

DOCUMENTOS 15

Bancada de mujeres del Congreso

Una historia
por contar

*Sylvia Cristina Prieto Dávila
Diana Esther Guzmán Rodríguez*

SYLVIA CRISTINA PRIETO DÁVILA Investigadora de Dejusticia y profesora de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia.

DIANA ESTHER GUZMÁN RODRÍGUEZ Coordinadora de Investigaciones de Dejusticia y profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia.

Documentos Dejusticia 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO

Una historia por contar

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de Open Society Foundations, a través de su *International Women's Program*.

ISBN: 978-958-58309-9-8 versión digital

© Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57 1) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

Revisión de textos: María José Díaz Granados
Preprensa: Marta Rojas
Cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá, noviembre de 2014

Contenido

Introducción	9
Antecedentes y funcionamiento de la bancada de mujeres del Congreso	13
El contexto	13
El surgimiento de la Bancada de Mujeres del Congreso.....	18
Obstáculos de la Bancada de Mujeres del Congreso	46
Poca constancia en los encuentros.....	47
¿Compromiso real?.....	48
¿Iniciativas individuales frente a iniciativas colectivas?.....	50
Desacuerdos dentro de la Bancada	52
Limitaciones de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer	56
Logros de la Bancada de Mujeres del Congreso	58
La producción legislativa	58
La visibilidad de las congresistas	61
La Bancada de Mujeres del Congreso como escuela de sensibilización	62
La relación con organizaciones de la sociedad civil.....	64
Consideraciones finales	67
Para empezar	67
Para funcionar mejor.....	67

Para fortalecerse.....68

Referencias.....70

Agradecemos especialmente a Manuela Duque y a Claudia Ospina, pasantes de Dejusticia, quienes nos apoyaron recabando información para la construcción de este documento. Agradecemos también a Ana Paula Castro y a Carolina Bernal quienes hicieron aportes fundamentales al mismo con sus comentarios al borrador preliminar del texto. Finalmente, queremos agradecer a las personas entrevistadas quienes brindaron datos imprescindibles para el desarrollo de esta investigación.

Introducción

La Bancada de Mujeres del Congreso de la República de Colombia está conformada por todas las congresistas de las dos cámaras congregadas alrededor de un propósito común: trabajar a favor de los derechos de las mujeres desde la rama legislativa. En el año 2006, por primera vez en la historia, todas las congresistas se organizaron (a pesar de las diferencias partidistas e ideológicas), con el objetivo de garantizar los derechos de las mujeres a través de varias actividades como la promoción de medidas legislativas específicas, la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos de ley que presentan los demás congresistas, la incidencia en el Congreso, el trabajo con la sociedad civil, y las acciones de control político encaminadas a exigir una mejora en las condiciones de vida de las mujeres colombianas.

La Bancada de Mujeres del Congreso ofrece una oportunidad importante para trabajar en pos de una democracia más igualitaria y justa para las mujeres. Esto porque, por un lado, permite potenciar el trabajo colectivo de las mujeres que llegan al Congreso (que históricamente han sido una minoría) y, por otro, permite superar las barreras existentes para la participación activa de las mujeres en un ambiente eminentemente masculino.

No obstante, el proceso de conformación de la Bancada, al igual que su funcionamiento, no han recibido mayor atención por parte de la academia, razón por la cual es una institución cuyas dinámicas están poco documentadas, y respecto de la cual no hay estudios analíticos y reflexivos. Precisamente allí radica el aporte de este documento, pues en él pretendemos no solo rastrear el proceso de creación de la Bancada de Mujeres del Congreso, identificando sus antecedentes, gestoras(es) claves y su funcionamiento desde el año 2006 hasta el 2011, sino también reflexionar sobre

sus principales logros y obstáculos. Así las cosas, el presente texto tiene un valor histórico en la medida en que pretende aportar a la sistematización de un proceso que ha sido poco documentado, y un valor analítico, en la medida en que puede ser útil no solo para el fortalecimiento de la Bancada de Mujeres del Congreso, sino también para el debate en torno a la participación política de las mujeres en la democracia colombiana.

Seleccionamos este periodo de tiempo (2006-2011) debido a que en el año 2006 se inició el proceso de conformación de la Bancada de Mujeres, y en el año 2011 se obtuvo uno de los mayores logros de la misma: la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer (Ley 1434 de 2011). La consolidación de esta Comisión resulta importante en la medida en que, como se verá más adelante, le brindó un sustento jurídico, institucional y administrativo a la Bancada de Mujeres, al igual que una visibilidad política importante. Todo esto ayuda a garantizar su permanencia en el tiempo y su fortalecimiento en términos institucionales. En este sentido, estudiar este lapso de tiempo permite hacer una reconstrucción de la historia de la Bancada desde sus inicios, hasta la cristalización de la voluntad política de las congresistas en una Comisión Legal del Congreso de la República.

Para la construcción de este documento utilizamos varias herramientas cualitativas. En primer lugar, entrevistamos a expertas en participación política que fueron cercanas al proceso de la conformación de la Bancada de Mujeres y a asesoras/es de senadoras y representantes a la Cámara que fueron claves en la consolidación de la misma. Además, buscamos entrevistar a varias de las congresistas que jugaron un rol importante en la conformación de la Bancada de Mujeres, aunque solo fue posible acceder a tres de ellas, quienes nos hablaron sobre los orígenes de la misma, sus retos y alcances.¹ En total realizamos veinte entrevistas semiestructuradas, a partir de las cuales pudimos reconstruir el origen y desarrollo de la Bancada durante sus primeros años de funcionamiento. En segundo lugar, realizamos una revisión de prensa en el portal especializado Congreso Visible, con el fin de reconstruir el proceso de conformación de esta alianza de congresistas a través de las pistas que aportan los medios.

En tercer lugar, llevamos a cabo una revisión detallada del proceso legislativo de aquellas leyes en las que la Bancada de Mujeres jugó un pa-

pel importante en el trámite para su aprobación. Para ello retomamos la información consignada en los informes legislativos del Senado de la República en los que identificamos las actas y las gacetas en las que fueron publicadas las discusiones y ponencias de dichas iniciativas legislativas. Estos documentos fueron solicitados a la Oficina de Leyes del Senado, y aunque no pudimos obtener la totalidad de las actas en las que quedaron consignados los debates de los proyectos legislativos, la información recabada permite dar cuenta de las actuaciones de la Bancada de Mujeres en los debates legislativos de los proyectos de ley en los que esta tuvo un protagonismo importante.

1 Las congresistas entrevistadas fueron: Cecilia López, Alexandra Moreno y Dilian Francisca Toro.

Antecedentes y funcionamiento de la bancada de mujeres del Congreso

En esta sección del documento presentamos un panorama general del contexto internacional y nacional en el que surgió la Bancada de Mujeres en el Congreso, con el fin de situar socio-histórica y jurídicamente el origen de este proceso en Colombia y lograr así una comprensión más global de esta institución. Para ello, primero hacemos referencia al marco normativo y a algunos de los procesos sociopolíticos que se estaban desarrollando en el momento. Segundo, hacemos una descripción detallada del proceso de surgimiento, estructuración y fortalecimiento de la Bancada de Mujeres del Congreso.

El contexto

En las últimas décadas han ocurrido dos fenómenos vitales con respecto a la participación política de las mujeres. Por un lado, los derechos de las mujeres han cobrado una centralidad importante en las agendas de los Estados y en el ámbito internacional y, por el otro, se ha fortalecido el consenso político en torno a la importancia de la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisión. Este doble fenómeno llevó a que desde la década de los noventa surgieran una serie de normas internacionales y nacionales, y un conjunto de instituciones que tienen como propósito hacer de estas dos preocupaciones una realidad. Una de estas instituciones toma la forma de Bancada o Comisión de género en la rama legislativa. A continuación hacemos una aproximación a este contexto tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

A nivel internacional

Desde mediados del siglo XX los derechos de las mujeres empezaron a cobrar centralidad en la agenda política de los Estados. Prueba de ello es que

en el año 1979 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw), que es un hito en materia de los derechos de las mujeres. Los Estados parte de esta Convención (dentro de los que se encuentra Colombia) se comprometieron a adoptar una serie de medidas encaminadas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres. Estas medidas están relacionadas con la incorporación del principio de igualdad de hombres y mujeres en el marco legal de los Estados y la abolición de todas aquellas leyes discriminatorias. También menciona la importancia de establecer instituciones públicas que aseguren la protección de las mujeres contra la discriminación, y la implementación de políticas que garanticen la igualdad de las mujeres con respecto a los hombres en el acceso a la salud, la educación, los espacios de toma de decisión y el trabajo, entre otros. A su vez, esta convención insta a los Estado a desarrollar acciones para acabar con los patrones socioculturales discriminatorios hacia las mujeres. Como consecuencia de lo anterior, en la década de los noventa los países latinoamericanos empezaron a trabajar en los parlamentos armonizando las legislaciones con el fin de dar cumplimiento a los instrumentos de derechos humanos de las mujeres (Cedaw, 1981).

Pero fue luego, en la década de los noventa, cuando se fortaleció un consenso internacional frente a la centralidad de los derechos de las mujeres, y frente a la importancia de garantizar su inclusión y participación efectiva en los espacios de toma de decisión. Así, en estos años se dieron una serie de conferencias mundiales y regionales en las que se instaba a los Estados a ajustar sus legislaciones con el fin de desarrollar los principios de igualdad y no discriminación. En este sentido, vale la pena mencionar la Declaración y Plataforma de acción de Beijing del año 1995 (suscrita por el Estado colombiano), en la que se reconoce la situación de exclusión y de desventaja en la que se ubican las mujeres en todas las esferas de la sociedad. En esta declaración se acordó la adopción de una serie de medidas con el fin de aumentar el número de mujeres en espacios de toma de decisiones. En los párrafos 190, 191 y 192 se mencionan explícitamente las medidas que deben adelantar los gobiernos y los partidos políticos con el fin de promocionar de manera efectiva la participación política de las mujeres¹ (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995).

1 Esta declaración menciona la importancia de acoger sistemas electorales que no hagan más difícil la participación de las mujeres en política,

Un año después de la Declaración y Plataforma de acción de Beijing se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Convención de Belém Do Pará, ratificada por el Estado colombiano. Esta convención reconoce el respeto irrestricto por los derechos de las mujeres y destaca la importancia de garantizarlos con el fin avanzar en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y pacífica. Además, enfatiza que los Estados deben proteger a las mujeres de todas las posibles formas de violencia a través de una variedad de medidas, una de las cuales tiene que ver con la adecuación del marco legal de los países con el fin de garantizar los principios de igualdad y no discriminación. En materia de participación política, esta Convención consagra el derecho de las mujeres a “Art. 4 [...] tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones” (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, 1996).²

Como resultado de estos avances internacionales, los Estados alrededor del mundo empezaron a implementar mecanismos de acción afirmativa con el fin de fomentar la participación política de las mujeres. Una de las medidas más populares fue la adopción de leyes de cuotas. En América Latina el país pionero en implementar estas medidas fue Argentina, pues en el año 1991 aprobó lo que se denominó la “Ley de cupos” que ordenaba a los partidos incluir un mínimo de 30% de mujeres en las listas para cargos de representación popular. La tendencia a la aprobación de las cuotas se generalizó en varios países. Así, por ejemplo, en 1996, Costa Rica, México y Paraguay aprobaron sistemas de cuotas similares; lo mismo sucedió un año después en Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana. En el año 2000, Honduras hizo lo propio (González y Sample, 2010).

Además de estos esfuerzos legislativos, se empezaron a crear a nivel nacional instituciones que sirvieran como impulso para el reconocimiento

de comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, de transformar las estructuras partidistas con el fin de privilegiar la participación de las mujeres y de adoptar medidas afirmativas a nivel nacional, entre otras.

2 También vale la pena mencionar la Resolución 1325 del 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual insta a los Estados parte a generar acciones con el fin de aumentar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión, al igual que en la resolución de conflictos y en la construcción de paz.

de los derechos de las mujeres, y para fortalecer la inclusión y el trabajo de las mujeres que llegan a cargos decisorios dentro del Estado. Así las cosas, durante la década de los noventa y del 2000, las mujeres parlamentarias en América Latina empezaron a organizarse en torno a bancadas o comisiones de género dentro de los parlamentos con el fin de promover leyes, políticas públicas y otras acciones orientadas a garantizar los derechos de las mujeres. Este es el caso de la Bancada Femenina del Congreso Nacional Brasileño que se consolidó a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. En el año 1995 se conformó la Comisión permanente especial de la mujer en Costa Rica, en 1996 se conformó la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia, en 1997 surgió la Comisión de Equidad y Género en México; en 2000 se consolidó la Bancada Bicameral Femenina de Uruguay, en 2006 se conformó la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (González y Sample, 2010). Las Comisiones de Mujeres o Género empezaron a crearse también en parlamentos subregionales como el Parlamento Centroamericano (Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia).

En Colombia

Los avances normativos en Colombia en materia de promoción de la participación política de las mujeres no se quedaron atrás frente a los adelantos internacionales. En este sentido es clave mencionar el importante rol que jugó la Constitución de 1991 en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, pues con ella se abrieron espacios para su participación. En esta carta quedaron consignados el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación (art. 13), el derecho de las mujeres a participar en los niveles decisorios de la administración pública (art. 40), la igualdad de derechos al interior de la pareja (art. 42), la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, la protección especial en el embarazo, la protección especial a las mujeres cabeza de familia (art. 43), la posibilidad de divorcio y la separación Iglesia-Estado.

Después de la promulgación de la Constitución de 1991, y con un protagonismo claro de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, se llevaron a cabo desarrollos legislativos que son de vital importancia para la garantía de los derechos de las mujeres. Así, resulta pertinente mencionar el rol que jugaron las mujeres en la aprobación de la Ley 294 de 1996 que establece medidas de protección a las víctimas de violencia intrafamiliar. Estos avances normativos no solo se dieron en materia de

violencia, las congresistas y las mujeres de la sociedad civil libraron importantes batallas por garantizar la participación política de las mujeres, que se vieron cristalizadas en la Ley 581 de 2000 —conocida como Ley de Cuotas—, que establece, entre otras medidas, que al menos el 30% de los altos cargos del Estado deben ser ocupados por mujeres.

En el marco de todos estos adelantos normativos, sociales y políticos, las organizaciones de mujeres jugaron un rol preponderante. Desde la década de los noventa el movimiento y las organizaciones sociales de mujeres cobraron una relevancia vital y han asumido un liderazgo sobresaliente en la exigencia y promoción de los derechos humanos por parte del Estado y de la sociedad en general.

