

**“Redes promotoras regionales en el proceso de construcción de las agendas legislativas sobre violencia contra las mujeres en América Latina (1999-2013)”<sup>1</sup>**

Nancy Madera

nanmadera@gmail.com

Escuela de Política y Gobierno – UNSAM

Ejes temáticos: Participación, representación y actores sociales

*“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”*

**RESUMEN**

Los últimos 15 años han sido testigos de una intensa producción legislativa relacionada con el problema de la violencia contra las mujeres en América Latina. Durante este período, 18 países de la región sancionaron 86 leyes referidas a la cuestión, 59 de las cuales abordaron específicamente la violencia contra la mujer, incluida la trata de personas y la explotación sexual. Si volvemos la mirada desde el número al contenido de las leyes, se observa que las mismas tienden a enmarcarse en un enfoque similar. Tal convergencia entre las agendas legislativas sobre el tema sugiere la existencia de un fenómeno que, involucrando sin duda aspectos singulares y relacionados con factores internos a cada país, evidencia tendencias que atraviesan los límites nacionales y despiertan una pregunta: ¿qué elementos permitirían comprender la emergencia de patrones similares en las agendas legislativas sobre violencia contra las mujeres de los países de América Latina? Este trabajo plantea que los procesos de construcción de las agendas legislativas sobre violencia contra las mujeres en cada país

---

<sup>1</sup>El trabajo es parte de la tesis doctoral de la autora (en curso), la cual se inscribe en una línea de investigación más amplia que dirige Ana Laura Rodríguez Gustá (Ph.D), donde se aborda teórica y empíricamente el proceso de construcción de la agenda contemporánea de derechos humanos de mujeres en América Latina. Ambas investigaciones son realizadas en el marco del Grupo de Trabajo de Políticas Públicas de Género y Desigualdades de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín (Argentina), coordinado por Ana Laura Rodríguez Gustá.

\*Lic. en Sociología, docente-investigadora y candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (Argentina).

estuvieron enmarcados por la existencia de una red de asuntos global y regional sobre el tema. Esta red, en la cual estuvieron insertos los parlamentos nacionales de América Latina, representó un espacio de intercambio con actores promotores, visibilizó el problema en las agendas de los parlamentos latinoamericanos, difundió un marco de sentido específico desde el cual interpretarlo y presionó, a través de distintos mecanismos, por una armonización regional de las herramientas legales para combatirlo.

## **Introducción**

Los últimos 15 años han sido testigos de una intensa producción legislativa relacionada con el problema de la violencia contra las mujeres en América Latina. Durante este período, 18 países<sup>2</sup> de la región sancionaron 86 leyes referidas a la cuestión, 59 de las cuales abordaron específicamente la violencia contra la mujer, incluida la trata de personas y la explotación sexual. Si volvemos la mirada desde el número al contenido de las leyes, se observa que las mismas tienden a enmarcarse en un enfoque similar. Más de la mitad de ellas comparte definiciones afines del problema de la violencia, que incluyen daños físicos, sexuales y psicológicos contra la mujer en todos los ámbitos en los que ésta desarrolla su vida y lo identifican como una vulneración de sus derechos humanos. En relación a las alternativas de resolución frente a la cuestión, la legislación muestra elementos comunes como la penalización diferenciada de crímenes basados en el género, medidas de prevención y otras de protección y compensación de las víctimas.

Tal convergencia entre las agendas legislativas de América Latina sobre el tema sugiere la existencia de un fenómeno que, involucrando sin duda aspectos singulares y relacionados con factores internos a cada país, evidencia tendencias que atraviesan los límites nacionales. Se desprende de ello una pregunta: *¿qué elementos permitirían comprender la emergencia de patrones similares en las agendas legislativas sobre violencia contra las mujeres de los países de América Latina?* Este trabajo plantea que los procesos de construcción de las agendas legislativas sobre violencia contra las mujeres en cada país estuvieron enmarcados por la existencia y funcionamiento de una red de asuntos regional y

---

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

global sobre el tema. Esta red, en la cual estuvieron insertos los parlamentos nacionales de América Latina, representó un espacio de intercambio con actores promotores de la cuestión -organizaciones de mujeres y feministas, maquinarias de género nacionales, agencias de cooperación internacionales- impulsó la visibilización del problema de la violencia contra las mujeres en las agendas de los parlamentos latinoamericanos, difundió un marco de sentido específico desde el cual interpretarlo y presionó, a través de mecanismos simbólicos, cognitivos y normativos, por una armonización regional de las herramientas legales para combatirlo.

Nuestra hipótesis principal expresa que la afinidad entre la red promotora regional y las agendas legislativas nacionales puede visualizarse en las similitudes que se evidencian a lo largo de dos dimensiones: en la densidad de la red y de la actividad legislativa sobre violencia en la región y en los contenidos sustantivos que circulan en la red y que se plasman en las leyes sobre el tema.

El trabajo retoma, además de los elementos de la literatura sobre representación sustantiva, conceptos y proposiciones de trabajos que abordan el vínculo entre la promoción transnacional de asuntos y la articulación multinivel (local, regional e internacional) de actores en la construcción de agendas sobre derechos de mujeres a nivel global (Keck y Sikkink, 1998; Sperling, Marx Ferree y Risman, 2001; Marx Ferree, 2006; McBride y Mazur, 2006; Montoya, 2013). Se busca contribuir a esta literatura a través del análisis teórico y empírico de un tipo de red poco abordado aún desde esta perspectiva, como lo es la configurada a partir de actores y actividades de tipo interparlamentario.

Este tipo de red, que denominamos *red promotora interparlamentaria*, se organiza –al igual que otras redes- para promover causas, ideas y normas e impulsar cambios de políticas (Keck and Sikkink, 1998:8). En función del problema que la convoca, el combate de la violencia contra las mujeres, comparte con las redes configuradas alrededor de temas relacionados con derechos humanos el fuerte entrelazamiento con los sistemas defensores de esta agenda, como el de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Keck y Sikkink, 1998; Krook y True, 2012 True y Mintrom, 2001). Su

particularidad radica en que una parte sustancial de su funcionamiento consiste en estructurar interacciones entre organizaciones y actores parlamentarios de distintos países y niveles, con el fin de difundir cambios en los marcos de sentido sobre la violencia contra las mujeres e impulsar que los mismos se trasladen y visualicen en las agendas legislativas de los niveles nacionales.

Es llamativo que en la literatura específica sobre redes transnacionales relacionadas con derechos de mujeres, los actores y organizaciones relacionadas con el Poder Legislativo suelen estar, o bien ausentes, o recibir papeles secundarios en la conformación y dinámica de los procesos que se analizan. El dato resulta interesante si consideramos que esta literatura utiliza los cambios en la legislación nacional como indicador para evaluar tanto el impacto de las redes promotoras como para identificar las diferencias a través de los países<sup>3</sup>.

Excepto el trabajo de Montoya (2013) -quien resalta el papel del Parlamento Europeo dentro de la red sobre violencia contra las mujeres en ese continente- las investigaciones sobre redes transnacionales relacionadas con derechos de mujeres raramente incluyen –o lo hacen de forma lateral- el rol de las instituciones parlamentarias y de sus miembros en los procesos que analizan, priorizando los vínculos entre movimientos de mujeres y/o feministas, maquinarias de género y organismos de cooperación internacionales y regionales (Keck y Sikkink, 1998; Marx Ferre, 2006; True y Mintrom, 2001; Krook y True, 2012). Los estudios comparativos sobre políticas de género que abordan específicamente las políticas sobre violencia contra las mujeres suelen destacar el papel de estos mismos actores para explicar las diferencias que se observan en estas agendas a través de los países (McBride y Mazur, 200; Weldon, 2002).

Los trabajos que abordan directamente el rol de los parlamentos y de sus actores en la conformación de agendas legislativas sobre derechos de mujeres están enmarcados –principalmente- en los estudios sobre representación sustantiva de mujeres. En esta línea se

---

<sup>3</sup> En un trabajo clásico en el tema, Keck y Sikkink (1998) evalúan la incidencia de las redes promotoras transnacionales a través de los ‘cambios de política’, en donde incluyen tanto modificaciones en la legislación como la elaboración de programas desde el ámbito Ejecutivo.

ha buscado explicar la presentación de proyectos y/o sanción de leyes con sensibilidad de género desde los atributos individuales de legisladoras y legisladores (Htun, Lacalle y Micozzi, 2013); de sus estrategias políticas y organizacionales dentro y fuera del parlamento (Johnson, 2014; Celis, 2009, 2012, Franceschet y Piscopo, 2008; Franceschet, 2011); y de los rasgos institucionales de los Poderes Legislativos en los cuales éstos se insertan (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005). En las investigaciones comparativas, la estrategia predominante radica en explicar las diferencias entre las agendas nacionales en función de estos mismos factores (Franceschet Y Piscopo, 2008) y de su interacción con elementos sociales y culturales de tipo doméstico (Htun y Weldon, 2010).

