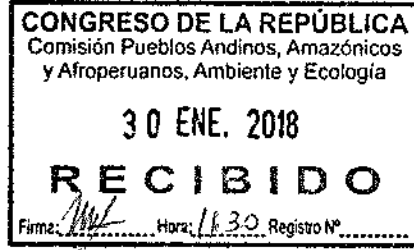




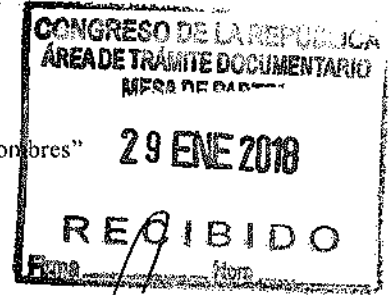
Reg. 668

Firmado digitalmente por: ELICE NAVARRO Jose Manuel Antonio (FAU/20304117142)
Activo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2018 16:09:36
DEFENSORIA DEL PUEBLO

Defensoría del Pueblo



39838



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Oficio 37-2018/DP-PAD

Lima, 22 de enero de 2018

Señor Congresista
Marco Antonio Arana Zegarra
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Lima.-

Referencia: Oficio 122-2017-2018/CPAAAAE-CR (Ingreso 28918)

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez dar respuesta al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley 2148/2017-CR, que propone modificar la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para fortalecer la participación de la mujer en las directivas comunales.

Al respecto, adjunto a la presente el Informe de Adjuntía 4-2018-DP/ADM elaborado por la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, el cual se pronuncia sobre el alcance y viabilidad del mencionado proyecto.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,
[Signature]
José Elice Navarro
Primer Adjunto (e)





Adjuntía para los Derechos de la Mujer

INFORME N° 004 -2018-DP/ADM

I. ANTECEDENTES

La Congresista de la República Gladys Andrade Salguero de Álvarez, Presidenta de la Comisión Agraria, mediante Oficio N°720-2017-2018-CA/CR; y, el Congresista de la República Marco Antonio Arana Zegarra, Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, mediante Oficio P.O. N° 122-2017-2018/CPAAAAE-CR, solicitan opinión a la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley N°2148/2017-CR, que dispone modificar la Ley N°24656, Ley general de comunidades campesinas, para fortalecer la participación de la mujer en las Directivas Comunales.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley N°2148/2017-CR propone modificar los artículos 5, 6 y 19 de la Ley N°24656, Ley general de las comunidades campesinas, con el objeto de garantizar la participación efectiva de la mujer en las comunidades campesinas y en los espacios de dirección y decisión de las mismas.

La finalidad del proyecto es que, en cumplimiento de las obligaciones que el Estado Peruano ha asumido frente a los Organismos Internacionales y en línea con lo establecido en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres –Ley N°28983-, la Ley General de Comunidades campesinas explicita que todos los comuneros y comuneras tienen los mismos derechos y obligaciones que les corresponden como miembros calificados de la comunidad, y además que, ambos tienen la misma capacidad para ocupar cargos directivos. De este modo, el artículo 2 de la propuesta establece los siguientes cambios en la Ley N°24656:

“Artículo 5.- Son comuneros y comuneras las personas nacidas en la Comunidad, los hijos e hijas de comuneros y comuneras y las personas integradas a la Comunidad.

Para ser “ comunera o comunero calificado” se requieren los siguientes requisitos:

- a) Ser comunero mayor de edad o tener capacidad civil;*
- b) Tener residencia estable no menor de cinco años en la Comunidad;*
- c) No pertenecer a otra Comunidad;*
- d) Estar inscrito en el Padrón Comunal; y,*
- e) Los demás que establezca el Estatuto de la Comunidad.*

Se considera comunero o comunera integrado:

- a) Al varón o mujer que conforme pareja estable con un miembro de la Comunidad; y,*
 - b) Al varón o mujer, mayor de edad, que solicite ser admitido y sea aceptado por la Comunidad.*
- En ambos casos, si se trata de un miembro de otra Comunidad, deberá renunciar previamente a ésta.*





Artículo 6.- Todos los comuneros y comuneras tienen derecho a hacer uso de los bienes y servicios de la Comunidad en la forma que establezca su Estatuto y los acuerdos de la Asamblea General. Los comuneros y comuneras calificadas tienen además, el derecho a elegir y ser elegidos para cargos propios de la comunidad y a participar con voz y voto en las Asambleas Generales.