A partir de la década de los noventa el Estado empezó a crear instancias institucionales para ocuparse de los derechos de las mujeres. Así las cosas, en el año 1990 se creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, así como a otros compromisos del Estado. Durante esta misma década, en los ministerios y en las entidades descentralizadas se crearon instancias encargadas de promover la aplicación de las políticas dirigidas a las mujeres.³ En 1995 se creó la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres, que en el 2010 se transformó en la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM).

En materia de políticas públicas, el Estado también empezó a hacer esfuerzos por reconocer y garantizar los derechos de las mujeres. En 1992 el presidente de entonces, César Gaviria, lanzó la política pública integral para la Mujer; en 1994 se promulgó la Política de Participación y Equidad de la Mujer, y en 1999 se creó el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. En el 2003 se lanzó la política Mujeres Constructoras de Paz, y en el 2006 se le dio carácter permanente al Observatorio de Asuntos de Género, hoy adscrito a la ACPEM.

De acuerdo con lo señalado hasta ahora podemos advertir que desde la década de los noventa se generaron dos dinámicas: i) por un lado, los derechos de las mujeres empezaron a cobrar centralidad tanto en las agendas internas de los Estados, como en la agenda internacional; y ii) se fortaleció un consenso internacional frente a la importancia de garantizar

³ Ver: <http://www.equidadmujer.gov.co/Consejeria/Paginas/Antecedentes-institucionales.aspx>.

la inclusión de las mujeres en espacios de toma de decisión. Estas tendencias se tradujeron en normas internacionales, políticas públicas, instancias especializadas en asuntos de género y en la organización autónoma por parte de las mujeres alrededor de instituciones específicas para abordar los temas de igualdad de género en las diferentes ramas del poder público. Todo esto, en el marco de un creciente y fortalecido movimiento de mujeres de la sociedad civil con capacidad de demandar del Estado una respuesta más amplia a las inequidades y discriminaciones existentes.

El surgimiento de la Bancada de Mujeres del Congreso

En el año 2006 se consolidó por primera vez en la historia una Bancada de Mujeres en el Congreso de Colombia. En un primer momento esta Bancada surgió como un compromiso político de las congresistas para trabajar a favor de los derechos de las mujeres. Luego, al ser un acuerdo político sin ninguna institucionalidad en su base, las congresistas realizaron esfuerzos importantes por fortalecerse institucionalmente. Estos esfuerzos desembocaron, primero, en la creación de la Comisión Accidental Bicameral para el trabajo por la equidad de género, los derechos sociales, políticos, laborales y la salud mental, sexual y reproductiva de la mujer en el año 2006. Y luego, con el fin de garantizar la continuidad y el fortalecimiento administrativo y político de la Bancada de Mujeres, las congresistas lideraron la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer que sesionó por primera vez en el año 2011. La Bancada de Mujeres no desapareció ni con la creación de la Comisión Accidental, ni con la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Estas son instancias que dotaron de institucionalidad y formalidad a la bancada, pero que no la disolvieron.⁴ A continuación presentamos este tránsito de la Bancada

⁴ Como se verá más adelante, una comisión legal es diferente a una comisión accidental en la medida en que, a diferencia de la segunda, la primera es una comisión formal permanente y reglamentada por la Ley 5ta de 1992, en la que se determina su composición, se señalan sus funciones de manera detallada y clara, y se establece el tipo de sesiones que deberá adelantar, al igual que la periodicidad de las mismas. Adicionalmente, se dispone de toda una serie de aparataje administrativo (espacios de encuentro, coordinadoras/es, secretarías/os, asistentes y profesionales) que tiene como objetivo garantizar que la comisión pueda llevar a cabo sus funciones de manera adecuada. También tiene una mesa directiva que le confiere cierta organización y liderazgo político a la Comisión.

de Mujeres del Congreso, desde un acuerdo político de las congresistas sin mayor respaldo institucional, a la consolidación de la Comisión para la Equidad de la Mujer.

Los inicios

Es precisamente en el contexto nacional e internacional que describimos previamente, en el que parecía darse un giro a favor de la garantía y protección de los derechos de las mujeres, que las congresistas del periodo 2006-2010 empezaron a pensar en la posibilidad de consolidar un espacio de concertación y de alianza entre las legisladoras con el fin de promover los derechos de las mujeres.

Durante este periodo legislativo fueron electas 14 mujeres como representantes a la Cámara y 12 para ocupar curules del Senado de la República, para un total de 26 mujeres en el Congreso.⁵ Esto implica que durante el periodo 2006-2010, el 9,7% de las curules del Congreso fueron ocupadas por mujeres. De acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil las siguientes mujeres llegaron a la Cámara de Representantes: Liliana Rendón (Alas Equipo Colombia), Sandra Ceballos, Amanda Ricardo y Lucero Cortés (Partido de la U), Clara López Obregón y Orsina Patricia Polanco (Polo Democrático Alternativo), Gloria Estella Díaz (Mira), Nora María García y Myriam Paredes (Partido Conservador), Clara Isabel Pinillos, Nancy Denise Castro y Gema López (Partido Liberal); Rosmery Martínez (Cambio Radical), y María Isabel Urrutia (Alianza Social Afrocolombiana) Y las siguientes mujeres fueron electas para el Senado: Dilian Francisca Toro, Gina Parody, Martha Lucía Ramírez, Adriana Gutiérrez y Piedad Zuccardi (Partido de la U); Piedad Córdoba y Cecilia López (Partido Liberal), Claudia Rodríguez y Nancy Patricia Gutiérrez (Cambio Radical), Gloria Inés Ramírez (Polo Democrático Alternativo) y Alexandra Moreno (Mira). De esta lista, algunas sobresalían por su trabajo a favor de los derechos de las mujeres, como por ejemplo las senadoras Cecilia López, Gina Parody, Dilian Francisca Toro, Alexandra Moreno, Gloria Inés Ramírez y Piedad Córdoba, entre otras (Guzmán y Prieto, 2013).

Durante este periodo, las congresistas no solo confluyeron en un interés por impulsar medidas legislativas y promover controles políticos tendientes a mejorar las condiciones de vida de las mujeres, sino que tam-

⁵ Datos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil en respuesta a derecho de petición, el día 21 de enero de 2013.

bién tenían un claro referente internacional, pues conocían de los procesos que se estaban llevando a cabo en otros países en torno a la generación de alianzas entre parlamentarias; “en ese momento algunas congresistas identificaron en otras experiencias similares una oportunidad para que ellas mismas pudieran empezar a unirse y trabajar juntas”.⁶ De hecho, varias habían participado en encuentros internacionales en donde habían conocido la experiencia de bancadas y comisiones de mujeres en otros países.⁷

Las congresistas estuvieron muy abiertas y atentas a retomar las buenas experiencias de otras parlamentarias en la conformación de bancadas o comisiones de género, y gestionaron importantes espacios de encuentro con el fin de escuchar las experiencias de mujeres de otros países. En este sentido, vale la pena mencionar el Foro de Mujer y Poder que organizó la senadora Dilian Francisca Toro. De acuerdo con Toro, “con la realización del Foro Internacional Mujer y Poder, que contó con la participación de más de un centenar de mujeres y con ponentes de todo el mundo como la Primera Ministra de la Mujer en la India, Renuka Chowdhury y la presidenta del partido mexicano PRI, Beatriz Paredes [...] logramos figurar como Bancada en el ámbito internacional”.⁸ La participación en este tipo de eventos fue fundamental para que las congresistas colombianas conocieran procesos organizativos de mujeres parlamentarias alrededor del mundo. Por ejemplo, la senadora CITA “Dilian Francisca estuvo en una reunión internacional de la unión interparlamentaria, allí conoció que existían estos movimiento y comenzó a decir que se agruparan en Colombia las congresistas y todo esto condujo a que comenzaran a trabajar conjuntamente”.⁹

Fue en un congreso que parecía contar con varias mujeres especialmente interesadas en los derechos de las mujeres, y con una influencia importante de experiencias internacionales que “las congresistas se comenzaron a reunir de manera esporádica para trabajar en temas fundamentales

para la mujer”.¹⁰ Específicamente, en el año 2006 las congresistas comenzaron a organizarse por iniciativa propia para conformar una alianza en la que convergieran todas las mujeres presentes en el Congreso con el propósito de trabajar a favor de la igualdad de género. De acuerdo con las entrevistas realizadas, en este proceso la senadora Dilian Francisca Toro jugó un rol importante, pues como presidenta del Senado de la República tuvo la oportunidad de canalizar y gestionar desde la Mesa Directiva del Congreso el interés de las congresistas.

En esta coyuntura, las congresistas se aliaron en torno a un interés muy general por los derechos de las mujeres, sin un acuerdo programático preciso y detallado en su base. De acuerdo con la senadora Dilian Francisca Toro,

la Bancada de Mujeres principalmente fue creada para defender el tema mujer dentro de las iniciativas legislativas que eran discutidas en el Congreso. El objetivo no era solo trabajar en leyes a favor de las mujeres sino que en cada ley que se aprobara [...] quedara incluido el componente de equidad de género.¹¹

Como mencionamos previamente, en el periodo 2006-2010 fueron electas algunas mujeres que antes de llegar al Congreso ya habían realizado un trabajo a favor de los derechos de las mujeres; sin embargo, había otras congresistas cuyo contacto con este tema era nuevo. De allí que tuvieran niveles de comprensión muy diferentes frente a los derechos de las mujeres. Pero además, todas tenían distintas prioridades en sus agendas legislativas (Guzmán y Prieto, 2013). Este fue un primer reto para la Bancada de Mujeres: poner a trabajar en una misma dirección a congresistas no solo con posturas políticas divergentes, sino con niveles de sensibilización y conocimiento bastante desiguales frente a los derechos de las mujeres.

A pesar de estas dificultades, en el momento de la creación de la Bancada de Mujeres ninguna congresista manifestó no querer hacer parte de la misma. De acuerdo con las entrevistas realizadas esto puede tener al menos tres explicaciones. Primero, como vimos al inicio del documento, el momento histórico en el que se encontraban las congresistas era uno en el que había un consenso internacional sobre la importancia de

6 Entrevista con Diana Espinosa, ONU Mujeres, Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2013.

7 Entrevista con Catalina Martínez, asesora de la senadora Nancy Patricia Gutiérrez, Bogotá D.C., 18 de marzo de 2013, y entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

8 Cuestionario contestado por Dilian Francisca Toro, senadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 3 de junio de 2013.

9 Entrevista con Diana Espinosa, ONU Mujeres, Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2013.

10 Entrevista con la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

11 Cuestionario contestado por Dilian Francisca Toro, senadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 3 de junio de 2013.

los derechos de las mujeres y de que los Estados adoptaran mecanismos —tanto legislativos como en términos de políticas— para desarrollar los principios de igualdad y no discriminación internamente. Así las cosas, el tema de la igualdad de género en esta época era uno que estaba ganando importancia política y del cual resultaba difícil apartarse. A esto hay que sumarle que la primera bandera de la Bancada fue trabajar en contra de las violencias contra las mujeres. Este es un tema sobre el que parece haber un consenso bastante amplio, ¿quién no desearía trabajar en este sentido? En estos términos, “las congresistas no iban a asumir el posible costo político que podría traerles el manifestar públicamente no tener intenciones de hacer parte de la Bancada”.¹²

En segundo lugar, constatamos que aquellas congresistas que individualmente estaban más comprometidas con la igualdad de género y a quienes les interesaba avanzar en materia legislativa en este tema encontraron en las experiencias internacionales un referente importante. Como lo mostramos al inicio de este documento, en la década de los noventa varios países latinoamericanos habían empezado a hacer transformaciones importantes en sus legislaciones internas con el fin de garantizar la igualdad de género; pero además, las mujeres latinoamericanas se estaban organizando en bancadas y comisiones alrededor del mundo, hecho que inspiró a varias congresistas colombianas.

En tercer lugar, las congresistas advirtieron que en un ambiente marcadamente patriarcal, y donde las mujeres eran minoría, resultaba estratégico y necesario unirse para lograr mayor fuerza e incidencia en el Congreso. La alianza se presentó entonces como una vía a través de la cual era posible garantizar mayores niveles de participación de las congresistas y un mayor éxito en sus apuestas legislativas. Así lo señaló una asesora de la entonces representante a la Cámara Myriam Paredes:

toda la Bancada firmó sin ningún reparo [...] entendiendo y comprendiendo la necesidad real de lo que las mujeres necesitaban en el país: una instancia donde las mujeres pudieran acudir con seriedad en el Congreso de la República [...] Nosotros lo que visibilizamos fue que faltaba unión, precisamente por ser tan poquitas las mujeres en el Congreso, tenían que unirse para sacar adelante sus iniciativas.¹³

¹² Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la senadora Cecilia López, Bogotá D.C., 9 de mayo de 2013.

¹³ Entrevista con Ángela Pantoja, asesora de la senadora Myriam Paredes,

De acuerdo con lo anterior, las congresistas se movilizaron en torno a la Bancada de Mujeres muy influenciadas por el ambiente internacional y nacional de la época, en el que la igualdad de género se había vuelto un tema importante e imposible evadir. Además, las experiencias internacionales de los países de la región inspiraron a las congresistas. Y, finalmente, el hecho de que las mujeres fueran una minoría en el Congreso hacía que su unión fuera necesaria si querían lograr mayores niveles de participación. Por estos motivos, se consolidó esta alianza que tenía como propósito potenciar los esfuerzos colectivos a favor de los derechos de las mujeres que habían empezado a emerger en la sociedad civil, y generar un espacio institucional apropiado para canalizar las propuestas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las mujeres.

De Bancada a Comisión accidental

Con el apoyo de la totalidad de las congresistas elegidas para el periodo 2006-2010, se inició el proceso de creación de la Bancada de Mujeres. Esta no se constituyó siguiendo las formalidades establecidas por la Ley 974 de 2005, que regula las bancadas del Congreso. De acuerdo con el artículo primero de dicha ley: “los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación”.¹⁴ A su vez, determina que cada miembro de una corporación pública debe pertenecer exclusivamente a una bancada, con el fin de que actúen en bloque para presentar proyectos de ley o citar a debates de control político. Las congresistas tenían muy claro que ellas no podían constituirse como bancada en términos formales por los requisitos que imponía esta ley. Por ello, su alianza fue informal, y construida a partir de una voluntad política, sin ninguna forma institucional o formal que las hiciera una bancada.

¿Por qué adoptaron esta denominación entonces? Las congresistas se denominaron Bancada de Mujeres porque así se llamaban las alianzas entre parlamentarias en los países vecinos; en ese sentido, importaron este término y lo asumieron como propio. Pero además, los medios de comunicación también tuvieron un rol importante en la forma como se dio a conocer esta coalición, pues empezaron a visibilizar la alianza de mujeres en el Congreso con este nombre. En estos términos, la Bancada de Mujeres asumió esta denominación fuertemente influenciada por las

Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

¹⁴ Ley 974 de 2005 del Congreso de la República de Colombia, artículo 1.

dinámicas internacionales, pero como una figura totalmente ajena a la que reglamenta la Ley 974 de 2005.

