

La participación ciudadana en el desarrollo legal de la política pública; a propósito del debate congresal por la despenalización del aborto por violación

Civic participation in the legal development of public policies; a propos of the Congress debate on decriminalization of rape-related abortion

Susana Chávez Alvarado^{1,a}, Brenda Álvarez Álvarez^{1,b}

¹ Promsex, Lima, Perú.

^a Magister, Directora General; ^b Abogada, Departamento de Asesoría Legal.

Resumen

Durante los últimos años, la participación ciudadana ha ido ganando cada vez mayor importancia tanto en el desarrollo de leyes como en su aplicación a través de las políticas públicas y ello se expresa en los distintos instrumentos que se han desarrollado. Sin embargo, dichos mecanismos son todavía incipientes, formales e incluso discursivos, quedando muchos vacíos que impiden el ejercicio de la opinión ciudadana, así como el uso limitado de las evidencias que desde los espacios académicos y técnicos se vienen alcanzando. El debate parlamentario de la Iniciativa Ciudadana Déjala Decidir (propuesta ciudadana para despenalizar el aborto por violación) es un buen ejemplo para identificar qué tipo de aportes llegan y su potencialidad para generar posiciones favorables o desfavorables. Este análisis pretende mostrar dichas posiciones, dando cuenta del trecho que aún toca recorrer para que leyes relativas a los derechos sexuales y reproductivos, y en especial al aborto legal y seguro, tengan contenidos consensuados de derechos humanos.

Palabras clave. Aborto por violación sexual; Participación ciudadana y políticas públicas; Debate parlamentario y violación sexual.

Abstract

In recent years, citizen participation has gradually obtained more importance in the development and application of public policies, expressed in various instruments created. Nevertheless those mechanisms are still incipient, formal and even discursive; many gaps hamper the exercise of citizen opinion, as well as limited use of evidence from academic and technical spaces is achieved. The parliament debate on Let Her Decide Citizen Initiative (citizen proposal to decriminalize rape-related abortion) is a good example to identify the kind of contributions obtained and their potential to generate favorable or unfavorable positions. This analysis pretends to show such positions, acknowledging the road that lies ahead for sexual and reproductive rights laws, especially those on legal and safe abortion, to have consensual human rights contents.

Keywords. Sexual rape-related abortion; Citizen participation in public policies; Parliament debate and sexual rape.

An Fac med. 2015;76(4):413-24 / <http://dx.doi.org/10.15381/anales.v76i4.11412>

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es la forma individual o asociada en la que los ciudadanos y ciudadanas participan en la vida política, económica, social y cultural de un país, a través de los diversos existentes para la toma de decisiones, a fin de asegurar que sus intereses -eje central de la política pública- sean tomados en consideración por los decisores. Como tal, la participación ciudadana está reconocida como un derecho fundamental en el artículo 2 inciso 17 de la Constitución Política de nuestro país. Asimismo como un derecho humano, tal lo señalan los distintos instrumentos internacionales. La participación ciudadana, en palabras de Ló-

pez (2006), también es un eje clave del desarrollo democrático, pues “juega un rol importante en el proceso de concertación, negociación y vigilancia entre la sociedad y las autoridades democráticamente elegidas”⁽¹⁾.

Sin embargo, a pesar de existir algunos mecanismos formales de participación ciudadana en el Perú, todavía es un concepto y una práctica poco anclada o de un enfoque muy reducido, limitado principalmente por la aún incipiente participación de la ciudadanía, escasa transparencia en los procesos de participación y porque las autoridades aún no se sienten en la obligación de rendir cuentas⁽²⁾ ya que muy por el contrario, hay muchos que podrían considerar

que la participación ciudadana, lejos de constituir una ventana de oportunidades para mejorar la calidad de política pública en términos de eficacia, eficiencia y de consenso social, se trataría de un ejercicio innecesario, infructuoso, poco importante y hasta amenazantes para los resultados que podrían estar esperando. Si no, no se entendería las reacciones tan ambivalentes o de rechazo que tienen muchas autoridades frente a la participación ciudadana.

La participación ciudadana no solo implica desafíos por parte de las autoridades en tanto apertura, creación y garantía de mecanismos, sino también es un desafío para la ciudadanía afectada por las relaciones clientelistas y por

los propios mecanismos de exclusión y discriminación que propician que sean unos pocos los convocados a expresar su opinión y a representar puntos de vista, que algunas veces se remiten a percepciones personales, afectando una visión de mayoría o de lo que las evidencias señalan. Estos aspectos deberían llevarnos a pensar en la mejora de estos procesos, ya que cada vez más la participación ciudadana debe formar parte indelible de la política pública.

En el Perú, los mecanismos de participación ciudadana están reconocidos constitucionalmente. Estos se refieren a iniciativas de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, consulta previa, revocatoria de autoridades, hasta el acceso a la información pública⁽³⁾.

Al ser la participación ciudadana un derecho, diversas instituciones también han establecido mecanismos de participación, como es el caso del Proceso de Evaluación y Ratificación de Jueces del Poder Judicial y Fiscales del Ministerio Público que realiza el Consejo Nacional de la Magistratura⁽⁴⁾, el Consejo Nacional de Salud⁽⁵⁾ instituido por el Ministerio de Salud y muchos espacios más que vienen siendo impulsado por muchos sectores.

En este artículo analizaremos la participación ciudadana dentro de los mecanismos formales establecidos en el desarrollo de propuestas legislativas

Participación ciudadana en la elaboración y proceso de aprobación de las leyes

La ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, ley N° 26300, ley que regula los derechos de participación y establece los mecanismos formales de participación ciudadana en el marco del artículo 2 inciso 17 de la Constitución Política del Perú, establece los diversos procedimientos y requisitos de los mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa en

formación de leyes (art° 2 inciso c), o llamada también como iniciativa legislativa ciudadana, esta última vinculada al análisis que se propone hacer en este artículo.

La Iniciativa Legislativa Ciudadana es la prerrogativa que tiene la ciudadanía de proponer un proyecto de ley a fin de este sea discutido en el Congreso, diríamos que es la forma más directa de participación política que la ciudadanía encuentra en un sistema democrático, ya que requiere un nivel de organización política ciudadana por un lado, y por otro, implica poner en la agenda congresal una propuesta que la ciudadanía considera de relevancia social y que, a su vez, está ausente en las discusiones congresales. Del año 2001 a este año, la Oficina Nacional de Procesos Electorales reporta 165 iniciativas ciudadanas que han solicitado padrones para lograr un respaldo de adherentes.