Son obligaciones de los comuneros y comuneras cumplir con las normas establecidas en la presente ley y en el estatuto de la Comunidad, desempeñando los cargos y comisiones que se les encomiende y acatar los acuerdos de sus órganos de gobierno.

Artículo 19.- La Directiva Comunal es el órgano responsable del gobierno y administración de la Comunidad; está constituida por un Presidente, Vicepresidente y cuatro Directivos como mínimo.

La Directiva comunal debe incluir un número no menor del 30% de mujeres o varones en su conformación”.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

A. Principio de igualdad y no discriminación

Uno de los principales fundamentos del Estado es el principio de igualdad y no discriminación. Estos se encuentran reconocidos en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, así como en la mayoría de los dispositivos internacionales a los que nuestro país se ha sometido como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2º inciso 1), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo II) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2º inciso 1).

La igualdad es, además de un principio, un derecho constitucional subjetivo que confiere a toda persona la prerrogativa de ser tratada igual que los demás en relación a hechos, situaciones o acontecimientos coincidentes. Su contenido comprende la igualdad formal –que se traduce en igualdad ante la ley- y la igualdad sustancial o material –que impone la obligación de que la norma legal tienda a crear igualdad de condiciones y oportunidades entre todos-.

De la misma forma, el mandato de no discriminación¹ constituye una reacción contra las violaciones de derechos fundamentales que sufren ciertos grupos a causa de características innatas o por su pertenencia a categorías sociales específicas, buscando eliminar o impedir que estas diferencias sigan comprometiendo el ejercicio de sus derechos.



¹ Entendemos por discriminación aquel trato diferenciado basado en determinados motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico que tiene por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. En: GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter y SOSA SACIO, Juan Manuel. Igualdad ante la Ley. En: “La Constitución Comentada”. Gaceta Jurídica. Lima, 2005, p. 57. Véase además BILBAO UBILLUS, Juan María y REY MARTÍNEZ, Fernando. El principio constitucional de igualdad en la jurisprudencia constitucional española. En: “El principio de igualdad constitucional”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003, p. 111.



B. Autonomía en la toma de decisiones de las mujeres y cuotas de género

Para que el sistema democrático funcione es necesario que todos los habitantes de un territorio sean tratados como iguales. En ese sentido, la democracia implica que varones y mujeres podamos participar activamente en la sociedad expresando nuestras opiniones y preferencias para que éstas sean tomadas en cuenta en el debate público. Este derecho a la participación política se refleja en la capacidad de elegir y ser elegido.

Sin embargo, el ejercicio de estos derechos, en condiciones de igualdad, tal como lo consagran los convenios internacionales y la normativa nacional, no se ha visto reflejado en el plano de la realidad. Por el contrario, la situación de la mujer, sobre todo de la mujer campesina, se caracteriza por una histórica exclusión en el acceso a cargos de poder y decisión dentro de las esferas gubernamentales. Así lo advierte el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer-CEDAW cuando señala que "la mujer está excluida del desempeño de los altos cargos en el gobierno. Pocas veces se nombra a mujeres para desempeñar estos cargos superiores o de influencia"².

El Perú no escapa de esta tendencia. De acuerdo al Jurado Nacional de Elecciones, el 50.22% de la población electoral está conformado por mujeres; no obstante, esta participación no se traduce en la representación efectiva en cargos políticos. La falta de participación femenina en la toma de decisiones incide en las políticas públicas ya que estas, en su elaboración como ejecución, omiten incluir las necesidades de las mujeres, excluyéndolas y relegándolas aún más. Como señala la CEPAL, "la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en los espacios públicos es una consecuencia lógica y una expresión de la ciudadanía, ya que esta implica la consideración de las experiencias y necesidades del conjunto de la población a la hora de definir los distintos ámbitos de la vida en sociedad"³.