Ahora bien, con el fin de darle un piso más institucional a esta alianza de mujeres del Congreso, la senadora Dilian Francisca (como presidenta del Senado), lideró la creación de la Comisión Accidental Bicameral para el trabajo por la equidad de género, los derechos sociales, políticos, laborales y la salud mental, sexual y reproductiva de la mujer. En uso de las facultades constitucionales, legales y, en especial, de aquellas conferidas por la Ley 5ª de 1992, la Mesa Directiva del Congreso aprobó la creación de esta Comisión a través de la Resolución 01 del 27 de septiembre del 2006. Esto fue importante porque con esta resolución la figura de la Bancada de Mujeres se convirtió en una Comisión Accidental Bicameral, lo que de alguna manera les daba algo de respaldo institucional a las congresistas. Esta comisión se creó con base en el artículo 66¹⁵ del reglamento del Congreso que posibilita a las Cámaras y a sus comisiones permanentes designar comisiones accidentales con el fin de llevar a cabo un desarrollo legislativo en los temas mencionados más arriba (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, 2010). Todas las senadoras y representantes a la Cámara electas en el periodo 2006-2010 hicieron parte de esta Comisión. Fue precisamente en esta Comisión Accidental donde se empezó a trabajar en el proyecto de ley de prevención y sanción a todas las formas de violencia, que más adelante se convertiría en la Ley 1257 de 2008.

La Comisión Accidental¹⁶ se constituyó para trabajar temas puntuales como los señalados en el párrafo anterior. Este tipo de comisiones permanecen en el tiempo mientras se trabaja en los temas que convocan la creación de la misma, por ello tienen un carácter coyuntural y pasajero. No obstante, y gracias al liderazgo de otra mujer en la presidencia del Senado (Nancy Patricia Gutiérrez), lograron prorrogar la permanencia de la Comisión Accidental a través de la Resolución 009 del 17 de julio de 2008 expedida por la Mesa Directiva del Congreso de la República.¹⁷

15 Ley 5 de 1992. “Artículo 66. Integración y Funciones. Para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus comisiones Permanentes podrán designar comisiones accidentales para que cumplan funciones y misiones específicas”.

16 Creada por la Resolución 01 de 2006 de la Mesa Directiva del Congreso de la República de Colombia.

17 Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

A pesar de que este fue un paso importante, la Comisión Accidental que se conformó tenía limitaciones. De acuerdo con las entrevistas realizadas¹⁸, la figura de Comisión Accidental no tiene mayor peso porque no implica un respaldo institucional ni financiero real por parte del Congreso. Esto repercute en que no lleva aparejada una estructura administrativa que facilite su funcionamiento. No hay una mesa directiva, ni una coordinadora que formalmente pueda ejercer un liderazgo importante, lo cual dificultaba la coordinación de las actividades y el trabajo de las congresistas.

Además de esto, las congresistas no contaban con un espacio físico para trabajar, “en principio nosotros ubicamos cualquier espacio que nos pudieran conceder. Porque [...] como no estábamos establecidas legalmente, entonces escogíamos los salones de apoyo o los salones sociales que tiene el Congreso”.¹⁹

Adicionalmente, ni en la Ley 5ª de 1992, ni en la resolución que dio origen a la Comisión Accidental hay referencia alguna a la periodicidad y a las funciones que esta debía adelantar. Como lo sostiene la senadora Alexandra Moreno: “las comisiones accidentales se crean para atender temas específicos, tienen la característica de ser esporádicas, son situacionales”.²⁰ En este sentido, la consolidación de esta Comisión tuvo un efecto más simbólico y político que real en términos de funcionamiento, recursos y respaldo institucional.²¹

Así las cosas, aunque este fue un paso importante para la institucionalización de la Bancada de Mujeres, esta Comisión Accidental tenía algunas limitaciones para la consolidación definitiva y la formalización de la alianza entre las mujeres del Congreso.

18 Ejemplo de esto es la intervención de la senadora Gloria Inés Ramírez en el marco de la discusión en plenaria de Senado de la Ley 1434 de 2011: “yo quiero reiterar que este proyecto de ley es de vital importancia, porque hoy está como una comisión accidental, o sea como algo marginal y dada las condiciones del país, sobre todo que Colombia sigue con unos niveles de discriminación reales, aunque en la formalidad hemos avanzado, es muy importante que haya una comisión especial para mirar políticas públicas y sobre todo generar unos procesos de equidad y de igualdad”. Ver: República de Colombia, *Gaceta del Congreso*, 415/2010.

19 Entrevista con Ángela Pantoja, asesora de la senadora Myriam Paredes, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

20 Entrevista con la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

21 Entrevista con Felipe Ortégón, exasesor de la senadora Gina Parody, Bogotá D.C., 23 de agosto de 2013.

El impulso legislativo de la Bancada

En esta Comisión Accidental se empezó a trabajar en la Ley 1257 de 2008 para prevenir y sancionar todas las formas de violencia en contra de las mujeres. La Bancada de Mujeres jugó un papel importante en la presentación y aprobación de esta ley que, como señalaremos más adelante, representa un avance significativo para los derechos de las mujeres. A su vez, esta ley fue particularmente importante para la consolidación de la Bancada de Mujeres. Esto, por al menos tres razones: en primer lugar, porque logró agrupar a las congresistas por primera vez para trabajar en un proyecto de ley común;²² en segundo lugar, porque el trabajo conjunto en torno a este proyecto de ley les demostró a las congresistas que el trabajo colectivo podía fortalecerlas políticamente y, finalmente, porque fue en la construcción y el trámite de este proyecto de ley que las congresistas empezaron a generar espacios de interlocución con las organizaciones de mujeres y encontraron en este intercambio una vía para fortalecerse.

En efecto, en el trámite de la Ley 1257 de 2008 se hicieron esfuerzos importantes por generar espacios de interlocución entre las congresistas y las organizaciones de mujeres, al igual que con entidades estatales responsables de los derechos de estas. Así las cosas, en noviembre de 2006 la Bancada de Mujeres se encontró con la “Mesa por la ley integral para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias” (en adelante Mesa por la ley).

Esta Mesa fue un espacio que se gestionó desde las organizaciones de la sociedad civil a raíz de la constatación de la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres en el país y de las escasas medidas existentes para hacerle frente. La Mesa por la ley, conformada por un gran número de organizaciones de mujeres, algunos organismos de la cooperación internacional, organizaciones del sistema de Naciones Unidas y algunas entidades del Estado como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Alcaldía de Bogotá y la Procuraduría General de la Nación, entre otros (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, 2010), se constituyó con el fin de “construir de manera concertada y participativa una propuesta de ley integral por el derecho de las mujeres en Colombia a una vida libre de violencias” (Ramírez, 2008).

22 El proyecto de ley que culminó en la Ley 1257 de 2008 se presentó en el año 2006 (PL: 171/2006 Senado, y PL: 302/2007 Cámara).

Mientras que la Mesa por la ley trabajaba en una propuesta de ley para prevenir y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres, la Bancada de Mujeres se estaba consolidando y tenía como una de sus prioridades legislativas trabajar en contra de la violencia contra las mujeres. Por este motivo, la Bancada decidió convocar a la Mesa por la ley para trabajar mancomunadamente en este objetivo. Por lo anterior, “la Mesa por la ley y la bancada de mujeres se encontraron en este propósito común y establecieron un espacio de intercambio y debate para la formulación del proyecto de ley. La Mesa por la ley aportó a la Bancada de mujeres el documento de trabajo que contenía los avances de la concertación interna” (Ramírez, 2008). Esta interlocución fue muy importante, pues permitió que las congresistas escucharan las opiniones de expertas y expertos en el tema.

A partir de los intercambios que se generaron entre la Mesa por la ley y la Bancada de Mujeres, las congresistas invitaron a la Mesa a participar en una subcomisión redactora de lo que sería la Ley 1257 de 2008. Esta subcomisión estuvo conformada por la Mesa por la ley, la Ruta Pacífica de las Mujeres, la Casa de la Mujer y Mujeres por Colombia (Ramírez, 2008). Las congresistas contrataron a dos consultoras (Olga Amparo Sánchez, de la Casa de la Mujer, e Isabel Londoño, de Mujeres por Colombia) para que organizaran y gestionaran el espacio de discusión y presentación de la ley. De acuerdo con las entrevistas realizadas, esta subcomisión fue muy importante para la consolidación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, pues fueron estas mismas consultoras las que simultáneamente al trámite de la ley terminaron impulsando y apoyando el fortalecimiento de la Bancada de Mujeres dentro del Congreso.²³

La Bancada de Mujeres en acción colectiva

En el marco de la aprobación de la Ley 1257 de 2008, las mujeres emprendieron estrategias de acción colectiva muy interesantes que en última instancia repercutieron positivamente en la aprobación de la misma. En este sentido, es importante mencionar la participación masiva y en bloque de las congresistas en las discusiones de la Ley 1257 de 2008. En el caso de la discusión del proyecto de ley en plenaria del Senado participaron ocho senadoras: desde las de corte más conservador, como Martha Lucía Ra-

23 Entrevista con Felipe Ortegón, exasesor de la senadora Gina Parody, Bogotá D.C., 23 de agosto de 2013.

mírez, hasta las de tendencia más de izquierda, como Piedad Córdoba.²⁴ En estas discusiones las senadoras hablaron en nombre de la Bancada de Mujeres y no a título personal. Así lo hizo la senadora Cecilia López en su intervención:

En el caso colombiano, ha surgido esta iniciativa de la Bancada de Mujeres que no nos cansamos en reiterar, es una experiencia que está mirando en los sectores femeninos de América Latina con mucho interés, porque conocen las diferencias políticas de los componentes de la Bancada, pero hemos estado por encima de esas diferencias para juntar nuestros esfuerzos en este proyecto de ley.²⁵

Esta intervención refuerza dos cosas, por un lado, que el surgimiento de la Bancada de Mujeres en Colombia se dio en un contexto internacional en el que este tipo de medidas se estaban fortaleciendo y consolidando. Por otro lado, deja claro que este fue un esfuerzo por trabajar conjuntamente en torno a algunos proyectos políticos dejando a un lado aquellos factores que podían distanciar a las congresistas.

La acción colectiva agenciada por las congresistas de la Bancada de Mujeres en el trámite legislativo de la Ley 1257 de 2008 fue fundamental para su aprobación. Esto, porque como lo sostiene la senadora Alexandra Moreno, “ese tema de violencia casi siempre tiene resistencia o tenía resistencia en los Congresos. Aquí [la Bancada de Mujeres] se labró un camino para que el tema pudiera ser aprobado y se sacó adelante la ley”.²⁶ Así, este tipo de acciones colectivas desarrolladas por las congresistas de la Bancada lograron potenciar su trabajo —a pesar de que estas eran una minoría—, y además pudo remover algunas resistencias políticas y culturales frente a los derechos de las mujeres.

Algunas iniciativas previas a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer

Después del trámite de la Ley 1257 de 2008, las congresistas de la Bancada de Mujeres sintieron la necesidad de institucionalizarse aún más. Consideraban importante conferirle un carácter institucional más fuerte

a la Bancada de Mujeres con el fin de darle mayor fuerza y de asegurar su continuidad en el tiempo.

Por ello, algunas adelantaron iniciativas individuales. Este fue el caso de la senadora Piedad Córdoba quien de manera individual empezó a trabajar en el proyecto de ley 74 de 2006 (Senado) que tenía como finalidad crear una Comisión Constitucional Permanente para los Derechos de las Mujeres en el Congreso de la República. El proyecto de ley sostenía lo siguiente: “Durante el periodo constitucional funcionará en cada una de las Cámaras la Comisión para los Derechos de las Mujeres, integrada por diez (10) Senadores y quince (15) Representantes, y podrá sesionar conjuntamente. La Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes”.²⁷

Las funciones de esta comisión (que contaría con una planta de personal) estarían dirigidas a coordinar con las organizaciones de mujeres medidas legislativas orientadas a garantizar los derechos de las mujeres, realizar debates de control político, incrementar la participación política de las mujeres, incidir en pro de sus derechos, hacer seguimiento a los procesos de paz desde una perspectiva de género y vigilar el cumplimiento de los convenios internacionales relacionados con los derechos de las mujeres.²⁸

De manera individual, la senadora Piedad Córdoba hizo el borrador de un proyecto de ley que creaba una comisión constitucional permanente en materia de derechos de las mujeres. Esta iniciativa fue poco socializada con la Bancada de Mujeres y algunas congresistas, como la senadora Gina Parody, la consideraban poco viable por los esfuerzos institucionales y gastos administrativos y financieros que implicaba.²⁹ Después de que las senadoras Parody y Córdoba discutieran al respecto, se acordó que en la primera ponencia el proyecto de ley sufriría un cambio significativo en la medida en que ya no tendría como objeto crear una nueva comisión constitucional permanente, sino que modificaría algunas de las funciones de la existente Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias. De esta forma, en el primer debate del proyecto de ley en el Senado, la senadora Gina Parody (primera ponente del mismo), señaló que este era un “proyecto muy simple, [pues] no se crea una nueva Comisión, sino que a la Comisión que hoy existe de derechos humanos se le ampliaría el nombre

²⁴ República de Colombia, *Gaceta Congreso* 324/2007.

²⁵ República de Colombia, *Gaceta del Congreso* 324/2007.

²⁶ Entrevista con Alexandra Moreno, senadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 19 de marzo de 2013.

²⁷ República de Colombia, *Gaceta Congreso* 297/2006.

²⁸ Idem.

²⁹ República de Colombia, *Gaceta Congreso* 580/2006.

y se incluiría una nueva función que consiste en el seguimiento real y efectivo de los derechos de las mujeres”.³⁰ Cabe señalar que el trámite de este proyecto de ley contó con resistencias, pues algunos legisladores como el senador Manuel Virgüez cuestionó la pertinencia del proyecto de ley señalando lo siguiente:

... yo soy miembro de la Comisión de Derechos Humanos, yo sí quiero que tengamos muy en cuenta el objeto o el propósito de este proyecto de ley, porque estamos modificando el nombre de la Comisión de Derechos Humanos, y estamos agregando que se haga un seguimiento a los derechos de la mujer, me pregunto yo, dónde va a quedar el artículo trece de la Constitución y dónde van a quedar los derechos de los niños, del adulto mayor, de la mujer cabeza de familia, no podría, entraríamos a parcializar.³¹

A pesar de este tipo de intervenciones, las senadoras Gina Parody y Piedad Córdoba defendieron el proyecto de ley que finalmente fue aprobado, convirtiéndose en la Ley 1202 de 2008, por la cual se adiciona un artículo a la Ley 5ª de 1992, y se añade la siguiente función a la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias: “realizar el seguimiento del ejercicio real y efectivo de los derechos de las mujeres en los ámbitos públicos y privados en los que se desarrollen”.³²

Aunque este no fue un esfuerzo colectivo por parte de la Bancada de Mujeres, sí evidencia que las congresistas estaban haciendo un trabajo importante para buscar la formalización de una instancia en el Congreso. Con esta ley quedaron asignadas a una Comisión Legal una serie de funciones específicas en materia de derechos de las mujeres, lo cual comprometía al Congreso y le daba cierta fuerza y legitimidad a la Bancada.