Con la excepción de García Prince (2010) y Rodríguez Gustá y Madera (2014), poco se ha dicho aún sobre el papel que juega en el proceso de construcción de agendas nacionales la inserción de los parlamentos y de sus miembros en espacios políticos e institucionales transnacionales, en los cuales circulan presiones simbólicas, cognitivas y normativas que impulsan no sólo visibilización del tema y la sanción de legislación sobre derechos de mujeres en los niveles locales sino que se difunden los criterios desde los cuales la actividad legislativa será evaluada regional e internacionalmente. Esta ponencia busca contribuir a la literatura sobre representación sustantiva de mujeres orientada a indagar en esa dirección.

Dentro de la amplia agenda relacionada con los derechos humanos de mujeres (Baldez, 2012; Rodríguez Gustá y Madera, 2014), la selección del tema de la violencia contra las mujeres (VCM) se justifica por su peso relativo en la misma como también por representar un área de políticas sociales prácticamente inexplorada desde esta perspectiva. Las intervenciones elaboradas para combatir la violencia contra las mujeres - en tanto garantizan bienestar y derechos a la mitad de la población y mejoran las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, representan un área de la política social de enorme relevancia y dinamismo, sobre la cual, sin embargo, conocemos aún muy poco (Brush, 2002; Weldon, 2002; Montoya, 2013). Con este trabajo se busca sumar a los esfuerzos iniciados por los trabajos ya mencionados de Keck y Sikkink (1998), Weldon (2002) y Montoya (2013) para conocer más sobre este tipo de política.

Comprender la dinámica y características de un complejo proceso regional -del cual se recortan para el análisis los últimos 15 años- en el que interactúan actores individuales y colectivos, estatales y sociales, de diversos países, y en el cual se difunden -principalmente- ideas y marcos de sentido, plantean una doble dificultad. Metodológicamente, demanda un diseño que permita incorporar un número importante de casos y manejar gran cantidad de información de múltiples fuentes. Teóricamente, el esquema argumentativo propuesto exige expandir los límites de la literatura existente haciendo dialogar teorías y elaborando conceptos novedosos. En este trabajo buscamos presentar nuestros avances en este sentido, definiendo e ilustrando empíricamente los principales elementos que componen nuestro marco teórico (Apartado 1) y estableciendo los vínculos entre los mismos (Apartado 2). En unas breves conclusiones, la ponencia cierra con una síntesis de los primeros hallazgos de nuestra investigación.

### **1. Agendas legislativas y redes promotoras transnacionales**

El planteo teórico de la investigación propone enmarcar los procesos de construcción de las agendas legislativas sobre violencia contra las mujeres en la existencia y funcionamiento de una red promotora transnacional y regional sobre el tema en la cual estuvieron insertos los parlamentos nacionales de América Latina. El argumento afirma que el análisis de los atributos y características de esta red contribuye a la comprensión de los patrones comunes que emergen de las agendas legislativas sobre este tema en la región. En la Figura 1 se identifican los principales elementos del esquema argumental y los vínculos entre los mismos.

Figura 1. Esquema argumental.

<b>NODOS</b>	<b>ACTORES COLECTIVOS /ORGANIZACIONALES</b>	Parlamentos Nacionales Parlamentos regionales Organizaciones Interparlamentarias
--------------	---	--

	Agencias de Cooperación Movimiento de Mujeres y Feministas ONG promotoras		
<b>RED PI</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	Conferencias, Seminarios, Foros, Encuentros	
	CON PARTICIPACIÓN DE PARLAMENTOS NACIONALES		PRESIÓN SIMBÓLICA COGNITIVA NORMATIVA
	Campañas públicas		<b>AGENDAS LEGISLATIVAS SOBRE VCM</b>
<b>LAZOS</b>			
	<b>PRODUCTOS</b>	Compromisos discursivos (Declaraciones públicas, Consensos)	
	ORIENTADOS	Instrumentos Jurídicos/Normativos	
HACIA LOS PARLAMENTOS NACIONALES		Informes de mecanismos de seguimiento (CEDAW, MESECVI)	

## 1. 1. Agendas legislativas sobre VCM

Considerada como un subtipo de agenda política, las agendas legislativas están conformadas por las cuestiones que concitan el interés de los parlamentos de nivel nacional. Tales cuestiones se institucionalizan formalmente cuando se incorporan en proyectos y leyes, así como también cuando generan transformaciones en la estructura organizacional de los legislativos (García Prince, 2010). En el trabajo reconstruyo esta agenda a partir de sus ‘outputs’, es decir, las leyes sancionadas sobre el tema en los países bajo estudio. La opción por este indicador radica en que el mismo refleja una agenda mínima sobre el tema en los legislativos nacionales<sup>4</sup>.

El análisis de la frecuencia y contenido de las leyes busca dar cuenta de una parte central del argumento e hipótesis de la investigación, que plantea la existencia de similitudes en la densidad y definiciones de esta agenda a través de los países de América Latina. El análisis del contenido se orientará según dos dimensiones: las definiciones del problema de la violencia y los marcos de sentido desde los cuales se aborda la cuestión (*framing*), utilizando como indicador los instrumentos jurídicos, argumentos o fines citados en los primeros artículos de las leyes<sup>5</sup>.

### 1.1.1. Las agendas legislativas sobre VCM en América Latina (1999-2013)

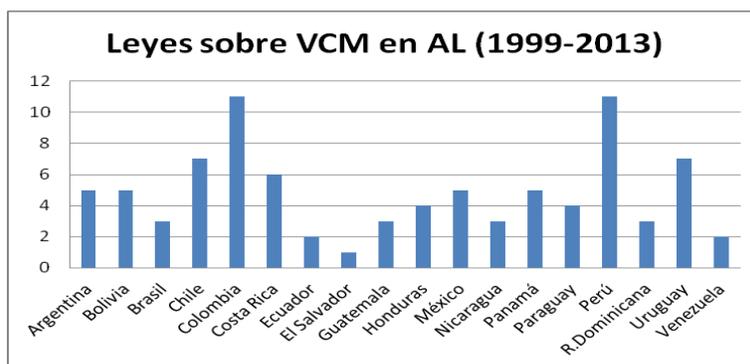
<sup>4</sup> Este indicador fue utilizado en Rodríguez Gustá y Madera (2014) para analizar la agenda legislativa sobre Derechos Humanos de mujeres en América Latina. La pérdida de información que se sufre al no considerar proyectos de ley se equilibra con la mayor confiabilidad de las leyes sancionadas como indicador de una agenda instalada sobre el tema en cada país.

<sup>5</sup> En la tesis se suman otras dos dimensiones de análisis de contenido: los tipos de violencia visibilizados y las herramientas que se elaboran para combatirlo (castigo, prevención, atención, compensación).

Como fue mencionado en la introducción, las agendas legislativas sobre la VCM en América Latina muestran similitudes que pueden observarse cuantitativa y cualitativamente. La primera dimensión se puede visualizar a partir de un indicador básico basado en la cantidad de leyes sancionadas sobre el tema. Tomando como referencia el criterio de violencia de la Convención de Belém do Pará (1994), *“la violencia contra la mujer es definida como cualquier acción o conducta que, basada en su género, cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*, se categorizaron como tales leyes que buscan penalizar, combatir y prevenir la violencia física, sexual, psicológica y política contra la mujer, tanto en el ámbito privado como en el público. Siguiendo el criterio de PNUD-ONU Mujeres (2013), se incluyen en este conjunto a las leyes sobre trata de personas y explotación sexual, conflicto armado y seguridad pública (:20).

Los resultados muestran que todos los países que conforman el universo de referencia adoptaron leyes sobre el tema durante el período analizado (86 leyes en total) con un promedio general para la región de 5,7 leyes por año (Gráfico 1).

Gráfico 1. Leyes sobre VCM en América Latina (1999-2007).

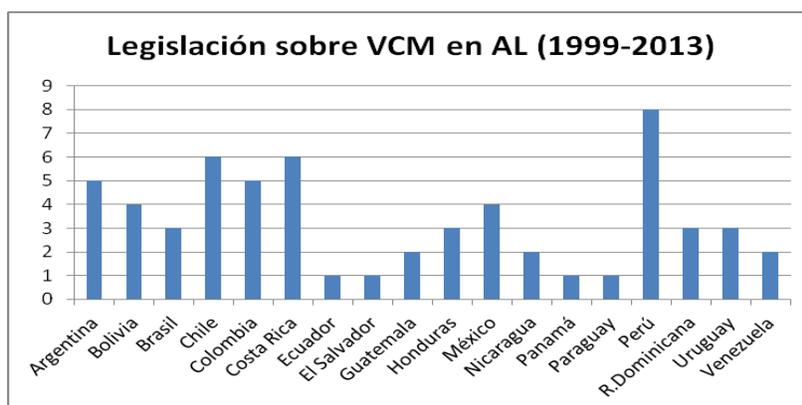


Fuente: Elaboración propia.

