aunque sí una propuesta legislativa de

2013), existen algunas aproximaciones elaboradas a partir de la aplicación de distintos instrumentos de recopilación de información con diversa cobertura territorial y personal, lo cual ha servido también para la elaboración de propuestas de rutas de atención desde ciertos espacios.

Uno de los primeros estudios fue realizado por Tammy Quintanilla durante los meses de julio, agosto y setiembre de 2012, por encargo del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, organización no gubernamental con gran presencia y trayectoria en el país, y de Diakonía Perú, que también es una organización no gubernamental que establece la equidad de género como una de sus líneas de acción. Este estudio fue elaborado con el impulso y participación de la Red Nacional de Mujeres Autoridades (Renama), en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la participación efectiva de las mujeres en la institucionalidad pública y la sociedad civil: Una estrategia para la inclusión y la superación de la pobreza en el Perú con enfoque de género”.

El mismo se basa en una muestra de 187 mujeres autoridades de gobiernos regionales y locales elegidas para el periodo 2011-2014, y concluye que el 39 por ciento de ellas fueron afectadas por alguna de las manifestaciones de acoso político, lo cual representaba a 73 mujeres autoridades. Debe precisarse que este trabajo sirvió también como referente para la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley núm. 1903-2012/CR, que propone la Ley contra el Acoso Político hacia las Mujeres, pendiente de debate en el Pleno del Congreso de la República, pero que sí ha sido materia de discusión en las comisiones congresales.

En el marco de las ERM2014, la Asociación Civil Transparencia recogió el testimonio de 51 mujeres durante los 15 talleres dirigidos a lideresas y precandidatas que realizó en catorce ciudades al amparo de su programa de capacitación “Lo que toda candidata debe saber”, lo que derivó en su primer reporte de acoso político hacia las mujeres, en el que desarrolló los perfiles de las mujeres afectadas y de los agresores, así como características del propio acto.

Asimismo, un estudio reciente fue realizado por Eliana Villar para la Cooperación Alemana GIZ, en marzo de 2015, el cual fue elaborado sobre la base de una metodología que combinó el trabajo de gabinete con la aplicación de un cuestionario a 120 mujeres autoridades y funcionarias públicas de nivel nacional, departamental, provincial y distrital, de manera que se trata de un universo más amplio por tipo de cargo desempeñado, y que recoge principalmente testimonios y explicita las manifestaciones más recurrentes de acoso político contra ellas.

En similares términos, se encuentra la investigación de Ruiz Bravo y Córdova Huaytán (2010), una de las primeras realizadas en Perú, que logra destacar la falta de acompañamiento de la organización política en el desempeño de las regidoras municipales (electas por su intermedio) como un problema poco apreciado para el ejercicio político, y que bien podría constituir una manifestación de acoso político al dar lugar a la marginación de sus propios compañeros partidarios dentro del concejo municipal (Ruiz y Córdova, 2010: 5). Aquí la comprobación no es otra que la tergiversación de la finalidad del establecimiento de la cuota de género por parte de las organizaciones políticas: incluyen mujeres en sus listas electorales porque lo exige la norma, pero una vez electas y sin norma que así lo disponga, no realizan ningún acto que promueva o, al menos, no obstaculice su participación política.

Finalmente, la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones, a través del Programa Mujer e Inclusión Ciudadana, emprendió un estudio enfocado en las candidatas de las últimas elecciones regionales y municipales, realizadas en 2014. Este trabajo ha sido el único con una muestra probabilística a nivel subnacional en virtud de un proceso electoral, pues fue llevado a cabo otro estudio que abarca un marco más general, en las recientes elecciones generales de 2016, a través de la encuesta a candidatos al Congreso de la República.¹

La revisión de la literatura señalada permite identificar al menos tres perspectivas: *a*) aquella que parte de la violencia contra la mujer; *b*) la que toma en consideración a la violencia política genérica (contra hombres y mujeres), encontrándose la violencia electoral incluida en ella; y *c*) la que se enfoca en los actos de violencia por razón de género, en tanto formas específicas de violencia contra la mujer. Una de las consecuencias de esto parece ser la continua tarea de identificar los actos que corresponderían con la figura, los cuales deben producirse —se reitera— por razón de género, y deben tener algún impacto en el ejercicio de los derechos políticos de la mujer, pero, no por ello, han de constituir únicamente actos desarrollados en la esfera política, puesto que, por ejemplo, actos en el ámbito económico podrían también socavar aquel ejercicio, o incluso otros actos que, pudiendo cometerse también contra hombres, afectan más y de manera específica

¹ Aunque no es éste el espacio para su tratamiento, conviene hacer mención de la elaboración de propuestas de rutas de atención para los casos de acoso político durante los dos citados procesos electorales. Esta iniciativa nacida del PMIC y de la DNEF, implicó su socialización con las áreas competentes de la institución y dio lugar a la capacitación para su implementación a personal de campo y al personal jurisdiccional que eventualmente debía resolver las denuncias que fueran presentadas.

a las mujeres. En este sentido, no sólo ha de pensarse en violencia física (en la que no existe consenso sobre si en ella ha de incluirse la violencia sexual) y psicológica cuando se habla de acoso o violencia política, ni tampoco en actos cometidos únicamente en la esfera política.

