

Emilio Lehoucq*

Universidad de los Andes (Bogotá D.C., Colombia)

emiliolehoucq@gmail.com

**Constitución de 1991, Ley de Cuotas y
movimiento feminista: el papel del derecho en
la generación de estructuras de movilización****

*1991 Colombian Constitution, Quota Act,
and feminist movement: the role of law in the emergence
of mobilizing structures*

*Constituição de 1991, Lei de Cotas e movimento
feminista: o papel do direito na geração de estruturas
de mobilização*

Artículo de investigación: recibido 30/5/2016 y aprobado 5/12/2016

* Abogado summa cum laude de la Universidad de los Andes y estudiante de la maestría en derecho de la misma universidad. Sus intereses de investigación son derecho y movimientos sociales, política judicial y género y sexualidad. Actualmente es asistente de investigación de Isabel Cristina Jaramillo y está escribiendo un artículo sobre la movilización legal del movimiento trans para liberalizar la regulación legal de la identidad de género y un artículo en co-autoría sobre la trayectoria institucional de la Corte Constitucional.

** Este artículo es fruto de una investigación realizada en el marco del curso sobre derecho y movimientos sociales y en el marco del Concurso Cavalier de Artículos de Investigación Jurídica del 2015, en donde obtuvo el primer puesto.

Resumen

Este artículo muestra lo poco teorizada que ha sido la relación entre el derecho y las estructuras de movilización de los movimientos sociales. Para avanzar en esta línea, propone una hipótesis sobre cuál fue el impacto de la Constitución de 1991 en el movimiento feminista. A través del estudio de caso de la campaña en torno a la Ley de Cuotas, se propone que el impacto más importante fue la creación de estructuras de movilización que le dieron un nuevo aire.

Palabras clave: Movimiento feminista; Constitución Política de 1991; derecho y movimientos sociales; teoría de movimientos sociales; movilización legal.

Abstract

This paper highlights how little conceptualization there is on the relationship between the use of legal mobilization and social movements' mobilizing structures. To contribute to such theorization, it proposes a hypothesis of the impact of the 1991 Colombian Constitution on the feminist movement. Through the case study of the campaign around the Quota Act, it argues that the most important impact was the generation of meeting arenas for the emergence of new mobilizing structures.

Keywords: Colombian feminist movement; Colombian Constitution of 1991; law and social movements; social movement studies; legal mobilization.

Resumo

Este artigo mostra o quão pouco tem sido teorizada a relação entre direito e estruturas de mobilização dos movimentos sociais. Para avançar nesta linha, propõe-se uma hipótese sobre o impacto que a Constituição de 1991 teve no movimento feminista. Através do estudo de caso da campanha em torno da Lei de Cotas, propõe-se que o impacto mais importante foi a criação de estruturas de mobilização que lhe deram um novo ar.

Palavras-chave: Movimento feminista; Constituição Política de 1991; direito e movimentos sociais; teoria de movimentos sociais; mobilização jurídica.

Introducción

La academia legal colombiana ha dedicado esfuerzos importantes al análisis de la relación entre la movilización social y el derecho colombiano post-1991 (Jaramillo, 2005; Guzmán & Molano, 2012, Lemaitre, 2009; Jaramillo & Alfonso, 2008; Rodríguez & Rodríguez, 2010; García, 2014; Uprimny & García, 2004). Este artículo busca contribuir a esta literatura. Para ello, analiza una de las movilizaciones feministas más importantes después de la Constitución de 1991, con el objetivo de proponer una hipótesis sobre cuál fue el impacto de la Constitución en el movimiento feminista colombiano. La hipótesis que se propondrá es que el impacto más importante a nivel de meso-movilización fue la creación de estructuras de movilización que le dieron un nuevo aire al movimiento feminista.

Este movimiento existe en Colombia desde hace más de medio siglo, pero sólo hasta comienzos de los noventas entró en su etapa legalista. Dicho proceso estuvo marcado en Colombia por la Constitución Política de 1991, que sirvió como escuela a un movimiento que posteriormente se entregaría de lleno a la movilización legal. Se trata de una acción política variada, pero un eje conductor ha sido la lucha por la participación política de las mujeres. Por esto, el estudio de caso a través del cual se propone la hipótesis expuesta previamente es la movilización del movimiento feminista en torno a la Ley de Cuotas. Para conseguir los datos, se realizó un análisis cualitativo de proyectos de ley, de gacetas del Congreso de la República, de un expediente judicial, y de tres entrevistas semi-estructuradas a profundidad.

Al impulso constitucional de 1991 le siguieron once intentos de proyectos de leyes de cuotas, pero sólo fue hasta el 31 de mayo 2000 que fue sancionada la Ley 581, que ordena la participación de treinta por ciento de mujeres en ciertos cargos de la administración pública. El movimiento feminista buscó la promulgación de la Ley de Cuotas desde 1991, y se ha movilizó por su efectiva implementación hasta hoy. Durante los noventas, las activistas siguieron una incipiente labor de cabildeo. Desde la sanción de la Ley 581, el movimiento ha desarrollado una estrategia de litigio. Lo que busca proponer este artículo es que las estructuras de movilización a partir de las cuales se hizo la campaña en torno a la Ley de Cuotas fueron un efecto de la Constitución Política de 1991.

Ahora bien, esta tesis particular sobre el impacto de la Constitución Política de 1991 en el movimiento feminista tiene que ver con una tesis teórica más amplia. Esta tesis interviene en la literatura sobre movilización legal (McCann,

1994, 1991, 2004, 2006; Epp, 1998; Scheingold, 2008; Vanhala, 2010; Andersen, 2008; Lemaitre, 2009; Lemaitre & Sandvik, 2015; Albarracín, 2009). Esta literatura, por la tradición teórica en la cual apareció, sigue enfocada en la pregunta por la utilidad del derecho para el cambio social y los movimientos sociales (Levitsky, 2015). El problema de este enfoque es que ha generado un afán por responder dichas preguntas más que por conceptualizar de formas más precisas las condiciones en las cuales los movimientos sociales recurren al derecho, cómo esto impacta su trayectoria, y cuándo es usado de manera exitosa, i.e., consiguiendo los cambios legales que se persiguen.

Desde la teoría de movimientos sociales hay dos vías para empezar a dar respuesta a estas preguntas. Por un lado, la literatura sobre marcos de acción ha visto el rol del derecho como marco (Tarrow, 2011, 146; Snow & Benford, 1992; Lemaitre, 2009, 358-359). Por otro lado, la literatura sobre oportunidades legales, influenciada por el modelo del proceso político, ha empezado a teorizar la forma como el derecho abre ventanas para la movilización social (Hilson, 2002; Vanhala, 2012; Wilson & Rodríguez Cordero, 2006; Evans Case & Givens, 2010; de Fazio, 2012; Andersen, 2008). Este artículo busca resaltar otra vía para teorizar el rol del derecho en la movilización social a partir de la teoría de movimientos sociales.

Partiendo de la hipótesis de que uno de los efectos más importantes de la Constitución de 1991 en el movimiento feminista fue la apertura de “arenas de reuniones”, en las cuales se crearon estructuras de movilización que le dieron un nuevo aire al movimiento feminista, este artículo propone que uno de los roles del derecho es la generación de estructuras de movilización. De manera más general, el derecho, a veces, abre espacios en los cuales se coordinan acciones y toman decisiones entre redes y organizaciones. Al abrir estos espacios, el derecho tiene un potencial generador de nuevas estructuras de movilización.

En lo que sigue se da cuenta de la literatura sobre derecho y movimientos sociales, y se desarrolla el fundamento teórico de la hipótesis previamente mencionada (2); se explica el método de investigación utilizado (3); se aborda el estado del movimiento feminista en Colombia antes de la Constitución de 1991 (4); se narra la historia de la movilización en torno a la Ley de Cuotas (5); se muestra la importancia de la Constitución de 1991 para el movimiento feminista (6), y se concluye (7).

Derecho y movimientos sociales: una hipótesis sobre el derecho como generador de estructuras de movilización

La literatura sobre derecho y movimientos sociales existente en Colombia y en Estados Unidos proviene de una tradición que se ha preocupado por la utilidad del derecho para los movimientos sociales y el cambio social. Este debate empezó en los sesentas en Estados Unidos con las aproximaciones teóricas de los *Critical Legal Studies* (Kennedy, 1992; Gordon, 1998, 1984; Kalman, 1996), que cuestionaban el potencial emancipador del derecho. Para los *crits*, el derecho legitimaba la distribución de recursos existente, y concentrarse en él era una mala idea para los movimientos sociales debido a la alienación que producía en las personas y el efecto desmovilizador que generaba. En respuesta a estas críticas, autores provenientes de la teoría crítica racial (Williams, 1991; Crenshaw, 1988; Delgado & Stefancic, 2012) mostraron que la utilidad del derecho era mucho más compleja y que existían efectos que no podían ser desaprovechados por poblaciones marginadas.