Para que este mecanismo sea viable, según la ley, el proyecto de ley deberá contar un respaldo ciudadano de al menos el 0,3% de la población electoral nacional, que en la actualidad se estima un aproximado de 60 000 firmas válidas, las cuales serán validadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Según la ley, este tipo de iniciativa legislativa tiene un tratamiento preferencial de trámite en el Congreso, ya que se considera valioso el esfuerzo realizado por la ciudadanía, por lo que su discusión y votación no debería de superar 120 días después de haber recibido la propuesta.

Una vez ingresada la propuesta por el Jurado Nacional de Elecciones al Congreso de la República, se le asigna a la iniciativa un número de proyecto de ley y posteriormente la Oficialía Mayor envía el proyecto de ley a la o las Comisiones Ordinarias⁽⁶⁾ para su estudio, discusión y la emisión de sus dictámenes. Los y las ciudadanos/as deberán nombrar a dos promotores o promotoras de la iniciativa legislativa ante el Congreso a fin de que puedan sustentar el proyecto y defenderlo en las sesiones en las que se discute.

En las Comisiones, aunque los mecanismos para la elaboración de dictámenes no están descritos en el Manual de Procesos Legislativos del Congreso de la República, ni en el Reglamento, está instalado en la práctica deliberativa del Congreso el pedido de opinión a instituciones afines al tema de los proyectos de ley. Por lo general, estas instituciones se eligen en base a la sugerencias que realizan los propios parlamentarios/as y/o los equipos de asesores de las comisiones de trabajo. Dado que los proyectos que se debaten son publicados en la Web del Congreso, las organizaciones y personas interesadas en el tema, suelen hacer llegar su opinión al o los/as congresistas que considere, sin que eso asegure que su opinión será revisada, dado que no existe ninguna regulación que establezca este procedimientos.

Antecedentes

Iniciativa Ciudadana Déjala Decidir

Desde septiembre de 2012, un grupo de organizaciones, a las que se han ido sumando otras, impulsaron un proceso de recolección de firmas a fin de reinsertar en el debate congresal la despenalización del aborto por violación, ya que el actual Código Penal sanciona de 3 meses a 2 años de pena privativa de libertad este acto. Cabe mencionar que la despenalización del aborto en los supuestos del embarazo producto de una violación sexual no es un debate reciente. En los mismos términos, dos comisiones revisoras del Código Penal (2001 y 2006) en anteriores legislaturas propusieron su despenalización; sin embargo, estos debates no concluyeron, por lo que en esta legislatura la discusión en torno a la Reforma del Código Penal se ha vuelto a insertar.

Esta Iniciativa Legislativa Ciudadana (IL 00000142) llegó al Congreso el 28 de septiembre de 2014 con el apoyo de 64 260 ciudadanos adherentes, firmas recogidas entre el 2012 y el año 2014, convirtiéndose así en el Proyecto de Ley N° 3839/2014-IC (en

adelante Iniciativa Legislativa Ciudadana – ILC), que propone despenalizar el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidas.

El proyecto fue encargado a dos comisiones para que estudiaran y emitieran su opinión, de Justicia y Derechos Humanos y la de Constitución y de Reglamento. Si bien la iniciativa legislativa ciudadana debió haber sido estudiada, discutida y votada en el plazo de 120 días, en términos generales, este aspecto no fue satisfecho por las dos Comisiones. Sin embargo, mientras que la Comisión de Constitución y de Reglamento, presidida por la bancada nacionalista, incluyó en la agenda del debate dentro del plazo establecido, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, presidida por el Partido Popular Cristiano, recién procedió a incluir en la agenda el día 119, un día antes de cerrar el plazo establecido.

En términos de participación, cabe precisar que la Comisión de Constitución y Reglamento mostró mayor apertura en torno a la participación de las promotoras de la ILC. Sin embargo, la presidencia de la Comisión de Justicia enfrentó diversas denuncias públicas de las promotoras de la ILC para que se las incluyera en la presentación y defensa de la iniciativa en los términos establecidos en la Ley que regula la participación ciudadana.

Después de un arduo debate tanto al interior de las Comisiones como en la opinión pública, durante la segunda legislatura (2014-2015) la Comisión de Justicia y Derechos Humanos decidió por mayoría archivar la Iniciativa Legislativa Ciudadana. Al término de este artículo, el debate en la Comisión de Constitución y Reglamento sigue pendiente, por lo que será parte del debate de esta nueva legislatura (2015-2016).

Durante este proceso de análisis y debate de la ILC, diversas instituciones públicas, académicas, representantes de sociedad civil y personas, han canalizado una serie de opiniones respecto a

la despenalización del aborto a las dos Comisiones dictaminadoras, ya sea a favor o en contra, señalando una serie de argumentaciones que expresan percepciones que podrían estar dibujando la diversidad de la opinión pública, pero también el tipo de argumentaciones que podrían estar contribuyendo a la formación de la misma.

OBJETIVOS DE ESTE TRABAJO

1. Describir quiénes y a través de qué instituciones de sociedad civil y del Estado participan en el debate congresal de despenalización del aborto por violación, por medio de opiniones técnicas.
2. Conocer desde qué perspectivas plantean sus fundamentos para el debate.
3. Identificar las principales áreas de controversia que limitan el consenso social de la despenalización del aborto en casos de violación.
4. Identificar el impacto que tienen las opiniones técnicas de los ciudadanos en el posicionamiento de los congresistas en el debate por la despenalización del aborto por violación sexual.

METODOLOGÍA

El estudio se basa en el análisis de 24 opiniones ‘técnicas’ que han sido enviadas a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y que consta en el archivo de esta Comisión que ha tenido a bien compartir su información, dado que este debate no tiene ningún tipo de reserva. Es necesario señalar que esto no implica que no existan otras opiniones, pero a las cuales no hemos tenido acceso o que no obran en el expediente. Asimismo, se analizará el contenido del dictamen aprobado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Solo ha sido motivo de análisis los temas que se han podido identificar de forma transversal en todos los documentos. No se han abordado cuestio-

nes particulares, que no han podido ser comparadas. La organización de los datos se ha hecho en base a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles han sido las motivaciones generales que sustentan su posición?, ¿su quehacer institucional o mandato filosófico, desde donde fundamenta su posición?
2. ¿Cuál es su posición en relación al derecho a la vida, dentro del marco de los derechos humanos?, ¿cómo interpreta este derecho?
3. ¿Cómo aborda la discusión de los derechos humanos de las mujeres en relación a la autonomía, libertad, proyecto de Vida, no discriminación, violencia basada en género, legítima defensa y conflictos de derechos?
4. ¿Qué información de base reconoce sobre el impacto de la violación sexual?
5. ¿Cuál es el impacto que podría tener la penalización/despenalización del aborto por violación según su perspectiva?

Una de las instituciones (Ministerio Público), debido a un cambio en la gestión, la nueva autoridad solicitó retirar el posicionamiento de dicho sector, por estar en desacuerdo con el mismo. Sin embargo, para este análisis decidimos mantener el mismo, dado que este no ha sido reemplazado por un documento alternativo con desarrollo similar al documento presentado, entendiéndose así que se trataría de una opinión de carácter personal y no institucional.