A esto se añade la disímil identificación del sujeto pasivo, pues si bien se advierten coincidencias en las que las víctimas pueden ser las candidatas a cargos de elección popular o autoridades en ejercicio, existen diferencias en los países de América Latina respecto de considerar como tales a las mujeres que integran organismos electorales, organizaciones sindicales o colegios profesionales, a militantes de los partidos o a las activistas sociales. No sucede lo mismo con la definición de “agresor”, pues, aun cuando se señala a ciertos actores como miembros de organizaciones políticas o medios de comunicación de masas, hay consenso respecto a que cualquier persona puede llegar a serlo.

En lo que concierne a la naturaleza del procedimiento que ha de seguirse con el fin de atender las denuncias que se reporten (o el procedimiento propuesto, en el caso de las iniciativas legislativas existentes), la variedad que se aprecia termina siendo complementaria según sea la noción de violencia de género o violencia política, ante la falta de regulación expresa sobre la violencia política por razón de género. Por dicho motivo se cuenta con la vía penal, la civil, la administrativa y, específicamente, la electoral, para dar atención a las denuncias que se formulen.

En este documento se asume que, al depender en gran medida del contexto social en el cual se produce, no resulta conveniente adoptar una visión que sólo teorice las figuras de violencia y/o acoso, pues podría dar lugar a un enfoque restrictivo de la figura. En este camino, seguirá siendo importante reconocer que los avances normativos que efectivamente se han producido para promover la participación política de las mujeres —ya sea a través de las cuotas electorales o de la paridad de género— no han ido de la mano de cambios significativos en la cultura política, y que las organizaciones de la sociedad civil seguirán siendo aliadas fundamentales para la incidencia del Estado.

III. DEFINIENDO “ACOSO POLÍTICO”

Los estudios sobre las vulneraciones de los derechos hacia las mujeres en el ámbito político son diversos y los conceptos “acoso político” y “violencia política” tienen un margen de adaptación según el país y los casos específicos

identificados; en tal sentido, en Perú también se ha tomado en cuenta una postura prioritaria que cuenta con características propias.

Así, es necesario hacer referencia a un marco general —que ha sido materia de insumo en diferentes países, y del cual Perú no es ajeno—, para lo cual se tiene como base la Convención de Belém do Pará, que señala que la violencia contra las mujeres es reconocida como un delito y una violación a sus derechos humanos, y que establece una serie de medidas jurídicas y pedagógicas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia.

Esta convención es la única en señalar el deber de los Estados, tanto para garantizar los derechos humanos de las mujeres como para eliminar todas las formas de discriminación contra ellas, y a partir de esto se establece el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Mesecvi) como un instrumento de evaluación, análisis y vigilancia especializada y permanente de los compromisos y recomendaciones que emanen de la Convención. Una de las principales recomendaciones del Mesecvi es que los Estados parte promulguen leyes que aborden la violencia política contra las mujeres en los ámbitos públicos, como la política, lo que dio como resultado, a raíz de la VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, la adopción de la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres, celebrada el 15 y 16 de Octubre de 2015, en la ciudad de Lima en Perú.

Esta declaración regional permite abordar y conocer de manera más concreta el diagnóstico, la temática y las acciones sobre la violencia política contra las mujeres, la cual es reconocida como aquella agresión basada en el género cuyo fin o efecto es reducir o anular los derechos políticos de ellas. En términos conceptuales, esta declaración señala que los actos de violencia y acoso político contra la mujer

pueden incluir 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, 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.

La misma declaración reconoce que la violencia política alcanza un alto grado de invisibilidad por sus elevados niveles de tolerancia, lo que hace que los Estados presenten obstáculos en la elaboración de políticas y acciones para afrontar el problema. En virtud de ello, resulta relevante la identificación de los actos de este tipo de violencia contra las mujeres por

razones de género, tarea para la cual México ha logrado un importante aporte a través del ya referido Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

A pesar de la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres y a los esfuerzos de los Estados parte en este tema, aún la identificación y tratamiento de la figura resulta difusa. De cualquier modo, la misma declaración advierte que las mujeres viven en un contexto de desigualdad y discriminación que hace difícil el acceso y ejercicio de sus derechos políticos, por lo cual su abordaje se debe dar de manera integral y se debe asegurar una plataforma igualitaria entre mujeres y hombres en todas las instituciones estatales y organizaciones políticas, así como garantizar las condiciones para una vida libre sin discriminación y violencia en los espacios de la vida política.