Este debate teórico ha perdido vigencia frente a las aproximaciones empíricas provenientes de la corriente de *Law and Society*. En este campo, Rosenberg (2008) es reconocido como un duro crítico del uso del derecho por parte de los movimientos sociales. Recientemente, sin embargo, es la aproximación de la movilización legal la que domina la literatura. Este marco nace de la propuesta de Scheingold (2008) por una “política de los derechos”, pasa por el aporte de Epp (1998) en cuanto a la importancia de las estructuras de apoyo a la movilización para las “revoluciones de los derechos”, y termina en la aproximación de McCann (1991, 1994, 2004, 2006).

La teoría de McCann se funda en una combinación de la literatura socio-legal con la de la teoría de movimientos sociales, particularmente la teoría del proceso político (McCann, 2004, 506; 2006, 20). A diferencia de Rosenberg, McCann no se enfoca únicamente en los efectos inmediatos, tangibles y directamente causados por el derecho. El derecho es conceptualizado de manera expansiva, lo cual permite entender su interrelación con las luchas sociales y otros elementos del repertorio de acción de los movimientos sociales (McCann, 1994, 8, 11, 285-287, 291-295, 307; 2004, 507-508; 2006, 21-23). Además, McCann parte de una teoría jurídica constructivista, que permite entender el carácter constitutivo del derecho en la sociedad como un recurso que podemos usar al mismo tiempo que nos construye (1994, 6-7, 282-284, 298-301; 2004, 507-508; 2006, 22).

A pesar del avance que supuso la aproximación de la movilización legal, y del hecho de que hoy en día las preocupaciones de la literatura se han expandido al uso de los derechos económicos, sociales y culturales, el debate sigue marcado por la pregunta acerca de la utilidad del derecho para los movimientos y el cambio social (Levitsky, 2015; Dudas, Goldberg-Hiller & McCann, 2015). Esto es problemático por tres razones. Primero, porque los efectos de la movilización son difíciles de estudiar empíricamente. Segundo, porque juzgar si el uso del derecho es útil para los movimientos y el cambio social depende de valoraciones normativas que no son propias de las ciencias sociales, que son el ámbito en el cual se producen hoy en día los estudios de movilización legal. Por último, porque el afán por responder la pregunta por la utilidad ha implicado que la literatura conceptualice de manera poco precisa el rol del derecho en la movilización. Aunque hay múltiples observaciones empíricas sobre los efectos del uso del derecho para la movilización, no hay una teoría que de cuenta de esto (Boutcher & Stobaugh, 2013).

Una de las ventajas de la aproximación de la movilización legal sobre las anteriores es que empezó el diálogo con los estudios de movimientos sociales provenientes de la sociología y la ciencia política, y esta es la línea de diálogo que debería profundizarse para teorizar el rol del derecho en la movilización social. Este campo de estudios apareció en las ciencias sociales en los 70's y provee múltiples herramientas teóricas para describir de manera desagregada la movilización social (Della Porta & Diani, 2015). El foco de los estudios de movimientos sociales puede ser dividido en tres niveles de análisis (Staggenborg, 2016, 32): el nivel de macro-movilización (*¿cuál es la relación entre los movimientos sociales, los cambios estructurales y el contexto político?*), el nivel de meso-movilización (*¿cómo se organizan los movimientos sociales y se relacionan con otros actores?*), y el nivel de micro-movilización (*¿por qué y cuándo se movilizan los individuos?*)

Han existido varias perspectivas dentro de los estudios de movimientos sociales (Staggenborg, 2016). La primera corriente fue la de la acción colectiva, que se enfocaba en los cambios estructurales que daban lugar a la acción colectiva. Sin embargo, esta teoría fue criticada porque, a pesar de la persistencia de condiciones estructurales aptas para la movilización, no daba cuenta de cuándo ocurría (McCarthy & Zald, 1977). Para solucionar este problema, nació la teoría de la movilización de recursos, que se enfocaba en las estructuras de movilización que producían incentivos para que los individuos se movilaran. Sin

embargo, esta teoría hacía demasiado énfasis en el nivel de micro-movilización, por lo cual empezó a ser criticada por los teóricos del proceso político (McAdam, 1982). Estos teóricos se concentraban, en cambio, en analizar las estructuras de oportunidades políticas que daban lugar a la ocurrencia de la movilización. Finalmente, en los años 90's, tras el giro cultural en las ciencias sociales, e influidos por la teoría de los nuevos movimientos sociales en Europa, algunos autores empezaron a criticar el sesgo estructural de las teorías previas (Goodwin & Jasper, 2004). En lugar de esto, empezaron a estudiar el contenido simbólico de la movilización: los marcos, la identidad y las emociones, en particular en los movimientos de género y sexualidad (Wulff, Bernstein & Karatasli, 2015).

Desde los años 80s—aunque sobre todo en los años 90s—se empezaron a producir algunas síntesis del debate desde el campo de los teóricos del proceso político (McAdam, McCarthy & Zald, 1996). Para este artículo me concentraré en la propuesta de Sidney Tarrow (2011) en *Power in Movement*. Desarrollando la agenda planteada en *Dynamics of Contention* (McAdam, Tarrow & Tilly, 2001), Tarrow se basa en la distinción entre movimientos sociales y política contenciosa para sintetizar los debates previos en los estudios de movimientos sociales. Propone que los diferentes aspectos estudiados por los teóricos son importantes en diferentes momentos. Según él, la política contenciosa surge cuando se perciben las oportunidades políticas que reducen los costos para la acción colectiva, pero un movimiento social únicamente nace cuando la acción colectiva está basada en estructuras de movilización capaces de canalizar recursos y en marcos de acción colectiva e identidades que lleven a los individuos a movilizarse (Tarrow, 2011, p.33).

En este sentido, los estudios sobre movimientos sociales proveen cuatro conceptos relevantes para analizar el rol del derecho en la movilización social: estructura de oportunidades políticas, marcos de acción colectiva, identidades y estructuras de movilización. Las oportunidades políticas se refieren a “la probabilidad de que las acciones de protesta social conlleven de manera exitosa a conseguir los objetivos deseados” (Goldstone & Tilly, 2001, 182). Recientemente, la literatura de teoría de movimientos sociales ha conceptualizado el derecho como uno de los componentes de la estructura de oportunidades políticas (Pedriana, 2004; Meyer & Boutcher, 2007). Además, inspirada en el modelo del proceso político, ha surgido una literatura que distingue entre oportunidades políticas y oportunidades legales (Andersen, 2005; Wilson & Rodríguez Cordero, 2006; Evans Case & Givens, 2010). Según estos autores, los movimientos

sociales recurren al derecho cuando la estructura de oportunidades políticas está cerrada, mientras que las oportunidades legales están abiertas (Hilson, 2002; de Fazio, 2012).

El derecho también ha sido conceptualizado en la teoría de movimientos sociales como un discurso que permite formar marcos de acción colectiva. Estos marcos son “conjuntos relativamente coherentes de creencias y significados orientados hacia la acción que legitiman e inspiran las campañas y actividades de los movimientos sociales” (Gamson, 2013). Aunque hay observaciones anteriores (Snow & Benford, 1992), una literatura reciente analiza el encuadre legal, es decir, la estrategia que usan los movimientos sociales para “vincular [...] conceptos legales (y no legales) para convencer a otros de que apoyen su causa.” (Leachman, 2013, 29). A nivel de movilización de base, los movimientos sociales pueden hacer proyectos de educación legal para expandir los textos legales hacia una interpretación más favorable a su causa (Katuna y Holzer, 2015, p.81).

A diferencia del rol del derecho como parte de la estructura de oportunidades y como discurso para formar marcos de acción colectiva, su rol en relación con las estructuras de movilización no ha sido conceptualizado de manera precisa (Edelman, Leachman & McAdam, 2010). Las estructuras de movilización son “aquellos vehículos colectivos, tanto informales como formales, a través de los cuales las personas se movilizan y se involucran en la acción colectiva” (McAdam, McCarthy & Zald, 1996, p.3). Estos vehículos incluyen: i) familias y redes de amigos, ii) redes informales, iii) híbridos creados dentro de organizaciones existentes, iv) coordinación de redes y organizaciones con miras a nuevos esfuerzos, v) organizaciones de movimientos sociales, y vi) otras estructuras de movilización formales (McCarthy, 1996, p.142-144). Es a través de estas estructuras que se canalizan los recursos para la movilización—recursos materiales, trabajo y legitimidad (McCarthy & Zald, 2001, p.544).