Desde un criterio de tipo cualitativo, se observan similitudes también en las definiciones del problema de la VCM y de las alternativas de resolución frente al mismo que emergen del análisis de contenido de las leyes. Para ilustrar empíricamente este punto, se recortaron del conjunto total de leyes aquellas que refieren específicamente al derecho de la mujer a una vida libre de violencia, entre las cuales se incluyen las leyes integrales sobre violencia en

todas sus formas, la tipificación del feminicidio y/o femicidio, la violencia sexual, la violencia política, las leyes sobre asuntos de seguridad pública y conflictos armados que refieren a mujeres y la legislación sobre trata de personas y explotación sexual, en especial de mujeres, niñas y niños. Este conjunto específico de legislación sobre VCM, que evidencia las similitudes en el abordaje de los distintos países en relación al problema, engloba 59 de las 86 leyes identificadas sobre el tema (casi el 60%) (Gráfico 2).

Gráfico 2. Leyes específicas sobre VCM en América Latina (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia.

Las similitudes en los marcos de sentido que enmarcan esta producción legislativa se analizan desde la presencia o referencia en las leyes al contexto normativo internacional y regional sobre la VCM, compuesto por los instrumentos jurídicos referidos a la cuestión elaborados –principalmente– por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). La relevancia de las convenciones, protocolos, declaraciones y acuerdos surgidos de tales organizaciones para analizar las agendas legislativas nacionales sobre VCM deviene de sus características vinculantes y de la estructura institucional que ponen en marcha para su cumplimiento. Al ser ratificados por los países miembros<sup>6</sup>, estos marcos ejercen una presión simbólica y normativa sobre la actividad de los estados nacionales y de sus

<sup>6</sup> Todos los países que conforman el estudio han ratificado los instrumentos de derecho internacional aquí señalados, con la excepción de República Dominicana con la *Convención CEDAW* (aunque ratifica el Protocolo), Chile, Honduras y Nicaragua con el *Protocolo de la Convención* y Guatemala, Honduras y Nicaragua con el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas*, especialmente mujeres y niños (UN, 2014)

parlamentos. A nivel simbólico, reinterpretan el problema de la violencia en clave de derechos humanos, reemplazando la concepción que reducía la cuestión a la violencia física y la invisibilizaba al interior de la familia o el ámbito doméstico por una definición que individualiza a la mujer y su derecho a una vida libre de violencia y discriminación en todas las esferas de su vida. Normativamente, su ratificación o firma compromete a los estados a condenar todas las manifestaciones de discriminación y violencia contra la mujer y a adoptar medidas concretas para prevenir, erradicar y sancionar estos actos (ONU, 1979; OEA, 1994).

Los principales instrumentos de este tipo sancionados en el ámbito de las Naciones Unidas son la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) de 1979, su *Protocolo Facultativo*, sancionado en 1999, y el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños* del año 2000. Estos instrumentos forman parte del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos fundamentales y su adopción constituye una obligación jurídica sujeta al análisis internacional (Spears, 2004: 187). En su Recomendación Nro. 19 de 1992, el Comité subsanó la ausencia de una definición taxativa de violencia en la redacción original de la Convención, estableciendo que la violencia contra la mujer “(...) menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención” (ONU, 1992). En los antecedentes incluidos en la resolución, el Comité instituye que la aplicación cabal de la Convención exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, revisando sus leyes y políticas con el fin de incorporar las observaciones de la misma (ONU, 1992). Con la sanción del Protocolo de la Convención, en 1999, las competencias del Comité CEDAW se ampliaron para permitir que mujeres o grupos de mujeres presenten quejas individuales ante el mismo (Spears, 2004: 105).

Otro documento de referencia sobre el tema producido en el ámbito de la ONU sobre el tema es la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* de 1993. En

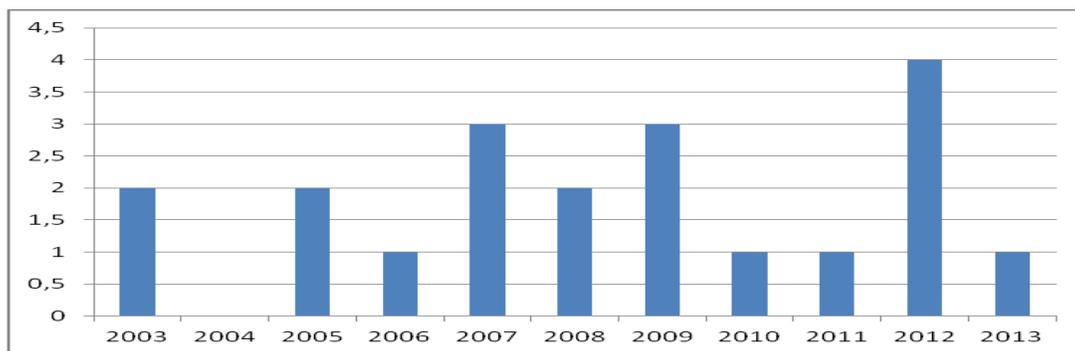
esta declaración –no vinculante- se precisa el concepto de violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (ONU, 1993). Por último, es importante mencionar el aporte que realiza la ONU a la construcción de la agenda sobre violencia con la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* (1995). Este documento establece a la sanción y prevención de la violencia contra la mujer como una de las doce esferas cruciales en la agenda mundial de igualdad de género y compromete a los estados a responder -cada 5 años- un cuestionario sobre sus avances en este sentido (ONU, 1995).

La OEA, por su parte, a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es otra de las fuentes que nutren el marco normativo sobre VCM. Este organismo generó una serie de instrumentos internacionales que se han convertido en la base normativa de un sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos (OEA, 2014). Uno de sus principales aportes en relación a la cuestión fue adoptado en 1994 con la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”*, en la cual se reconoce que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos (OEA, 1994).

El vínculo empente el marco normativo internacional y regional y la agenda de los legislativos nacionales puede apreciarse a través de la inclusión de los instrumentos aquí mencionados en las leyes sobre VCM que estos últimos sancionan a nivel local. Del total de 86 leyes sancionadas por los países de la región entre el 2000 y el 2013, en 20 de ellas, un 23 % del total, el texto de la ley refiere a uno o varios de los instrumentos normativos aquí señalados, un dato que se identifica desde el 2003 en adelante. En los siguientes gráficos se ilustra el número de leyes que incluyeron taxativamente uno o varios de los tratados jurídicos internacionales elaborados por la ONU y OEA durante el período analizado (Gráfico 3) y el detalle del/los tipo/s de instrumento/s incorporado/s (Gráfico 4). A partir de estos datos se observa -desde el 2005- la recurrencia a los instrumentos jurídicos y

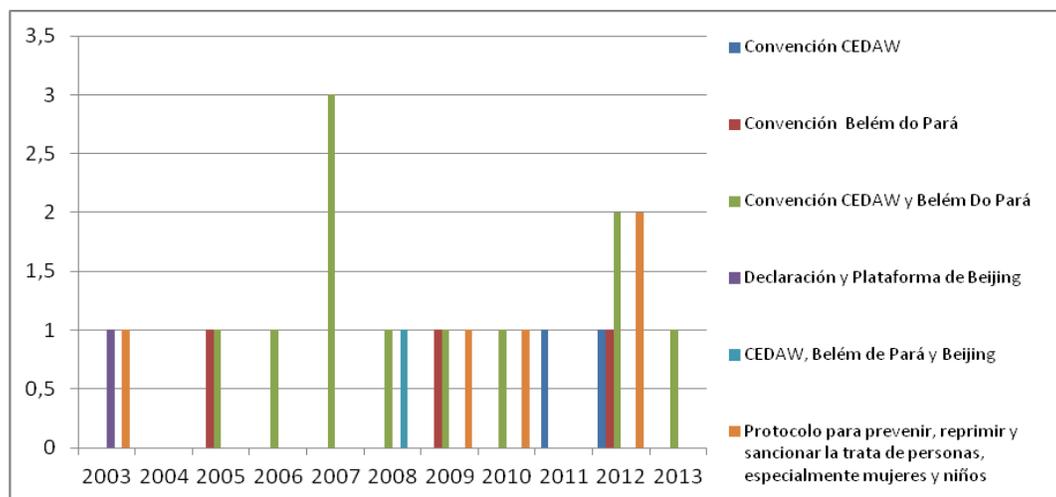
normativos internacionales y regionales como marcos de referencia para elaborar la legislación en materia de violencia contra las mujeres en los niveles nacionales.

Gráfico 3. Leyes sobre VCM con referencia explícita a instrumentos jurídicos internacionales (2003-2013).



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4. Instrumentos jurídicos internacionales incorporados en las leyes sobre VCM en América Latina (2003-2013).



Fuente: Elaboración propia.

Presentadas hasta aquí las similitudes en las leyes sobre VCM en América Latina a nivel de definiciones y marcos de sentido, nos resta desarrollar los *elementos que ayudan a*

*comprender cómo, más allá de las diferentes realidades y trayectorias de los países de la región, emergen estos patrones comunes en sus agendas legislativas sobre el tema*<sup>7</sup>.