La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer

Como hemos señalado a lo largo del documento, desde finales del periodo legislativo 2006-2010 las congresistas empezaron a pensar que “era necesario que la Bancada de Mujeres fuera permanente dentro de la estructura del Congreso, por ello se decidió que debía crearse una Comisión Legal para tratar temas de equidad de género por ley”.³³ Las congresistas identi-

ficaban la necesidad de que existiera una “instancia mucho más sólida que la Bancada de Mujeres porque esta existía por una resolución, pero no con el visto legal que necesitábamos nosotras”.³⁴ Si bien tenían claro que apostarle a la creación de una comisión constitucional permanente podría ser difícil por los gastos presupuestales y administrativos que esto implicaba para el Congreso, consideraron que la conformación de una comisión legal les daba el piso institucional que necesitaban y, además, su aprobación era más factible.

Por ello, en el periodo 2006-2010 las congresistas empezaron a tramitar el proyecto de ley que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.³⁵ En el año 2009, las congresistas de la Bancada de Mujeres del Congreso presentaron el proyecto de ley 127/2009 en Senado y 307/2010 en Cámara. Este proyecto tenía como principal objetivo crear la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer con el fin de trabajar por la equidad de género, los derechos sociales, políticos, laborales y la salud mental, sexual y reproductiva de las mujeres. Insertaba “la necesidad de crear al interior del Congreso de la República una Comisión Legal que le dé un marco jurídico apropiado a las acciones que de manera coordinada han adelantado las congresistas colombianas en el seno de la denominada Bancada de Mujeres”.³⁶

Si bien con la Ley 1202 de 2008 se adicionaba una función a la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias, de seguimiento real y efectivo a los derechos de las mujeres, las congresistas consideraban necesario crear una instancia permanente y adecuada para la garantía y promoción exclusiva de los derechos e intereses de las mujeres y ello implicaba darle una estructura jurídico-administrativa sólida y exclusiva al trabajo ya iniciado por la Bancada de Mujeres del Congreso.

Este proyecto de ley fue presentado como autoría de la Bancada de Mujeres del Congreso de la República y surtió los debates legales para su aprobación. En este punto es importante destacar la activa participación de las congresistas en defensa de su iniciativa legislativa y hablando en nombre de la Bancada de Mujeres como colectividad. Así se expresó la senadora Gloria Inés Ramírez en el debate de plenaria en el Senado:

30 República de Colombia, *Gaceta Congreso* 166/2007.

31 República de Colombia, *Gaceta Congreso* 324/2007.

32 República de Colombia, Ley 1202 de 2008.

33 Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

34 Entrevista con Ángela Pantoja, asesora de la senadora Myriam Paredes, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

35 Prueba de ello son las diferentes actas de las primeras reuniones llevadas a cabo por las congresistas al inicio del periodo 2010-2017.

36 República de Colombia, *Gaceta Congreso* 888/2010.

... yo quiero reiterar que este proyecto de ley es de vital importancia, porque hoy está como una comisión accidental, o sea como algo marginal y dada las condiciones del país, sobre todo que Colombia sigue con unos niveles de discriminación reales, aunque en la formalidad hemos avanzado, es muy importante que haya una comisión especial, para mirar políticas públicas y sobre todo generar unos procesos de equidad y de igualdad que van a beneficiar a todo el país y en principio a 51,8% de la población que somos las mujeres.³⁷

En este mismo sentido se expresó la senadora Cecilia López, quien sostuvo que “con esto logramos consolidar y contrarrestar un poco el deterioro que ha habido en el acceso de la mujer a la política”.³⁸ Varias congresistas se pronunciaron no solo para dar cuenta de la importancia de su iniciativa legislativa, sino para agradecer a sus compañeros legisladores por votar afirmativamente el proyecto de ley.

Vale la pena señalar que la participación masculina en los debates fue muy reducida. Además, no se oyeron argumentos en contra del proyecto de ley. De esta forma, tras surtir el trámite legislativo correspondiente (que había empezado en el periodo 2006-2010), el 6 de enero de 2011 se sancionó la Ley 1434.

Para dar cuenta de los propósitos y el sentido de esta Comisión, vale la pena retomar una cita de quien fue su primera presidenta, la senadora Alexandra Moreno: “cuando iniciamos nuestra primera sesión como Comisión Legal, mencionamos que lo hacíamos en el nombre de todas y cada una de las colombianas que desde sus hogares y lugares de trabajo luchan con tenacidad día tras día por el bienestar de todos los colombianos” (Congreso Visible, 2011).

El 27 de abril de 2011 se instaló formalmente en el recinto del Congreso de la República la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer conformada por 19 congresistas: 10 Representantes a la Cámara y 9 Senadoras(es); 1 Coordinadora, 1 Secretaria Ejecutiva y 2 Profesionales universitarias. Las primeras senadoras que conformaron la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer fueron: Alexandra Moreno, Arleth Patricia Casado, Daira de Jesús Galvis, Gloria Inés Ramírez, Artiza Martínez, Myriam Alicia Paredes, Nora María García y Piedad Zuccardi. Y las prime-

ras Representantes a la Cámara en conformar dicha comisión fueron: Teresita García, Ángela María Robledo, Claudia Marcela Amaya, Esmeralda Sarria, Gloria Stella Díaz, Marta Cecilia Ramírez, Mercedes Eufemia Márquez, Nancy Denise Castillo, Rosmery Martínez, Sandra Elena Villadiego y Yolanda Duque (Congreso Visible, 2011).

Mejor una comisión legal que una accidental

La creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer es quizás uno de los mayores logros de la Bancada de Mujeres, pues con esta ley se obtuvo un respaldo institucional a los esfuerzos que desde el año 2006 venían haciendo las congresistas. Para explicar el valor de este logro es pertinente resaltar las diferencias entre la Comisión Accidental Bicameral, que se había creado en el año 2006, y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, creada en el año 2011.

La Comisión Accidental Bicameral creada en el año 2006 no contaba con una estructura administrativa, ni con respaldo institucional claro. Sus funciones no eran permanentes ni estaban establecidas por ley. Además de esto, la Comisión Accidental no contaba con una mesa directiva, razón por la cual no había una vocería y un liderazgo claro, ni responsables de liderar los pronunciamientos, las constancias, las proposiciones, las iniciativas legislativas colectivas, los debates de control político, la interlocución con otras comisiones, así como con otras ramas del poder público o de la sociedad civil. La Comisión Accidental tampoco contaba con un espacio en el que las congresistas se pudieran reunir a trabajar.

En contraste con esto, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer es una comisión formal y reglamentada por la Ley 5ª de 1992, en la que se determina su composición, se señalan sus funciones de manera detallada y clara, y se establece el tipo de sesiones que deberá adelantar, al igual que la periodicidad de las mismas.³⁹ A partir de la expedición de esta ley, las congresistas cuentan con un espacio físico en el que se pueden reunir y trabajar de manera permanente.

Adicionalmente, esta Comisión cuenta con una estructura administrativa al servicio del trabajo a favor de los derechos de las mujeres (en esto se diferencia de la Ley 1202 de 2008). Esta estructura administrativa consta de: un(a) coordinador(a) y un(a) secretario(a) ejecutivo(a) quienes deben realizar y coordinar las labores administrativas de la comisión

³⁷ República de Colombia, *Gaceta Congreso* 415/2010.

³⁸ República de Colombia, *Gaceta Congreso* 415/2010.

³⁹ República de Colombia, Ley 5ta de 1992, artículo 61A.

tales como la elaboración del orden del día de cada sesión, mantener informadas a las integrantes de la Comisión sobre los temas abordados por parte de esta, llamar a lista en las sesiones, mantener un vínculo constante con la sociedad civil, la comunidad académica y los organismos internacionales, entre otros. Además, esta Comisión cuenta con dos profesionales universitarios(as) quienes apoyan la labor interna de las congresistas y los miembros de la Comisión, y hacen seguimiento a las iniciativas y actividades impulsadas por la misma, entre otras.⁴⁰ El pago de los y las funcionarias de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, al igual que los recursos necesarios para el desarrollo de las funciones de la misma, está a cargo de las mesas directivas de Senado y Cámara, y hacen parte del Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República.⁴¹

La Comisión Legal también cuenta con una mesa directiva lo cual garantiza la existencia de una vocería, los temas son más regulados y hay responsabilidades claras para el desarrollo de las funciones de la misma. Toda esta estructura administrativa hace que el funcionamiento de la Comisión sea más fácil, fluido y fuerte. Así lo señala la asesora de una congresista: “el tema de institucionalidad nos ayudó muchísimo, precisamente para darle [...] más de importancia al tema y de más fuerza. Entonces ha sido más fácil convocar a los funcionarios públicos, convocar a las congresistas”.⁴²

De esta forma, la creación de la Comisión Legal permitió fortalecer el trabajo de la Bancada de Mujeres en la medida en que le brindó un apoyo administrativo, político e institucional a esta alianza. En síntesis,

lo que permite la Comisión Legal es que haya espacios permanentes y periódicos de reunión, que profesionales de apoyo que preparan las sesiones de trabajo (y no tienen que triplicar esfuerzos los asesores). Esto también permite al movimiento de mujeres tener claro que hay unas reuniones periódicas [...] las

comisiones tienen que citarse, tener actas y cualquier ciudadano puede saber cuándo hay reunión y esto es muy importante en temas de contacto con la sociedad civil.⁴³

La Ley 1434 de 2011 también tiene un valor importante en la medida en que modificó la Ley 5ª de 1992. Esta ley regula las funciones del Congreso de la República, en el Título II se mencionan todas las comisiones existentes en el Congreso, al igual que sus objetos y funciones. Haber logrado modificar esta ley para trabajar a favor de los derechos de las mujeres puede ser leído como una victoria importante por parte de las congresistas, pues implicó la creación de una institución más sólida y estable basada en una norma legal (Ley 5ª de 1992) y no en una resolución del Congreso.⁴⁴

Mujeres con Bancada y Comisión

Con la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer no desapareció la Bancada de Mujeres. Aunque la Comisión les brinda una estructura institucional a las mujeres del Congreso para que desarrollen las labores que antes realizaban como Bancada, esta coexiste con la primera. Si bien la responsabilidad de sesionar en la Comisión es de quienes sean delegadas por cada uno de los partidos y movimientos políticos para pertenecer a la misma, la Bancada (es decir, todas las congresistas) es convocada a ciertas sesiones, a presentar o respaldar proyectos de ley, para la presentación de informes, para audiencias y pronunciamientos públicos y para realizar las labores de alto impacto. Así lo señala Diana Espinosa, de ONU Mujeres:

la Bancada permite que si bien no todas están permanentemente en las sesiones de la Comisión, pueden unirse para efectos simbólicos mucho más importantes [...] lo hacen de manera conjunta independientemente de si hacen parte o no de la CLEM, esta última es más formal, pero para el tema del mensaje político la Bancada se mantiene.⁴⁵

En este orden de ideas, después de la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, la Bancada sigue siendo una instancia con

⁴⁰ República de Colombia, Ley 1434 de 2011.

⁴¹ República de Colombia, Ley 1434 de 2011, “Artículo 15. *Costo fiscal*. Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal conforme con lo estipulado en la presente ley. Los gastos generales necesarios para la implementación y el funcionamiento de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva Corporación”.

⁴² Entrevista con Ángela Pantoja, asesora de la senadora Myriam Paredes, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

⁴³ Entrevista con Diana Espinosa, ONU Mujeres, Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2013.

⁴⁴ Entrevista con Felipe Ortega, exasesor de la senadora Gina Parody, Bogotá D.C., 23 de agosto de 2013.

⁴⁵ Entrevista con Diana Espinosa, ONU Mujeres, Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2013.

voluntad política para trabajar por los derechos de las mujeres y sigue existiendo, aunque respaldada y liderada por la Comisión.⁴⁶

Nuevas congresistas y nuevos retos

Durante el periodo 2010-2014 la composición de la Bancada de Mujeres cambió significativamente. En el año 2010, 38 mujeres resultaron elegidas en el Congreso, esto es, 11 más que en el periodo anterior; 17 llegaron al Senado y 21 llegaron a la Cámara de Representantes.⁴⁷ Esto quiere decir que el 14,2% de las curules del Congreso fueron ocupadas por mujeres. Cinco de ellas fueron reelegidas como senadoras (Alexandra Moreno, Gloria Inés Ramírez, Piedad Córdoba, Dilian Francisca Toro y Piedad Zuccardi); cuatro renovaron su curul en la Cámara de Representantes (Rosmery Martínez, Lucero Cortés, Gloria Stella Díaz y Nancy Denise Castillo), y tres representantes del periodo 2006-2010 pasaron al Senado (Liliana Rendón, Myriam Alicia Paredes y Nora María García). Esto implica que para el periodo 2010-2014 aunque algunas congresistas del periodo anterior se mantuvieron, también llegaron otras nuevas a hacer parte de la Bancada de Mujeres.

