

# **El régimen de género en las estrategias políticas a favor y en contra de los procesos de despenalización de aborto en Centroamérica**

## **(Guatemala, El Salvador y Nicaragua)**

Por: Jeraldine del Cid

### **Introducción**

Esta ponencia presenta algunos hallazgos de la Tesis doctoral: “Régimen de género y políticas sobre aborto en Centroamérica: Los procesos de construcción de agenda en las asambleas legislativas” que recién defendí en la FLACSO México. Persigo alcanzar tres objetivos principales. El primero, identificar las estrategias políticas y de políticas que operan en los procesos de construcción de agenda para la despenalización de aborto en Centroamérica. El segundo, identificar los sesgos institucionales y no institucionales que aplican los actores gubernamentales ante las demandas de despenalización del aborto en Centroamérica. Y, el tercero, identificar si el régimen de género es un elemento presente en las estrategias a favor y en contra de la despenalización, así como un factor explicativo de la estabilidad de la regulación prohibitiva en Centroamérica.

Es necesario ubicarnos contextualmente partiendo de caracterizar a Centroamérica como la región con el mayor rezago legislativo en materia de legalización del aborto

(CEPAL, 2011), este se ha regulado prohibitiva o restrictivamente y no se observan cambios hacia la despenalización. Por el contrario, El Salvador y Nicaragua lo penalizaron sin excepciones en las reformas al código penal (1997 y 2006 respectivamente), mientras que Guatemala ha mantenido una sola causal despenalizada (aborto terapéutico) que enfrenta serias dificultades para su aplicación.

A pesar de que la estructura política no favorece la posibilidad de despenalizar, las promotoras de la legalización desarrollan estrategias en las que logran coaliciones promotoras con los actores gubernamentales para intentar despenalizar algunas causales. En El Salvador se presentaron dos iniciativas de ley, una para despenalizar cuatro causales de aborto, otra para despenalizar dos. En Guatemala se presentó una iniciativa para la protección integral de las niñas víctimas de violencia sexual y pretendía despenalizar el aborto en casos de niñas, menores de 15 años que a consecuencia de una violación, enfrentaran un embarazo. En Nicaragua se promovió la despenalización de la causal de salud mental y física de la mujer. Sin embargo, las alianzas que están en contra han logrado una mayor influencia en la arena estatal, lo cual se asocia a la relación histórica entre Estado e Iglesias.

En ese sentido, esta ponencia busca responder a la pregunta orientadora ¿qué estrategias aplican las coaliciones a favor y en contra de la despenalización en los procesos de construcción de agenda en Centroamérica?

## **Marco teórico**

Esta pregunta se responde con un marco analítico desde el cual se reflexiona sobre los hallazgos empíricos encontrados, que se fundamenta en la teoría de construcción de agenda (Sabatier, 2007; Birkland, 2007; Majone, 2008) analiza la interdependencia entre la política y las políticas en los procesos de toma de decisiones. Lo cual, ante un asunto como el aborto, requiere de un marco analítico que se complementa con una perspectiva feminista, que identifica que el Estado, sus instituciones y quienes toman decisiones no son neutrales (Flammang, 1997), y que opera un “régimen de género”, como un sistema complejo de relaciones a distintos niveles, que implica el orden social a gran escala, en el que se establecen posiciones respecto al carácter y comportamiento de las personas, en función de su sexo (Connell, 1987).

La categoría analítica de régimen de género en las políticas se define como el entramado de concepciones y prácticas de políticas sobre lo femenino y lo masculino como fenómenos sociopolíticos, definidos desde el ámbito mismo de la política (Connell, 1987 en Quintana, 2018, p. 144). Todo lo cual se instituye en las políticas y se establece una dinámica de producción y reproducción de dichas concepciones y prácticas. Esta construcción sociocultural del sexo y del género, es también sociopolítica, ya que se instituye en un proceso complejo de interrelación entre instituciones como el Estado, la Familia, las organizaciones sociales (Connell, 2002). Dicho proceso determina y constituye el régimen de género; el cual constituye, fundamentalmente, un conjunto de ideas sobre el comportamiento sexual que se les atribuye a las personas en función del sexo biológico de éstas. En

ese sentido, el régimen de género dominante en un Estado, se institucionaliza en sus políticas. Un ejemplo es cómo se aborda jurídicamente la práctica del aborto. Nos concentramos en el nivel del régimen referido al proceso de las políticas públicas y que busca analizar las dinámicas desiguales de género en el espacio público. Por tanto, se parte de la idea según la cual