¿Tiene el derecho algún rol en relación con las estructuras de movilización? Hay algunos ejemplos que sugieren que sí. Primero, en el caso de los «Guantánamo habeas lawyers», Suh (2014) demuestra que el activismo inicial de unos abogados de élite, de la mano de su éxito judicial, “legitimó la causa del movimiento anti-tortura y permitió a las organizaciones de derechos humanos y religiosas iniciar más fácilmente un movimiento de masas en contra de las políticas de detenciones e interrogatorios del gobierno en la era post-9/11” (p.288) Segundo, la campaña del movimiento feminista en estados Unidos por el *Equal Rights Amendment*, aunque finalmente fracasó, conllevó a la unión de muchas mujeres

y al fortalecimiento de varias organizaciones (Staggenborg, 2016, p.77). Tercero, en el caso del movimiento internacional por los derechos humanos, Tsutsui, Whitlinger y Lim (2012) sostienen que “el derecho internacional de los derechos humanos establece mecanismos formales para la política de derechos humanos que a menudo sirven como conductos para flujos de recursos materiales y humanos para el trabajo de activismo por los derechos humanos” (p.378)

Con base en estos tres casos, propongo una hipótesis, a saber, que el derecho genera espacios que pueden servir a los movimientos sociales como “arenas de reuniones” (*meeting arenas*). Haug (2015) define las arenas de reuniones como:

Un escenario socio-político que evoca expectativas sobre la conducta apropiada, la existencia de ciertos roles, la definición de la situación y otros aspectos del orden de la interacción que potenciales participantes pueden esperar encontrar durante una reunión en una arena particular (p.200).

Sostiene que es en estas arenas de reuniones donde se definen los aspectos cruciales de meso-movilización de los movimientos sociales, ya que es en ellas que se coordinan las acciones y se toman las decisiones entre redes y organizaciones (Haug, 2015, p.199-206). La hipótesis que propongo con base en las observaciones de Suh (2014), Staggenborg (2016) y Tsutsui, Whitlinger & Lim (2012) es que, a menudo, el derecho genera espacios que pueden servir como arenas de reuniones y, al hacer esto, tiene un potencial generador de nuevas estructuras de movilización. En el caso particular del movimiento feminista colombiano, propongo como hipótesis que la Constitución de 1991 generó espacios que sirvieron como arenas de reuniones; y que, en éstas, se crearon estructuras de movilización que le dieron un nuevo aire al movimiento.

Diseño de la investigación

Esta hipótesis sobre el movimiento feminista colombiano es muy amplia y probarla requeriría de un estudio complejo. Como estrategia para aproximarme a analizar su utilidad analítica, hice un estudio de caso de la campaña del movimiento feminista en torno a la Ley de Cuotas. Las leyes de cuotas son instrumentos jurídicos de acción afirmativa que establecen que un determinado número de puestos en instancias de participación política deben ser ocupados por personas pertenecientes a grupos discriminados. Después de la adopción de la Constitución de 1991, una de las movilizaciones feministas más importantes en torno a la participación política de las mujeres ha sido la promoción de una ley de cuotas; y, después de que ésta fue establecida, su implementación. Dado

que es uno de los ejes centrales de la movilización feminista colombiana post-1991, la campaña en torno a la Ley de Cuotas es, entonces, un estudio de caso adecuado para empezar a analizar qué tan útil es la hipótesis que propuse sobre el impacto de la Constitución de 1991 en el movimiento feminista.

Adopté el estudio de caso como estrategia de investigación (Simon & Burstein, 1985; Yin, 1994; Klandermands & Staggenborg, 2002; Snow & Trom, 2002). Hice un análisis cualitativo de artículos de prensa, de proyectos de ley, de gacetas del Congreso y de un expediente judicial para documentar la movilización feminista en torno a la Ley de Cuotas. Analicé un total de 110 artículos de prensa. Hice una búsqueda sistemática en internet (“ley de cuotas Colombia”) y en el archivo de la revista *Semana* hasta 1990 (“ley de cuotas”). Además, analicé todos los proyectos de leyes de cuotas que se presentaron en el Senado y en la Cámara. Para esto, tuve acceso al archivo del Congreso que contiene los proyectos originales, por lo cual las gacetas del Congreso que analicé fueron las correspondientes al proyecto que efectivamente se convirtió en la Ley 581 de 2000. Finalmente, tuve acceso al expediente de la sentencia C-371/00 (M.P. Carlos Gaviria Díaz). En él, entre otras, están las intervenciones de ciudadanos y las intervenciones de expertos que se presentaron en la audiencia pública que se realizó el 7 de marzo de 2000. Lo primero que realicé fue el análisis de prensa, que utilicé tanto para estudiar algunos aspectos del encuadre de la movilización legal del movimiento feminista en torno de la Ley de Cuotas como para proveer la información básica sobre este fenómeno social (McCulloch, 2004). Posteriormente, analicé los proyectos de ley, las gacetas del Congreso de la República y el expediente judicial con el mismo enfoque, pero comparando los datos obtenidos con aquellos derivados del análisis de prensa.

Lo anterior permitió que ciertas explicaciones emergieran de los datos, las cuales pasé a confirmar y a complementar con la realización de tres entrevistas cualitativas semi-estructuradas en marzo de 2015. Seguí la escogencia de casos críticos como estrategia de muestreo, eligiendo las personas a investigar “porque se anticipa que van a permitir testear una teoría” emergente de los datos (Bryman, 2008, p.479). Por la importancia de la Red Nacional de Mujeres dentro de la movilización, entrevisté a Beatriz Quintero, quien era –y sigue siendo– la Directora durante todo el tiempo de mi estudio de caso. También entrevisté a Cecilia Barraza, quien fundó y fue directora por un tiempo de *Sisma Mujer* (antes de ser directora de *Humanas*), otra importante organización para la movilización en torno de la Ley de Cuotas; y también trabajó en 1998 y trabaja ahora en la

Consejería para la Equidad de la Mujer, entidad central en el proceso que estudia mi artículo. Por último, entrevisté a Diana Guzmán, quien trabaja en Dejusticia en el área de género y orientación sexual y, desde esta posición, acompañó al movimiento feminista en la estrategia de litigio alrededor de la Ley de Cuotas.

El método que utilicé me permitió documentar de manera adecuada la campaña del movimiento de mujeres en torno a la Ley de Cuotas. El rastreo de prensa en la revista *Semana* me permitió tener acceso a una documentación seria de los acontecimientos importantes, en un archivo que permite filtrar las noticias de tal manera que no haya demasiadas —como el de *El Tiempo*. Para contrarrestar el sesgo de utilizar el archivo de la *Revista Semana*, la búsqueda sistemática en *Google* por “ley de cuotas Colombia” me permitió tener acceso a noticias publicadas en otros periódicos nacionales y locales. Además, las *Gacetas del Congreso* y el expediente judicial me permitieron rastrear las instancias formales de interacción entre las activistas feministas y el Congreso y la Corte Constitucional. Finalmente, las entrevistas me permitieron tener acceso a eventos no documentados y entender las estrategias de movilización concretas.

Pero mi escogencia metodológica tiene unas limitaciones. En particular, sólo me permite hablar de las organizaciones feministas dominantes y con recursos, que son generalmente las que interactúan con actores estatales y quedan documentadas. Además, en la medida en que sólo investigué la campaña en torno a la Ley de Cuotas, sólo puedo dar cuenta de la utilidad de mi hipótesis sobre el impacto de la Constitución de 1991 en una facción del movimiento feminista en un caso particular. Para controlar parcialmente este sesgo en la sexta sección del artículo considero el caso de la campaña para legalizar el aborto. Finalmente, mi hipótesis puede servir a investigaciones futuras.

21

El movimiento feminista antes de la Constitución Política de 1991¹

Dependiendo de la visión que se adopte, puede trazarse la historia del movimiento feminista en Colombia desde los comienzos del siglo XX, sobre todo a partir del inicio de la República Liberal en 1930. Pero es más preciso hacerlo a partir de 1944, cuando empezaron a surgir débilmente movimientos de base

1 La literatura académica sobre el movimiento feminista en Colombia no es muy extensa y ha marginado el estudio del rol del derecho en la movilización. Para caracterizar el movimiento de mujeres antes de 1991, me baso principalmente en la investigación de María Emma Wills (2006, 2007), y cito explícitamente las otras investigaciones a las que hago referencia.

(Velásquez, 1995). Esta etapa inicial se caracterizó por la escasa presencia de bases, contrapuesta a la sobredosis de lo que Magdalena Velásquez llama “mujeres cultas” (1995, p.208), y a la importancia del apoyo dado por algunos hombres. Aunque iniciaron los primeros acercamientos con el Partido Socialista Revolucionario y el Partido Socialista Democrático, había una mayor influencia del Partido Liberal y del Partido Conservador, y eran escasas las feministas “autónomas”. Sus reivindicaciones comenzaron con el acceso al derecho a la educación, al derecho al trabajo, y al derecho de las mujeres casadas a disponer de sus bienes. Luego migraron hacia el derecho al sufragio femenino, al que no pudo accederse en la República Liberal, sino hasta el Gobierno de Rojas Pinilla.