Esto supuso algunos obstáculos para la continuación de las labores de la Bancada (Corporación Humanas, 2013). En primer lugar, porque

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ De estas congresistas, 17 llegaron a ocupar una curul en el Senado: Alexandra Moreno (Mira), Teresita García (PIN), Daira de Jesús Galvis (Cambio Radical), Gilma Jiménez (Partido Verde), Gloria Inés Ramírez (PDA), Olga Lucía Suárez (Partido Conservador), Liliana María Rendón (Partido Conservador), Myriam Alicia Paredes (Partido Conservador), Nora María García (Partido Conservador), Arleth Patricia Casado (Partido Liberal), Piedad Córdoba (Partido Liberal), Amparo Arbeláez (Partido Liberal), Dilian Francisca Toro (Partido de la U), Piedad Zuccardi (Partido de la U), Maritza Martínez (Partido de la U), Claudia Wilches (Partido de la U) y Karime Mota (Partido de la U). El resto de las mujeres llegaron a la Cámara de Representantes: Rosmery Martínez (Cambio Radical), Mercedes Rincón (Cambio Radical), Consuelo González (Unidad Liberal), Ángela María Robledo (Partido Verde), Gloria Stella Díaz (Mira), Alba Luz Pinilla (PDA), Lucero Cortés (Partido de la U), Sandra Villadiego (Partido de la U), Claudia Amaya (Partido de la U), Nancy Denise Castillo (Partido Liberal), Adriana Franco (Partido Liberal), Yolanda Duque (Partido Liberal), Victoria Eugenia Vargas (Partido Liberal), Lina María Barrera (Partido Conservador), Diela Liliana Benavides (Partido Conservador), Juana Carolina Londoño (Partido Conservador), Nidia Marcela Osorio (Partido Conservador), Marta Cecilia Ramírez (Partido Conservador) y Mónica del Carmen Anaya (Partido Conservador).

fue necesario sensibilizar en asuntos de género a las recién llegadas a la corporación, sobre todo a aquellas que no habían tenido previamente un trabajo fuerte relacionado con los derechos de las mujeres. Así lo afirmó la asesora de una congresista: “muchas mujeres que llegaron al Congreso no tenían conocimiento del trabajo por los derechos de la mujer”.⁴⁸ En segundo lugar, porque la llegada de nuevas mujeres al Congreso implicó volver a coordinar agendas legislativas y acuerdos políticos mínimos sobre los temas que iban a mover en el Congreso y la manera como lo iban a hacer. En tercer lugar, el ingreso de nuevas mujeres a la Bancada también implicó volver a generar dinámicas de acción colectiva, con un grupo parcialmente nuevo. El cambio en la composición de la Bancada de Mujeres supuso entonces unos retos importantes pero que, por lo que veremos más adelante, se han sorteado, en general, con éxito.

La bancada de mujeres en las cuotas

El cambio en las mujeres congresistas pareció generar en un primer momento una brecha en el impulso legislador de la bancada. Un indicador de esta brecha es la poca participación que tuvo esta segunda Bancada en la discusión y aprobación de la Ley 1475 de 2011, en virtud de la cual se adopta un estatuto de los partidos. Esta reforma política, aunque general, incorporó varias medidas destinadas a promover la participación política de las mujeres. En concreto, la ley: i) incluye la creación de una cuota de género del 30% en las listas que presentan los partidos y movimientos políticos a las elecciones de cuerpos colegiados; ii) obliga a los partidos políticos a dirigir el 15% de sus recursos a la sensibilización de sus mujeres militantes y de otros grupos poblacionales; iii) establece un incentivo económico hasta del 5% a los partidos y movimientos políticos dependiendo de la cantidad de mujeres electas; iv) adopta el principio de equidad de género, así como la obligación de incorporar dentro de los estatutos las garantías de equidad de género para definición de las candidaturas.

A pesar de la importancia de estas medidas para los derechos políticos de las mujeres, la Bancada no participó de manera decidida en los debates de las mismas y esto no parece deberse a una falta de interés por los temas de participación política. Por el contrario, desde el periodo 2006-2010, la Bancada de Mujeres había tratado de sacar adelante medidas legislativas para promover la inclusión de las mujeres en la arena política.

⁴⁸ Entrevista con Paola Gómez, asesora de la Senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

En concreto, apalancaron tres proyectos de ley que tenían como propósito incluir un sistema de cuotas que garantizara la participación de las mujeres.⁴⁹ Y aunque ninguno de ellos tuvo éxito, pues no se convirtieron finalmente en leyes, mostrarían que la participación política constituía uno de los temas que más acuerdos suscitaban en la Bancada y que, por tanto, sería central para la misma. De acuerdo con algunas de las entrevistas realizadas, la razón de la ausencia de la Bancada en las discusiones tendría más que ver con el hecho de que las nuevas congresistas no habían adquirido todavía una dinámica de trabajo que les permitiera llevar a cabo negociaciones conjuntas en relación con los proyectos de ley debatidos.⁵⁰

No obstante, la Bancada sí jugó un papel fundamental para defender las medidas que fueron aprobadas como parte de la Ley 1475 de 2011 a favor de las mujeres, y que pretendieron ser reformadas antes de que fueran aplicadas por primera vez en las elecciones que se avecinaban. En efecto, ese mismo año, el gobierno nacional presentó el Proyecto de Ley Estatutaria 205, que pretendía revertir algunas de las disposiciones que habían sido incluidas en la ley de reforma política por presión de congresistas y partidos que consideraban inconveniente imponer a los movimientos y partidos la obligación de incluir un porcentaje mínimo de mujeres en sus listas. Concretamente, este Proyecto de Ley Estatutaria “Por medio del cual se adoptan disposiciones sobre equidad de género y sobre financiación de las campañas electorales” eliminaba la obligatoriedad de la cuota de género del 30% para las listas. Sin lugar a dudas, esto significaba un retroceso importante frente a la participación política de las mujeres.

En la oposición a este proyecto de Ley Estatutaria las congresistas de la Bancada de Mujeres tuvieron un rol vital.⁵¹ Ejemplo de ello es que se hicieron presentes en la discusión de plenaria en Cámara con

camisetas, paletas y pendones anunciando el apoyo del 30% obligatorio de presencia femenina en las listas de candidatos, se construyó una Estrategia de Impacto que bajo el título de “La política sin la Mujer está incompleta”, convocó la presencia de mujeres en las barras, rechazando las implicaciones de dicho proyecto de ley [...] y se presentó proposición en Plenaria de Cámara para la realización de una de Audiencia Pública de amplia convocatoria y publicidad con el objeto de discutir a profundidad los efectos de la contrarreforma, además del llamado a los medios de comunicación nacionales y columnistas a pronunciarse sobre el tema (Congreso Visible, 2011).

A este tipo de manifestaciones se sumó el hecho de que la presidenta de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, la senadora Alexandra Moreno, solicitó el rechazo del Proyecto de Ley Estatutaria y le pidió al ministro del Interior que se comprometiera con la promoción de la participación política de las mujeres (Congreso Visible, 2011). Este trabajo estuvo respaldado por organizaciones de mujeres que llevaron a cabo esfuerzos significativos para defender las medidas adoptadas en la Ley 1475 y oponerse a la “contrarreforma” presentada por el Gobierno. Finalmente, dicha contrarreforma se cayó, en parte por la presión ejercida, y en parte por tiempos, pues debía ser aprobada en una legislatura, y ya que era una ley estatutaria debían surtirse cuatro debates, que eran imposibles de realizar antes del final del periodo.

También es pertinente señalar que en las elecciones locales del año 2011 (cuando por primera vez se materializaba el sistema de cuotas incluido en la Ley 1475 de 2011), la Bancada jugó un papel relevante en la promoción de la participación política de las mujeres. Así, junto con la Mesa de Género de la Cooperación Internacional, emitieron varios mensajes televisivos “tendientes a mejorar los resultados de dicha participación [de las mujeres] en las elecciones municipales y departamentales” (Congreso Visible, 2011). Para darle continuidad a este esfuerzo, en diciembre de 2011, y convocada por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional, la Comisión participó en un encuentro con las mujeres electas en las elecciones locales con el fin de darles pautas para fortalecer su gestión e incluir la perspectiva de género en los cargos que iban a ocupar (Congreso Visible, 2011). Estos son hitos importantes en la medida en que las congresistas se unieron para promover la participación política de las mujeres en general, y no el éxito de algunas en particular.

49 Las tres iniciativas que se sacaron adelante en el periodo 2006-2010 fueron las siguientes: i) Proyecto de Ley 276/2009 Senado presentado por la senadora Piedad Córdoba que tenía como propósito obligar a los partidos y movimientos políticos a incluir al menos un 30% de mujeres en las listas de candidatas(as) a corporaciones públicas; ii) un proyecto de Acto Legislativo presentado por la senadora Gina Parody que tenía como objetivo incluir una cuota del 50%, y iii) una reforma política que presentó el presidente Uribe al final de su gobierno en el que tenía como propósito fomentar la participación política de las mujeres.

50 Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la senadora Cecilia López, Bogotá D.C., 23 de enero de 2013.

51 Entrevista con Diana Espinosa, ONU Mujeres, Bogotá. D.C., 8 de agosto de 2012.

También presentes por las mujeres víctimas

Otra medida legislativa en la que intervino la Bancada de Mujeres fue en la Ley 1448 de 2011. Esta ley dicta medidas de atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Este proyecto inició su trámite en la Cámara de Representantes y allí la Bancada de Mujeres conformada por las representantes decidió liderar una audiencia pública que se llevó a cabo el 25 de octubre de 2010 para discutir la ley de víctimas. En esta audiencia participaron activamente académicas, expertas y organizaciones de mujeres. Este espacio específico de visibilización para las mujeres fue de mucha trascendencia para el proyecto.

Posteriormente, cuando el proyecto pasó al Senado, la Bancada de Mujeres trabajó en alianza con las organizaciones sociales y con ONU Mujeres con el fin de incidir en algunos de los artículos de esta iniciativa. En un primer momento, convocadas por ONU Mujeres, las organizaciones sociales realizaron una declaratoria conjunta sobre los aspectos fundamentales en relación con los derechos de las mujeres a ser tenidas en cuenta en el proyecto de ley que luego se convertiría en la Ley 1448 de 2011. En esta declaratoria se destacaba una preocupación por “la ausencia y falta de desarrollo de aspectos considerados fundamentales en el marco internacional de la protección de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres en el mundo, así como la consideración de hechos y condiciones que determinan la vulnerabilidad de las mujeres”.⁵²

A su vez, la declaratoria recogía algunas propuestas para incluir en el proyecto de ley con el fin de avanzar en la promoción, protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia. En particular, se presentaron recomendaciones sobre la inclusión de enfoques diferenciales en materia de protección para las mujeres, acce-

so a la justicia, asistencia integral en salud y atención psicosocial. También se incluyeron algunas propuestas frente a la reparación administrativa a las mujeres víctimas, las medidas de reparación y de satisfacción, y frente a la importancia de promover el derecho a la verdad, especialmente en casos de violencia sexual. A su vez, se presentaron algunas propuestas para garantizar la no repetición de los actos victimizantes perpetrados contra mujeres en el marco del conflicto armado.⁵³

Esta declaración conjunta fue presentada a las congresistas de la Bancada de Mujeres, quienes se comprometieron a incidir dentro del Congreso con base en dicho documento. Posteriormente, las organizaciones sociales tradujeron los puntos de la declaratoria en proposiciones concretas para incluir en el proyecto de ley. Estas proposiciones fueron socializadas a congresistas de la Bancada de Mujeres en el Senado, quienes las adoptaron y se encargaron de impulsarlas en el Congreso durante el trámite legislativo del proyecto de ley, a través del ponente (senador Juan Fernando Cristo) y durante los debates, especialmente los de Senado. Como resultado del trabajo conjunto de las organizaciones sociales, de la Bancada de Mujeres y de ONU Mujeres, fue posible incluir en el proyecto de ley la mayoría de las proposiciones elaboradas por esta alianza. De acuerdo con la Bancada de Mujeres, dentro de los temas que se lograron incluir en esta ley están,

la atención de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas, inclusión del derecho a vivir libre de violencia, aspectos sobre memoria histórica, aspectos sobre atención psicosocial y medidas especiales de protección para las mujeres, especialidades frente a la investigación y sanción de la violencia sexual, la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución y aspectos relacionados con la restitución de tierras y la titularidad de los inmuebles en cabeza de la mujer, entre otros (Congreso Visible, 2011).

En palabras de la senadora Alexandra Moreno, a través de las acciones de la Bancada de Mujeres, junto con las organizaciones sociales y ONU Mujeres, “se logró que la Ley de Víctimas reconociera que las mujeres son las más afectadas dentro del conflicto en Colombia y se promovió a través de la bancada un capítulo para la mujer que tiene que ver con la

⁵² Corporación Sisma Mujer, Mesa de incidencia política de las mujeres rurales, Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (Cladem), Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Corporación Humanas, Grupo de trabajo sobre protección, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Colectivo Mujeres al Derecho, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), Liga de Mujeres Desplazadas, Corporación Casa de la Mujer, Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP) (2011). “Declaratoria Conjunta de las organizaciones sociales sobre aspectos fundamentales con relación a los derechos de las mujeres a ser tenidas en cuenta en el trámite legislativo del proyecto de Ley No. 107/10 Cámara y 213/10 Senado”, Bogotá.

⁵³ Idem.

reparación y atención integral de las mujeres afectadas por el conflicto armado” (Congreso Visible, 2011).

En términos generales, la alianza de las organizaciones sociales con la Bancada de Mujeres del Congreso, mediada por ONU Mujeres, fue fundamental para lograr la inclusión de ciertos aspectos claves en la ley de víctimas y restitución de tierras y así avanzar en la efectiva promoción y protección de los derechos de las mujeres.

Progresivamente, más impulso legislativo y control político

Después de un periodo inicial en el que la nueva Bancada fue menos activa que la anterior, progresivamente se fue fortaleciendo. Así, durante el periodo 2010-2014 la Bancada de Mujeres ha logrado darle impulso a varios proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. En este sentido se destacan varias leyes que contaron con el respaldo definitivo de dicha Bancada, adicionales a las previamente mencionadas. En primer lugar está la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En el año 2011, el ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry, presentó el Plan de Desarrollo 2010-2014. En este proyecto de ley no había ninguna referencia explícita ni implícita a proyectos, programas o políticas dirigidas a las mujeres.⁵⁴ En vista de esto, la Bancada de Mujeres, junto con varias organizaciones de la sociedad civil, incluyeron un artículo sobre la necesidad de crear una Política Pública Nacional de Equidad de Género, que posteriormente fue aprobada.⁵⁵

En segundo lugar, la Ley 1413 de 2010, que tiene como objeto visibilizar e incluir en las cuentas nacionales las labores de cuidado realizadas por las mujeres. Si bien esta ley era de autoría de las senadoras Cecilia

López y Gloria Inés Ramírez, la Bancada de Mujeres la apoyó durante el trámite legislativo. Así lo sostuvo la senadora Cecilia López: “... gracias a la Bancada de Mujeres yo pude sacar la ley de economía del cuidado, porque yo no tenía el apoyo de la plenaria de la Cámara [...] La bancada la apoyó y sacó adelante esta ley”.⁵⁶

En tercer lugar, lo mismo sucedió con la Ley 1496 de 2011, por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial de retribución laboral entre mujeres y hombres, y se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación. Si bien esta no fue una iniciativa de autoría de la Bancada de Mujeres, sino del Movimiento Político Mira, tuvo un gran respaldo por parte de las congresistas. También resulta clave la incidencia que las congresistas tuvieron en la Comisión Séptima constitucional permanente en las discusiones de la reforma a la salud (Ley 1438 de 2011). Cuando se estaba discutiendo esta ley, las senadoras Dilian Francisca Toro, Ángela Robledo y Gloria Inés Ramírez lograron incluir dos elementos fundamentales: i) la atención integral a la violencia contra la mujer sin cobro de copagos (art. 54), ii) unos principios de prevalencia de derechos y un enfoque diferencial en la atención a las mujeres (art. 30).