Las organizaciones civiles y las instituciones públicas peruanas están realizando importantes esfuerzos para visibilizar el fenómeno, reconocido con el término “acoso político”, antes que “violencia política”. Esto sucede por dos razones principales, según las declaraciones de miembros de las diferentes instituciones con las que trabaja el PMIC y la DNEF. Primero, debido a que se decidió priorizar el enfoque de derechos centrados en la participación política de las mujeres, con una referencia directa a lo realizado por Bolivia, según se ha consensuado entre las organizaciones civiles y la Renama, y, segundo, porque en Perú el término “violencia política” ha sido vinculado al periodo de conflicto armado interno. Por consiguiente, al emplearse “acoso político” se busca una mejor distinción en los términos.

Debe resaltarse, entonces, que la asunción del término proviene principalmente de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades congregadas en la Renama, y la adopción del término se hace evidente como en el proyecto de ley. Más aún, la definición utilizada detrás de la encuesta analizada en este capítulo fue enmarcada bajo dicho término y bajo el concepto recogido por el proyecto de Ley contra el Acoso Político hacia las Mujeres, definido en el artículo 3o. como

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

IV. ENCUESTA SOBRE ACOSO POLÍTICO A CANDIDATAS REGIONALES EN LAS ELECCIONES SUBNACIONALES DE 2014

1. *El escenario de las elecciones regionales y municipales de 2014*

De acuerdo con la distribución administrativa territorial peruana, el país se divide en 24 departamentos, una provincia constitucional, 196 provincias y 1656 distritos, que conforman los diferentes niveles de gobierno: el nacional, que se encuentra dentro de una estructura de carácter presidencialista; el regional, y el local, en el cual se centran el estudio y los hallazgos de esta investigación.

Mientras las autoridades departamentales son elegidas en elecciones regionales, las provinciales y las distritales se eligen en elecciones municipales; ambos son procesos electorales que se desarrollan de manera simultánea cada cuatro años. En ese sentido, las autoridades regionales se reúnen en los gobiernos regionales,² compuestos por una presidencia, una vicepresidencia y las consejerías regionales, y las autoridades municipales se reúnen en concejos compuestos por una alcaldía y regidurías. De este modo, cada uno de los niveles de gobierno cuenta con una dinámica de interacción particular entre los poderes Ejecutivos y Legislativos.

En octubre de 2014 se llevaron a cabo las últimas elecciones regionales y municipales, en las cuales se eligieron autoridades de circunscripciones que varían de tamaño e influencia en el juego político. Dichos comicios constituyeron la cuarta elección subnacional desde el inicio del proceso de descentralización en 2002 y significaron la continuación en el camino de la consolidación de nuevas transferencias y competencias administrativas, por lo que las elecciones subnacionales representan una enorme relevancia en la distribución del poder del país, sobre todo si se considera el número de autoridades electas. Para las ERM2014, dicho número ascendió a 12,502, sin considerar las elecciones que se realizaron en 2015, que fueron de carácter complementario.

En este contexto, el PMIC decidió realizar una encuesta para identificar los diferentes actos de vulneración de los derechos políticos en la participación de las candidatas a cargos regionales durante el proceso electoral, asumiendo que ellas se encontraban dentro del marco general que establece

² A partir de mayo de 2015, la Ley núm. 30305 introduce el cambio en la denominación de las autoridades regionales, de “presidente regional” a “gobernador regional” y de “vicepresidente” a “vicegobernador regional”. Sin embargo, dado que el estudio se realizó en el marzo de las elecciones subnacionales en el año 2014, se conserva la denominación inicial.

una campaña electoral y las reglas electorales correspondientes de una elección subnacional. Con la colaboración y la socialización interna realizada en la Mesa de Trabajo Interinstitucional sobre la Participación Política de la Mujer,³ se aplicó una encuesta en la que se buscaba registrar el número de candidatas que habían sido expuestas al acoso político, las formas de recurrencia de este fenómeno y sus consecuencias, de manera que se permitiera conocer sus manifestaciones a nivel subnacional y aportara a la construcción de una línea de base que sirviera de antecedente para la atención que debía recibir el fenómeno a nivel nacional, con miras a las elecciones nacionales de 2016.

Como parte del diseño de la encuesta, se realizó un muestreo aleatorio simple de un universo de 1524 mujeres candidatas a cargos regionales, según la información obtenida hacia agosto de 2014 (periodo en que se cerró la inscripción de las listas electorales), basada en las candidaturas presentadas, por lo que se logró entrevistar a 503 mujeres mayores de 18 años residentes en los 24 departamentos, así como en la Provincia Constitucional del Callao.⁴ Los cargos políticos que se tomaron en cuenta fueron los siguientes: presidencia regional, vicepresidencia regional, y consejerías regionales.⁵ Estos cargos son parte del llamado “nivel intermedio” de gobierno y, por tanto, guardan una cercanía directa con la ciudadanía.