## **1.2. Redes Promotoras Interparlamentarias (RPI)**

Nuestro argumento plantea que el proceso de construcción de las agendas legislativas sobre VCM las mujeres en los últimos 15 años en América Latina estuvo enmarcado por la existencia de una robusta red de asuntos regional alrededor del tema. Esta red se caracterizó por la participación regular de legisladoras y legisladores de distintos países, parlamentos regionales y entidades interparlamentarias, su interacción con otros actores vinculados al tema, tanto estatales como sociales y con organismos internacionales promotores de los derechos humanos de las mujeres. Estos actores y organizaciones tuvieron un papel protagónico en la estructuración y sostenimiento de una red cuyas acciones se caracterizaron por contar con una explícita orientación de influencia hacia las agendas legislativas nacionales relacionadas alrededor de la cuestión aquí analizada.

Recurriendo a los aportes de la literatura sobre redes de políticas (Silke y Kriesi, 2010; Zurbriggen, 2004; Klijn, 1998; Chaqués Bonafont, 2004) y el análisis de redes sociales (Wasserman y Faust, 1994; Menéndez, 2003), se reconstruye primero la estructura de la red interparlamentaria sobre violencia contra las mujeres desde sus principales actores y vínculos. Se identifican y desarrollan, a su vez, los mecanismos a través de los cuales se justifica la caracterización de esta red como *promotora*, mostrando cómo desde los espacios conformados por esta red se buscó activamente la visibilización de la VCM como un problema frente al cual era necesaria la acción parlamentaria, se divulgó una interpretación del mismo desde un enfoque de derechos humanos y se difundió un conjunto de sugerencias en relación a las herramientas legislativas más apropiadas para buscar resolverlo.

¿Cómo podemos caracterizar lo que *es* y lo que *hace* una red? En su ya clásico trabajo sobre redes promotoras transnacionales, Keck y Sikkink (1998) plantean que las redes

---

<sup>7</sup> Es importante aclarar que la emergencia de semejanzas en las agendas no implica asumir que todas las respuestas legislativas en relación al problema son homogéneas.

personifican elementos estructurales tanto como de agencia. Es así que cuando buscamos describir una red lo que hacemos es reconstruirla en tanto estructura. Y cuando nos preguntamos sobre lo que hace la red estamos visualizándola como un actor colectivo, con valores, intereses y metas no reductibles a los valores, intereses y metas de sus componentes tomados por separado (Keck y Sikkink, 1998:5).

Nuestra descripción de la red en tanto estructura se orienta según los conceptos y métodos de análisis del análisis de redes sociales (Wasserman y Faust, 1994). Desde esta perspectiva, una red es considerada como una estructura relacional conformada por vínculos de diverso tipo *-lazos-* que conectan entre sí a distintas unidades sociales (*nodos*), las cuales pueden ser personas, grupos u organizaciones (Menéndez, 2003:25). Tomando estos conceptos como referencia, la red promotora interparlamentaria sobre violencia contra las mujeres en América Latina se reconstruye a partir de sus nodos y sus lazos. Los primeros están representados por los actores que participan de la red. En nuestro trabajo, las unidades sociales de referencia son actores colectivos/organizacionales: parlamentos nacionales, parlamentos regionales, agencias de cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales: movimientos sociales, colectivos de mujeres y feministas, entre otros.

Como nuestro objetivo es comprender la relación entre dos niveles de análisis -las interacciones en la red y la construcción de las agendas en los parlamentos nacionales- la identificación de lazos relevantes se orientó según éstos contaran con una referencia explícita a los Poderes Legislativos nacionales. Con este criterio, se identificaron dos tipos de conexiones principales: (1) las actividades de la red con participación de legisladores/as de nivel nacional (2) los productos elaborados en el ámbito de la red con referencia a las agendas legislativas nacionales.

El primer lazo está conformado por las actividades interparlamentarias de alcance regional, continental e internacional en las cuales se produce el encuentro entre actores legislativos de distintos países y/o niveles, quienes reciben y comparten información sobre el tema, interactuando con otros actores clave en el proceso, tanto sociales como estatales. Como se mencionó anteriormente, estas actividades se caracterizan por abordar la problemática de la

violencia contra las mujeres en espacios en los cuales participan legisladoras y legisladores de parlamentos nacionales.

El segundo tipo de lazo busca reflejar los vínculos que se establecen a partir de productos que circulan en la red que hacen referencia a las agendas legislativas nacionales. Estas conexiones generan intercambios de distinto tipo (que varían desde declaraciones públicas generales hasta informes de mecanismos de seguimiento de tratados internacionales) que cumplen con dos requisitos básicos: ser documentos públicos formulados por actores relevantes de la red y expresar recomendaciones en relación a las agendas legislativas nacionales sobre violencia contra las mujeres.

Moviéndose del análisis de la red como una estructura para observar la dimensión de agencia de esta forma organizacional, Keck y Sikkink (1998) expresan que la voz de la red no es la suma de las voces de sus componentes ni puede reducirse a la voz de alguno de sus miembros, sino que es el producto de la interacción de voces que en ella se produce. ¿Cuál es y cómo se expresa, entonces, la ‘voz’ de la red interparlamentaria en relación a la violencia contra las mujeres? ¿Cómo busca la red que las ideas y propuestas que en ella circulan se traslade a las agendas legislativas nacionales sobre el tema? Una herramienta metodológica para comprender cómo la violencia contra las mujeres es entendida y articulada en el ámbito de la red es el análisis de discurso (Montoya, 2013:13). Cada uno de los lazos de la red interparlamentaria genera textos y documentos que permiten interrogar las definiciones del problema, los marcos desde los cuales se interpreta de sentido y sus efectos e implicaciones para la formulación de legislación que circulan en la red.

En relación al traslado de estos discursos desde el espacio de la red hacia los ámbitos locales, existen un conjunto de mecanismos a través de los cuales la red busca permear las agendas legislativas nacionales. Estos mecanismos pueden distinguirse en tres tipos, según la forma principal de presión que busca ejercer la red a través de cada uno de ellos: (1) mecanismos de presión simbólica (campañas, declaraciones y actos públicos); (2) mecanismos de presión cognitiva (producción e intercambio de información sobre problema y la legislación existente sobre el mismo); (3) mecanismos de presión normativa

(formulación de recomendaciones legislativas a países; instrumentos de armonización de marcos legales; guías sobre la actividad legislativa y la generación de compromisos discursivos entre actores). Estos tres mecanismos de influencia se ponen en juego, de distinta manera, tanto a través de las actividades como de los productos de la red.

### **1.2.1. La Red Promotora Interparlamentaria sobre VCM en América Latina (1999-2013)**

#### *Los lazos de la red: actividades interparlamentarias sobre VCM*

La red interparlamentaria sobre VCM es parte de una red más amplia, en la cual se abordan cuestiones relacionadas con derechos humanos de mujeres en general<sup>8</sup>. Una de las características distintivas de esta red es su cualidad interparlamentaria, ya que se configura a partir de distintos tipos de actividades en las que participan de forma constante legisladoras y legisladores. Ello no excluye la participación de otros actores sino que permite diferenciarla de la diversidad de redes que se constituyen sobre el mismo asunto. Una segunda característica de la actividad de esta red es que incluye el tema de violencia contra las mujeres de forma explícita, ya sea en su agenda, desarrollo, conclusiones o productos. Un último aspecto significativo es que el rango de sus actividad se despliega a través de distintos niveles y convoca a legisladores tanto regionales, como nacionales y provinciales o estatales.

Entre 1999 y 2013 se identificaron, en total, 211 eventos interparlamentarios en los que se abordaron temáticas relacionadas con la condición de las mujeres, sus derechos y/o equidad de género. En 119 de ellos, un 56% del total, se abordó la cuestión de la violencia contra las mujeres<sup>9</sup>. Analizada en detalle, la cifra contiene un 93 de actividades entre cuyos contenidos temáticos se identificó el de la violencia, 18 en las cuales se trabajó el tema de la trata de personas y dos encuentros en los que se abordaron ambos temas de forma conjunta. La cifra se completa con seis actividades que resultaron en declaraciones sobre estas cuestiones: cinco sobre violencia y una violencia y trata de personas.

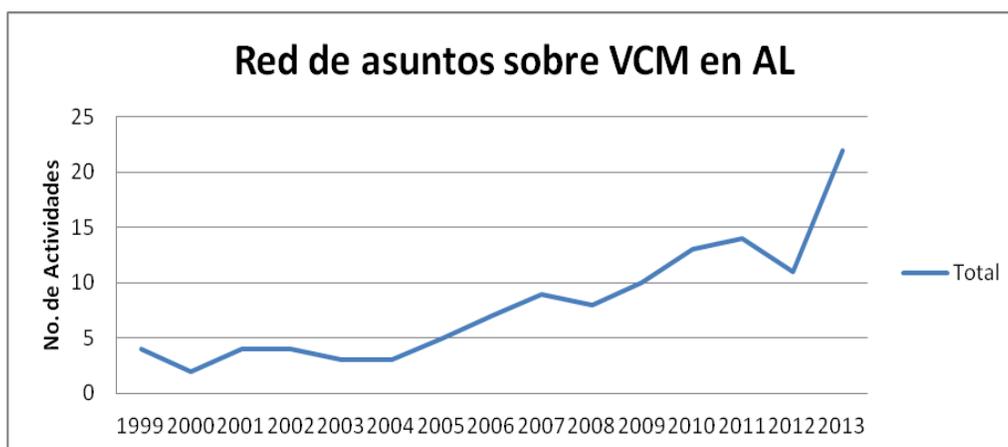
---

<sup>8</sup> Ver Rodríguez Gustá y Madera, 2013;2014.