Es importante señalar que las autoras de este artículo no parten de una posición neutral. Sin embargo, el interés de este análisis tiene que ver fundamentalmente con las argumentaciones que se debaten a favor y en contra de la despenalización del aborto por la causal violación sexual, a fin de entender el razonamiento que sustenta cada posición, pues creemos que solo así se podría avanzar en un diálogo democrático y respetuoso, aunque no necesariamente menos apasionado.

RESULTADOS

Análisis de las opiniones técnicas

1. Quiénes participan en el debate; de dónde provienen las opiniones.

Del total de opiniones recibidas (24), la mitad (12) recomienda la despenalización del aborto en caso el embarazo sea producto de la violación sexual y la otra mitad (12) considera que este tipo de aborto debe mantenerse penalizado.

Estas opiniones fueron enviadas (3) opiniones de Instituciones del Estado, (3) opiniones de expertos y expertas, (4) opiniones de organizaciones científicas y gremiales, (5) opiniones de representantes de la sociedad civil especializada, (3) opiniones de organizaciones eclesíásticas, (2) opiniones de universidades privadas y (4) organizaciones sociales de base y colectivos ciudadanos.

Tal como se puede ver en el siguiente cuadro, el peso de las opiniones de instituciones públicas está dentro de las instituciones que se posicionan a favor de la ILC, mientras que las opiniones en contra se encuentran fundamentalmente en instituciones privadas o de carácter confesional. Incluso, de las organizaciones que no tienen denominaciones religiosas que se posicionan en contra, al revisar su sitio web se puede identificar que se trata de organizaciones de carácter confesional. Lo que indica que este debate todavía no ha escapado del ámbito de los dogmas religiosos.

Llama también la atención que entre el grupo de universidades no existen opiniones de las universidades públicas o de instituciones formativas de posgrado, como aquellas que están en el campo de la salud pública o de los derechos humanos, que bien podrían estar contribuyendo tanto en el debate

público, como en la construcción de la política pública.

2. Cómo enmarcan su posicionamiento

Al menos 12 de las 24 opiniones apelan como marco de su reflexión los principios de los derechos humanos, ya sea haciendo alusión a los derechos de las mujeres y a los compromisos de los tratados internacionales, como es el caso de las instituciones que están a favor de la despenalización, o haciendo alusión al derecho a la vida de los concebidos, tal como lo proponen las opiniones que están a favor de la penalización de esta causal. Uno de los derechos también frecuentemente apelados es el derecho a la salud, pues al menos 7 opiniones están vinculadas a instituciones que trabajan en el campo de la salud.

También hay otras motivaciones que están menos mencionadas pero que abren el panorama de la discusión, como son las altas tasas del embarazo

Cuadro 1. Relación de opiniones alcanzadas a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Características	Opinión a favor	Opinión en contra	Nro.
Instituciones del Estado	Ministerio Público Defensoría del Pueblo Poder Judicial		3
Expertos Individuales, invitados/as	Dr. Cesar Landa	Dr. Luis Solari Sra. Seminario Muro	3
Organizaciones científicas y gremiales	Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología, Comité de Derechos Sexuales y Reproductivos Asociación Internacional de Salud Mental para las Mujeres Asociación Internacional de Salud Mental para las Mujeres	Asociación de Médicos Católicos	4
Instituciones de sociedad civil especializadas en el tema	Centro de Atención Psicosocial (Caps) Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos Amnistía Internacional	ALA Sin Compenda-Acción de Lucha Contra la Corrupción Instituto para la Defensa de la Vida	5
Representantes eclesíásticos		Arz. Metropolitano de Arequipa Arz. Metropolitano de Piura y Presidente Comisión Episcopal Arz. Prelado de Chota y Secretario General Comisión Episcopal Peruana	3
Universidades		Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo Universidad Católica San Pablo	2
Organizaciones sociales de base, grupos organizados de activistas	Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de comedores populares autogestionarios y afines (FEMOCCPAALM) Creyentes por la Laicidad	"Salvemos a las dos" Agrupación de Defensa de la Vida	4
Total	12	12	24

no deseado, por lo cual este debate no debería ser el camino (Instituto para la Defensa de la Familia), el grave problema de la violencia sexual que afecta a las mujeres y a las poblaciones más vulnerables (Dr. Landa); la necesidad de un Estado Laico (Ministerio Público) y la pertinencia (U. Católica Santo Toribio de Mogrovejo) o no (Defensoría del Pueblo y Dr. Cesar Landa) de abordar el tema principalmente desde el código penal.

De aquí se puede concluir que los derechos humanos es el ámbito de análisis más común de las opiniones que han sido recibidas por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, aunque su nivel de interpretación sea radicalmente distinto. Sin embargo, no dejan de ser importantes otras motivaciones como la salud pública y el nivel de inseguridad y riesgo de las mujeres, especialmente cuando hay antecedentes de un contexto histórico que aún no ha sido superado del todo, como ha sido la violencia política (Ministerio Público).

3. Debate sobre el derecho a la vida

Al menos en 9 de las opiniones alcanzadas, tanto de los que están a favor y de los que están en contra de la medida propuesta, hacen un desarrollo conceptual del 'derecho a la vida'. En todas las opiniones que han desarrollado este punto señalan que la vida empieza desde la concepción y como tal es un bien jurídico que debe ser protegido. Sin embargo, cuando hay una incompatibilidad entre los derechos de la mujer y el derecho del concebido, hay que tomar en cuenta diferenciaciones que va en el siguiente sentido.

Para quienes están a favor de la despenalización del aborto y proponen la protección del derecho a la vida de las mujeres sostienen:

- a. El derecho a la vida no es un derecho absoluto, por lo que el Estado permite suprimir la vida en determinadas circunstancias, por ejemplo: legítima defensa.
- b. No es posible apelar a la titularidad de derechos de quien aún no ha

nacido, por encima de los derechos de la mujer, cuya vida y responsabilidades están en curso (Ministerio Público).

- c. Y si bien, hay un reconocimiento del derecho a la vida del concebido, esta tiene que ser armonizada con los derechos de la mujer (Dr. C. Landa) y, en este sentido, hay causales de aborto como el de embarazos producto de la violación, que sí debería permitirlo (Corte Suprema de Justicia), tal como se propone en el actual marco jurídico de la excepción de la penalidad del aborto por razones de vida y salud.