2. *Análisis de los resultados de la encuesta*

Los resultados obtenidos en la encuesta realizada a las candidatas presentadas para cargos de elección popular en el nivel regional durante las

³ Grupo de trabajo interinstitucional que tiene como objetivo coordinar el desarrollo de acciones estratégicas conjuntas entre el Estado y la sociedad civil que apunte a promover y garantizar la participación política plena y efectiva de las mujeres. Su funcionamiento fue formalizado con Resolución Ministerial núm. 192-2015-MIMP y está conformada, por parte del Estado, por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y por parte de la sociedad civil, por la Red Nacional de Mujeres Autoridades, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos. La Defensoría del Pueblo participa en calidad de observador.

⁴ El diseño muestral consideró un universo de 1524 candidatas correspondiente a las candidaturas presentadas por las organizaciones políticas, considerando que la muestra corresponde a un nivel de confianza de 95 por ciento y un error muestral +/- 3.6 por ciento.

⁵ Con la promulgación de la Ley núm. 30305, la denominación de los presidentes regionales y vicepresidentes regionales cambió a gobernadores regionales y vicegobernadores regionales desde marzo del 2015, sin embargo, el presente estudio se realizó antes de dicha modificación, por tal motivo utilizaremos la denominación antes de dicho cambio.

ERM2014 resultaron de gran interés. Muchas de las entrevistadas señalaron haber sido víctimas de actos que vulneraron sus derechos de participación política cuando eran candidatas a un cargo de representación popular.

El perfil general de las candidatas encuestadas fue el siguiente. El 93 por ciento de ellas postulaba al cargo de consejeras regionales, 6 por ciento a un cargo en la vicepresidencia regional y sólo el 1 por ciento postuló a un cargo para la presidencia regional.

Asimismo, el 80 por ciento de las mujeres encuestadas postulaba por primera vez a un cargo de elección popular, el 51 por ciento postulaba por la cuota de jóvenes,⁶ el 85 por ciento tenía al castellano como lengua principal, el 82 por ciento había alcanzado el nivel de educación superior y el 58 por ciento declaró ser soltera.

El 48 por ciento de las candidatas de la muestra manifestó tener hijos y consideró que el acoso político puede ser realizado tanto de manera directa como indirecta, es decir, a través o en contra de personas cercanas a ellas o de su entorno familiar o íntimo. El 23 por ciento de las candidatas reconoció pertenecer a una población indígena, campesina o pueblo originario.⁷

Esta última característica es importante dado que a nivel subnacional se cuenta con las cuotas de género, de jóvenes y de indígenas en las listas electorales de las organizaciones políticas, donde se puede presentar la situación denominada como “conurrencia de cuotas”, lo cual supone que una candidata puede cumplir, ella sola, el requisito de más de una cuota a la vez y, por lo mismo, puede ser objeto de discriminación múltiple.

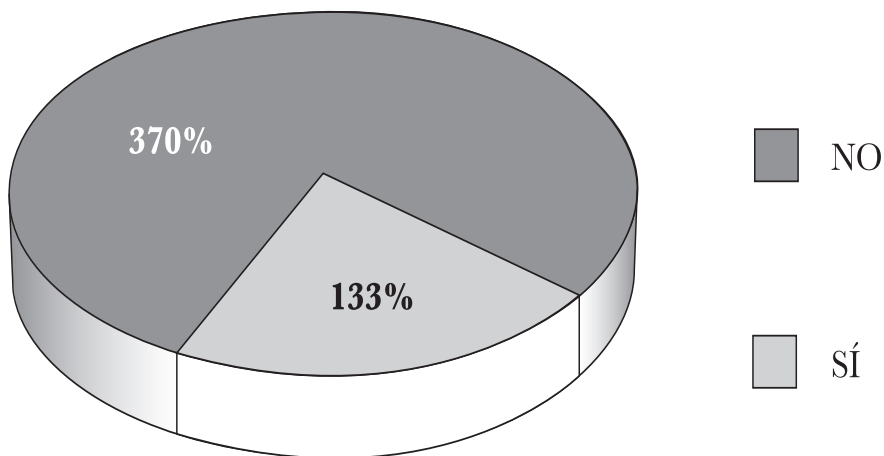
Teniendo en cuenta esta primera identificación de la muestra, en el siguiente gráfico se puede observar el número de candidatas que, en el marco de su participación política durante el proceso electoral estudiado, aceptaron haber sufrido uno o más tipos de actos que vulneraron sus derechos políticos, y que calificamos como acoso político. El número de candidatas asciende a 133 de 503, lo que equivale al 26.4 por ciento del total, es decir, aproximadamente 3 de cada 10 candidatas regionales durante las elecciones

⁶ En el Perú, la cuota de jóvenes se aplica desde el año 2006 y comprende a los ciudadanos y ciudadanas entre los 18 y 28 años. La Ley núm. 27683, Ley de Elecciones Regionales, —que rige nuestro estudio— establece que las listas de candidaturas de las organizaciones políticas deben contener al menos 20 por ciento de personas menores de 29 años de edad.