<sup>9</sup> Se utilizó para codificar a las actividades la misma definición de violencia utilizada en el caso de las leyes.

El promedio de actividades de la red durante este período fue de aproximadamente 8 actividades por año, aunque se manifiesta cierta dispersión a lo largo del tiempo. El gráfico 5 ilustra la frecuencia de actividades de la red por año, la cual permite apreciar una tendencia positiva desde el año 2007 en adelante, con un retroceso en el 2012 que se revirtió al año siguiente.

Gráfico 5. Frecuencia de actividades de la Red interparlamentaria sobre VCM en América Latina (1999-2013).



Fuente: Elaboración propia.

Caracterizando este conjunto de actividades según su regularidad y formato, se distingue una mayoría de eventos, 82 en total, que se producen en forma regular (actividades mensuales, anuales, bianuales, etc.) y 37 encuentros de tipo especial, eventos únicos o de rasgos esporádicos o no estructurados. Siguiendo con la desagregación de las actividades, pero distinguiéndolas por tipo de convocatoria, se observa que las más frecuentes son las reuniones de los grupos parlamentarios de mujeres de los niveles regionales y continentales, así como también de las comisiones especializadas en cuestiones de género de los parlamentos regionales (Cuadro 1). Veremos más adelante cómo este dato está en estrecha relación con el tipo de organizaciones que se destacan como convocantes de la red.

Cuadro 1. Actividades de la Red de VCM según tipo de actividad (1999-2013).

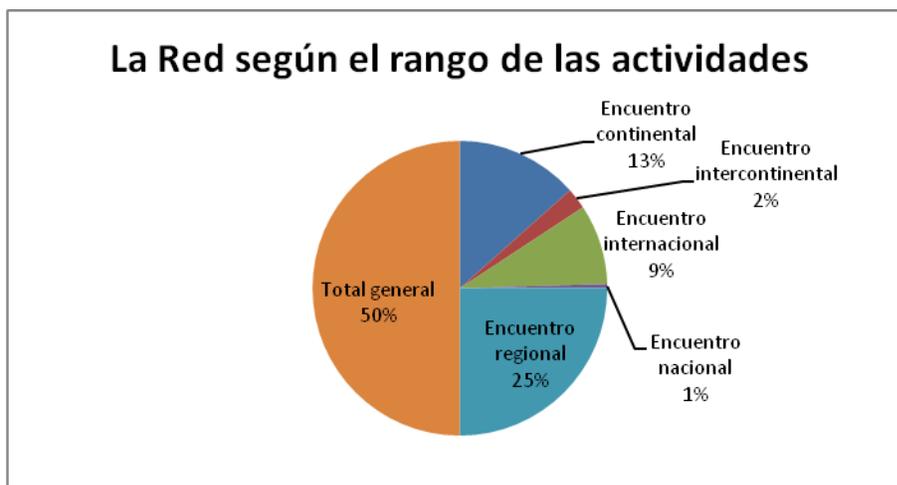
Tipo de actividad	Nro. de actividades
-------------------	---------------------

Encuentros de grupos parlamentarios de mujeres	37
Reuniones Comisiones especializadas	20
Foros	13
Encuentros de intercambio	12
Sesiones de Asamblea General	13
Conferencias	7
Conferencias y Cumbres regionales	7
Reuniones Comisión no especializada	5
Seminarios	3
Talleres	2
<b>Total general</b>	<b>119</b>

Fuente: Elaboración propia.

En relación a su alcance, se identifican actividades que van del nivel nacional al internacional. La información muestra una concentración de encuentros de la red a nivel regional y continental, seguido de eventos internacionales (Gráfico 6). Este es otro de los aspectos que resulta subsidiario de los organismos que participan en su estructuración.

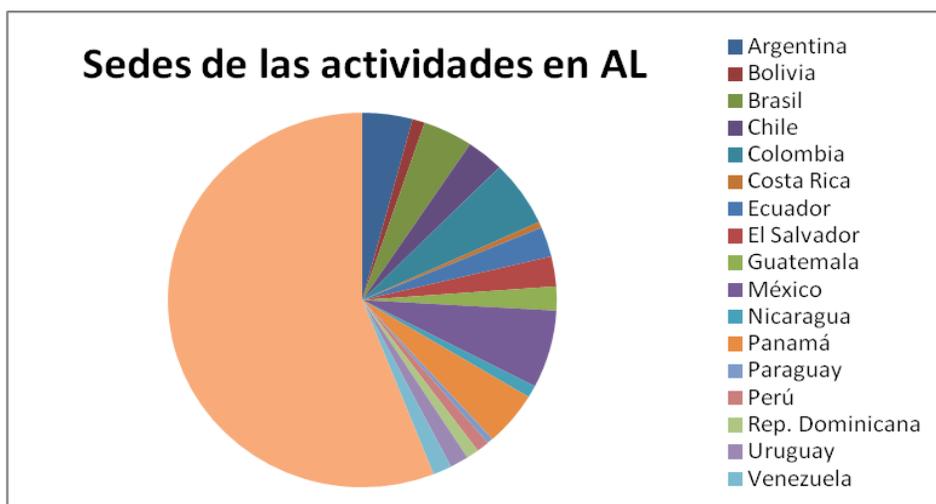
Gráfico 6. Alcance de la Red sobre VCM según rango de actividades (1999-2013).



Fuente: Elaboración propia.

Las actividades de la red tuvieron sede en 36 países de cuatro continentes (América, Europa, África y Asia). En esta dispersión geográfica, se observa una participación significativa de los países que conforman nuestro universo de referencia, destacándose los casos de Colombia (sede de 15 eventos), México (13) y Argentina y Panamá (10) (Gráfico 7).

Gráfico 7. Países de América Latina<sup>10</sup> anfitriones de las actividades de la Red sobre VCM (1999-2013).



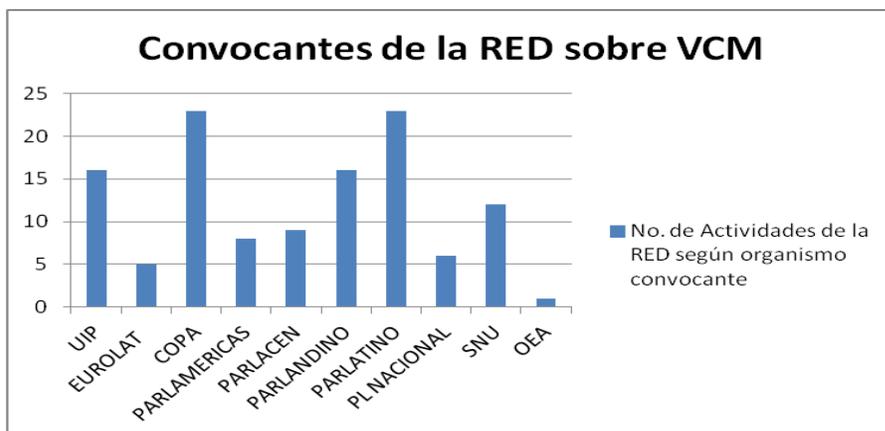
Fuente: Elaboración propia.

### *Los nodos de la red y los productos orientados a los legislativos nacionales*

Un factor clave en la existencia de una red de políticas es que existan organizaciones interesadas en sostenerla y darle regularidad a lo largo del tiempo. En el caso de la red interparlamentaria sobre violencia contra las mujeres, del análisis de las organizaciones convocantes emerge el protagonismo de los parlamentos regionales y de las entidades interparlamentarias. También se manifiesta la conexión entre la red y el contexto normativo anteriormente desarrollado, un vínculo que se expresa a través de la presencia en la estructuración de la red de los organismos internacionales que formulan, monitorean y promueven tales instrumentos: la ONU y sus agencias especializadas (SNU) y, en menor medida, la OEA (Gráfico 8).

<sup>10</sup> Recortamos aquí a los países incluidos en el estudio.

Gráfico 8. Actividades de la Red sobre VCM según sus principales convocantes (1999-2013).



\* Se consideró para este gráfico al convocante principal de las actividades.

\*\*La categoría PL NACIONAL refiere a las actividades con participación en la convocatoria de los Poderes Legislativos de nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Analizaremos primero el papel que desempeñan en la red sobre violencia los espacios legislativos supranacionales. El total de actividades sobre violencia y trata organizadas por estas organizaciones representan cerca de un 84 % del total (100 actividades). En estas convocatorias están representadas siete entidades legislativas supranacionales, con diferente peso en la estructuración de la red: las más activas son el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) (23 actividades) y la Confederación Parlamentarias de las Américas (COPA) (23). Le siguen, en orden de importancia, la Unión Interparlamentaria (UIP) (16), el Parlamento Andino (Parlandino) (16), el Parlamento Centroamericano (Parlacen) (9), ParlAméricas<sup>11</sup> (8) y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) (5).