Para quienes consideran la prioridad de la vida del concebido, argumentan lo siguiente;

- a. No existe ninguna diferenciación en la valoración de la vida de una persona nacida y la del concebido; por lo tanto, desde esta perspectiva, el concebido ya es una persona y sería su estructura cromosómica la que la determinaría como tal (Seminario Muro, Conferencia Episcopal y otros).
- b. Se menciona que el Proyecto de Ley no reconoce a la vida intrauterina (en los estándares de persona que se propone) y que este sería un nuevo ser (Ala sin Componenda y otros), el concebido es absolutamente distinto e independiente de la gestante; por lo tanto, ella no podría decidir la continuidad o no del embarazo.
- c. Dado que el aborto afecta un bien protegido, el Estado no puede renunciar a este fin, aún cuando la realidad social así lo considere (altas tasas de abortos), razón por la cual, el aborto debería seguir siendo un delito perseguido (U. Santo Toribio de Mogrovejo). También señala que la CIDH no obliga a desproteger al concebido (U. Católica de San Pablo).

4. Los derechos humanos de las mujeres

Aunque estos derechos han sido apelados principalmente por quienes están a

favor de la despenalización del aborto en casos de violación, también han sido mencionados por aquellos que no están a favor.

- a. Sobre la autonomía

Dentro de las posiciones a favor:

- Se señala que las personas, incluidas las mujeres, su dignidad es un *mínimum invulnerable* que debe ser respetado, ya que toda persona es un fin en sí misma, y no un medio para alguna finalidad (Defensoría del Pueblo).
- Se menciona también que existe una tendencia 'innata' al crecimiento personal y a vincularse oportuna y eficazmente con su entorno social, lo que da cuenta del vínculo entre el proyecto de vida y la autodeterminación y que no se puede afectar la libertad sexual y los derechos reproductivos amparados en el derecho a la maternidad y paternidad responsables (Corte Suprema de Justicia). Este aspecto es el que permite decidir cuántos hijos tener, cuándo y con quién. Las personas no pueden ser instrumentos para conseguir los fines del Estado, aún cuando de ello dependa la perpetuación de especie humana (Dr. Landa).
- Se señala así mismo que el embarazo y todas las implicancias que ello acarrea solo incumben a las mujeres. Pero, cuando este es producto de una violación, situación que no ha dependido de ella, es moralmente válido que sea la mujer afectada la que deba tomar las decisiones para interrumpir su embarazo (Ministerio Público).

Para quienes están en desacuerdo:

- Señalan que el conflicto de la libertad de la mujer no justifica la destrucción de la vida humana y dado que aquella vida no puede 'defenderse', no puede la autoridad sus- traerse de castigar el delito.
- Señalan que continuar el embarazo como resultado de una violación no sería una obligación desmesurada, porque lo se le pide a la mujer es que

lleve a cabo un acto propio de su naturaleza (estar embarazada) y evitar así que el concebido ('su hijo'), muera, pues según los oponentes al proyecto de ley, este también tiene dignidad (U. Católica Santo Toribio de Mogrovejo). Sostienen que si finalmente el embarazo producto de una violación le resultara tan intolerable, el Estado no puede desatender el derecho a la vida del concebido (U. Católica San Pablo, Dr. Solari y otros).

- Consideran que no sería correcto la interpretación de que obligar a un embarazo en contra de su voluntad estaría siendo tratada como un instrumento del Estado como un fin, porque ello estaría acorde con el rol que le corresponde a las mujeres, la maternidad, dado que por naturaleza las mujeres estarían diseñadas para engendrar vida (U. Católica St. Toribio de Mogrovejo).

b. Sobre la no discriminación

Para quienes están de acuerdo con la despenalización del aborto por violación:

- Señalan que un aborto no punible es una alternativa más eficaz, razonable y proporcional para garantizar el derecho de las mujeres a la igualdad (Corte Suprema de Justicia).
- Desde su razonamiento, obligar a continuar con el embarazo no deseado en estas condiciones constituye una intromisión arbitraria en el plan de vida, de la autonomía reproductiva e impone a las mujeres, una maternidad involuntaria que ha sido el producto de una de las formas más crueles de violencia y su arbitrariedad deviene en que no importa afectar a las mujeres, sino, que no se afecte a terceros (Dr. C. Landa); y su despenalización es un imperativo de igualdad que coloca en las mismas condiciones a las niñas, mujeres pobres y más marginadas (Amnistía Internacional).

Para quienes están en contra de la despenalización del aborto en casos de violación:

- Señalan que si bien la igualdad de las mujeres es una aspiración y hay avances con respecto a ello, el problema según sus puntos de vista es que lo que se propone en realidad es eliminar todo rasgo de diferenciación que tiene que existir entre hombres y mujeres debido al rol diferenciado que les ha dado la naturaleza y que les corresponde socialmente (U. Católica Sto. Toribio de Mogrovejo).
- Señalan que los derechos que se demandan para las mujeres corresponden más bien a concepciones de una sociedad hedonista que se superpone al derecho a la vida y que ignora la dignidad del embrión (U. Católica San Pablo).
- Según estas opiniones, consideran que el aborto no es un tema de conciencia personal y su aceptación legal abriría un camino para vulnerar derechos de terceros (Dr. Solari) y que derechos como la salud, deberían verse con relatividad cuando estos afectan "el interés general, el interés de terceros y otros bienes de relevancia constitucional".

c. Sobre la violencia contra la mujer

Quienes proponen la despenalización del aborto:

- Señalan que obligar a una mujer continuar el embarazo que es el resultado de una violación, es el ejercicio abusivo del Estado frente a una acción ilegítima, arbitraria y delictiva (Corte Suprema de Justicia) y lo que se estaría produciendo es otro acto de violencia perpetrado, pero esta vez perpetrado por el Estado; y al vulnerar sus derechos reproductivos, se estaría obligando a las víctimas a encontrar sus propios mecanismos de resolución, obligándolas a concurrir a servicios inseguros de aborto que ponen en riesgo la salud y vida de mujeres (Dr. Landa) .
- Señalan que obligar a una mujer a llevar el embarazo resultado de una violación, en contra de su voluntad y penalizarla por recurrir al aborto, habría hacia ella un trato cruel e

inhumano, tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos en Contra de la Tortura (Defensoría del Pueblo) y que el debate debe de centrarse en la desprotección y vulneración que viven las mujeres (Creyentes por la Laicidad).