Esta primera ola del movimiento feminista fue seguida por una más radical. Del reclamo del derecho de la mujer casada a disponer de sus bienes, se pasó, a finales de los años sesenta y en los setentas, a sostener que “toda penetración es imperialista” y que “dios es negra” (Sánchez, 1995, p.383). Se trató de una segunda ola caracterizada por la afiliación de muchas integrantes del movimiento feminista a partidos de izquierda, lo cual condujo a una lucha anti-estatista y preocupada por la intersección entre el género, la clase, y la raza. Pero esta afiliación no era pacífica. Generaba fuertes disputas entre las mujeres que militaban en partidos y las feministas “autónomas”, quienes sostenían que la doble-militancia conducía a la marginación del sexo, y los intereses de las mujeres, frente a la clase. Esta tensión se hizo patente en lo que es reconocido como el germen de la actual internacionalización del movimiento feminista en Colombia; a saber, el Primer Encuentro Feminista de Latinoamérica y el Caribe. Celebrado en Bogotá en 1981, es recordado como un éxito, aunque parcial, en vista de que no se logró unir al movimiento, ya que las autónomas no permitieron la entrada de las militantes (Navarro, 1982).

Desde la propuesta de una constituyente en el Gobierno de Virgilio Barco, se formó una mesa de trabajo entre distintas organizaciones pertenecientes al movimiento feminista, quienes llegaron incluso a proponer una Constitución. El 23 de marzo de 1988, por ejemplo, 17 organizaciones feministas entregaron al Ministro de Gobierno de aquel entonces, César Gaviria, un documento con los textos que pretendían incluir en la nueva Constitución (Quintero, 2005).

Es importante advertir la composición de este grupo de organizaciones, que permite contrastar el movimiento feminista de aquel entonces con el actual. Se trataba de la Unión de Ciudadanas de Colombia, la Asociación Colombiana de Voluntariado, la Coordinación Colombiana de Trabajo Voluntario, la Asociación

de Mujeres Campesinas e Indígenas, la Organización Femenina del Nuevo Liberalismo, la Asociación Nacional de Amas de Casa Rurales, la Integración de Líderes Femeninas Social y Comunal de Bogotá, el Taller de Recursos para la Mujer, la Asociación de Mujeres Profesionales y de Negocios, el Colectivo de Mujeres de Bogotá, la Casa de la Mujer, la Unión de Mujeres Demócratas de Colombia, el Colectivo de Mujeres Manuela Sáenz, el Colectivo Manuela Beltrán, la Comisión de Mujeres de la Asociación Distrital de Educadores, la Cooperativa Multiactiva de Patio Bonito y el Equipo de Trabajo de Organizaciones de Mujeres de Sectores Populares (Quintero, 2005).

Como puede verse, la coalición temporal de organizaciones que llevó al movimiento feminista de aquel entonces a involucrarse en la constituyente muestra la precariedad de las estructuras de movilización. Se trataba principalmente de organizaciones locales (aunque había algunas nacionales) sin experiencia de incidencia o de movilización legal, y ligadas en muchos casos a otras identidades como el ser indígenas, campesinas, o militantes de algún partido político.

A continuación presento una de las campañas paradigmáticas después de la Constitución de 1991. Luego de documentar dicha campaña y advertir los cambios en la movilización feminista, exploro mi hipótesis sobre la manera en que se transformó el movimiento feminista que hoy en día ha emprendido las campañas de movilización legal que le han dado visibilidad.

La historia de la campaña en torno a la Ley de Cuotas

El 1 de diciembre de 1991, Congresistas cercanas al movimiento feminista empezaron a proponer proyectos de leyes de cuotas. La primera propuesta provino de Regina Betancourt². A ésta le siguieron otros proyectos el 11 de diciembre del mismo año³, y el 20⁴, 21⁵, y 23⁶ de julio de 1992. Luego, Viviane Morales fue la única que en repetidas ocasiones buscó la aprobación de proyectos

2 Proyecto de Ley 003 de 1991 – Senado.

3 Proyecto de Ley 019 de 1991 – Senado.

4 Proyecto de Ley 079 de 1992 – Senado y 329 de 1993 – Cámara.

5 Proyecto de Ley 086 de 1992 – Senado.

6 Proyecto de Ley 090 de 1992 – Senado.

de leyes de cuotas⁷. Sin contar sus proyectos, todos fueron presentados entre 1991 y 1992. El primer intento de Morales fue en 1993, con lo cual la mitad de los proyectos de leyes de cuotas fueron presentados dentro de los dos años siguientes a la Constitución de 1991.

La centralidad de la Constitución de 1991 en la búsqueda de una Ley de Cuotas es evidente. En los proyectos de ley había una apelación constante a la Constitución como referente de justificación. Además, la forma que adquirió la movilización del movimiento feminista también da cuenta de la importancia del cabildeo para la Constitución de 1991. Como sugiere Jaramillo (2005), las estrategias del movimiento feminista dirigidas a la aprobación de la Ley de Cuotas fueron análogas a las utilizadas en el proceso de cabildeo ante la Asamblea Constituyente. Aunque debe agregarse la mejoría que se dio con el tiempo y los intentos de proyectos de ley, aún fallidos⁸, esta constatación de Jaramillo contribuye a mostrar que la movilización en torno de la Constitución de 1991 fue determinante para la Ley de Cuotas. Esta movilización se refiere a la realización de talleres sobre participación política⁹, de documentos de apoyo a los proyectos de ley¹⁰, que eran entregados a los congresistas que permitían el acercamiento de las activistas. Dichos acercamientos tenían lugar bajo el formato de conversaciones en desayunos¹¹.

La existencia de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres y posteriormente de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer también

7 Lo intentó el 23 de septiembre de 1993, 9 de agosto de 1994, 20 de julio de 1995, 1996, 21 de julio de 1997, y 3 de agosto de 1998. Tomado de la exposición de motivos presentada por la Congresista Viviane Morales al Proyecto de Ley 062 de 1998–Senado y 158 de 1998–Cámara, y confirmado en la ponencia para segundo debate en Cámara presentada por el Congresista Emilio Martínez. Ambos documentos fueron tomados de las fotocopias del proyecto de ley original que reposan en el expediente de la Corte Constitucional sobre la sentencia C-371/00 (expediente PE. 010), el 27 de febrero de 2015.

8 Entrevistas con Beatriz Quintero y Cecilia Barraza, el 4 y 11 de marzo de 2015, respectivamente.

9 Jaramillo (2005, p.100) cuenta que la Casa de la Mujer realizó algunos de estos, aunque su rol fue secundario frente a la Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer. Entrevistas con Beatriz Quintero y Cecilia Barraza, el 4 y 11 de marzo de 2015, respectivamente.

10 Entrevistas con Beatriz Quintero y Cecilia Barraza, el 4 y 11 de marzo de 2015, respectivamente. También, aunque escasamente, pueden rastrearse estos documentos en los archivos oficiales. En particular, por ejemplo, Margarita Londoño, senadora en aquel entonces, citó un documento realizado por la Red Nacional de Mujeres en el informe a la Comisión Primera del Senado, titulado “Garantizando la participación política de las mujeres en Colombia, la ley de cuotas” (véase la Gaceta del Congreso No. 219 de 1998).

11 Entrevista con Beatriz Quintero, 4 de marzo de 2015.

fue definitiva para lograr la aprobación de la Ley de Cuotas. La intervención de esta entidad puede rastrearse en los proyectos de ley presentados y en el expediente de la Corte Constitucional sobre la sentencia C-371/00. Las entrevistas que hice también dan cuenta de esto. Las activistas resaltaron el apoyo inicial de Olga Amparo Sánchez¹², y el de Elsa Gladys Cifuentes al momento de la aprobación de la Ley de Cuotas¹³; las dos de la Casa de la Mujer de Bogotá.

Cecilia Barraza cuenta que tanto ella como Claudia Mejía, actual directora de Sisma Mujer, así como otras activistas del movimiento feminista, trabajaron en la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en el momento en el cual fue aprobada la Ley de Cuotas, durante más o menos seis meses¹⁴. En su narración, se trató de un momento en el cual el gobierno de Pastrana se había comprometido con un Plan de Igualdad de Oportunidades, y varias mujeres del movimiento llegaron para elaborar dicho plan. Su ingreso se dio después de una reunión que sostuvieron con Elsa Gladys Cifuentes, en la cual surgió “una cierta luna de miel entre la Consejera [sic] y el movimiento y la idea de que alguien la apoyara en la construcción de la política de igualdad era fundamental”¹⁵. Concretamente, Cecilia Barraza resalta las conversaciones de miembros de la Dirección con congresistas y los documentos de apoyo a la Ley de Cuotas. Sin embargo, posteriormente Pastrana promovió su reforma al Estado, lo que generó la disminución en el personal de la recién creada Consejería y su pérdida de autonomía administrativa y financiera. Esto llevó a que las activistas renunciaran.