Una mirada más en detalle hacia el interior de tales organizaciones permite apreciar que en sus convocatorias aparece varias veces reflejada la participación de la institucionalidad legislativa de género<sup>12</sup> de las mismas. Un ejemplo en este sentido es la Comisión Permanente de Equidad de Género, Niñez y Juventud (ex Comisión de la Mujer) del

<sup>11</sup> El Foro Parlamentario de las Américas (FIPA) pasó a llamarse a partir de 2011 ParlAméricas.

<sup>12</sup> La definición del concepto de institucionalidad legislativa de género abarca al conjunto de manifestaciones organizacionales especializadas que se crean en el seno de los legislativos (nacionales y supranacionales) para el tratamiento de temas relacionados con los derechos humanos de mujeres y la igualdad y equidad entre los géneros (Rodríguez Gustá, 2011; Etxebarria Arostegi, 2011).

Parlatino: de los 23 encuentros convocados por esta organización, 21 fueron convocados por esta estructura.

Otro tipo de contribución de este organismo en relación a la problematización del tema de la violencia a nivel regional se manifiesta a través de las leyes marco que elabora la institución. Desde el año 2011 se sancionaron tres leyes marco vinculadas con el tema violencia y trata orientadas a promover la armonización legislativa de los países miembros, la última de las cuales aborda el tema del feminicidio.

Cuadro 2. Leyes marco sobre violencia elaboradas por el Parlatino.

Denominación	Año de sanción	Objetivo
Ley Marco para Prevenir, Sancionar y Combatir la Trata de Personas	2011	Avanzar en los ordenamientos jurídicos de cada uno de los países que integran el Parlamento Latinoamericano, hacia un marco legal que permita generar políticas y procedimientos eficaces para prevenir este delito, tipificarlo, perseguirlo y sancionarlo; para prestar atención, protección y asistencia a las víctimas; para tener una distribución clara de facultades y competencias de las tres ramas y órdenes de gobierno y sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil; el financiamiento de las acciones y reglas básicas de equidad en esta lucha.
Ley Marco en Relación a la Prohibición de toda forma de Discriminación	2011	Establecer un marco jurídico de referencia que permita a cada Estado establecer mecanismos y procedimientos para la prevención, atención y sanción de toda forma de discriminación conforme a la Constitución Política del Estado, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y las leyes nacionales.
Ley Marco para la Protección a las Mujeres y Niñas contra la Violencia Feminicida	2012	Establecer criterios normativos a alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa en relación a la violencia contra la mujer y el feminicidio.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de COPA, la institución cuenta con la Red de Mujeres Parlamentarias, creada en 1999, la cual fue parte de la convocatoria del total de actividades sobre violencia auspiciadas por esta organización. La UIP presenta un escenario similar, con un Encuentro periódico de Mujeres Parlamentarias que da cuenta de 12 de las 16 actividades sobre violencia auspiciadas por la organización. El Parlamento Andino, que cuenta desde 2011 con una Bancada de Mujeres, ha elaborado entre el 2008 y el 2013 tres productos significativos en relación al tema, entre las cuales se destaca la mención al feminicidio en el 2011 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Decisiones y recomendaciones sobre Violencia Contra las Mujeres elaboradas por el Parlandino.

Denominación	Lugar	Año de sanción	Objetivo
Decisión 1232	Chile	2008	Exhortar a los Estados Miembros de la Comunidad Andina y a las instituciones gubernamentales de la Región Andina a trabajar de manera conjunta para afrontar y erradicar todo acto de violencia y discriminación, así como castigar el feminicidio como expresión extrema
Recomendación No. 208	Bogotá	2011	Recomendar a los Poderes Legislativos de los países miembros la incorporación del tipo penal de feminicidio en los códigos penales, para promover e implementar sanciones orientadas a asegurar y proteger la vida, la integridad física, psicológica y sexual, la salud y seguridad de las mujeres, garantizándoles una vida libre de violencia en el marco de las garantías de los derechos humanos.
Decisión No. 1319	Colombia	2013	Proponer la expedición de un protocolo andino de atención integral a víctimas de trata de personas.

Fuente: Elaboración propia.

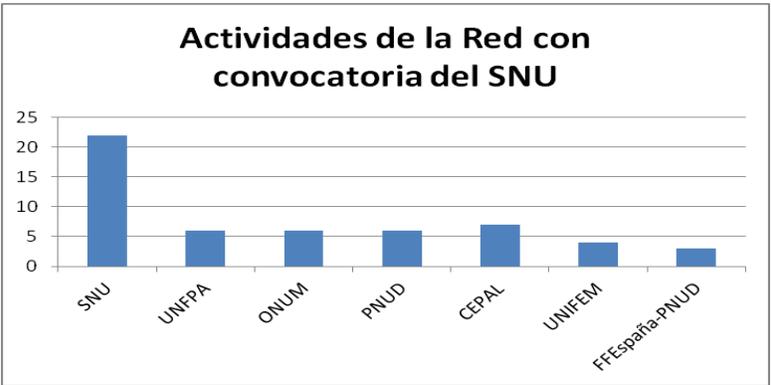
Uno de los principales aportes del Parlacen en la estructuración de la red está representado por los Encuentros anuales de Mujeres de Partidos Políticos que convoca la institución desde 1999. Este evento es coordinado por la Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia y, desde 2009, también por el Bloque de Mujeres Parlamentarias. Los nueve encuentros que trataron el tema violencia con convocatoria del Parlacen tuvieron lugar en estos encuentros o sus reuniones preparatorias.

El Grupo de Mujeres Parlamentarias de ParlAmericas, que forma parte de la institución, desde el 2003, contribuye a la formación de la red a través de sus encuentros periódicos. Entre el 2004 y el 2013, el Grupo trabajó el tema violencia en siete ocasiones. El Foro Euro-Latinoamericano de Mujeres, oficializado en el 2011 en la estructura de EuroLat, participó de tres de los cinco encuentros sobre el tema de la violencia auspiciados por EuroLat.

De esta panorama emerge como síntesis la centralidad de los espacios interparlamentarios y de su institucionalidad de género en la estructuración y sostenimiento de la red sobre violencia en América Latina. El segundo dato emergente de las características de los convocantes de la red refería al papel del Sistema de Naciones Unidas en la estructuración de la misma. Entre la ONU y sus agencias especializadas, ONU Mujeres, UNIFEM, UNFPA, PNUD y CEPAL<sup>13</sup>, el Sistema apoyó la organización de 22 actividades (un 18,5% del total) y fue el convocante principal en 12 ocasiones (10%) (Gráfico 9).

<sup>13</sup> Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM); Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Gráfico 9. Actividades de la Red sobre VCM con convocatoria del SNU y sus agencias especializadas (1999-2013).



\*Fondo Fiduciario de España y PNUD.

\*\*En 2010 ONU Mujeres fusiona cuatro componentes del SNU, entre ellos UNIFEM.

Fuente: Elaboración propia.

Al peso en términos de cantidad de eventos con apoyo del Sistema pueden añadirse los aportes cualitativos que estas actividades producen en relación a las agendas legislativas nacionales sobre violencia contra las mujeres. Un ejemplo representativo en este sentido es el de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe - actividad convocada a través de la División de Asuntos de Género de la CEPAL- y los acuerdos regionales que se firman en ocasión de las mismas. Estas Conferencias congregan, cada tres años, a representantes de los Estados miembros de la Comisión, entre las que se cuentan legisladoras y legisladores, organizaciones intergubernamentales y organizaciones académicas y de la sociedad civil. En todas las Conferencias desde el 2000 en adelante se generaron consensos con referencia explícita al tema de la VCM, destacándose en el Consenso de Quito del 2007 la incorporación de las figuras del feminicidio y femicidio (Cuadro 4).

Cuadro 4. Acuerdos regionales en relación a la violencia contra las mujeres (2000-2013).

Conferencia	Año	País anfitrión	Acuerdo regional	Compromiso de los países
VIII Conferencia Regional	2000	Perú	Consenso de Quito	Promover la aplicación efectiva de la Convención CEDAW y la Convención Belém do Pará e instar a los Estados de la región a que suscriban, ratifiquen e implementen el Protocolo facultativo de la Convención CEDAW.
IX Conferencia Regional	2004	México	Consenso de México	Adoptar medidas integrales necesarias para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas la violencia familiar, el abuso y acoso sexual, el incesto, la explotación sexual y el tráfico y trata de mujeres y niñas, la prostitución forzada, los asesinatos y las violaciones sistemáticas y la violencia en situaciones de conflicto armado.
X Conferencia Regional	2007	Ecuador	Consenso de Quito	Adoptar medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres, especialmente el homicidio de mujeres, el femicidio y el feminicidio.
XI Conferencia Regional	2010	Brasil	Consenso de Brasilia	Enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres y adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados.
XIII Conferencia Regional	2013	República Dominicana	Consenso de Santo Domingo	Hacer efectivas las políticas nacionales y locales y adoptar medidas preventivas, penales, de protección y atención para lograr la erradicación de todas las formas de violencia y estigmatización contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas mayores, indígenas, afrodescendientes, rurales, LGBT y mujeres con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia.