Por la misma naturaleza del Estado (patriarcal) y su trascendental rol en el proceso de las políticas en el sentido que le da Skocpol (2002), resulta necesario examinar críticamente estos regímenes instaurados en las políticas, explícita o implícitamente, en aras de minimizar o evitar sus efectos negativos en la situación de género. Como afirman Schofield y Goodwin (2006), el estudio de estos regímenes, que circulan a través del proceso de políticas, permite analizar los diferentes arreglos de género que operan según los sectores de la esfera pública (Quintana, 2018, p. 144)

## **Metodología**

El mecanismo metodológico para identificar este proceso, es el análisis de discurso en el contenido de instrumentos legales (Fasio, 1999) y en las narrativas de actores que se involucran en los procesos que fueron entrevistados para esta investigación. Un total de 82 entrevistas realizadas a tomadores de decisión, organizaciones promotoras de la despenalización, organizaciones promotoras en contra de la despenalización, líderes religiosos, líderes de opinión y organismos interacionales en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. De esta manera, se identifican los marcos de significado que enmarcan sus estrategias y, además, por medio del análisis de

redes sociales, se identifican las coaliciones a favor y en contra, para evidenciar la articulación de actores de poder sus estrategias.

### **Estrategias políticas y de políticas a favor**

Las promotoras de la demanda por la legalización del aborto desarrollan estrategias en las que logran coaliciones promotoras con los actores gubernamentales; todo lo cual se logra por medio de múltiples tipos de movilización social, incidencia política y acciones de comunicación, entre otras. Durante las últimas dos décadas, los intentos de cambio han alcanzado a posicionar la demanda por la despenalización del aborto en la agenda pública y en algunos espacios de la agenda formal, tales como la agenda sistémica e institucional. Sin embargo, no han alcanzado la agenda de decisión y, por tanto, no se ha presentado un cambio en las políticas restrictivas del aborto que tienda a despenalizar causales o excepciones al aborto.

Estas organizaciones incluyen en su discurso elementos que se alinean con el marco de significado del sistema internacional que promueve los derechos humanos -en general- y los derechos de las mujeres -en particular-. De tal cuenta, las organizaciones de mujeres, en alianza con organismos y organizaciones internacionales, han tratado de impulsar la demanda por la despenalización; todo lo cual da como resultado la construcción de coaliciones promotoras de políticas que actúan conjuntamente en alianzas internas con otras organizaciones de derechos humanos, así como con funcionarios y funcionarias de entidades del Estado, en los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

## **Estrategias políticas y de políticas en contra**

Han surgido organizaciones locales que han desarrollado estrategias de resistencia al cambio. Sus nodos de articulación son claros: alianza con actores de poder que se involucran en el proceso, tales como las iglesias. Allí destacan, particularmente, la Católica representada por la jerarquía local en la Conferencia Episcopal de cada país y la Iglesia Evangélica, particularmente las tendencias Pentecostal y la Neopentecostal. Valga resaltar, como nota particular, que en muchas ocasiones estos actores transfiguran sus fronteras entre organizaciones civiles y tomadores de decisión, han desarrollado estrategias de secularización y cabildeo que conllevan a considerar teóricamente un concepto que denota su activismo más allá de la sola reacción para la resistencia a las demandas y estrategias de la coalición promotora. En suma, las alianzas que están en contra de la despenalización tienen mayor influencia en la arena estatal; todo lo cual está asociado a la relación históricamente estrecha entre Estado e Iglesias en estos contextos. El resultado es evidente: una política anti aborto vigente y estable en las últimas décadas que da pocos visos de modificarse a favor de medidas menos criminalizantes y punitivas, orientadas a la solución efectiva de la problemática.

## **Sesgos institucionales y no institucionales que aplican los tomadores de decisión**

Las dinámicas desarrolladas, se materializan en la agenda de decisión en la arena estatal por medio de un mecanismo de selectividad contingente. Nuestro argumento plantea la necesidad de contemplar el lugar que ocupan no sólo los arreglos institucionales para posibilitar o no que una ley sea modificada, sino además

comprender el lugar que ocupan una serie de elementos de orden simbólico y cultural presentes en las instituciones que refuerzan o facilitan transformaciones en la política y las políticas. Este mecanismo se expresa en los “sesgos”, que son considerados por la teoría de agenda como las barreras que impiden a un asunto que ya está en la agenda pública adquirir atención en la arena estatal. De manera que hay asuntos que se posicionan rápidamente y otros que enfrentan dichos sesgos. Es en este proceso que se activan las dinámicas de poder más complejas. Este elemento teórico conceptual podría explicar los mecanismos por los cuales la demanda de política (despenalización de causales de aborto) planteada por las promotoras, alcanza o no la atención en la agenda decisión. Consecuentemente, se propone que es en la aplicación de los sesgos donde se identifica la interrelación entre en la política y las políticas para el proceso de construcción de agenda.