Para quienes se manifiestan en contra de la despenalización del aborto:

- Señalan que la despenalización estaría más bien contribuyendo a la cadena de violencia, pues lejos de alejar a la mujer del proceso de violencia, el aborto invisibilizará su victimización (U. Católica Sto. Toribio de Mogrovejo).
- Señalan también que, de darse la despenalización, las mujeres en caso de ser menores de edad, se verán forzadas a abortar, lo cual redundará afectando su salud mental. En este sentido, señalan que "el aborto en casos de violación debe ser evitado o prevenido, pero no facilitado" (Salvemos a las dos).

d. Legítima defensa

Quienes están a favor de la despenalización del aborto por violación sexual:

- Señalan que el embarazo producto de una violación constituye una situación de amenaza y que el Estado no debería incrementar dicha situación (Corte Suprema de Justicia). Señalan así mismo que el Estado no debería incrementar la vulnerabilidad de víctimas, y por lo tanto, debería evitar que sus agentes estatales también reproduzcan la violencia basada en género o que prolonguen sus efectos, obligando a continuar el embarazo de las víctimas. Pues, según estas perspectivas, las víctimas de violación no solo son víctimas de un delito punible, también son víctimas de la sociedad y del derecho, pues al negar el aborto se produce una intromisión en el proyecto de vida, afectando su dignidad y otros derechos y, por ende, la mujer tiene derecho a defenderse de dicha situación (Dr. Landa).

- También se señala que la despenalización del aborto en caso de violación alivia la carga que implica un embarazo forzado (Comité de Derechos Sexuales y Reproductivos de la SPOG) y evita la revictimización y perpetuación del daño (Foro Salud).

Quiénes están en desacuerdo con la despenalización del aborto por violación sexual:

- Señalan que la legítima defensa no aplica a este caso, porque se afectan derechos al feto como parte de una acción delictiva. El concebido tiene dignidad y por lo tanto su derecho tiene que estar reconocido y el Estado tiene el deber de protegerlo. En este sentido, es obligación convivir con los derechos del concebido y la mujer no puede valorar el desarrollo del embarazo como una amenaza, dado que la maternidad es una manifestación de su ser femenino (U. Católica Sto. Toribio de Mogrovejo).
- e. Impacto de la violación en la salud y la vida de las mujeres
- Tanto de los que están a favor o en contra de la iniciativa, coinciden que la violación sexual es un hecho real y que es un problema serio que afecta principalmente a las mujeres (Comité de Derechos Sexuales y Reproductivos, Foro Salud). Solo una organización que no apoya la despenalización señala que la violación sexual también afecta a los varones, en la medida que se concentra principalmente en menores de edad.
 - Varios de los informes destacan el clima de violencia que afecta al Perú, y hacen referencia de cifras provenientes del Ministerio Público, de los Centros de Emergencia Mujer, de la Policía, así como de investigaciones publicadas, de ONGs, como es el caso de PROMSEX. A nivel internacional, se mencionan las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
 - En la mayoría de informes se reconoce el alto nivel de victimización que existe y señalan a su vez que muchos

de estos casos de violencia sexual se producen en el ámbito doméstico o de entornos conocidos, y los victimarios son en la mayoría de los casos hombres adultos que tienen en rol de protectores, pero en vez de ello, son más bien abusadores.

- Para quienes están de acuerdo con la iniciativa, señalan que violación incrementa el daño a la salud física y mental de la mujer; se hace mención de la mayor asociación entre la violencia sexual y problemas de salud, tales los problemas ginecológicos repetitivos, hemorragias, la mayor prevalencia de infecciones de transmisión sexual y las infecciones urinarias (Foro Salud, Comité de Derechos Sexuales y Reproductivos). En la dimensión de salud mental, mencionan el tema de depresión y angustia severa, daños a la autoestima, disfunciones sexuales, tendencias suicidas y de autodestrucción como resultado del estrés que puede implicar sobrevivir experiencias de violación sexual (Asociación Internacional de Salud Mental para las Mujeres).
- También se menciona los efectos de largo plazo y de daño permanente que este tipo de violencia causa en las víctimas. En uno de los informes técnicos se menciona que la acumulación de casos de violación en niñas y mujeres jóvenes afecta la salud individual y la salud colectiva (Foro Salud).
- Respecto al embarazo, producto de la violación, los estimados que se hacen entre quienes están a favor o en contra coincide (entre 1 y 5% de las víctimas). Sin embargo, las interpretaciones que se hacen de dichas cifras son distintas. Para quienes están de acuerdo con esta iniciativa, señalan que este porcentaje (de acuerdo a la extensión del grave problema de la violación sexual) podría alcanzar entre 15 mil y 30 mil mujeres al año (Comité de Derechos Sexuales y Reproductivos de la SPOG); para quienes no están de acuerdo, sin se-

ñalar cifras menciona, el embarazo producto de una violación es extremadamente infrecuente (U. Católica Santo Toribio de Mogrovejo).

- Según sus explicaciones, esta infrecuencia se debería a las disfunciones sexuales que puede producir una relación sexual violenta, señalando incluso que el victimario no estaría en capacidad de terminar el acto sexual. Mencionan a su vez que la proporción de mujeres embarazadas producto de una violación podría reducirse porque habría víctimas que estarían usando métodos anticonceptivos (U. Católica Santo Toribio de Mogrovejo).
- Respecto al impacto del embarazo producto de la violación, quienes están a favor del cambio legislativo señalan que la experiencia del embarazo representa una prolongación torturante de la violación e impide que la mujer se sobreponga adecuadamente a las consecuencias de dicha vulneración de derechos (Asociación Internacional de Salud Mental para las Mujeres).
- Quiénes están en desacuerdo con la despenalización señalan que el aborto nunca es inocuo, que sus resultados son adversos y causan profunda depresión. Según sus puntos de vista, el aborto causa síntomas depresivos, tiene efectos sobre conductas, síndrome de reexperimentación (recuerdos recurrentes), síndrome de embotamiento (mecanismos para evitar la recordación, desapego y restricción de la vida afectiva), síndrome de activación (activación psicobiológica, estado de tensión, irritabilidad, respuestas exageradas) y, todo ello, según sus perspectivas constituirían el denominado 'Síndrome Post Aborto', comparable para los que sustentan estas afirmaciones con el Síndrome Post Traumático.
- Sin embargo, este es un punto de controversia, pues desde la perspectiva de la Asociación Internacional de Salud Mental para las Mujeres,

la evidencia científica actual señala que el aborto no causa daño a la salud mental de las mujeres, lo cual ha sido demostrado con una serie de estudios de cohorte que han sido registrados. Según estos hallazgos, el aborto voluntario durante el primer trimestre no produce efectos desfavorables para la salud mental de las mujeres que eligen dicha opción.

f. Impacto de la penalización y de la despenalización del aborto

- Varios de las opiniones abordan el impacto ya sea de la penalización como de la despenalización del aborto por violación sexual.