Una cuarta ley en la que tuvo protagonismo la Bancada de Mujeres como colectivo fue la Ley 1468 de 2011; si bien el proyecto de ley no fue de autoría de la Bancada, sino de la senadora Dilian Francisca Toro, las congresistas apoyaron la sanción de esta iniciativa. Esta ley amplía la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas y, además, brinda la posibilidad a las futuras madres de disfrutar de dos semanas en la época anterior al parto.

En quinto lugar está la Ley 1542 de 2012.⁵⁷ El proyecto de ley de esta medida legislativa fue firmado por toda la Bancada de Mujeres del Congreso y respaldado por la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Esta ley es importante en materia de derechos de las mujeres en la medida en que elimina la querrela para el delito de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria. La Bancada de Mujeres incidió de manera determinante en el Congreso para que esta medida fuera aprobada rápidamente. En esta labor de incidencia también fue fundamental el trabajo y el compromiso de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer.⁵⁸

54 República de Colombia, *Gaceta Congreso* 14/2011.

55 Ley 1450 de 2011. “Artículo 177. *Equidad de género*. El Gobierno Nacional adoptará una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y rom. La política desarrollará planes específicos que garanticen los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Esta política pública será construida de manera participativa bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (Acpem), la cual será fortalecida institucional y presupuestalmente para el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades y funciones”.

56 Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 14 de marzo de 2013.

57 Incluimos esta ley porque el proyecto de ley de la misma se presentó en el año 2011. (Pl. 164/2011 - Senado).

58 Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la senadora Cecilia López,

Durante el periodo 2010-2014, la Bancada también ha aumentado sus escenarios de acción. Así, empezó a aumentar y fortalecer vías de comunicación eficaces con la sociedad civil, en especial con las mujeres. Al inicio de este periodo las congresistas se comprometieron a llevar a cabo medidas orientadas a garantizar la representación de las mujeres a través de la creación de “un mecanismo de información permanente con la ciudadanía a través de la página web [...] mecanismos de diálogo más fluidos con la sociedad civil y en particular con otras mujeres en cargos de poder y con el movimiento de mujeres”.⁵⁹ Así las cosas, durante este periodo la Bancada de Mujeres comenzó a establecer un diálogo directo con las mujeres organizadas de la sociedad civil con el fin de escuchar sus demandas sociales y traducirlas en cuestionamientos al Estado y en propuestas de política. Uno de los giros más importantes que ha dado la Bancada durante este periodo es que ha empezado a constituirse en un canal de comunicación entre las organizaciones sociales de mujeres y el Estado y en una instancia de traducción de demandas sociales en propuestas legislativas.

Adicionalmente, sus pronunciamientos públicos han aumentado. Durante este periodo, por ejemplo, han hecho especial énfasis en la reglamentación de la Ley 1257 de 2008. Para ello han sacado varios comunicados y manifiestos públicos dirigidos a la sociedad en general, y al Ejecutivo, en los que plasman mensajes como el siguiente:

La Ley 1257 de 2008 no se ha reglamentado. Todos los mandatos legales relacionados con aspectos laborales, justicia, salud y educación y todas las medidas de protección especial están por desarrollarse, y aún más, están por difundirse y darse a conocer de manera masiva a la población colombiana. Las estrategias presentadas recientemente requieren asignación de recursos claros en los presupuestos públicos, no solo a nivel nacional, sino también a nivel departamental y municipal [...] la Bancada de Mujeres del Congreso [...] hace un llamado a todas las instancias del Estado, y a la sociedad en su conjunto, para que se garantice la prevención, atención y sanción a todas las formas de violencia contra las mujeres.

También hablaron como Bancada sobre la violencia contra las mujeres. Así se pronunció la senadora Dilian Francisca Toro: “lo importante es

Bogotá D.C., 23 de enero de 2013.

59 Relatoría de la primera reunión de la Bancada de Mujeres del Congreso de la República, del 24 de agosto de 2010.

que la sociedad no tolere la violencia intrafamiliar. [...] Lo que queremos es que sin importar quién lo haga, que cualquier persona presente la denuncia por la violencia contra la mujer para que se abra un proceso penal en contra del agresor”.⁶⁰

A través de este tipo de comunicados, la Bancada ha visibilizado su total apoyo a esta medida legislativa y ha denunciado las dilaciones del gobierno nacional frente a la misma.⁶¹ Así las cosas, durante este periodo se ha mantenido la acción colectiva de las congresistas, no solo hacia el interior del Congreso, sino también frente al Ejecutivo y frente a la sociedad en general.

Adicionalmente, durante este periodo, la Bancada no solo se ha propuesto sacar adelante proyectos de ley con el fin de garantizar los derechos de las mujeres, también ha adelantado debates de control político. En octubre de 2010, las representantes a la Cámara organizaron una audiencia pública sobre las mujeres y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta iniciativa fue muy importante en la medida en que las representantes invitaron a mujeres víctimas y a organizaciones de mujeres para que dieran cuenta de los efectos diferenciados del conflicto armado en ellas y a partir de allí incluir la perspectiva de género en esta medida legislativa.

En agosto de 2011, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer organizó una audiencia pública sobre las mujeres y el deporte. En esta audiencia se llevó a cabo una discusión del proyecto de ley que contempla la creación de la liga de fútbol femenina y se discutió sobre la importancia del reconocimiento de las deportistas en general y sobre la profesionalización del fútbol femenino en Colombia (Comisión para la Equidad de la Mujer, 2012).

A su vez, consideramos importante destacar el debate de control político promovido de manera individual por parte de la representante Alba Luz Pinilla del PDA pero que recibió el apoyo de las congresistas de la Bancada y que tenía como propósito hacer control a la reglamentación de la Ley 1257 de 2008 sobre la prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres. Este debate se llevó a cabo en la Comisión

60 *El Espectador*, “Bancada femenina presenta Ley anti-bolillo en el Senado”, 9 de noviembre de 2011. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-310395-bancada-femenina-presenta-ley-anti-bolillo-el-senado>.

61 Bancada de Mujeres del Congreso de la República, “Comunicado a la Opinión Pública”.

Séptima constitucional permanente y asistieron los viceministros de Salud y Vivienda.

De acuerdo con lo anterior, durante este periodo hubo un aumento en el tipo de labores de la Bancada de Mujeres y una ampliación en el tipo de escenarios en los que esta intervino. Sin duda, esto es muestra de un nivel de empoderamiento importante por parte de las mujeres del Congreso y de una potenciación de su acción colectiva, lo cual puede entenderse como un logro de esta alianza.

La participación de la Bancada de Mujeres en las leyes anteriormente señaladas resulta bastante importante en al menos dos sentidos. En primer lugar, porque de no haber sido por este accionar, quizás hubiera sido más difícil la sanción de leyes tan importantes para la garantía de los derechos de las mujeres, como la Ley 1257 de 2008. Además, leyes de tanta trascendencia para la vida nacional, como la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, tal vez hubieran carecido de una perspectiva de género. En este sentido, la Bancada parece haber jugado un papel muy importante para potenciar el trabajo de las congresistas, pues al constituirse como colectivo aumentaron su poder de negociación y de debate, con lo cual pudieron darle más impulso a los proyectos de ley.

En segundo lugar, la participación de la Bancada de Mujeres en estas leyes contribuye a su propio fortalecimiento. Esto, porque promueve su posicionamiento como actor político, tanto dentro como fuera del Congreso, pero también porque impulsa su trabajo colectivo en torno a ciertos temas que son fundamentales para la garantía de los derechos de las mujeres.

Lo mencionado hasta el momento constituye los antecedentes y las principales acciones y procesos que se llevaron a cabo desde el año 2006 hasta el 2011 para la conformación y el fortalecimiento de la Bancada de Mujeres del Congreso de la República de Colombia. Durante estos años, las congresistas lograron consolidar esta alianza hasta darle un piso institucional, jurídico y administrativo, y en el camino impulsaron e influenciaron una serie de medidas legislativas importantes en la garantía de los derechos de las mujeres.

Obstáculos de la Bancada de Mujeres del Congreso

La consolidación de la Bancada de Mujeres del Congreso, y la consecución de sus logros, no hizo parte de un proceso lineal y continuo. Duran-

te los años mencionados las congresistas tuvieron que enfrentar una serie de obstáculos tanto para el surgimiento de la Bancada, como para su posterior fortalecimiento y funcionamiento. En este apartado recogemos algunos de los obstáculos que enfrentaron las congresistas con el fin de reflexionar en torno a ellos.

Poca constancia en los encuentros

Uno de los obstáculos que enfrentó la Bancada de Mujeres en sus inicios tuvo que ver con la baja constancia en los encuentros de las congresistas. En las entrevistas realizadas se señaló que coordinar espacios y momentos de encuentro para que asistieran todas las congresistas era difícil, por ello, la mayoría de veces el trabajo técnico recaía en las y los asesores. El hecho de que las congresistas tuvieran diferentes niveles de interés en los derechos de las mujeres dificultaba la existencia de un grupo permanente que se reuniera con frecuencia y que avanzara rápidamente. “Las reuniones no eran periódicas, eran esporádicas y su frecuencia dependía del tema que se estuviera abordando en el momento [...] se perdía un poco de continuidad”.⁶² Por esto, el trabajo de la Bancada antes de la consolidación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer tenía sobre todo un carácter coyuntural. Si bien durante el trámite de la Ley 1257 de 2008 las congresistas intentaron hacer un ejercicio juicioso de reuniones constantes y periódicas, luego de su aprobación la interlocución entre estas pasó a ser menos fluida lo cual fue problemático para el funcionamiento de la Bancada.⁶³

Así lo manifestó la senadora Alexandra Moreno: “el funcionamiento de la Bancada era muy informal, todas teníamos otros temas de interés”, no se establecieron tiempos claros, ni reuniones de trabajo periódicas. Estas dificultades quedaron plasmadas también en algunas de las actas de las reuniones de la Comisión, pues en ellas varias congresistas manifestaron lo difícil que les resultaba reunirse y los problemas que ello implicaba para el trabajo colectivo. Dichas dificultades tenían que ver con que “el día y hora de la reunión de la Comisión coincide con la reunión de las bancadas

62 Entrevista con Amanda Arce, Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia, Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2013.

63 Entrevista con Carolina Nieto, asesora de la exsenadora Martha Lucía Ramírez, Bogotá D.C., 6 de mayo de 2013.

[...] las comunicaciones no fluyen y aún no existe una actividad en la cual se sientan convocadas todas las congresistas”.⁶⁴

Ahora bien, tras analizar algunas de las actas de las reuniones de la Bancada de Mujeres podemos afirmar que la vía que encontraron las congresistas para solucionar sus problemas de comunicación fue manteniendo los vínculos a través de sus asesoras y asesores. En este sentido, acordaron

mantener una dinámica de trabajo entre asesoras y asesores, incluso cuando las congresistas asuman otro tipo de prioridades en su agenda o desarrollen entre ellas discusiones ideológicas que las distancien, pues los asesores son el vínculo informativo y permiten que exista continuidad en el trabajo de manera más neutral, logrando más avances.⁶⁵

De acuerdo con el trabajo de campo realizado, esta vía permitió darle mayor continuidad y fuerza a las actividades desarrolladas por la Bancada.

También es importante mencionar que con la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer este obstáculo se ha venido solventando, pues al tener un carácter institucional más claro que la Bancada, la Comisión tiene dinámicas de trabajo más constantes y encuentros regulares. No obstante, cuando se trata de reunir a la Bancada de Mujeres en pleno, parecen seguir existiendo problemas para mantener la comunicación entre las congresistas. Esto porque “coordinar las dos Cámaras es difícil [...] las agendas son difíciles de conciliar”.⁶⁶

¿Compromiso real?

Como lo hemos señalado a lo largo del documento, no todas las congresistas que hicieron y hacen parte de la Bancada de Mujeres del Congreso han tenido un nivel de compromiso e interés similar respecto a los derechos de las mujeres. Además, a partir del trabajo de campo queda la sensación de que algunas congresistas se unieron a este proceso por una cuestión de conveniencia política, más que por convicción en el trabajo a favor de los derechos de las mujeres.

64 Relatoría Reunión Mesa Directiva de la Comisión Accidental Bicameral del Congreso de la República, 7 de octubre de 2008.

65 Ídem.

66 Entrevista con Alexandra Moreno, senadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

Después de unos años de la conformación de la Bancada de Mujeres en el año 2006, las congresistas empezaron a identificar que los temas relacionados con derechos de las mujeres eran taquilleros en términos electorales y que, por tanto, podrían sacar provecho de estos. En este sentido, a medida que la Bancada se fue fortaleciendo y consolidando, algunas congresistas empezaron a capitalizar el tema y esto se convirtió en una de sus principales motivaciones. Así las cosas algunas congresistas, más allá de tener un compromiso político con la Bancada, vieron en ella la posibilidad de sacar réditos políticos.

Pero además, en medio de un contexto en el que tanto internacional como nacionalmente se estaba dando un giro normativo a favor de los derechos de las mujeres, y en el que los movimientos de mujeres ejercían una presión importante, tenía un costo político no hacer parte de la primera alianza de mujeres en el Congreso. Así lo señala una asesora de la senadora Alexandra Moreno:

la Bancada de Mujeres reunió a las mujeres a la fuerza o con la presión de que si no se pegaban ahí, iban a quedar por fuera. Antes, cada una si quería manejaba el tema y si no, no. Ahora había un espacio que las iba a reunir, si no quedaban en ese espacio, esto iba a tener un costo político muy alto. En este sentido, unas llegaban porque realmente les interesaba el tema y sabían de las falencias que había en materia de violencia contra las mujeres, otras simplemente lo hacían porque no estar ahí tenía un costo político.⁶⁷

De acuerdo con lo anterior, podemos percibir que algunas congresistas que llegaron a la Bancada de Mujeres lo hicieron porque estando allí podían adquirir mayor visibilidad y podían tener réditos políticos; pero además, porque no estar en dicha alianza podía implicar costos políticos importantes para ellas.