⁷ Al igual que la cuota de género y la cuota de jóvenes, la cuota indígena o también llamada cuota nativa, se encuentra como parte de los requisitos de inscripción de listas en el nivel subnacional, sólo que en este tipo de cuota se necesita cumplir con al menos 15 por ciento de personas representantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos originarios, en los departamentos y provincias donde establezca el Jurado Nacional de Elecciones, según la información otorgada por el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura en Perú.

subnacionales de 2014 declararon que su participación política fue vulnerada de diversas maneras.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE CANDIDATAS REGIONALES QUE PRESENTARON
ACTOS DE ACOSO POLÍTICO EN SU PARTICIPACIÓN POLÍTICA



FUENTE: PMIC-DNEF.

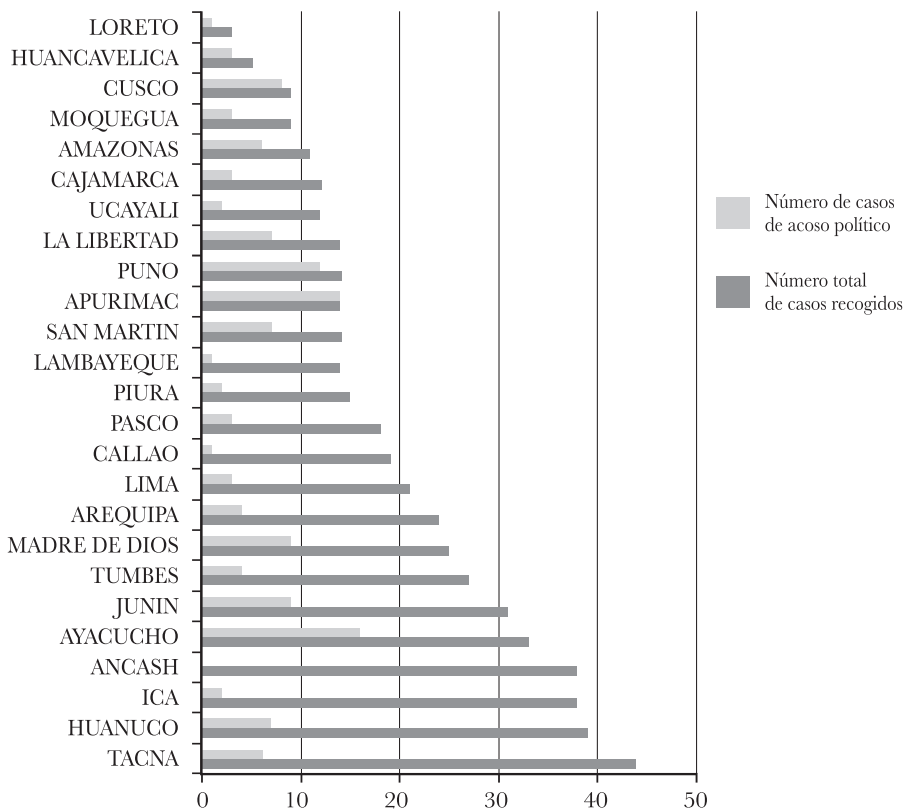
Si se desagrega la información por regiones se advierte que se presentaron casos de acoso político en varias de ellas y que la distribución de casos persiste a lo largo del territorio peruano (tabla 1). Sin embargo, una muestra aleatoria simple produce que existan casos diferenciados a lo largo de todas las regiones del país, y por ello no se puede inferir lo que sucede a nivel de cada una de las regiones, dado que la muestra ha sido calculada considerando la población total. De ahí que los hallazgos sean reportados según el total de la muestra considerada, sin embargo, es evidente que en determinadas regiones se evidencian un mayor registro de casos que en otras y que pueden ser zonas estudiadas en futuras investigaciones.

TABLA 1
REGISTRO DE CASOS DE ACOSO POLÍTICO A NIVEL REGIONAL (2014)

<i>Registro del total de casos recogidos versus el total de casos de acoso político en las regiones</i>		
Tacna	44	6
Huanuco	39	7
Ica	38	2
Ancash	38	0
Ayacucho	33	16
Junín	31	9
Tumbes	27	4
Madre de Dios	25	9
Arequipa	24	4
Lima	21	3
Callao	19	1
Pasco	18	3
Piura	15	2
Lambayeque	14	1
San Martín	14	7
Apurímac	14	14
Puno	14	12
La Libertad	14	7
Ucayali	12	2
Cajamarca	12	3
Amazonas	11	6
Moquegua	9	3
Cusco	9	8
Huancavelica	5	3
Loreto	3	1
<i>Total</i>	503	133

FUENTE: PMIC-DNEF.