Posición de acuerdo con la despenalización del aborto por violación:

- Señalan que no es razonable obligar a una mujer a llevar un embarazo cuando esto puede afectar su condición social y enfrentar el estigma y porque la clandestinidad incrementa las cifras del delito y genera una persecución injusta e innecesaria, tanto para la imputada como para la administración de justicia (Defensoría del Pueblo).
- Señalan que penalizar el aborto pone en riesgo la vida y la salud de la mujer y no protege eficazmente la vida del feto, pues cuando El Estado impone límites a la libre elección actúa contra el principio de la igualdad e impone un modelo social instaurado (Ministerio Público). Señala que también afecta a las mujeres más vulnerables, como por ejemplo, víctimas de trata, y por lo tanto no es razonable obligar a una mujer a llevar un embarazo cuando esto puede afectar su condición social y el estigma (Corte Suprema de Justicia). Señalan a su vez que la acumulación de casos de violación en niñas y mujeres jóvenes afecta la salud individual y la salud colectiva, generando daño moral físico y psicológico (Foro Salud).
- Finalmente, se señala que la ley no debe de atar de manos a los médicos e impedir que las mujeres y niños accedan a servicios en caso esté en

riesgo tanto su salud física y mental (Amnistía Internacional).

Quiénes se oponen a la despenalización del aborto por violación:

- Señalan que el aborto por violación beneficiaría a los violadores, porque las mujeres al tener el aborto ya no denunciarían debido al estigma y no se podrá criminalizar su conducta (Conferencia Episcopal Peruana). Según esto, el aborto no disminuirá las violaciones (Salvemos a las Dos); muy por el contrario agravará e incentivará la violación, pues al desaparecer el embarazo, inviabilizará el delito (Instituto para la Defensa de la Familia). También señalan que si bien las razones sociales que hay en relación a la violación son objetivas y reales, ello no justifica la terminación del embarazo.
- También se señala el factor educativo que tendría el castigo del aborto que evitaría así que se cometan más delitos (Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo). Y, finalmente, se apela que la despenalización del aborto sería una puerta de entrada para el aborto no punible en general y que la ineffectividad de la penalización no puede convocarse porque así se tendrían que tratar todos los delitos (Universidad Católica San Pablo y Alas Sin Componenda).
- Se hizo una revisión de las agendas de discusión del Congreso, en el cual se señala las opiniones técnicas que han sido recibidas y registradas. En algunos casos, los autores de dichas opiniones fueron invitados a sustentar sus opiniones. No podemos afirmar si estas opiniones técnicas han sido revisadas o no por los Congresistas. Por lo tanto, no es posible afirmar que estas opiniones técnicas sean determinantes para la toma de decisiones.
- Identificadas las opiniones técnicas, se procedió a una búsqueda de dichos documentos, teniendo acceso solo a un número importante, las cuales han servido de insumo para este análisis.

- La organización de los datos se trabajó en una matriz, conteniendo así las distintas áreas de análisis, pero también los temas comunes, los que son abordados.

Análisis del dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Tras algunos debates y observaciones de las promotoras al proceso de tramitación congresal de la Iniciativa Legislativa Ciudadana que propone la despenalización del aborto, finalmente, el 26 de mayo de 2015, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos puso a votación el dictamen elaborado por su Secretaría Técnica que proponía el archivamiento del proyecto de ley. Este dictamen obtuvo el respaldo de 6 congresistas⁽⁷⁾ de 16 que conforman la Comisión. Los votos se contaron entre miembros titulares y accesorios, cuyo predominio político recae en el grupo parlamentario Fuerza Popular. Cabe mencionar que entre los parlamentarios votantes se encuentran personas que abiertamente tienen vinculaciones con grupos religiosos o que ya tenían una postura personal contraria a la ILC, como Juan Carlos Eguren, Julio Rosas, Juan José Díaz Dios y Mariano Portugal.

El dictamen sostiene 3 razones por las cuales decide la no aprobación del proyecto, siendo estas: 1) La protección de la vida del concebido; 2) El proyecto tiene iniciativa de gasto; y, 3) Razón procedimental por haberse debatido la aprobación del dictamen del Nuevo Código Penal.

a. Sobre las opiniones recibidas por la Comisión que obran en el Dictamen

Para hacer un análisis de los argumentos empleados por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos que sustentan su posición contraria a la despenalización del aborto en el supuesto de violación y que manda al archivo la Iniciativa Legislativa, y determinar si existiría algún nivel de receptividad de los parlamentarios respecto a las opiniones y argumentos ofrecidos por los ciudadanos y ciudadanas, cabe precisar que no ha sido posible encontrar una co-

Cuadro 2. Opiniones consideradas en el Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Organizaciones e Instituciones		Total
A favor	Ministerio Público	7
	Poder Judicial	
	Defensoría del Pueblo	
	Centro de Atención Psicosocial (CAPS) de Derechos Sexuales y Reproductivos de la Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología.	
	Sistema de Naciones Unidas	
En contra	Salvemos a las dos	12
	Arzobispo Metropolitano de Lima	
	Instituto de Investigación en Población	
	Coordinadora Regional por la Vida	
	Asociación de Médicos Católicos	
	Arzobispo Metropolitano de Piura	
	Instituto de Investigación en Población	
	Arzobispo Prelado de Chota	
	ONG Alas sin Compenenda – Acción de Lucha Anticorrupción	
Agrupación Defensa de la Vida		
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (USAT)		
Total	19	

respondencia entre las opiniones que obran en el expediente de la Iniciativa Legislativa Ciudadana en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos con la información reportada en el Dictamen aprobado por mayoría.

El Dictamen en mayoría ingresado a trámite documentario del Congreso de la República el 06 de julio de 2015, reporta 19 opiniones recibidas por la Comisión; solo se encuentra 7 opiniones favorables a la propuesta; sin embargo, en el expediente obran 12 en favor de la misma.

b. Sobre los argumentos empleados por la Comisión

Como se mencionó anteriormente, la Comisión planteó tres tópicos desde los que argumenta su posición contraria a la despenalización del aborto en el supuesto de violación sexual. Sin embargo, solo el primer aspecto será materia de análisis por guardar correspondencia con los argumentos esgrimidos por los ciudadanos y ciudadanas en las opiniones que obran en el expediente.

- La protección de la vida del concebido:

Para la Comisión de Justicia no existiría un conflicto de derechos entre el

derecho a la vida del concebido y los derechos de las mujeres a la dignidad, vida, libre desarrollo a la personalidad, igualdad y no discriminación y salud. El Estado, refiere la Comisión, “antes de adoptar una solución violatoria al derecho a la vida del concebido, debe responder por una alternativa que optimice tanto los derechos de aquel y de la mujer sin que ello represente vulneración de derecho alguno. Por tanto, solo existiría una apariencia de que los derechos de las mujeres se encontrarían en conflicto porque el Estado garantiza los derechos de ambos”.