Ahora bien, los reducidos niveles de representación femenina son consecuencia de diversos factores. Entre ellos ocupan un lugar preeminente las relaciones de desigualdad que afectan a las mujeres al interior de las organizaciones sociales. Este trato diferenciado guarda estrecha relación con la concepción predominante en nuestra sociedad, que considera erróneamente que la presencia de la mujer se debe limitar a los espacios privados.

Dicha diferenciación se ve expresada en la baja tasa de elegibilidad que tienen las mujeres que postulan a cargos políticos. Esto significa que, usualmente, el porcentaje de probabilidades de éxito que tienen para poder ganar alguna elección popular es bastante menor que la de un hombre, principalmente porque la construcción del ejercicio del poder y los cargos públicos se identifican con lo masculino⁴. Asimismo, el acoso político⁵ es un factor que inhibe la participación



² Recomendación General N° 23: sobre la vida política y pública, adoptada durante el 16° periodo de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1997, párrafo 30.

³ CEPAL. Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. Chile: Naciones Unidas Santiago de Chile, 2016, pp. 130.

⁴ Ibidem, pp. 130-137

⁵ Este, de acuerdo a la Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres emitido por la OEA, incluye todo acto basado en género que dificulte el ejercicio de sus derechos políticos.



política de las mujeres, ya que cuando estas deciden ser parte del espacio público se ven amenazadas y sufren discriminaciones por sus pares masculinos y, a veces, femeninos.

Frente a estos obstáculos, la proclamación legislativa de la igualdad de derechos políticos para los hombres y las mujeres ha sido insuficiente para garantizar su ejercicio pleno por parte de ellas. Dicho de otro modo: la igualdad de carácter formal no logra desencadenar una igualdad de carácter sustancial que se refleje en iguales niveles de acceso a puestos de elección popular, para hombres y mujeres, precisamente porque existen, entre otros, factores diferenciadores como los anteriormente señalados.

El impacto negativo sobre el grupo de mujeres del trato formalmente equitativo o neutral para ambos sexos ha descubierto la necesidad de establecer sistemas de participación política que prevean tratamientos diferenciados a favor de los sectores desfavorecidos mediante las denominadas "acciones afirmativas", cuyo objetivo es reducir la desventaja existente y alcanzar condiciones de igualdad efectiva⁶.

Diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocen las medidas de acción afirmativa como la mejor alternativa para revertir esta situación de discriminación contra la mujer⁷. Así, la CEDAW establece en el literal e) del artículo 2º que, con carácter general, constituye una obligación estatal tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer. En la misma línea, pero con expresa mención al ámbito político, el artículo 7º exhorta a los Estados a tomar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

Precisamente, una forma de acción afirmativa es la cuota electoral establecida en favor de grupos en situación de desventaja para promover su participación política. En el caso de las mujeres, la cuota de género constituye una respuesta a la tradicional falta de representación política femenina y tienen como objetivo equilibrar las desigualdades que ellas enfrentan en el acceso a cargos políticos.

En Perú hemos acogido esta opción. Así, la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece en su artículo 116º una cuota no menor del 30% de mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral. Del mismo modo, la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, establece en su artículo 12º que la relación de candidatos titulares al consejo regional debe contar con un porcentaje no menor del 30% de mujeres y hombres. Por último, la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, establece en su artículo 10º que las listas de candidatos a alcaldes y regidores deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres y mujeres.



⁶RUIZ MIGUEL, Jesús Alfonso. *La discriminación inversa y el caso Kalankef*. En: *Doxa* N° 19, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, 1996, p. 125-127].

⁷Así se puede mencionar el Art. 4º de la CEDAW, la Recomendación General N° 25 del Comité para Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Observación General N° 28: Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3º) adoptada por el Comité de Derechos Humanos, etc.