El 31 de mayo de 2000 fue aprobada la Ley 581, que ordena la participación de treinta por ciento de mujeres en ciertos cargos de la administración pública. Al ser una ley estatutaria, no sólo requería del doble de debates en el Congreso, sino también de revisión constitucional automática por parte de la Corte Constitucional. La movilización ante la Corte fue apenas incipiente en comparación con los estándares actuales. Según Beatriz Quintero,

en ese momento el cabildeo en la Corte era un poco extraño también. No conocíamos mucho. Yo creo que también es mirar. Seguramente que si hubiera sido hoy, hubiera sido [...] otro lo que se hubiera hecho, pero era muy poco la idea todavía. La Corte era un espacio desconocido, más

12 Entrevista con Beatriz Quintero, 4 de marzo de 2015.

13 Entrevistas con Beatriz Quintero y Cecilia Barraza, el 4 y 11 de marzo de 2015, respectivamente.

14 Entrevista con Cecilia Barraza, 11 de marzo de 2015.

15 Entrevista con Cecilia Barraza, 11 de marzo de 2015.

extraño [...] Se tenía la idea de que no había que hacer incidencia, de que eran como los nueve gurúes importantes [...] Aunque yo creo que sí hubo alguna información. Se entregaron documentos y todo eso. Pero no hubo una estrategia, no hubo un litigio estratégico¹⁶.

Los archivos oficiales también dan cuenta de lo incipiente de la incidencia ante la Corte. En el expediente de la Corte Constitucional están los documentos presentados por activistas, organizaciones del movimiento feminista y personas cercanas a éste¹⁷. Sin embargo, a pesar de que la Corte decidió convocar a una audiencia pública, fue escasa la presencia de activistas del movimiento feminista entre los convocados, lo cual puede deberse, entre otros motivos, a la escasa incidencia ante de la Corte¹⁸.

Finalmente, en la etapa que va desde la sanción presidencial y la declaración de la exequibilidad por parte de la Corte Constitucional hasta hoy, el nacimiento de una estrategia de litigio es central. Beatriz Quintero recuerda la interposición de acciones de cumplimiento en conjunto con Sisma Mujer:

de las que nos ha ido bien, porque se han puesto más: San Andrés y Providencia [...] Porque no se estaba cumpliendo y esa se ganó y estuvo bien. Después una cuando se nombró un Defensor del Pueblo [...], que en la terna no se incluyó una mujer [...] y tuvieron que volver a hacer la elección. Volvió a quedar el mismo. Pero estorbamos, y después pusimos varias demandas. Con Pastrana se puso, con Lucho Garzón. Y

16 Entrevista con Beatriz Quintero, 4 de marzo de 2015.

17 Entre agosto y diciembre de 1999, Florence Thomas, coordinadora del grupo Mujer y Sociedad de la Universidad Nacional; Yolanda Puyana, coordinadora del Programa de Estudios de Género de la misma universidad; Margarita Peláez, directora del Centro de Estudios en Género de la Universidad de Antioquia; Rosa Turizo de Trujillo, Luz Mery Alarcón e Isabel Franco, representante legal, directora ejecutiva y coordinadora nacional, respectivamente, de la Unión de Ciudadanas de Colombia; Magdalena León, profesora titular de la Universidad Nacional; Beatriz Quintero y Cecilia Barraza, de manera conjunta en nombre de la Red Nacional de Mujeres; María Teresa Muñoz, asesora del Programa de Desarrollo Económico y Social de la Corporación Viva la Ciudadanía; Olga Sánchez, directora de la Casa de la Mujer; y Elsa Gladys Cifuentes, directora de la Dirección Nacional para la Equidad de las mujeres, le allegaron a la Corte Constitucional sus conceptos acerca de la Ley de Cuotas.

18 Los convocados fueron Germán Bula, ministro de educación; Gina Magnolia Riaño, ministra de trabajo y seguridad social; Fanny Kertzman, directora de la DIAN; María Mercedes Cuéllar, directora del ICAV; Isabel Londoño, directora de Colfuturo; Manuel José Cepeda, Rodolfo Arango y Luis Carlos Sáchica, constitucionalistas de renombre; Florence Thomas, académica feminista; y Patricia Pinzón de Lewin, Francisco Gutiérrez y María Emma Wills, políticos de renombre.

Lucho también contestó positivamente. Y ahora con Santos, que en los ministerios estaba menos del treinta por ciento y pusimos una demanda que fue aceptada. Pero en ése [...] hizo crisis ministerial antes, para que cuando saliera la demanda ya la estuviera cumpliendo¹⁹.

Sin embargo, el quiebre en la estrategia de litigio se dio más adelante a partir de la alianza de la Red Nacional de Mujeres y de Sisma Mujer con el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–. Diana Guzmán lo narra así:

[intentamos] ver qué podíamos hacer con el litigio, y en esas reuniones nos dimos cuenta de que la estrategia de acciones de cumplimiento no era la más adecuada, que había otras posibilidades y decidimos explorarlas. Y entonces ahí discutiendo con Rodrigo, Rodrigo Uprimny, llegamos a la conclusión de acciones de nulidad, mirar los momentos de cambio, es decir, los momentos de recambio de los ministros para promover estas acciones de nulidad y generar así como una acción de cumplimiento, pero a través de otra acción legal²⁰.

Así, fue Dejusticia quien sugirió a las organizaciones del movimiento feminista modificar la estrategia de litigio, basándose en su experiencia previa de interposición de acciones de nulidad electoral, en las cuales había acudido al argumento del incumplimiento de la Ley de Cuotas (aunque la implementación de esta ley no era el objetivo central de estas acciones). Y propusieron el cambio porque

ya era un hecho que las [acciones de cumplimiento las] habían fallado en contra, con argumentos que uno puede estar, o no, de acuerdo, pero básicamente las acciones de cumplimiento no iban a funcionar. O sea, ya jurídicamente ese camino estaba agotado, así que el tema fundamental es que [...] estábamos como en este momento de cambios de ministerios [...] Teníamos esta experiencia previa con el tema del argumento de cuotas en acciones de nulidad electoral, que ya lo habíamos utilizado, ya sabíamos que podía funcionar, pues era esta la acción que mejor funcionaba para

27

19 Entrevista con Beatriz Quintero, 4 de marzo de 2015. Cecilia Barraza coincide acerca de la interposición de varias acciones de cumplimiento, en particular a nivel regional (entrevista con Cecilia Barraza, 11 de marzo de 2015).

20 Entrevista con Diana Guzmán, 12 de marzo de 2015.

reclamar este tipo de cambios, si existe un cambio en ese nivel de cargos, es decir, si existe un cambio que efectivamente genera un desnivel o un incumplimiento²¹.

Finalmente, la etapa post-Ley de Cuotas estuvo marcada por la aparición de dos nuevos espacios de movilización para el movimiento feminista. El primero de ellos fue la Ley 1475 de 2011, que establece un sistema de cuotas en las listas electorales. Aunque se trate de una relación difícil de establecer, dos elementos de mis datos me permiten sugerirlo: el cubrimiento en medios y las entrevistas. En la prensa que analicé, se tendía a mostrar la Ley 1475 de 2011 como una continuación del impulso iniciado con la Ley 581 de 2000. Esto coincide con lo dicho por Beatriz Quintero, para quien

[c]uando ellos [los Congresistas] dicen que no hay necesidad de eso [de la segunda Ley de Cuotas], porque la sociedad va a llegar a la paridad, que no hay barreras, les decimos que tanto hay barreras, que mire las dificultades para cumplir la norma [la Ley 581 de 2000]. [...] Muchas veces nos dicen que no hay necesidad, pero por qué quieren paridad si vamos a llegar allá, si las mujeres son capaces, si las mujeres tienen la posibilidad, si son muy inteligentes, a ninguna mujer se le pone una barrera, que sí nos han dicho [...] Ninguna mujer se ha elegido por ser mujer, y decimos: tan es así que hay una norma [la Ley 581 de 2000] y no la cumplen²².

Cecilia Barraza también se pronunció en el mismo sentido:

28

el discurso del mínimo treinta por ciento es un discurso súper posesionado. O sea, yo creo que nadie se atreve a decir que no, al estar aprobada la ley de cuotas, y que internacionalmente se habla de una masa crítica después del treinta por ciento. O sea que lo que hay que hacer es avanzar en posesionar el discurso de la paridad, pero sí ha sido un excelente argumento para eso. Un excelente, excelente argumento²³.