GRÁFICA 2
 NÚMERO DE CASOS DE ACOSO POLÍTICO IDENTIFICADOS
 EN LAS REGIONES DEL PERÚ



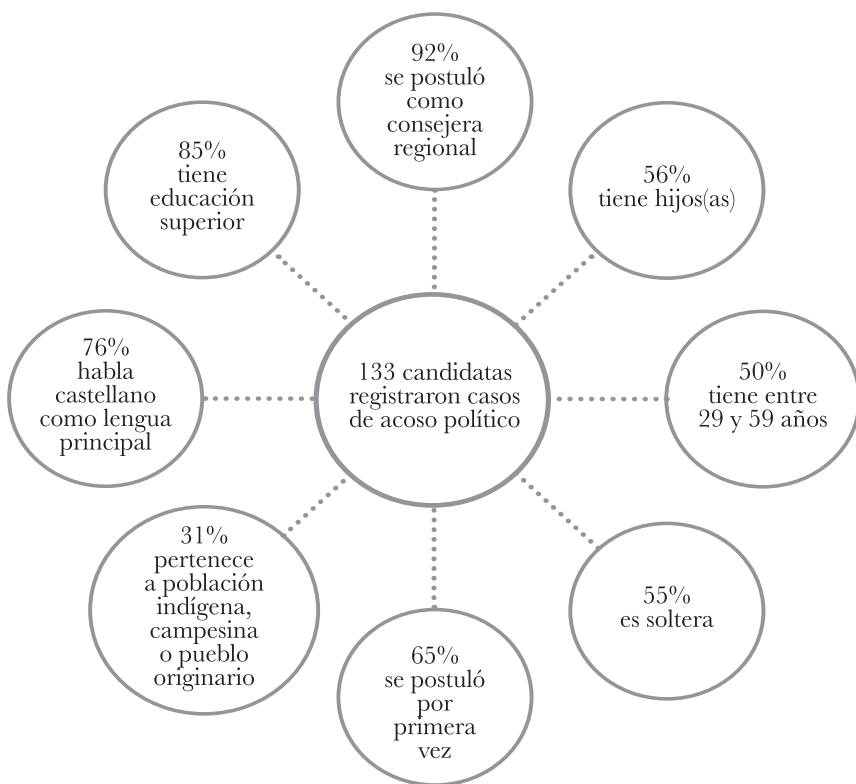
FUENTE: PMIC-DNEF.

La distribución da cuenta de un registro de casos con dos dígitos en las regiones de Ayacucho, Apurímac y Puno, ubicados en la Sierra Sur del Perú, y que cuentan con una pobreza monetaria superior al promedio nacional,⁸ por lo que son datos importantes que podrían servir para explorar nuevas variables en estas zonas sobre las razones del porqué del alto número del registro de casos. De hecho, según el Programa Nacional contra la Violencia

⁸ Esta información es parte de los indicadores del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), dentro de “INFO MIDIS: Conocer para Incluir. Mapa de Indicadores de los Programas Sociales Adscritos al MIDIS”.

Familiar y Sexual,⁹ en 2014, Puno y Cusco figuraron entre las cinco primeras regiones con mayores casos registrados por violencia familiar y sexual, cada una con un total de 2218 y 3730 denuncias respectivamente, lo cual podría reflejar un problema de corte estructural y que, por ello, podría requerir una mayor atención en la elaboración de próximos estudios. El perfil de las candidatas que reconocieron haber sido afectadas por situaciones que les crearon obstáculos en su ejercicio político es el siguiente:

GRÁFICA 3
PERFIL DE CANDIDATAS REGIONALES QUE INFORMARON
HABER VIVIDO CASOS DE ACOSO POLÍTICO



FUENTE: PMIC-DNEF.

⁹ Al respecto, véase informe en el portal del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú, disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/violencia-de-genero-7921>.

En términos generales, las candidatas eran mayoritariamente nuevas en la política, y el mayor porcentaje de ellas se postulaba como consejeras regionales, lo que guardaba relación con el hecho de que entre los cargos a nivel regional son las consejerías las que cuentan con el mayor número de candidaturas.

Asimismo, una mayoría abrumadora sostuvo que contaba con educación superior y que el idioma castellano era su lengua principal. Estas dos últimas características son interesantes porque plantean que el uso del idioma castellano es el más visible para las mujeres en la política. Estas particularidades lingüísticas y educativas han sido identificadas tanto en las candidatas que aceptaron haber sufrido una vulneración de sus derechos como en las que no lo hicieron.

En la misma línea, si bien se muestra un promedio del 50 por ciento de candidatas de entre 29 a 59 años que manifestó haber sufrido de acoso político (es decir 66 candidatas), este porcentaje es sólo 5 por ciento mayor a la población joven. Teniendo en cuenta los 133 casos, 60 candidatas jóvenes (entre 18 y 28 años) reportaron también haber sido víctimas de este tipo de actos; por ello, tanto la población joven como la adulta deben ser tomadas en cuenta, incluso se puede sostener que el acoso político es transversal a diferentes grupos de edades.