Si bien se puede identificar en distintos párrafos del dictamen que la Comisión sostiene que no existiría un conflicto de derechos, y que su vocación sería la optimización del derecho a la vida del concebido y los derechos de las mujeres, considerando que ambos tienen la misma jerarquía; en el desarrollo argumentativo se evidencia que, contradictoriamente, la Comisión sí identifica un conflicto de derechos, y que la vocación de los legisladores sería proteger la vida del concebido y sacrificar los derechos de las mujeres, empleando dos principios de interpretación que son herramientas jurídicas empleadas ante un conflicto de

derechos: “Principio pro *personae*” al considerar que la ILC no garantiza de manera más efectiva los derechos de las mujeres, ya que no elimina el daño generado por la violación sexual, y que, además, esta medida sacrificaría la vida del concebido; y, “Principio pro *débilis*”, la Comisión al considerar que la parte más débil de este conflicto es el concebido y no la mujer, por lo que inclina su protección a este, sosteniendo “que debe garantizar el derecho a la vida del concebido antes de aprobar su injusto sacrificio”.

- Sobre la violencia hacia las mujeres

La Comisión aborda este aspecto desde un punto de partida errado, si bien inicia la discusión en torno a la afectación a la salud mental de las mujeres, argumento esgrimido por las proponentes, considera que “un embarazo producto de una violación sexual no afecta el derecho a la salud de las mujeres”⁽⁸⁾ en el extremo de considerarlo como un nuevo acto de violencia. Si bien la Comisión no argumenta las razones por las que no existiría una violación al derecho a la salud de las mujeres en la imposición de un embarazo producto de una violación sexual, sostiene que “el Estado cuenta con una organización gubernamental, legislativa y orgánica, que le permite prevenir razonablemente la comisión de los delitos sexuales. No puede atribuirse al Estado peruano la responsabilidad de la comisión de delitos de violación sexual que no ha tenido oportunidad de evitar”. Es decir, considera que no hay responsabilidad estatal en las violaciones sexuales ocurridas en nuestro país, por lo que no se podría hablar de un nuevo acto de violencia por parte del Estado.

c. Análisis de sus argumentos

En el contenido del dictamen se encuentran coincidencias valorativas sobre la vida del concebido y los derechos de las mujeres con las organizaciones que se manifiestan en contra de la ILC y que hicieron llegar sus opiniones a la Comisión. Sin embargo, se puede evidenciar que a pesar de la ausencia de argumentación respecto a la afectación

de los derechos de las mujeres, no están presentes argumentos abiertamente confesionales, a pesar que estos sostienen también la preponderancia de la vida del concebido por sobre la vida y los derechos de las mujeres.

A pesar de que el dictamen usa argumentación jurídica, que cabe mencionar es precaria, para justificar relativamente su posición de archivar la ILC, se puede evidenciar que las opiniones de las instituciones estatales, cuyos argumentos son eminentemente jurídicos, no fueron tomados en cuenta, ya que las tres instituciones del Estado (Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia y Defensoría del Pueblo) consideraron la existencia de un conflicto de derechos entre el concebido y los derechos de las mujeres, y el dictamen en sus primeras páginas considera que no existiría dicha controversia. Asimismo, los razonamientos jurídicos difieren antagónicamente respecto de sus consideraciones, ya que de acuerdo a las instituciones del Estado existirían diversas y variadas razones por las que se deberían garantizar los derechos de las mujeres y, en este caso, sacrificar la vida del concebido.

Se evidencia también una ausencia respecto al análisis de la evidencia y ausencia de información epidemiológica o de salud pública que fueron proporcionadas por las organizaciones y gremios científicos que hicieron llegar sus opiniones.

Las únicas coincidencias que existirían entre las opiniones de la ciudadanía que se hicieron llegar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y el contenido de su dictamen sería con argumentos que se manifestaron en contra de la ILC, organizaciones de carácter confesional, y cuyo énfasis argumentativo se inclinaba por considerar el carácter absoluto del derecho a la vida del concebido.

Se evidencia también que las opiniones de las instituciones del Estado no fueron consideradas y que, para la Comisión, no tuvieron mayor valor o relevancia. Asimismo, llama la aten-

ción también en la redacción del dictamen que no se consideraron a diversas organizaciones que hicieron llegar sus opiniones a favor de la ILC, como el Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos, Creyentes por la Laicidad y Asociación Internacional de Salud Mental para las Mujeres, y cuyas opiniones obran en el expediente.

Podemos concluir, que en este caso en particular, las opiniones recibidas no fueron determinantes para que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos optara por archivar la ILC, ya que de los argumentos que sustentan el dictamen no encontramos correspondencia con los argumentos suministrados por la ciudadanía, salvo en el extremo de la protección absoluta de la vida del concebido.

DISCUSIÓN

Aún con todas las limitaciones que existe en el campo de la democracia, la participación ciudadana es un mecanismo importante para promover debates a nivel del Congreso, sobre todo en temas cuyo debate todavía es considerado muy controversial y que encierra problemáticas sociales de gran envergadura como la situación de desigualdad social y jurídica de las mujeres, discusiones en las que, además, hay una fuerte oposición de los grupos conservadores. Que el Congreso discuta un proyecto de ley cuyo tema viene eludiendo desde hace por lo menos 15 años, es un logro histórico de la ciudadanía, y que además da cuenta que como ciudadanía organizada sí tiene un poder, que seguramente con el tiempo, y con el mejor conocimiento de los mecanismos, se podrá ir avanzando en normativas que respondan de mejor manera a las necesidades y expectativas de la población.

Sin embargo, hay todavía muchos vacíos en dichos procesos participativos que impiden la participación ciudadana mucho más amplia, como la todavía precaria difusión sobre los mecanismos de participación; la poca

claridad de quiénes analizan y cómo se analizan dichas opiniones da muy pocas certezas de cómo y en base a qué los y las legisladoras elaboran y construyen sus discernimientos y posicionamientos, toda vez que los y las parlamentarios/as en su calidad de representantes deberían tomar sus decisiones en base a las necesidades sociales y no en base a sus consideraciones o posicionamientos personales.

La finalidad que persiguen las opiniones técnicas ciudadanas es suministrar información relevante a las Comisiones encargadas de estudiar y discutir sobre un tema de crucial importancia, a fin de que la decisión que adopten pueda también considerar sus opiniones y no dejar por fuera sus necesidades o sus puntos de vista. En este proceso, si bien se resalta como importante la ausencia de argumentos confesionales en el dictamen de la Comisión de Justicia, se evidencia una ausencia en la consideración de las opiniones suministradas por diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado.

Consideramos que debería existir una normativa mucho más clara respecto a la valoración de las opiniones enviadas a las Comisiones en el proceso de construcción de sus dictámenes, para que la valoración de las mismas no dependan de decisiones antojadizas o personales de la presidencia de Comisión de turno. Ya que, al ser la participación ciudadana un derecho fundamental, su ejercicio debería ser garantizado no solo como mero trámite, se debería otorgar un valor y protagonismo en la formación de las decisiones de los legisladores.