C. El derecho a la identidad cultural y las comunidades campesinas

Del mismo modo, el artículo 2.19° de la Constitución Política ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado Multicultural y poliétnico, de ahí que no se desconozca la existencia de pueblos y culturas originarias y ancestrales del Perú⁸, a quienes se les ha proveído de herramientas legales para proteger su existencia y su cosmovisión. De esta manera, se reconoce el respeto a la diversidad y el pluralismo cultural, siempre dentro del marco del respeto de los derechos humanos, el diálogo intercultural, los principios constitucionales y los valores superiores que la Constitución incorpora, tales como la dignidad de la persona, los principios de soberanía del pueblo, el Estado democrático de Derecho y la forma republicana de gobierno⁹.

Es por ello que, el artículo 89° de la Constitución reconoce a las comunidades campesinas y nativas como autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario.

Bajo dicho marco, el artículo 2° de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas¹⁰, establece que las comunidades campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

De esta forma nuestro ordenamiento jurídico brinda un tratamiento especial a esta forma de organización -como lo ha señalado el Tribunal Constitucional- pues las comunidades campesinas traspasan la dimensión de una mera asociación civil, en tanto su visión se asienta sobre una dimensión política, establecida en última instancia en el derecho a la autodeterminación¹¹, por el cual tienen el derecho de determinar libremente su desarrollo económico, social y cultural de manera tal que puedan asegurar su existencia y bienestar.

D. Importancia de la participación femenina dentro de las Comunidades Campesinas: la necesidad de armonizar la autodeterminación y el ejercicio de los derechos de sus miembros

A lo largo de los últimos años se ha reconocido que las mujeres son víctimas de discriminación en todos los espacios de desarrollo. Por lo que, cuando estamos frente a este grupo resulta necesario articular los principios de igualdad y no

⁸ Tribunal Constitucional, Exp. N.° 001126-2011-HC de 11 de setiembre de 2011, fundamento jurídico 13.

⁹ Tribunal Constitucional, Exp. N.° 001126-2011-HC de 11 de setiembre de 2011, fundamento jurídico 16.

¹⁰ Publicada el 14 de abril de 1987.

¹¹ Tribunal Constitucional, Exp N° 01126-2011-HC/TC, sentencia de 11 de setiembre de 2012, fundamento jurídico 23.





discriminación con el objetivo de lograr que cada vez más puedan ejercer de mejor manera cada uno de sus derechos.

En el caso de las mujeres que forman parte de Comunidades Campesinas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *"enfrentar numerosas formas de discriminación y marginación basadas especialmente en su sexo, género, origen étnico, edad, y circunstancias socioeconómicas"*¹².

Esta intersección de factores discriminatorios genera que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que, para afrontar esta problemática será necesaria la aplicación de un enfoque interseccional que atienda a sus particularidades. Por ello, es de suma importancia evidenciar que las mujeres miembros de las comunidades campesinas son víctimas de una discriminación estructural que limita su desarrollo en la sociedad y al interior de sus comunidades.

Ahora bien, igualmente es relevante resaltar que, en atención a la particular situación en la que viven, sus necesidades y reivindicaciones se alinean con las exigencias nacidas en el seno de su comunidad. Plantean exigencias como mujeres pero también como campesinas y como indígenas. Entonces, *"las mujeres indígenas se han comprometido en estos dos procesos, difíciles, complejos, diversos y no siempre coincidentes, han desarrollado su imaginación y estrategias para construir su propio movimiento en el marco de los derechos individuales y colectivos, en el marco de los derechos de las mujeres"*¹³. Así, para abordar propuestas que impacten en la forma de vida de las comunidades campesinas es indispensable articularlos con los derechos de los pueblos indígenas.

Tal como lo ha señalado la Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)¹⁴ una herramienta en la que convergen ambos procesos es garantizar la participación política de las mujeres en la toma de decisiones dentro de la comunidad y fuera de ella, sustentada en la defensa de su rol dentro de las mismas: cómo conocedoras de los recursos, promotoras de desarrollo sostenible, así como transmisoras de creencias. La importancia de las labores que realizan en su comunidad debe ser reconocida y recogida tanto por sus pares como por el Estado. Su participación en el proceso de reivindicación de los derechos de las mujeres y en los derechos de sus comunidades es urgente y necesaria para la construcción de una democracia cada vez más real.