### *Los informes de seguimiento y las recomendaciones de los instrumentos jurídicos internacionales y regionales*

Otro aspecto central de la influencia de organismos como Naciones Unidas y la OEA sobre las agendas nacionales radica en los mecanismos de monitoreo que se generan a partir de los instrumentos jurídicos elaborados en estos ámbitos. A partir de la CEDAW, de la Convención Belém do Pará, de la Plataforma de Beijing, se establecen mecanismos de monitoreo y seguimiento de su cumplimiento, así como también comisiones de evaluación y elaboración de recomendaciones para su implementación. Estos mecanismos transforman a estos instrumentos en elementos dinámicos, en constante interacción con los niveles nacionales, que van redefiniendo y actualizando las definiciones sobre el tema y las obligaciones de los estados en relación al mismo. Al formar parte de estos sistemas de intercambio de información y recomendaciones, los países se comprometen a adoptar medidas legislativas -entre otras acciones- que garanticen los derechos instaurados por los mismos. Estas características transforman su presencia en el nivel local en un elemento de permanente influencia en relación a la sanción y perfeccionamiento de la legislación que aborda los derechos de las mujeres (García Prince, 2009: 8).

A partir de la sanción de la Convención CEDAW, por ejemplo, fue constituido el *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, organismo encargado de examinar los progresos realizados en su aplicación por los países que ratificaron la Convención. El mecanismo de rendición de cuentas establece que los Estados parte presenten -cada cuatro años- un informe ante el Comité sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención (ONU, 1979). El Comité, a su vez, puede hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de estos informes<sup>14</sup> (ONU, 2014a).

*El Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de Belém do Pará* es el instrumento generado para analizar el progreso y las tendencias en el cumplimiento de los objetivos de la Convención y facilitar la cooperación entre los Estados Parte entre sí y con el conjunto de Estados Miembros de la OEA. Constituido en el 2004, los documentos generados en este ámbito buscan no sólo evaluar y emitir recomendaciones a los países firmantes el Convenio, sino también promover el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas como medio de actualizar y armonizar sus legislaciones internas y alcanzar otros objetivos comunes vinculados a la Convención (OEA, 2004).

Estos informes y recomendaciones son considerados un lazo de la RIP ya que generan un vínculo constante entre nodos, tienen, entre sus objetivos principales la armonización legislativa a nivel nacional y promueven la circulación de información e intercambio de experiencias entre los países participantes.

#### *La red como espacio de intercambio entre actores*

La participación de actores sociales y políticos en general, incluidos miembros de los Poderes Ejecutivos y los mecanismos de género se evidencia en las distintas actividades de la red. En un 30% de las actividades se identificó la participación de actores de la sociedad civil (movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil u ONG, universidades y grupos académicos, etc.), en un 21% de los encuentros se consignó la presencia de actores

---

<sup>14</sup> Se han emitido hasta la fecha un total de 25 recomendaciones generales (ONU, 2014a).

políticos (partidos políticos y ex legisladoras/es, principalmente) y en un 25% la presencia de actores estatales (miembros del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial). Si se cuentan sólo los mecanismos de género, estas agencias participaron en aproximadamente un 12% del total de eventos. Otro dato significativo es que la red no es exclusivamente femenina: las actividades con participación de varones alcanza al 40% del total, superando ampliamente a las actividades sólo de mujeres, que representan el 28,5% del total<sup>15</sup>.

En relación a la presencia de legisladoras y legisladores nacionales en las actividades de la red, puede observarse en el Gráfico 10 la frecuencia de la misma según su país de origen. Los 18 países de América Latina que conforman el universo de referencia de este estudio estuvieron representados –a través de sus legisladoras/es- en al menos una actividad de la red a lo largo del período analizado, destacándose los casos de México, cuyos legisladoras/es participaron de 59 actividades de la Red, seguido de Argentina, con representación en 45 de estos eventos y Uruguay, con delegaciones identificadas en 40 oportunidades.

Gráfico 10. Frecuencia de actividades de la Red sobre VCM con participación de legisladoras y legisladores nacionales, según país de origen (1999-2013).



Fuente: Elaboración propia.

<sup>15</sup> No se contó con información en todos los casos, por lo que ambas cifras representan el piso de participación de cada uno de estos grupos.

## **2. Vínculos entre la actividad de la red y las agendas legislativas nacionales**

Se analiza en este apartado cómo, contemporáneamente a su participación en la red, los Poderes Legislativos de América Latina incorporaron este problema en sus agendas, el tipo de definiciones que enmarcaron sus acciones y las herramientas que se formularon para combatirlo. Se buscará demostrar así la afinidad entre la densidad y contenidos que circularon en la red y aquellos que circularon en las agendas legislativas nacionales, buscando caracterizar la sinergia positiva entre ambos procesos en tanto afinidad –y no causalidad directa- de un proceso en relación al otro.

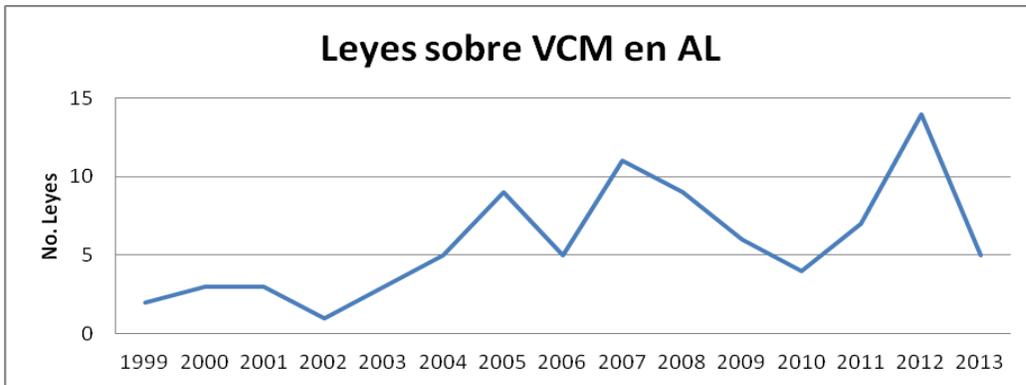
Interpretando más en detalle los datos del gráfico 5, en el cual se ilustró el número de actividades de la Red y su tendencia ascendente a lo largo del período, puede observarse que desde el año 2000 en adelante el número de actividades nunca fue menor a tres encuentros anuales. Si analizamos la evolución desde el comienzo del período, puede apreciarse que en el 2001 hubo un pico de 6 eventos, número comenzó a incrementarse hacia el 2005 y a estabilizarse en un piso de seis eventos anuales. Desde el 2007 la tendencia muestra un patrón ascendente, llegando a un pico de 14 eventos en el 2011, bajar a nueve en el 2012 y duplicar este número en el 2013.

Si nos proponemos establecer la relación entre esta tendencia con la que muestra la actividad legislativa de los países en relación a la sanción de legislación sobre violencia y trata<sup>16</sup>, puede observarse que los Parlamentos que conforman la muestra sancionaron leyes relacionadas con el tema a lo largo de todo el período analizado. Se producen picos en el 2005 (nueve leyes), 2007 (11) y 2012 (14) (Gráfico 11).

Gráfico 11. Frecuencia de Leyes sobre VCM sancionadas en América Latina entre 1999 y 2013.

---

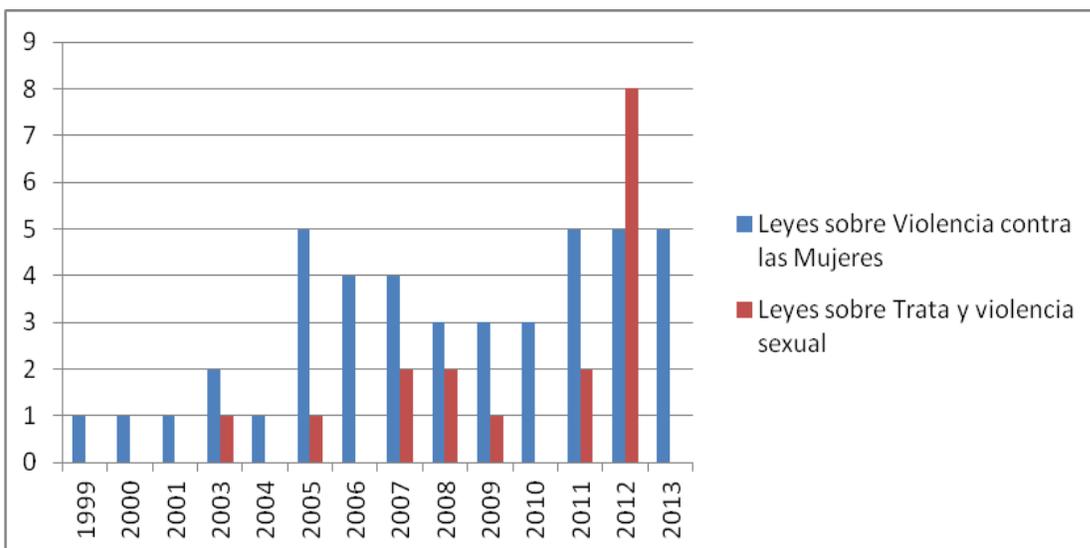
<sup>16</sup> Se toma aquí la categoría amplia de legislación sobre violencia.