Otro tema importante sin duda es quiénes participan. Por las opiniones técnicas a las que se ha podido acceder, hay dos elementos constantes: los puntos de vistas polarizados, sin posibilidades de establecer incluso consenso alguno y casi siempre estas posiciones provienen de dos vertientes, posiciones institucionales, gremiales y posiciones confesionales, cuya postura muchas veces es colocada como única, y hay

también aquellos que consideran que la intencionalidad de quienes han promovido este cambio legislativo y de quienes apoyan está motivada por oscuros intereses, lo que hacer mucho más difícil cualquier nivel de diálogo y de entendimiento.

Tal como se ha podido ver en otros estudios, hay una mención constante de los derechos humanos. Sin embargo, la manera como se explica desde ambas posiciones resultan contradictorias, al proponerlos en algunos casos como derechos absolutos, basados principalmente en vida biológica y en la capacidad reproductiva de las mujeres como designio inmodificable, como definición invariable de que las mujeres tienen que llevar una maternidad a toda costa y en minimizar los efectos adversos que puede tener el embarazo, a pesar que las cifras de morbilidad materna así lo expresan.

Dentro de estas perspectivas polarizadas, también se incluye el carácter autónomo e independiente del concebido, al otorgarle la caracterización de persona y con prerrogativas de derechos privilegiados, apelando que la función natural de la mujer es la maternidad, lo que desde esta perspectiva hace inaceptable el aborto. Esto hace que coloque al aborto no solo como 'antinatural', sino que sea estigmatizado, y su criminalización resulta un medio para ello.

Es importante señalar que los argumentos opuestos a la despenalización no solo están referidos al aborto en casos de violación, sino también al aborto por razones de salud, lo que propone una nueva discusión de cualquier causal de aborto, incluyendo de aquellas causas que actualmente determina la ley, pues su negativa está frente a cualquier tipo de aborto.

Lo que sí se puede decir es que el único aspecto común que se ha identificado en la mayoría de las opiniones técnicas, ya sea a favor o en contra, es el reconocimiento de la violencia sexual que afecta de manera particular a las mujeres. Es importante señalar

que desde las distintas posturas hay un rechazo a este execrable hecho, aunque ello no implica encontrar consensos para hablar de despenalización.

Temas como el de la injusticia, que significa obligar a la mujer a continuar con un embarazo producto de la violación, no es relevado como un tema importante y más bien se apela a los posibles daños que podría generar en ellas la interrupción del embarazo, tanto en términos del impacto de la salud como el acceso a la justicia.

Finalmente, hay por parte de algunas de las organizaciones que se oponen a la despenalización del aborto envíos de fotos absolutamente maniqueas de cuerpos de recién nacidos cercenados, partes corporales de fetos de edad avanzada, dramáticas historias que constituyen los expedientes de opinión técnica y cuya finalidad es generar un gran rechazo al aborto, sin tomar en consideración el impacto que ello puede tener para la vida y salud de las mujeres y, sobre todo, para la construcción de una sociedad más tolerante, pues es muy importante recordar que la mayoría de países en el mundo admite alguna causal de aborto y cada vez hay más países de democracias sólidas que vienen avanzando en la despenalización del aborto.

CONCLUSIONES

1. La participación ciudadana es un derecho que, de encontrar mecanismos de promoción, la ciudadanía podría ejercerlo de manera más eficaz, lo que redundaría en un protagonismo más activo de la población en las decisiones políticas, sociales y económicas de relevancia en nuestra sociedad.
2. Todavía estamos ante un proceso incipiente de participación ciudadana; sin embargo, está demostrado que la participación ciudadana coadyuva a generar procesos de construcción de política pública mucho más participativos y legítimos.

3. Existe una desconexión entre la ciudadanía y los y las legisladoras; vivimos la crisis de representación, ya que se hace evidente la predominancia de los intereses particulares de los legisladores, aspecto que desfavorece a un dialogo democrático, ya que estarán presentes posturas personales y no elementos de las evidencias científicas e información relevante para la toma de decisiones.
4. No existen directrices claras sobre la valoración de las opiniones técnicas en la elaboración de los dictámenes. Se presenta como necesario el valorar de manera positiva este mecanismo de participación ciudadana como contribución en la toma de decisiones de los y las parlamentarias, sobre todo cuando tienen que decidir temas que confrontan sus concepciones y valores.
5. Se necesitan mayores esfuerzos desde las instancias del Estado para garantizar la participación ciudadana desde un enfoque de participación y no como aspectos de requisitos o meros trámites.
6. No existen diálogos argumentativos que ayuden a crear consensos como lo que se esperarían en cualquier espacio parlamentario. En este caso, el debate del aborto será un tema de mayorías y minorías y, en este sentido, los fundamentos de derechos humanos, las evidencias son las que podrían contribuir con el posicionamiento de quienes no están posicionados antagónicamente.
7. Desde los sectores confesionales, la argumentación está todavía llena de ataque y descalificaciones a las posiciones a favor de cualquier medida que valore como positiva la despenalización del aborto. Se necesitan mecanismos que permitan canalizar fundamentos y posturas que ayuden a construir distintos puntos de vista y que estos puedan ser discutidos de manera constructiva y respetuosa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. López Jiménez S, Kahhat Kahhat F, Golzales de Olarte E, Ballón E, Azpur J. Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo período político. En: Cuadernos Descentralistas N° 20 - Grupo Propuesta Ciudadana. Primera Edición, Lima Perú. Julio del 2006:108.
2. Arroyo Laguna J, Cáceres Valdivia E, Chávez Alvarado S, Ríos Barrientos M. Vínculos entre Salud Pública y Derechos Humanos. Consorcio de Investigación Social y Económica, 2004.
3. Congreso de la República del Perú. Participación ciudadana. Disponible en: http://www4.congreso.gob.pe/participa/talleres/folleto_proyectosdeley.asp Visto 28 de julio del 2015
4. Consejo Nacional de la Magistratura. Comunicado sobre participación ciudadana en evaluación y ratificación. https://www.cnm.gob.pe/webcnm/index.php?option=com_content&view=article&id=1044:comunicado-sobre-participacion-ciudadana-en-evaluacion-y-ratificacion&catid=22:ratificacion&Itemid=93. Revisado el 28 de julio del 2015.
5. Ministerio de Salud Perú. Consejo Nacional de Salud. Presentación. <http://www.minsa.gob.pe/cns/default.asp> Revisado el 28 de julio del 2015
6. Congreso de la República. Dictamen en mayoría proyecto de ley 3839-2014-IC Comisión de Justicia y Derechos Humanos. 6 de julio de 2105:10.

Declaración de conflicto de intereses:

Las autoras declaran no tener ningún conflicto de intereses

Correspondencia:

Susana Chávez

*Avenida José Pardo 601-604, Miraflores, Lima, Perú
Correo electrónico: susana@promdsr.org*