Ahora bien, otro tema que resulta importante destacar es que según algunas expertas en participación política, la conformación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, *per se*, no parece ser una garantía para que el Congreso trabaje en pro de los derechos de las mujeres. Es claro que la Comisión implica un respaldo institucional importante que promueve espacios de trabajo conjunto; no obstante, parece que el éxito

67 Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 1 de marzo de 2013.

de esta depende más del compromiso de las congresistas con estos temas, que de esta forma institucional. En este sentido, algunas expertas afirman que “la utilidad de esta Comisión es muy contingente, depende mucho de la coyuntura política del momento. La existencia misma de la Comisión no es garantía de nada”.⁶⁸

Esta idea es corroborada por una de las asesoras de la Bancada de Mujeres en sus inicios, quien sostiene que la existencia de la Comisión no es un factor decisivo para que se trabaje en pro de los derechos de las mujeres. Pero además, en este punto resulta pertinente señalar que el mero hecho de ser mujer no implica representar ciertos intereses políticos, ni una agenda particular en torno a los derechos de las mujeres, “No siempre la agenda de las mujeres transforma su situación, muchas veces la agenda de las mujeres en el Congreso fortalece roles tradicionales. En ese sentido, la existencia de la Comisión de mujeres no implica que se representen los intereses de las mujeres y que estas agendas sean transformadoras”.⁶⁹

Esto nos permite sugerir que si bien la consolidación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer puede ser leída como un avance importante, el funcionamiento y éxito de la misma tiende a depender mucho de las mujeres que llegan al Congreso, del contexto político del momento y del compromiso político que se genera a favor de los derechos de las mujeres. Por eso, lo que parece clave es que la existencia de la Bancada contribuya a generar ese compromiso, y para ello no basta con el interés que puedan o no tener las mujeres que son elegidas. Sería necesario, además, generar un contexto político favorable a partir del trabajo de las organizaciones sociales y del debate internacional.

¿Iniciativas individuales frente a iniciativas colectivas?

Las congresistas de la Bancada de Mujeres no establecieron un acuerdo programático detallado y claro desde el inicio. Es decir, no definieron desde el principio cuáles serían los temas y enfoques sobre los cuales desarrollarían su trabajo conjunto. Si bien con la Ley 1434 de 2011 que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer trataron de avanzar en este sentido, al principio no existió un acuerdo explícito sobre el tipo de temas

68 Entrevista con Angélica Bernal, experta en participación política de las mujeres, Bogotá D.C., 15 de enero de 2012.

69 Entrevista con Olga Amparo Sánchez, Casa de la Mujer, Bogotá D.C., 4 de marzo de 2013.

que se iban a tratar o a sacar adelante en el marco de las iniciativas legislativas impulsadas por la Bancada. “El tema que iban a trabajar iba saliendo a medida que iban hablando”.⁷⁰ Esto podría ser visto como un obstáculo, pues se concretó en múltiples discusiones y debates sostenidos al interior de la Bancada, que en ciertos momentos dificultaron el avance del trabajo legislativo y de control político.

No obstante, si bien la Bancada no realizó acuerdos programáticos específicos, sí logró un trabajo legislativo importante en pro de los derechos de las mujeres. Por eso, no es claro hasta qué punto la ausencia de dicho acuerdo programático detallado pueda ser leída como un obstáculo, pues dadas las diferencias ideológicas entre las congresistas, es posible que si este acuerdo se hubiera presentado como un prerrequisito para la conformación del Bancada, esta nunca hubiera llegado a consolidarse. Como lo señala un asesor de la senadora Gina Parody, “era mejor dejarlo todo muy general desde el principio, porque así no se excluía ninguna iniciativa”.⁷¹

De otra parte, en sus inicios, la Bancada de Mujeres no acordó una estrategia clara para la presentación y el respaldo de los proyectos de ley: “No se podría decir que hubiera un ejercicio ordenado y estratégico... de presentación y defensa de proyectos de ley”.⁷² A esto se le añade que la conformación de la Bancada de Mujeres y posterior Comisión Legal para la Equidad de la Mujer no implicó unicidad en la presentación de iniciativas legislativas por parte de las congresistas. Incluso después de la conformación de la Comisión cada una de las congresistas sigue teniendo potestad para presentar iniciativas legislativas individualmente y no todos los proyectos tienen que pasar de manera obligatoria por la Comisión.⁷³ Así lo expresó la senadora Alexandra Moreno: “hay temas que no son de consenso en la Comisión y todo el mundo tiene la facultad de presentar sus iniciativas de manera individual”.⁷⁴ Si bien esto es entendible, en algunos casos puede resultar problemático, pues se presentan una multiplici-

70 Entrevista con Felipe Ortegón, exasesor de la senadora Gina Parody, Bogotá D.C., 23 de agosto de 2013.

71 Idem.

72 Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la senadora Cecilia López, Bogotá D.C., 9 de mayo de 2013.

73 Para dar cuenta de la desarticulación de las iniciativas de las senadoras en el periodo 2006-2010, ver Guzmán y Prieto (2013).

74 Entrevista con Alexandra Moreno, senadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

dad de proyectos sobre el mismo tema o se proponen medidas legislativas de manera desarticulada.

Como hemos señalado, esto no quiere decir que las senadoras nunca se apoyaran mutuamente en sus iniciativas legislativas individuales; no obstante, la ausencia de acuerdos mínimos entre las congresistas en materia de derechos de las mujeres generó situaciones problemáticas, pues como lo señala una de las asesoras de la Bancada de Mujeres durante el periodo 2006-2010, “algunas veces hay senadoras que presentan proyectos que van en contravía de lo que está diciendo la Comisión de mujeres del Congreso”.⁷⁵ Ejemplo de lo anterior es que durante el año 2011 algunas de las nuevas congresistas presentaron proyectos de ley de manera individual que reformaban la Ley 1257 de 2008, pero estos proyectos no se construyeron de manera mancomunada ni con la Bancada de Mujeres, ni con las organizaciones de mujeres, ni con la cooperación internacional.⁷⁶

Desacuerdos dentro de la Bancada

Aunque la Bancada de Mujeres del Congreso ha generado una dinámica colectiva, este espacio no ha estado libre de desencuentros y tensiones. Como cualquier fenómeno de acción colectiva, en el marco de la Bancada de Mujeres se dieron desencuentros, algunos de ellos motivados por diferencias de índole ideológica o estratégica. A continuación presentamos los desacuerdos que se generaron en el marco de la Bancada de Mujeres en dos sentidos: i) Diferencias ideológicas frente a las iniciativas legislativas; ii) distanciamiento entre la Bancada de Mujeres del Senado y la Bancada de Mujeres de la Cámara de Representantes durante el periodo 2010-2014.

Diferencias ideológicas en el trámite de las leyes

En términos generales es posible afirmar que cuando las congresistas se encontraron con discusiones de carácter ideológico no hubo mayor consenso. Tal vez por esta razón la producción legislativa de la Bancada de Mujeres se restringió en su mayoría a ciertos temas en los que había un mínimo de acuerdo. De hecho, la mayoría de las medidas legislativas que promovieron las congresistas de la Bancada de Mujeres se limitaron a ciertos temas que generalmente tienen que ver con maternidad y violencia

contra las mujeres (Guzmán y Prieto, 2013), que parecen ser los temas que menos desencuentros ideológicos suscitan.

En este sentido, varios de los y las asesoras señalaron que en algunas ocasiones las diferencias ideológicas y partidistas empantanaron el trabajo mancomunado de las congresistas en el marco de la Bancada de Mujeres.

Los intereses partidistas de las congresistas incidieron negativamente en el trabajo de la Bancada [...] A veces los temas de mujeres chocan con las posiciones de los partidos y esto hace que las congresistas no apoyen las iniciativas de la Bancada. Así ocurre, por ejemplo, con la salud sexual y reproductiva y con el matrimonio homosexual: si el partido no comparte estas propuestas, las congresistas se marginan de la Bancada.⁷⁷

Pero además de las diferencias ideológicas y partidarias, las creencias de las senadoras, y en particular sus creencias religiosas, fueron un obstáculo. Así lo señaló la senadora Cecilia López: “... allí [en la Bancada] no hubo tantas diferencias en cuanto a partidos políticos, pero hubo diferencias en cuanto a religiones. Nunca se pudo hablar de feminicidio, lo del aborto siempre se encontró con las cristianas como un problema. Las diferencias más grandes se daban por religión”.⁷⁸

Debido a estas diferencias (ideológicas, partidarias y religiosas), las senadoras no han podido llegar a acuerdos mínimos frente a temas que son importantes para las mujeres, o que por lo menos las afectan de manera diferenciada. Ejemplo de esto son todas las discusiones que tienen que ver con derechos sexuales y reproductivos en general, con la interrupción voluntaria del embarazo en particular, y con los derechos de las mujeres lesbianas, entre otros.

Otras diferencias ideológicas se dieron en la presentación y trámite de la Ley 1257 de 2008 sobre violencia y discriminación contra las mujeres. Estos desacuerdos merecen ser mencionados, ya que dan cuenta de las tensiones ideológicas allí presentes. Uno de los primeros desencuentros se dio frente a la inclusión del derecho de las víctimas de violencia sexual a ser informadas sobre la posibilidad de abortar en caso de embarazo.

⁷⁵ Entrevista con Olga Amparo Sánchez, Casa de la Mujer, Bogotá D.C., 4 de marzo de 2013.

⁷⁶ Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

⁷⁷ Cuestionario resuelto por Jaime Vasco, asesor de la exsenadora Piedad Córdoba, Bogotá D.C., 16 de mayo de 2013.

⁷⁸ Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 14 de marzo de 2013.

Debido a las discrepancias ideológicas, y en algunas ocasiones religiosas, esto no pudo ser incluido en el proyecto de ley (Ramírez, 2008).

En el trámite de esta ley se generó otro desencuentro político entre las congresistas que pertenecían a partidos políticos gobiernistas y aquellas que no. Específicamente, surgió un desacuerdo frente a la posibilidad de hacer manifiesto el reconocimiento del conflicto armado interno en el proyecto de ley que estaba trabajando la Bancada de Mujeres. En el contexto del momento, y en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, resultaba muy complicado hablar de conflicto armado interno (Betancur, 2008). Por ello, las congresistas cercanas al gobierno del momento no querían que se hiciera referencia explícita a este tema en el proyecto de ley. La tensión creció tanto, que a la Bancada de Mujeres llegó una carta firmada por el presidente Álvaro Uribe Vélez, que ordenaba no hablar de conflicto armado, ni de conflicto interno, en la ley que estaban tramitando las congresistas (Ramírez, 2008). Cabe aclarar que dicha comunicación fue dirigida de manera general a todos los funcionarios/as públicos/as, situación que finalmente obstaculizó que se presentara un verdadero debate relacionado con la violencia política y de género que se viven en el país.⁷⁹

Otro tema que suscitó tensión entre las congresistas en el marco de la discusión de este proyecto de ley está relacionado con la inclusión de la violencia económica en el mismo. En este debate, la senadora Gloria Inés Ramírez destacaba “cómo el modelo económico neoliberal afecta la vida y la autonomía de las mujeres, exponiéndolas a exacerbados niveles de explotación de su fuerza de trabajo en las maquilas, los talleres satélites y los trabajos a destajo en las zonas rurales”.⁸⁰ La senadora estaba interesada en incluir en el proyecto de ley una serie de artículos orientados a reconocer las necesidades y los intereses particulares de las mujeres en el marco de un modelo económico neoliberal. A raíz de esta propuesta, se generó un debate en torno a los principales impactos de este modelo económico en la vida de las mujeres. Este debate no fue fácil pues en la Bancada coincidían congresistas de posturas políticas diversas y en ocasiones contrapuestas. En este punto algunas congresistas consideraron que aceptar la propuesta de la senadora Ramírez implicaba asumir una postura en contra del gobierno del momento. Por ello, todo el articulado formulado por Ra-

⁷⁹ Entrevista con Teresa Martínez, asesora de la senadora Gloria Inés Ramírez, Bogotá D.C., 9 de diciembre de 2013.

⁸⁰ Idem.

mírez no fue incluido en el proyecto de ley⁸¹, solo se incluyó un artículo con la definición de violencia económica basada en parámetros de los estándares internacionales.⁸²

Estos desencuentros ideológicos no frustraron la promulgación de la Ley 1257 de 2008, sin embargo, sí hicieron que el proceso de concertación fuera largo y en algunas ocasiones desgastante.⁸³ Esto se explica porque legislar sobre los derechos de las mujeres no implica una postura política e ideológicamente neutral, sobre todo si se tiene en cuenta que las mujeres tienen experiencias vitales diferenciadas no solo frente a algunas situaciones en particular, sino frente a la sociedad en general. Asumir el género como una categoría relacional transversal conlleva entender que las mujeres viven de manera diferenciada el mundo en su totalidad (el régimen político, las políticas económicas, la cultura, las leyes, etc.). De allí que la pregunta por la situación de las mujeres implique también una pregunta por el funcionamiento de la sociedad en general, esto es, por sus estructuras políticas, económicas y culturales, entre otras.

Tensión entre la Bancada de Mujeres del Senado y la Bancada de Mujeres de la Cámara de Representantes

A partir de las entrevistas realizadas pudimos identificar otro momento de desacuerdo en la Bancada, ya no relacionado con aspectos ideológicos de las congresistas, sino con el juego político dentro del Congreso. En el periodo 2010-2014 se empezó a materializar una tensión entre las senadoras y las representantes a la Cámara porque “las senadoras eran las que más lideraban y las representantes sentían que no tenían por qué seguir lo que las senadoras establecían y proponían”.⁸⁴

Lo anterior llevó a que las representantes a la Cámara generaran unas dinámicas independientes a las de las senadoras. Esta iniciativa nació de las primeras, quienes hicieron una serie de cartas de compromiso y trataron de generar dinámicas de trabajo propias, con reuniones y encuentros específicos.⁸⁵ Esto se hace explícito en el acta de una reunión de la Banca-

⁸¹ Idem.

⁸² En el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008 se define la violencia económica de manera general basándose en criterios internacionales.

⁸³ Entrevista con Felipe Ortigón, exasesor de la senadora Gina Parody, Bogotá D.C., 23 de agosto de 2013.

⁸⁴ Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

⁸⁵ Es posible identificar varias actas de la Bancada de Mujeres de la Cámara

da de Mujeres de la Cámara de Representantes llevada a cabo el 15 de septiembre de 2010. Allí, varias representantes manifestaron la importancia de que “la Cámara construya un escenario diferente, sin perder el vínculo con el Senado”.⁸⁶ Precisamente en esta reunión acordaron conformar una mesa directiva de la Bancada de Mujeres de la Cámara de Representantes conformada por una representante de cada partido político.⁸⁷ En este sentido, también vale la pena mencionar una audiencia pública llevada a cabo el 25 de octubre de 2010, liderada por la Bancada de Mujeres de la Cámara de Representantes, en la discusión de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). En esta audiencia pública, las representantes a la Cámara se encargaron de invitar a mujeres víctimas y organizaciones de mujeres con el fin de dar una discusión que tuviera en cuenta su situación.