21 Entrevista con Diana Guzmán, 12 de marzo de 2015. Aunque las organizaciones del movimiento no han guardado la documentación acerca de todas las acciones interpuestas, en la prensa que recogí pueden verse algunas.

22 Entrevista con Beatriz Quintero, 4 de marzo de 2015.

23 Entrevista con Cecilia Barraza, 11 de marzo de 2015.

El segundo espacio de movilización que surgió en relación con la Ley de Cuotas fue la bancada de mujeres. Las activistas entrevistadas coinciden en señalar que a través de la incidencia en el Congreso, la calidad de la movilización de la Red Nacional de Mujeres y de Sisma Mujer ha ido mejorando. Cecilia Barraza narra que

la incidencia ha mejorado en términos de cómo se hacen los documentos que se llevan. Tú vez que la propia cooperación tiene ahora para las mujeres elaboradas unas cartillitas en que aparece cada persona del Congreso con el perfil, muy al estilo gringo de cómo incidir. O sea, se ha perfeccionado, se ha perfeccionado, se dejaron de hacer talleres de *advocacy*, que en los años noventa se hicieron cantidades [...], [se ha aprendido] cómo formar voceros, dónde centrar los puntos de interés del discurso; tuvimos muchísimo de ese tipo de trabajo[...] Y porque no sólo se ven los resultados a nivel nacional. También se ven los resultados a nivel local. El que muchos municipios y departamentos hayan tenido secretarías de la mujer, políticas públicas para las mujeres, tiene que ver con esa incidencia²⁴.

Pero la calidad de la incidencia no fue la única transformación. También se expandió a nuevos espacios, generados por la misma incidencia. Beatriz Quintero sostiene que

uno puede decir que ahí en ese momento [a finales de los noventa y comienzos de los dos mil], hubo los inicios de lo que hoy es la bancada de mujeres, porque [...] juntamos las mujeres de diferentes partidos, en apoyo de la ley. Que eso es, creo, una experiencia que hay que resaltar, porque es como interesante: atravesamos la idea de partido político y las mujeres se juntaron para eso. [...] Yo digo que ése es como el origen de que las mujeres ven que se pueden conformar en una bancada de mujeres; porque ahí, para esa ley, se juntaban las mujeres liberales, las mujeres conservadoras, las mujeres del partido comunista, que en ese momento existían, para apoyar este proyecto porque lo veían como un proyecto de avance democrático, y de un avance que se reconocía que incluía a las mujeres de una manera²⁵.

24 Entrevista con Cecilia Barraza, 11 de marzo de 2015.

25 Entrevista con Beatriz Quintero, 4 de marzo de 2015.

De esta manera, la movilización feminista en la era post-Ley de Cuotas vio nacer una estrategia de litigio que fue evolucionando con la interacción entre las organizaciones del movimiento feminista con otras ONGs, y se expandió a nuevos espacios de movilización (la Ley 1475 de 2011 y la bancada de mujeres).

Volviendo a la hipótesis: el impacto de la Constitución Política en el movimiento feminista

El relato del movimiento feminista anterior a la Constitución Política de 1991 y la narración de la movilización en torno a la Ley de Cuotas dan cuenta de una discontinuidad importante. ¿Cómo se pasó de un movimiento caracterizado por reclamos de que “toda penetración es imperialista” y “dios es negra” a uno cuya retórica de justificación se basaba en los derechos? ¿De un movimiento compuesto de manera importante por dobles militantes a uno en el cual las “profesionales en incidencia” pasaron a ser preponderantes? ¿De un movimiento con organizaciones generalmente locales, sin experiencia de incidencia y de movilización legal y ligadas a otras identidades a uno con estructuras de movilización como la Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer?

En Colombia, como en América Latina, los noventas se caracterizaron por un proceso de multiplicación de los espacios y lugares feministas, que pasaron a incluir el derecho y el Estado (Álvarez, 1998). Este volcamiento hacia las audiencias de políticas públicas fue acompañado por un proceso de “ONGización”, que marcó la profesionalización y especialización de amplios sectores del movimiento feminista (Álvarez, 1998). Pero, en el caso colombiano en particular, a diferencia de otros países en los cuales este giro hacia el Estado estuvo marcado por el retorno de la democracia electoral y la llegada del discurso de los derechos humanos (Álvarez, 1998), la Constitución de 1991 también marcó fuertemente este proceso (Lemaitre, 2009).

Recordemos que el 23 de marzo de 1988, 17 organizaciones feministas entregaron al Ministro de Gobierno, César Gaviria, un documento con los textos que pretendían incluir en la nueva Constitución Política. Aunque esta propuesta no prosperó, generó cierta unión dentro del movimiento, que se mantuvo a lo largo del proceso constituyente, e incluso permaneció posteriormente.

Luego del relativo fracaso de la movilización en torno a la Asamblea Constituyente, se dieron una serie de encuentros entre feministas (Quintero, 2005). Las integrantes de las organizaciones feministas de Cali propusieron hacer una reunión nacional para evaluar la movilización en torno a la Constituyente y

la utilidad de la Red Mujer y Constituyente, a través de la cual se había llevado a cabo. Luego de algunas reuniones regionales, el 13 de julio de 1991 se llevó a cabo una reunión nacional en la sede de Promujer.

La Red Nacional de Mujeres nació el 4 de mayo de 1991 en el marco de las conversaciones posteriores a la Asamblea Constituyente²⁶. Esta red, como se narró más arriba, fue central en la campaña en torno a la Ley de Cuotas y sugiere una transformación de las estructuras de movilización del movimiento feminista. La conformación de la Red permite mostrar la unión que se generó dentro del movimiento, al aglutinar desde su creación 63 organizaciones que trabajaban por los derechos de las mujeres. Además, sugiere un cambio de escala del movimiento, ya que las organizaciones que la componían provenían de 14 ciudades de Colombia.

El enfoque de la Red Nacional de Mujeres también da cuenta de un cambio en el movimiento feminista después de la Constitución Política de 1991. En la “propuesta de Proyecto Programático” de la Red se consagraron una serie de objetivos, la mayor parte de ellos imbuidos por un importante componente legal (Quintero, 2005). Por ejemplo, estos objetivos incluían, entre otros, además de la ley de cuotas: reglamentar la Ley 051 de 1981 y crear los mecanismos para su cumplimiento; elevar la violencia intrafamiliar al nivel de delito autónomo; reglamentar el mandato constitucional de brindar especial atención a la mujer cabeza de familia; reglamentar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; eliminar las normas con contenidos discriminatorios para las mujeres del Código Civil; y lograr que el movimiento feminista participe en la elaboración de las leyes que afecten a las mujeres.

Este enfoque legalista ha acompañado a la Red Nacional de Mujeres desde su creación. Según la página web de la Red:

Hemos tenido presencia en diversos procesos en pro de la garantía, promoción y defensa de los derechos de las mujeres en Colombia, sin embargo nuestro trabajo se ha centrado en tres ejes específicos: participación política y construcción de ciudadanía de las mujeres, eliminación de las diferentes violencias ejercidas contra las mujeres, y participación de las mujeres en procesos y construcción de paz²⁷.

26 Véase: <http://rednacionaldemujeres.org/>

27 Véase: <http://rednacionaldemujeres.org/index.php/nosotros/que-hacemos>

El análisis de cada uno de los ejes revela el enfoque legalista. Primero, en el eje de participación política, la estrategia más importante ha sido en torno a la Ley de Cuotas, como ya se documentó a profundidad anteriormente. Segundo, en el eje de eliminación de violencias, aunque acompañada de una campaña educativa, el trabajo de la Red ha sido en torno a la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios. Por último, en el eje de construcción de paz, la movilización de la Red ha girado en torno a la Resolución 1325 de las Naciones Unidas, que obliga a los Estados a adoptar medidas especiales para las mujeres víctimas del conflicto armado.

Sisma Mujer también ha sido una organización central en la movilización en torno a la Ley de Cuotas, que sugiere una transformación en las estructuras de movilización después de la Constitución Política de 1991. Sisma nació a partir de la Red Nacional de Mujeres y se define de la siguiente manera:

Somos una organización colombiana de carácter feminista que desde 1998 ha aportado a la consolidación del movimiento de mujeres, ha trabajado con mujeres víctimas de violencias y discriminación en razón de ser mujeres, en ámbitos privados, públicos y del conflicto armado, para la ampliación de su ciudadanía, la plena vigencia de sus derechos humanos y la promoción de su papel como actoras transformadoras de su realidad. Trabajamos con un enfoque jurídico y de derechos humanos, integral e interdisciplinario, que fortalece procesos sociales para el empoderamiento individual y colectivo de las mujeres. Sisma Mujer tiene una oficina permanente en Bogotá, Colombia, y una delegación en Valencia España²⁸.