Un último elemento importante es que el 31 por ciento declaró pertenecer a una población indígena, campesina o pueblo originario, frente a un “no” de alrededor de 68 por ciento, lo cual hace útil un análisis del tema de la autopercepción étnica y la cuota indígena.

La presente encuesta permite identificar también cuáles fueron las formas en las que el acoso político se expresó con mayor recurrencia, así como las razones que lo ocasionaron y sus consecuencias. Dentro de ellas, destacan el hostigamiento (58 por ciento), la presión (43 por ciento), la violencia (34 por ciento), la amenaza (29 por ciento) y la persecución (15 por ciento).

Si bien el hostigamiento, que se entiende como las molestias o burlas para que la otra persona haga o deje de hacer algo, obtuvo la mayor recurrencia, es importante señalar que un número significativo de 45 candidatas indicó haber sufrido violencia, y con la repregunta realizada sólo a estas candidatas, se advirtió que la violencia puede ser de tipo psicológica, física o sexual, siendo la de tipo psicológica la que contó con respuestas afirmativas en 41 de las 45 candidatas consultadas.

TABLA 2
FORMAS DE ACOSO POLÍTICO

<i>Formas recurrentes de acoso político</i>	1. Hostigamiento
	2. Presión
	3. Violencia: a) Psicológica b) Física c) Sexual
	4. Amenaza
	5. Persecución

FUENTE: PMIC-DNEF.

Al tener este reconocimiento de los tipos de acoso político, y al considerar que la muestra identifica estas formas en el marco de un proceso electoral, se pudo identificar que las aspirantes estuvieron expuestas al acoso político antes y durante el proceso de inscripción de las candidaturas por parte de sus organizaciones políticas. Es decir, la primera etapa del proceso electoral resulta ser particularmente hostil con ellas y estos niveles pueden aumentar si, a su vez, se trata de candidatas nuevas en la política.

Esta última idea se puede relacionar con la información que brinda la encuesta respecto a las razones de estos hechos. Los tres principales motivos fueron: *a*) motivos políticos (60 por ciento), dada su trayectoria o falta de experiencia en la política; *b*) por ser del sexo femenino (54 por ciento), y *c*) por la edad (29 por ciento), lo cual nos lleva a inferir que una candidata que cumpla con estos tres elementos podría tener mayores probabilidades de sufrir acoso político.

Respecto al perfil del agresor, las respuestas de las entrevistadas apuntaron a los miembros de organizaciones políticas. Primero, a quienes pertenecían a organizaciones diferentes a las de las candidatas y, segundo, a quienes eran copartidarios. Otro agresor identificado son los medios de comunicación de masas, lo cual hace evidente que las candidatas se encuentran en medio de dos actores importantes de los procesos electorales.

A este respecto, una llamada de atención hacia las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil supone que sólo el 34 por ciento de las candidatas reportó finalmente este tipo de actos y lo hizo a través de

sus organizaciones políticas, medios de comunicación, policía nacional y el Ministerio Público; las respuestas fueron mínimas, probablemente, porque las instituciones que pueden servir como apoyo ante este tipo de situaciones pueden ser también las que fungen como agresores, siendo éste el caso de las organizaciones políticas y los medios de comunicación de masas.

Por último, se buscó identificar las posibles consecuencias que el acoso político podría causar en las candidatas regionales; sin embargo, aunque en un inicio se estableció como hipótesis que las candidatas podrían decidir retirarse de la arena política, alrededor del 70 por ciento decidió seguir participando en ella, la mayoría para intentar cambiar estas situaciones. Así, sólo un 5 por ciento decidió no seguir participando en la política y un 19 por ciento se consideró neutral ante los hechos. Esta información sirve para establecer cimientos en el análisis del acoso político en Perú y permite contar con datos confiables ante un fenómeno no observado en diferentes ámbitos.

V. A MODO DE REFLEXIÓN Y RECOMENDACIONES

El número de autoridades electas durante las ERM2014 ascendió a 12,502. De todas ellas, sólo 3076 cargos fueron ocupados por mujeres, es decir, sólo el 24.6 por ciento; mientras que el nivel de consejerías regionales es aún menor, pues alcanza sólo el 22.9 por ciento, lo cual equivale a 63 mujeres consejeras electas. En los cargos más altos de este nivel de gobierno se cuenta con 5 mujeres: 4 vicepresidentas regionales y sólo una presidenta regional.

A pesar de la cuota de género aplicada en las listas electorales regionales y municipales (al menos un 30 por ciento del número de postulantes de la respectiva lista), la proporción de mujeres candidatas no guarda correspondencia con el número de mujeres electas. Esta investigación da cuenta de una de las razones por las cuales no se eligen mujeres como gobernantes a nivel regional en Perú: existe acoso político y, por tanto, obstáculos para ser autoridades, más si se considera que en el país las mujeres representan a casi al 50.1 por ciento del electorado.