Además, se diferencia entre los sesgos institucionales y los no institucionales. Los primeros, impiden, en mayor o menor medida, la existencia de ventanas de oportunidad para posicionar las iniciativas de modificación a una ley específica en el campo de la agenda de decisión. En nuestro caso específico los sesgos institucionales se materializan en la Constitución Política, así como en la legislación penal vigente; allí la nota predominante es criminalización y penalización. Con los segundos, se produce una entremezcla entre diferentes estrategias de poder y multiplicidad de recursos simbólicos y discursivos donde los actores oficiales operan mecanismos de cierre o apertura en el proceso de toma de decisiones. Estos se configuran a partir del régimen de género dominante. En este plano, como ya se ha planteado, a las mujeres se les asigna un rol de madres y cuidadoras que, en lo concerniente, se traduce en constructos simbólicos que estigmatizan la interrupción voluntaria del embarazo y a quienes lo ejercen.

## **Conclusión: el régimen de género como elemento presente en las estrategias de las coaliciones involucradas**

El desplazamiento analítico propuesto y el marco analítico diseñado permiten comprender, de manera central, que el contexto de los procesos de construcción de agenda en los que se busca reformar la legislación vigente respecto al aborto en Centroamérica presenta dinámicas de diversa índole. Marco en que nuestro argumento indica que el régimen de género constituye las prácticas, subjetividades y discursos de los actores e instituciones involucradas en el proceso de construcción de agenda para la demanda por la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en los tres países objeto de estudio. Contexto en que es factible señalar que, si bien hay varios regímenes de género en disputa en cada unidad social, ha predominado y resultado dominante, aquel que asigna a las mujeres un rol social y cultural de madres y cuidadoras. Así también el que valora la vida del *nasciturus* por encima incluso de la vida de la mujer que, por condiciones de diversa índole, opta por interrumpir el desarrollo del mismo.

Consecuentemente, la política pública tiende a concebir el aborto como un crimen que debe ser penalizado; todo lo cual implica que no existe una estructura de oportunidad política y legal favorable para impulsar reformas en la materia. Esto es, el régimen de género dominante constituye una serie de sesgos que, a su vez, instituyen diversos mecanismos de cierre que limitan la posibilidad de reformar las políticas públicas que criminalizan a las mujeres que han ejercido la interrupción voluntaria del embarazo.



No obstante, aunque esta ponencia analiza la evidencia empírica de que en estos contextos prevalece la resistencia al cambio hacia la despenalización de algunas causales de aborto, al observar estos mecanismos con una mirada histórica, es de resaltar que nos encontramos ante los primeros logros en la construcción de procesos de construcción agenda que instalan la discusión en las Asambleas Legislativas.

## Bibliografía

Birkland Thomas A. (2007) “*Agenda Setting in Public Policy*” en Fisher F., Miler G. y Sidney

M. (2007) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods.* USA. CRC Press

CEPAL (2011) “Una mirada analítica a la interrupción del embarazo en países de Iberoamérica y El Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL - Serie Mujer y desarrollo N° 110

Connell, R. (1987). “Gender Gender & power”. California, Standford University Press

Facio, A. (1999). “Metodología para el análisis de género del fenómeno legal”, en Alda Facio y Lorena Frías (Editoras), *Género y Derecho*, Santiago de Chile, Ediciones LOM, 1999, pp. 99-136.

Flammang, Janet. 1997. *Women’s Political Voice: How Women Are Transforming the Practice and Study of Politics*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

Majone, Giandomenico (2008) “Agenda Setting” en Goodin, Robert; Moran, Michel; Rein, Martin (2008) “*The Oxford Handbook of Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Quintana, D. (2016). *Régimen de género en las políticas públicas de educación superior*. En, Blázquez, N., Fernández, L., & Meza, L. (coords.), Políticas públicas en Educación, Ciencia y Tecnología con perspectiva de género. Cuaderno de trabajo 2. México: CEIICH- UNAM.

Sabatier, P. (2007). "The Need for Better Theories", in Paul Sabatier (ed.). *Theories of the policy process*. USA: Westview. Second edition.