32 En esta definición puede advertirse la centralidad del derecho para Sisma Mujer. Esto se confirma con sus líneas estratégicas, orientadas también hacia asuntos legales. La primera línea se dedica a la incidencia para la exigibilidad de los derechos de las mujeres para eliminar las violencias en su contra. La segunda se concentra en la justiciabilidad por la violencia sexual en la familia, la comunidad y el conflicto armado. La tercera está dedicada al empoderamiento de las mujeres para su participación política y comunitaria. Finalmente, la cuarta está orientada a la producción de conocimiento sobre los obstáculos para la realización de los derechos humanos de las mujeres.

28 Véase: <http://www.sismamujer.org/mision-y-vision/>

Esta transformación que estoy sugiriendo en las estructuras de movilización del movimiento feminista después de la Constitución Política de 1991 puede verse también en otras campañas. Por ejemplo, la lucha por la despenalización del aborto también sugiere una nueva forma de hacer movilización (Jaramillo & Alfonso, 2008). Es más, la movilización de Women's Link Worldwide en torno a la Corte Constitucional muestra lo incipiente que fue la movilización de la Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer ante la Corte Constitucional. La campaña de litigio estratégico para la despenalización del aborto estuvo marcada por el fuerte liderazgo de una abogada que hacía parte de redes internacionales de movilización legal feminista, y que dirigió su proyecto desde una organización orientada por el derecho (Lemaitre, 2009).

Más atrás planteé una hipótesis, a saber, que la Constitución de 1991 generó espacios que sirvieron como arenas de reuniones; y que, en éstas, se crearon estructuras de movilización que le dieron un nuevo aire al movimiento feminista. Los datos que presenté sostienen esta hipótesis en el caso de la movilización feminista en torno a la Ley de Cuotas. Esto puede verse en varios aspectos. Frente a las profundas divisiones que caracterizaban las estructuras de movilización del movimiento feminista en la segunda ola, las estructuras creadas a raíz de la Constitución de 1991, y que se movilaron en torno a la Ley de Cuotas, lograron aglutinar muchas organizaciones que antes estaban dispersas y que ahora podían “participar y colaborar unida[s] en proceso[s] de reforma de leyes y políticas públicas” (Lemaitre, 2009).

Además, la experiencia de movilización en torno a la Asamblea Constituyente, y la judicialización de la política posterior a la Constitución de 1991, también marcaron la profesionalización de la facción del movimiento feminista que se movilizó en torno a la Ley de Cuotas. Las nuevas estructuras de movilización que crearon y que actuaron en este caso concreto incluían mayor personal de planta profesional, con capacidad para asumir las nuevas tareas de reforma legal, y de relacionarse con instituciones tecnocráticas (como la Dirección para la Equidad de las Mujeres).

Mis datos no prueban la hipótesis más allá de la facción del movimiento feminista que se movilizó en torno a la Ley de Cuotas; pero, con ciertas limitaciones, sugieren su utilidad. Por un lado, es una hipótesis limitada porque las estructuras de movilización que actuaron en este caso —la Red Nacional de Mujeres, Sisma Mujer y la Casa de la Mujer— son organizaciones grandes y con recursos, que no representan la diversidad organizacional del movimiento

feminista colombiano. Existen otras organizaciones y redes más pequeñas, que no están enfocadas en asuntos de reforma legal, y que quizás mantienen el radicalismo de la segunda ola. A pesar de esto, además de mostrar que la hipótesis que planteé es útil para explicar el cambio en las estructuras de movilización a partir de las cuales se llevó a cabo la campaña en torno a la Ley de Cuotas, también sugerí que es útil para entender la campaña por la despenalización del aborto. En este sentido, mi estudio de caso sugiere una agenda de investigación sobre el impacto de la Constitución de 1991 en el movimiento feminista.

Conclusiones

El movimiento feminista en Colombia existe desde hace más de medio siglo. Hoy en día podría decirse que estamos en una tercera ola. La primera se enfocó en el acceso al derecho a la educación, al derecho al trabajo, y al derecho de las mujeres casadas a disponer de sus bienes. La segunda fue más radical. Estuvo caracterizada por la afiliación de muchas integrantes del movimiento feminista a partidos de izquierda, lo cual condujo a una lucha anti-estatista y preocupada por la intersección entre el género, la clase y la raza. La tercera ola, en la cual estamos aún, estaría caracterizada por el volcamiento del movimiento feminista hacia el derecho y el Estado. Este volcamiento, aunque similar a la primera ola por su énfasis en el derecho, ha estado acompañado por una mayor unión del movimiento y por su profesionalización.

Planteé la hipótesis según la cual la Constitución de 1991 generó espacios que sirvieron como arenas de reuniones y que, en éstas, se crearon estructuras de movilización que le dieron un nuevo aire al movimiento feminista. Esta hipótesis, si es confirmada y desarrollada en investigaciones posteriores, sugiere que lo que marcó el paso de la segunda a la tercera ola del movimiento feminista fue la Constitución Política de 1991. Esta hipótesis, además, podría dialogar con el contexto político histórico más amplio de la Constitución de 1991. Al abordarlo en el caso de otros movimientos sociales, sugiere un aporte a la comprensión de la relación entre la Constitución de 1991 y la movilización social.

La academia legal colombiana ha dedicado esfuerzos importantes al análisis de la relación entre la movilización social y el derecho colombiano post-1991 (Jaramillo, 2005; Guzmán & Molano, 2012, Lemaitre, 2009; Jaramillo & Alfonso, 2008; Rodríguez & Rodríguez, 2010; Lemaitre, 2009; Jaramillo & Alfonso, 2008; García, 2014; Uprimny & García, 2004). Esta literatura hace eco a aquella producida en el contexto de la tradición de *Law and Society* sobre

movilización legal (McCann, 1994, 1991, 2004, 2006; Epp, 1998; Scheingold, 2008; Vanhala, 2010; Andersen, 2008; Lemaitre, 2009; Lemaitre & Sandvik, 2015; Albarracín, 2009). La hipótesis planteada en este artículo intenta hacer un aporte a estas literaturas. Por un lado, el aporte consiste en sostener que el enfoque en la pregunta por la utilidad del derecho para los movimientos y el cambio social es problemático. En particular, lo es porque ha generado que el rol del derecho en la movilización social sea conceptualizado de manera poco precisa. Por otro lado, consiste en mostrar nuevas vías existentes en los estudios de movimientos sociales para remediar la escasez de conceptualización. Aunque ya se ha analizado el rol del derecho como parte de la estructura de oportunidades políticas y legales, y para generar marcos de acción colectiva, se ha dejado de lado su papel en relación con las estructuras de movilización. Frente a este vacío, este artículo propone explorar una hipótesis, a saber, que a menudo el derecho genera espacios que pueden servir como arenas de reuniones (Haug, 2015), y al hacer esto tiene un potencial generador de nuevas estructuras de movilización.

Bibliografía

- Albarracín, M. (2011). Social Movements and the Constitutional Court: Legal Recognition of the Rights of Same-Sex Couples in Colombia. *Sur – International Journal on Human Rights*, 8, 7-31.
- Álvarez, S.E. (1998). Latin American Feminisms “Go Global”: Trends of the 1990s and Challenges for the New Millennium. En Álvarez, S.E., Dagnino, E. & Escobar, A. (Eds.) *Cultures of Politics. Politics of Culture. Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, pp, 293-324.
- Andersen, E.A. (2008). *Out of the Closets & Into the Courts. Legal Opportunity Structure and Gay Rights Litigation*. United States of America: The University of Michigan Press.
- Boutcher, S.A. & Stobaugh, J.E. (2013). Law and social movements. In Snow, D.A., Della Porta, D., Klandermans, B. & McAdam, D. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. London: Wiley-Blackwell.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.