Fuente: Elaboración propia.

Si de este conjunto amplio de leyes se recorta la legislación denominada de segunda generación, aquí definida como leyes específicas, podemos apreciar que la inclusión de estos temas en la actividad legislativa se estabiliza desde 2005 en adelante en una frecuencia de entre tres y cinco leyes por año. La legislación sobre trata de personas y explotación sexual, con menor presencia en las agendas temáticas de la Red, muestra un patrón menos estable que las de VCM, que varía entre años en los que no se registra actividad y un pico de ocho leyes sancionadas en el 2012 (Gráfico 12).

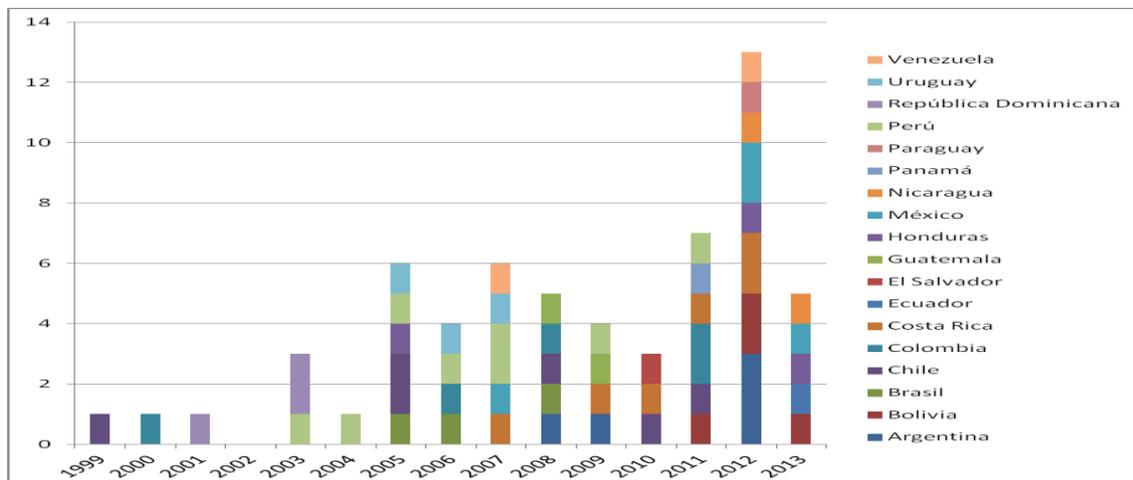
Gráfico 12. Leyes sobre VCM y Trata de personas (2da. Generación) (1999-2013).



Fuente: Elaboración propia.

A modo de cierre, el Gráfico 13 muestra la actividad legislativa en relación a este tema a lo largo del período analizado según los países de la muestra. Se destacan los casos de Perú con ocho leyes sancionadas (en su mayoría de hostigamiento sexual), Costa Rica y Chile con seis, Argentina y Colombia con cinco y México y Bolivia con cuatro<sup>17</sup> (Gráfico 13).

Gráfico 13. Leyes de segunda generación sobre VCM en América Latina según país (1999-2013)



Fuente: Elaboración propia

## **Conclusiones**

El principal aporte de nuestro trabajo a la discusión sobre la construcción de agendas legislativas sobre derechos de mujeres radica en la demostración empírica, a través de la cuestión de la violencia contra las mujeres, de la sinergia positiva entre la existencia de una red promotora interparlamentaria sobre la cuestión y la producción legislativa de los países que participan en ella, un vínculo que se manifiesta tanto en la afinidad entre los valores, ideas y normas que circulan en la red y el contenido de las leyes como también en la densidad de este tipo de leyes en los últimos 15 años.

Los dos tipos de vínculo que las hipótesis anticipaban capturar se confirmaron con los datos disponibles. Se ilustró empíricamente la afinidad existente entre la densidad de lazos de la

<sup>17</sup> Para un detalle de estas leyes ver el Anexo correspondiente.

Red y la actividad legislativa sobre el tema a nivel nacional, y se logró establecer una afinidad entre los contenidos sustantivos que circularon en la RPI y el de las leyes. Se identificaron, asimismo, eventos significativos en este proceso, como los consensos regionales, las leyes marco y las recomendaciones de los parlamentos regionales sobre el tema, todo lo cual contribuyó a construir una narrativa *causalmente ordenada* de los fenómenos analizados.

Tales conexiones no deben llevarnos, sin embargo, a confundir afinidades entre procesos con causalidades lineales. A pesar de contar con un conjunto de indicadores para poder establecer el impacto de la red sobre las agendas, la multiplicidad de factores de nivel doméstico que influyen en los tiempos y contenidos de la actividad parlamentaria de cada país nos imponen la cautela de diseñar una aproximación en clave de afinidades más que de causalidad entre los fenómenos analizados.

Nuestra apuesta teórica y metodológica, en ese sentido, no radica en formular explicaciones lineales o deterministas sino en demostrar empíricamente la afinidad entre la densidad y contenido de las interacciones de la red y de las agendas legislativas sobre el tema, construyendo una narrativa creíble y confiable que dé cuenta de los mecanismos a través de los cuales se produce la (mutua) influencia entre ambos fenómenos.

### **Referencias bibliográficas**

Acuña, Carlos y Chudnovsky (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Los bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la política argentina*, Siglo XXI Editores.

Alonso Guillermo V. (2007) “Elementos para el análisis de capacidades estatales”. En Alonso, Guillermo V. (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo: Buenos Aires.

Brush, Lisa (2002) *Changing the Subject: Gender and Welfare Regime Studies*, Social Politics Summer.

Chaqués Bonafont, Laura (2004) *Redes de políticas públicas*, CIS: Siglo XXI de España

Editores.

Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith y Ross, Mark H. (1976) "Agenda Building as a comparative political process". En *The American Science Review*, vol.70.

Etxebarria Arostegi, Ane (2011) "Bancadas, comisiones y unidades técnicas de igualdad: Rutas para institucionalizar el trabajo legislativo por la igualdad en América Latina", Área Práctica de Género del RSCLAC, PNUD.

Fernós, María Dolores (2010) "National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region". En *Serie Mujer y Desarrollo* 102. CEPAL: Santiago de Chile.

García Prince, Evangelina (2009) "Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres". En *Género, Democracia y Derechos Humanos*, Caracas, Venezuela.

Garita Vílchez, Ana Isabel (s/f) *La Regulación del Delito de Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe*, Consultoría de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, Naciones Unidas.

Guzmán, Virginia (2001) "La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis". En *Serie Mujer y Desarrollo* 32, CEPAL: Santiago de Chile.

Hecló, Hugh, (1996) "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo". En Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa: México.

Keck Margaret and Sikkink Kathryn (1998) *Activist beyond borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press.

Klijin, E. (1998) 'Policy Networks: An Overview'. In Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London.

Menéndez, Luis Sanz (2003) *Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes*, Apuntes de Ciencia y Tecnología, N° 7, junio de 2003.

OEA (2014) *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los Derechos de la Mujer* [en línea]. [consulta: 13 de febrero 2014]. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/women/Mujeres98/Capitulo1.htm>>.

ONU (2014a) Recomendaciones CEDAW [en línea]. [consulta: 24 de febrero 2014]. Disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>>.

ONU (2014b) Ratificación de Tratados [en línea]. [consulta: 13 de febrero 2014]. Disponible en: <[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en)>.

PNUD-ONU Mujeres (2013) *El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2011) *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.

Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy (2013) “Girando el enfoque de la representación sustantiva: la agenda legislativa y el campo organizacional en derechos humanos de mujeres en América Latina”, mimeo.

Spears, Suzanne A. (2004) “El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, IIDH: San José, C.R.

Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2012) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*, Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia: Medellín.

Tilly, Charles (1995) “To Explain Political Processes”. In *American Journal of Sociology*, No.100 (6), pp. 1594-1610.

Uña, Gerardo; Lupica, Carina y Strazza, Luciano (2009) “Think tanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44, Caracas.

Wasserman, Stanley y Faust, Katherine (1994), Social Network Analysis. Methods And Applications, Cambridge University Press, Cambridge.

### **Documentos citados**

ONU (1979) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

ONU (2000) Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

ONU (1993) Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

ONU (1995) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

ONU (1992) Recomendación Gral. No.19.

OEA (1994) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”.

OEA (2004) Estatuto del MESECVI.

### **Sitios web consultados**

- Parlamentos regionales y organizaciones interparlamentarias

<http://www.parlacen.int/>

<http://www.parlatino.org/>

<http://www.parlamentoandino.org/>

<http://www.copa.qc.ca/esp/>

<http://www.ipu.org/english/home.htm>

[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/menu\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/menu_es.htm)

- Organizaciones internacionales y regionales

<http://www.unwomen.org/es/>

<http://www.oas.org/es/cim/>

<http://www.cepal.org/mujer/>