En tanto, aunque el ejercicio libre de la participación política en un Estado democrático implica la promoción política de diversos sectores de la sociedad, ha de enfatizarse que la igualdad de oportunidades no puede dejarse a la voluntad de estructuras partidarias y sociales poco democráticas como pueden ser muchos partidos políticos. Esto ha sido lo que ha conducido al establecimiento de medidas de acción afirmativa, como las cuotas electorales, y sustenta además los proyectos de ley sobre alternancia de gé-

nero, presentados desde 2007 ante la evidencia de que en el país la cuota de género ha alcanzado su límite. Pero la participación política efectiva también implica la eliminación de barreras para su ejercicio, y el acoso político contra las mujeres constituye un elemento de discriminación que cada vez se hace más visible.

Pese a los esfuerzos realizados por diversas instituciones, en especial las organizaciones de la sociedad civil, el proyecto de Ley contra el Acoso Político hacia las Mujeres, presentado en enero de 2013 (núm. 1903/2012-CR) e ingresado como Dictamen de la Comisión de la Mujer y Familia al Congreso de la República, no ha sido aprobado hasta la fecha. Esto quiere decir que mientras países como Bolivia ya cuentan con su ley, en Perú no existe aún normativa vigente sobre estos actos de violencia contra la mujer.

A pesar de ello, y bajo el marco de las competencias del JNE, el PMIC diseñó una propuesta de atención de actos de acoso político para el proceso de 2014, el mismo que ha sido extendido para su aplicación durante las elecciones generales de 2016. Esta propuesta ha implicado la coordinación entre las áreas competentes de la institución en materia de fiscalización electoral e impartición de justicia electoral y ha conllevado la capacitación al personal de campo de la DNEF y a los propios jueces electorales existentes a nivel nacional.

En virtud de las normas electorales, la propuesta ha consistido en la atención de los casos de acoso por parte de los jurados electorales especiales,¹⁰ siempre que estuvieran vinculados con propaganda denigratoria, y en aquellos casos en que no ocurriera así, fueran derivados al Ministerio Público o a otras instancias estatales. De este modo, el JNE tendría un registro de denuncias por acoso político que serviría para fortalecer el proyecto de ley 1903/2012-CR.

Formalmente, la atención y el seguimiento del acoso político en Perú se encuentran estancados de muchas maneras. No obstante, desde las competencias establecidas por sus normas de creación, instituciones como el JNE han definido propuestas para que los casos que se denuncien no queden sin protección. Más allá de estos esfuerzos, se espera que se asuma la importancia de la eliminación de los actos que, por discriminatorios en razón de género, atentan contra el efectivo ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres peruanas.

¹⁰ Son órganos temporales que durante procesos electorales constituyen primera instancia en la impartición de justicia electoral. La segunda instancia recae en el JNE.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA (2014), *Primer reporte de acoso político hacia las mujeres*, Lima.
- CERVA, Daniela (2014), “Participación política y violencia de género en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, pp. 117-139.
- KROOK, Mona Lena y RESTREPO, Juliana (2016), “Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones”, *Política y Gobierno*, vol. XXIII, núm. 1, enero-junio, pp. 127-162.
- QUINTANILLA, Tammy (2012), *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán-Diakonía Perú-Calandria.
- ROJAS, María Eugenia (2012), *Acoso y violencia política en contra de mujeres autoridades públicas electas en los gobiernos locales-municipales en Bolivia*, La Paz, ONU Mujeres-Acobol-AECID.
- RUIZ, Patricia y CÓRDOVA, Luciana (2010), “Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura”, Congreso internacional Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones, Buenos Aires, Área de Género, Sociedad y Políticas-Flasco.
- TEPJF (2016), *Protocolo para Atender la Violencia Política contra la Mujeres*, México.
- VILLAR, Eliana (2015), *Acoso político a mujeres autoridades en el Perú. Análisis de género de la evidencia*, Lima, Programa Regional ComVoMujer de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ).

Normativa

- Ley núm. 243. Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (2012), La Paz, Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, 28 de mayo.
- Proyecto de Ley núm. 1903/2012-CR. Ley contra el Acoso Político hacia Mujeres (2013), Lima, Congreso de la República, 31 de enero.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), Belém do Pará, Organización de los Estados Americanos, 9 de junio.

VII. ABREVIATURAS

Acobol: Asociación de Concejalas de Bolivia.

Cofipe: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DNEF: Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.

ERM2014: Elecciones Regionales y Municipales 2014.

FEPADE: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

GIZ: Agencia Alemana de Cooperación Técnica.

INE: Instituto Nacional Electoral.

Inmujeres: Instituto Nacional de las Mujeres.

JNE: Jurado Nacional de Elecciones.

Mesecvi: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.

Midis: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

PMIC: Programa de Mujer e Inclusión Ciudadana.

Renama: Red Nacional de Mujeres Autoridades.

TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.