- Crenshaw, K. (1988). Race, Reform, and Retrenchment: Transformation and Legitimation in Antidiscrimination Law. *Harvard Law Review*, 101(7), 1331-1387.
- De Fazio, G. (2012). Legal opportunity structure and social movement strategy in Northern Ireland and southern United States, *International Journal of Comparative Sociology*, 53(1), 3-22.
- Della Porta, D. & Diani, M. (2015). "Introduction: The Field of Social Movement Studies." In Della Porta, D. & Diani, M. *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press.
- Delgado, R. & Stefancic, J. (2012). *Critical Race Theory. An Introduction*. New York: New York University Press.
- Dudas, J.R.; Goldberg-Hiller, J. & McCann, M.W. (2015). The Past, Present, and Future of Rights Scholarship. In Sarat, A. & Ewick, P. *The Handbook of Law and Society*. Malaysia: Wiley Blackwell. Pp. 367-381.
- Edelman, L.B., Leachman, G. & McAdam, D. (2010). "On Law, Organizations, and Social Movements". *Annual Review of Law and Social Science*, 6, 653-685.
- Epp, C.R. (1998). *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Evans Case, R. & Givens, T.E. (2010). Re-engineering Legal Opportunity Structures in the European Union? The Starting Line Group and the Politics of the Racial Equality Directive, *Journal of Common Market Studies*, 48(2), 221-241.
- Gamson, W.A. (2013). Injustice frames. In Snow, D.A., Della Porta, D., Klandermans, B. & McAdam, D. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. London: Wiley-Blackwell.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Debate.
- Goldstone, J.A. & Tilly, C. (2001). Threat (and Opportunity): Popular Action and State Response in the Dynamics of Contentious Action. In Aminzade, R.R., Goldstone, J.A., McAdam, D., Perry, E.J., Sewell, W.H., Tarrow, S. & Tilly, C. *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Goodwin, J. & Jasper, J.M. (2004). *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gordon, R. (1984). Critical Legal Histories, *Stanford Law Review*, 36, 57-125.
- Gordon, R. (1998). Some Critical Theories of Law and their Critics. En Kairys, D. (Ed.), *The Politics of Law* (pp. 641-661). USA: Basic Books.
- Guzmán, D. & Molano, P. (2012). Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos. Diez años de la Ley 581 de 2000. *Documentos de discusión Dejusticia*, 13, 1-67.
- Haug, C. (2015). Meeting Arenas. In Goodwin, J. & Jasper, J.M. *The Social Movements Reader. Cases and Concepts*. London: Wiley Blackwell.
- Hilson, C. (2002). New social movements: the role of legal opportunity. *Journal of European Public Policy*, 9, 238-255.
- Jaramillo, I.C. (2005). "Reforma legal, feminismo y patriarcado en Colombia: el caso de la ley de cuotas para mujeres en cargos de alto nivel de la Rama Ejecutiva". En *Más allá del derecho. Justicia y género en América Latina* (1ª Ed.). Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores, Center for Reproductive Rights y Universidad de los Andes, pp. 59-144.
- Jaramillo, I.C. & Alfonso, T. (2008). *Mujeres, cortes y medios : la reforma judicial del aborto*, (1ª Ed.). Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Kalman, L. (1996). *The Strange Career of Legal Liberalism*. Chelsea: Yale University Press.
- Katuna, B. & Holzer, E. (2015). "Unobtrusively Stretching Law: Legal Education, Activism, and Reclaiming Title IX". *Social Movement Studies*, 15(1), 80-96.
- Kennedy, D. (1992). Nota sobre la historia de CLS en los Estados Unidos, *Doxa*, 11, 283-293.
- Klandermans, B. & Staggenborg, S. (2002). Introduction. En *Methods of Social Movement Research* (1st ed., pp. ix-xx). USA: University of Minnesota Press.
- Leachman, G. (2013). Legal Framing. *Studies in Law, Politics, and Society*, 61, 25-59.

- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales* (1ª Ed.). Bogotá D.C.: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- Lemaitre, J. & Sandvik, K.B. (2015). Shifting Frames, Vanishing Resources, and Dangerous Political Opportunities: Legal Mobilization among Displaced Women in Colombia, *Law and Society Review*, 49(1), 5-38.
- Levitsky, S.R. (2015). Law and Social Movements. Old Debates and New Directions. In Sarat, A. & Ewick, P. *The Handbook of Law and Society*. Malaysia: Wiley Blackwell. Pp. 382-398.
- McAdam, D. (1999[1982]). *The Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, D., McCarthy, J.D. & Zald, M.N. (1996). Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes –toward a synthetic, comparative perspective on social movements. En McAdam, D., McCarthy, J.D. & Zald, M.N. (Eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-20.
- McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press.
- McCann, M. (1991). Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application. *Studies in Law, Politics and Society*, 11, 225-254.
- McCann, M. (1994). *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: Chicago University Press.
- McCann, M. (2004). Law and Social Movements. En *The Blackwell Companion to Law and Society* (1st ed.). London: Blackwell y Dartmouth.
- McCann, M. (2006). Law and Social Movements: Contemporary Perspectives. *Annual Review of Law and Social Sciences*, 2, 17-38.

- McCarthy, J.D. (1996). Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing. En McAdam, D., McCarthy, J.D. & Zald, M.N. (Eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 141-151.
- McCarthy, J. & Zald, M. (1977). "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory". *American Journal of Sociology*, 82, 1212-1241.
- McCarthy, J.D. & Zald, M.N. (2001). Resource Mobilization Theory: Vigorous or Outmoded?. En Turner, J.H. (Ed.). *Handbook of Sociological Theory*. New York: Springer.
- McCulloch, G. (2004). *Documentary Research in Education, History and the Social Sciences* (1st ed.). Bristol: Routledge.
- Meyer, D.S. & Boutcher, S.A. (2007). Signals and Spillover: Brown v. Board of Education and other social movements. *Perspectives on Politics*, 5, 81-93.
- Navarro, M. (1982). El primer encuentro feminista de Latinoamérica y el Caribe. En III. *Sociedad, Subordinación y Feminismo* (1ª ed., Vol. 3, pp. 261-267). Bogotá D.C.: Asociación Colombiana para el Estudio de la Población.
- Pedriana, N. (2004). Help Wanted NOW: Legal resources, the women's movement, and the battle over sex-segregated job advertisement. *Social Problems*, 51, 182-201.
- Quintero, B. (2005). *Las Mujeres Colombianas y la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 – Participación e Impactos*. Texto presentado para el Seminario Internacional "Reformas Constitucionales y Equidad de Género", CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/mujer/reuniones/Bolivia/Beatriz_Quintero.pdf
- Rodríguez, C. & Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Sánchez, O.A. (1995). El movimiento social de mujeres. En *Las mujeres en la historia de Colombia* (1ª ed., Vol. 1, pp. 379-402). Bogotá D.C.: Consejería Presidencial para la Política Social y Editorial Norma.

- Scheingold, S.A. (2008). *The politics of Rights*. USA: The University of Michigan Press.
- Simon, J.L. & Burstein, P. (1985). *Basic Research Methods in Social Science*. (3rd ed.). USA: Random House.
- Snow, D.A. & Benford, R. (1992). "Master Frames and Cycles of Protest." In Morris, A. & McClurg, C. *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Snow, D.A. & Trom, D. (2002). The Case Study and the Study of Social Movements. En *Methods of Social Movement Research* (1st ed., pp. 146-172). USA: University of Minnesota Press.
- Staggenborg, S. (2016). *Social Movements*. Oxford: Oxford University Press.
- Suh, C. (2014) Differential Participation in Professional Activism: The Case of the Guantánamo Habeas Lawyers. *Mobilization*, 19(3), 287-307.
- Tarrow, S. (2011). *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics* (3rd ed.). New York: Cambridge University Press.
- Tsuitsui, K. Whtilinger, C. & Lim, A. (2012). "International Human Rights Law and Social Movements: States', Resistance and Civil Society's Insistence". *Annual Review of Law and Social Science*, 8, 367-396.
- Uprimny, R. & García, M. (2004). Corte Constitucional y Emancipación Social en Colombia. En *Emancipación social y violencia en Colombia* (1ª Ed., pp. 463-513). Bogotá: Norma.
- Vanhala, L. (2012). Legal Opportunity Structures and the Paradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the UK, *Law and Society Review*, 46(3), 523-555.
- Velásquez, M. (1995). La República Liberal y la lucha por los derechos civiles y políticos de las mujeres. En *Las mujeres en la historia de Colombia* (1ª ed., Vol. 1, pp. 183-228). Bogotá D.C.: Consejería Presidencial para la Política Social y Editorial Norma.
- Williams, P. (1991). *The Alchemy of Race and Rights*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wills, M., & Gómez, D. (2006). Los movimientos sociales de mujeres (1970-2005). Innovaciones, estancamientos y nuevas apuestas. En *En la*

- encrucijada. Colombia en el siglo XXI* (1ª ed., pp. 291-322). Bogotá D.C.: CESO y Editorial Norma.
- Wills, M. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000* (1ª ed.). Bogotá D.C.: Editorial Norma.
- Wilson, B.M. & Rodríguez Cordero, J.C. (2006). Legal Opportunity Structures and Social Movements. The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics. *Comparative Political Studies*, 39(3), 325-351.
- Wulff, S., Bernstein, M. & Karatasli, S.S. (2015). "New Theoretical Directions from the Study of Gender and Sexuality Movements: Collective Identity, Multi-Institutional Politics, and Emotions." In Della Porta, D. & Diani, M. *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research*. (2nd ed.). USA: Sage Publications.