Paradójicamente, la Comisión Interamericana ha indicado que han surgido algunos cuestionamientos frente a las reivindicaciones de los derechos de las mujeres indígenas, ya que son consideradas a menudo vinculadas a "valores externos" que hacen primar los derechos individuales sobre los comunales, y que

¹² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Mujeres Indígenas. Costa Rica: 17 de abril de 2017, pp. 39.

¹³ FORO INTERNACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS. Documentos Conceptuales: Ampliación del Análisis de la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing+15 en el 2009, pp. 9
Y El Impacto de la Crisis Económica en la Vida de las Mujeres Indígenas

¹⁴ ONAMIAP. Nuestra Agenda. Consulta Web: www.onamiap.org



ponen en cuestión el derecho a la libre determinación. Esta situación, ha aumentado aún más la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia¹⁵.

En cuanto a la participación de las mujeres en las decisiones relacionadas con la gestión y gobierno de sus comunidades, esta no ha sido garantizada adecuadamente por las normas que las regulan, ya que su ejercicio ha sido desigual en el trato como en la generación de oportunidades respecto de los hombres. Por otra parte, si bien la desigualdad en el ejercicio de estos derechos puede encontrarse relacionado con las cuestiones culturales de cada pueblo o comunidad, ante esta aparente tensión, surge la necesidad armonizar los esfuerzos en la protección, tanto de los derechos individuales, como los colectivos al interior de la comunidad. Por ello, la propia Comisión Interamericana ha señalado que es deber de los Estados respetar tanto el derecho a la autodeterminación como los derechos de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación¹⁶.

En tal sentido, determinar la necesidad de que las mujeres participen en la toma de decisiones de sus comunidades es un primer paso para incluir sus demandas. Sin embargo, será necesario también que exista una cuota de mujeres indígenas que puedan participar en la gobernanza estatal ya que su voz es importante para la elaboración de políticas públicas que puedan atender a sus necesidades como mujeres y como miembros de una comunidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que la propuesta legislativa bajo análisis, que, además de incluir literalmente que las mujeres son también miembros activos de la comunidad, busca introducir una cuota de género no menor del 30% en las Directivas Comunales, constituye una medida que promueve el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres en el seno las Comunidades Campesinas; considerando que estas son instituciones democráticas fundamentales para el desarrollo del país. Sin embargo, para que esta se efectivice de mejor manera recomendamos la modificación del inciso b) artículo 20 de la Ley de Comunidades Campesinas, Ley N°24656, relativo a los requisitos para ser elegido como miembro de la Directiva Comunal, en el sentido de que exprese literalmente que será necesario ser comunera o comunero calificado.

E. La obligación de consultar medidas legislativas

Finalmente, corresponderá al Congreso de la República evaluar si la presente medida legislativa debe ser sometida a un proceso de consulta previa, conforme a lo previsto en la Ley N° 29785 y su reglamento, considerando que algunos pueblos indígenas se encuentran organizados bajo la forma de comunidades campesinas.

Asimismo, la falta de un procedimiento específico para consultar medidas legislativas, no exime al Congreso de la obligación deriva del Convenio N° 169 de la OIT y de la Ley N° 29785, de realizar un proceso de consulta cuando exista una medida legislativa que pueda ser susceptible de producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas.



¹⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Mujeres Indígenas. Costa Rica: 17 de abril de 2017, pp. 44.



¹⁶Doc. Cit.



IV. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera que la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N°2148/2017-CR, que propone modificar los artículos 5, 6 y 19 de la Ley N°24656, Ley general de las comunidades campesinas, es necesaria para garantizar la participación efectiva de la mujer en las comunidades campesinas y en los espacios de dirección y decisión de las mismas. Asimismo, para lograr aún mejores resultados, propone **modificar el artículo 20 de la Ley N°24656 con la finalidad de evidenciar que las mujeres comuneras calificadas también cumplen los requisitos para ser elegidas como directivos de la comunidad.**

Lima, 19 de enero de 2018



ELIANA REVOLLAR AÑAÑOS
Adjunta para los Derechos de la Mujer (e)

PS/mp