Sin embargo, estas dinámicas independientes no duraron mucho tiempo pues con la instalación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el año 2011, se unieron senadoras y representantes en torno a la misma.⁸⁸

Limitaciones de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer

Como lo mencionamos, uno de los grandes logros de la Bancada de Mujeres del Congreso fue la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. No obstante, esta Comisión también presenta algunas limitaciones que vale la pena mencionar.

Un primer aspecto relevante tiene que ver con la composición de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Cuando la Bancada de Mujeres se organizó en la Comisión Accidental Bicameral (año 2006), la totalidad de las congresistas podían hacer parte de la Comisión y de las actividades que allí se desarrollaban. Desde que se consolidó la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, el número de congresistas que hacen parte de la misma, cambió. La Ley 1434 de 2011 restringe la conformación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer y establece que solo pueden

de Representantes en las que estas trabajaban de manera independiente y autónoma con respecto a la Bancada de Mujeres del Senado de la República.

86 Relatoría Reunión Bancada de Mujeres de la Cámara de Representantes, 15 de septiembre de 2010.

87 Idem.

88 Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la senadora Cecilia López, Bogotá D.C., 9 de mayo de 2013.

hacer parte de la misma nueve senadoras de diferentes partidos o movimientos políticos, y diez representantes a la Cámara de diferentes partidos o movimientos políticos. De acuerdo con la mencionada ley, estas congresistas se eligen por cociente electoral. Si se compara la conformación de la Comisión Accidental Bicameral del año 2006, con la de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del año 2011, es posible identificar una disminución en el número de participantes de la misma.⁸⁹

Lo anterior podría resultar problemático en la medida en que podría llegar a limitar la acción colectiva de las mujeres en el Congreso. Sin embargo, aunque ya no sea posible que todas las congresistas hagan parte de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, la Bancada de Mujeres del Congreso sigue existiendo y sigue siendo protagónica en el marco de las principales labores que desarrolla la Comisión, por lo cual esta limitación puede ser parcial.

Otra limitante de esta ley es la que prevé que la coordinadora y la secretaria de la Comisión las debe pagar el Senado y las dos profesionales de apoyo las pone la Cámara de Representantes. Esta distribución de los cargos ha generado muchas tensiones y, en ocasiones, ha empantanado el funcionamiento de la Comisión, pues con estos cargos se terminan jugando cuotas políticas lo cual produce un malestar entre las congresistas de la Cámara y las del Senado. En esta ley tampoco quedó claro quién preside la Comisión, si el Senado o la Cámara, lo cual generó tensiones que fueron zanjadas con un acuerdo interno de intercalar entre una cámara y otra la presidencia y vicepresidencia cada año.

Debido a que la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer es una instancia formal dentro del Congreso, las congresistas se reúnen de manera periódica, se levantan actas de las sesiones y, además, se exige quórum ordinario para las decisiones (requiere la mayoría de las integrantes). Esto ha generado algunos problemas para el funcionamiento de la Comisión Legal pues, como lo mencionamos, en muchas ocasiones resulta complicado poner de acuerdo las agendas de las congresistas y generar espacios de encuentro a los que todas puedan asistir.⁹⁰ De hecho, algunas asesoras señalan que uno de los obstáculos de la actual Comisión Legal para la Equidad de la Mujer es que sea bicameral, “pues es muy difícil coordinar

89 Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

90 Idem.

agendas de las dos Cámaras y [...] los intereses políticos de las senadoras y representantes son muy diferentes. La visión de las senadoras es nacional y la de las representantes regional”⁹¹

Teniendo en cuenta estas dificultades de encuentro, la toma de decisiones es muy difícil ya que de acuerdo con la ley, estas solo se pueden tomar con el voto de la mayoría de las congresistas. Esto habría empanado la posibilidad de tomar decisiones dentro de la Comisión y, por tanto, habría ocasionado problemas en el funcionamiento de la misma en algunas ocasiones.

Logros de la Bancada de Mujeres del Congreso

A pesar de los obstáculos de las congresistas tanto en la creación de la Bancada de Mujeres, como en su fortalecimiento, desde el año 2006 hasta el 2011 esta tuvo logros importantes que merecen ser señalados con detenimiento. En este apartado presentamos los principales logros de la Bancada en el periodo de tiempo señalado.

La producción legislativa

Como evidenciamos a lo largo del documento, una de las labores más relevantes que ha llevado a cabo la Bancada de Mujeres del Congreso es su producción legislativa. Esta puede ser considerada como un logro por dos motivos: i) porque la Bancada de Mujeres ha jugado un rol importante en el trámite de iniciativas legislativas tendentes a garantizar los derechos de las mujeres; ii) porque dicha Bancada ha hecho un trabajo importante en el fortalecimiento de la perspectiva de género en proyectos de ley.

Quizás uno de los mayores logros de la Bancada de Mujeres en la producción legislativa orientada hacia la protección y garantía de los derechos de las mujeres es la Ley 1257 de 2008. Esto, por al menos tres razones. En primer lugar, porque con esta medida legislativa se introduce en la legislación colombiana la noción de violencias contra las mujeres y, además, se reconoce que estas constituyen un problema de carácter público que compromete tanto al Estado como a la sociedad en general. En segundo lugar, porque esta ley considera la violencia contra las mujeres como una violación de sus derechos humanos. Esto es clave en la medida en que genera un compromiso del Estado frente a esta problemática. En el

marco del Estado de derecho colombiano, cuando se presenta la violación de un derecho humano, el Estado tiene la obligación de intervenir y sancionar la conducta violatoria, garantizando verdad, justicia y reparación. Por último, esta ley reconoce la autonomía y la libertad de las mujeres para tomar decisiones, de hecho, contiene varios artículos orientados a garantizar la autonomía de las mujeres (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, 2010).

En este sentido, también resulta importante mencionar la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer (por medio de la Ley 1434 de 2011) que, como señalamos, representa un respaldo institucional clave para la Bancada de Mujeres. A su vez, la Ley de Igualdad Salarial (1496 de 2011), que aunque no fue una iniciativa de la Bancada propiamente, sí recibió un apoyo importante por parte de la misma. Esta ley es relevante en la medida en que toca un tema económico (el salarial) desde la perspectiva de las mujeres, lo cual no suele ser muy frecuente en las apuestas legislativas de las congresistas que generalmente se concentran en temas relacionados con lo esencialmente femenino (Guzmán y Prieto, 2013).

Lo que es clave señalar en este punto es que el trabajo mancomunado de todas las congresistas, organizadas en torno a la Bancada de Mujeres, le dio mucha fuerza a estas iniciativas legislativas, fuerza que fue fundamental para su aprobación dentro del Congreso. Quizá si las iniciativas hubieran sido respaldadas por algunas congresistas de forma individual habrían enfrentado más barreras para ser sancionadas como leyes. En este orden de ideas, podemos pensar que el trabajo colectivo de las senadoras en la producción legislativa fue uno de los factores que ayudó a que estas leyes no se hundieran y salieran adelante. Así lo expresó la senadora Alexandra Moreno: “por intermedio de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer logré sacar adelante iniciativas mías que nunca habían salido [...] logré sacar todas las leyes que habían quedado rezagadas”⁹² Es posible considerar que el trabajo colectivo de las congresistas imprimió una potencia importante a las iniciativas legislativas garantistas de los derechos de las mujeres.

Gracias al trabajo colectivo de las organizaciones sociales, ONU Mujeres y la Bancada de Mujeres del Congreso, lograron incidir en varias medidas que son fundamentales para los derechos humanos de las muje-

91 Idem.

92 Entrevista con Alexandra Moreno, senadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

res. Primero, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que determina los lineamientos de la gestión estatal durante un cuatrienio. Segundo, la Ley 1547 que elimina la querrela para el delito de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, y que también recibió un apoyo determinante por parte de Sisma Mujer, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y MDG Fund (el fondo para el logro de los Objetivos del Milenio). Tercero, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), que de no haber sido por esta gestión colectiva, quizás hubiera carecido de la perspectiva de género que hoy tiene.

La unión hace la fuerza

Quizás, de no haber sido por el trabajo en equipo de esta alianza, que no solo se vio materializado en los debates de las mencionadas medidas legislativas, sino también en audiencias públicas y en actividades de incidencia política dentro y fuera del Congreso, estas medidas hubieran enfrentado más obstáculos para su aprobación, o hubieran carecido de un enfoque de género.

El trabajo mancomunado de las congresistas en el ámbito de la producción legislativa es de vital importancia, no solo porque sus proyectos tuvieron éxito, sino porque así lograron fortalecer el debate en torno a los derechos de las mujeres en la agenda legislativa del Congreso. De acuerdo con las entrevistas, “una propuesta en el tema de mujer hoy se aprueba fácilmente [en el Congreso] porque el tema ya está ambientado y tiene una sanción social si no se apoya. Antes, cuando [las congresistas] empezaron era muy difícil, nunca se ponía en el orden el día, no lo consideraban importante.”⁹³ De hecho, de acuerdo con Congreso Visible, con la aparición de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el 2011,

se presenta un aumento en el número de iniciativas de interés para las mujeres que se introducen en la agenda del Congreso (32) respecto a los cuatrienios anteriores. [...] Esa cantidad representa el 2,7% del total de proyectos que se han radicado a lo largo de las tres primeras legislaturas del Congreso actual y constituye un incremento de casi el doble frente a lo que sucedía en 1998 en materia de género (1,4%) (Congreso Visible, 2013).

Esta idea es apoyada por Isabel Londoño, exasesora de la Bancada de Mujeres, quien señala que

⁹³ Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

no es un accidente que hayan pasado después de la Bancada de Mujeres dos leyes que son de acoso y discriminación. Eso no hubiera pasado antes. Creo que la Bancada de Mujeres ayudó a mejorar la calidad del producto legislativo en términos de derechos humanos y en esos temas de inclusión y diversidad.”⁹⁴

En este sentido, podemos sugerir que el trabajo colectivo de las congresistas en torno a la producción legislativa garantista de los derechos de las mujeres, o proyectos de ley con perspectiva de género, incidió en el posicionamiento de este tema en la agenda legislativa del país.

La visibilidad de las congresistas

Además del impulso de las leyes mencionadas y de los espacios de reflexión especializados, la Bancada de Mujeres parece haber tenido otro gran logro: el aumento en la visibilidad de las congresistas. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la conformación de la Bancada de Mujeres logró darles un mayor protagonismo a las congresistas, tanto dentro como fuera del Congreso.

Antes de la conformación de la Bancada las congresistas, “a no ser que tuvieran un liderazgo de mucho tiempo, no atraían la atención de los medios [de comunicación], pero estando juntas y desarrollando las estrategias [de incidencia] que desarrollaron captaban la atención de los medios de comunicación y estos les daban un cubrimiento importante.”⁹⁵ Esta idea es respaldada por Isabel Londoño, asesora de la Bancada de Mujeres en sus inicios, quien señala que luego de la aprobación de la Ley 1257 de 2008 “a ellas las empezaron a invitar por todo el país, fue impresionante lo que pasó. Porque las empezaron a invitar a toda clase de cosas de mujeres, charlas, sobre el tema de violencia a la mujer [...] La visibilidad incrementó una barbaridad.”⁹⁶

Esta visibilidad de las congresistas no solo se dio en el marco de la sociedad civil, sino también en el Congreso, lo cual fue muy importan-

⁹⁴ Entrevista con Isabel Londoño, exasesora de la Bancada de Mujeres del Congreso de la República, Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2013.

⁹⁵ Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la senadora Cecilia López, Bogotá D.C., 9 de mayo de 2013.

⁹⁶ Entrevista con Isabel Londoño, exasesora de la Bancada de Mujeres del Congreso de la República de Colombia, Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2013.

te para su actividad legislativa. De acuerdo con un asesor de la senadora Gina Parody,

el logro más importante [de la Bancada de Mujeres] fue poner el tema en el debate del Congreso. El Congreso es mayoritariamente masculino y realmente los debates que se daban con respecto a los derechos de las mujeres eran promovidos por mujeres. Eso les dio más peso en el debate, pues [los congresistas] se dieron cuenta de que independientemente del partido, las mujeres estaban organizadas.⁹⁷

Así las cosas, con la consolidación de la Bancada de Mujeres, “las congresistas se hicieron visibles en el Congreso. [...] Ahora a las congresistas ya las conocen, las apoyan y las respetan; a pesar de ser pocas, ellas son muy respetadas al interior del Congreso.”⁹⁸

Al organizarse de manera colectiva las congresistas ganaron autoridad y legitimidad dentro del Congreso, “fue un ejercicio muy importante que los hombres del Congreso vieran que era una motivación colectiva de las mujeres. Esto generó un respeto por las mujeres y sus propuestas.”⁹⁹ En esto concuerda con la opinión de una exasesora de la senadora Cecilia López al sostener que las congresistas “han encontrado en esto una forma de capitalizar su trabajo político, de tener visibilidad y de mostrar un poco más de compromiso en algunos temas”.¹⁰⁰ En este sentido, uno de los grandes logros de esta alianza de congresistas fue el fortalecimiento de las congresistas como sujetos políticos dentro del Congreso.

La Bancada de Mujeres del Congreso como escuela de sensibilización

En el periodo 2006-2010 llegaron al Congreso de la República algunas senadoras y representantes que estaban familiarizadas con los derechos de las mujeres y que, además, tenían una convicción política por trabajar a favor de los mismos. No obstante, este no era el caso de todas las congresistas de este periodo ni del siguiente. Algunas de ellas llegaron sin mayor

⁹⁷ Entrevista con Carlos Felipe Ortegón, asesor de la exsenadora Gina Parody, Bogotá D.C., 26 de abril de 2012.

⁹⁸ Entrevista con Amanda Arce, profesional de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2013.

⁹⁹ Entrevista con Paola Gómez, asesora de la senadora Alexandra Moreno, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

¹⁰⁰ Entrevista con Ana Paula Castro, exasesora de la senadora Cecilia López, Bogotá D.C., 9 de mayo de 2013.

sensibilidad e interés frente a estos asuntos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la Bancada de Mujeres y posterior Comisión Legal para la Equidad de la Mujer fue un espacio muy valioso e importante para formar a aquellas congresistas que no tenían un conocimiento especializado frente al tema. En este sentido, este espacio sirvió como una escuela para generar nuevos liderazgos por parte de congresistas frente a la defensa de los derechos de las mujeres. Así lo destaca la de asesora de una congresista:

... las mujeres se han ido concientizando del tema. Las que venían de la Bancada de Mujeres desde que arrancó, iniciaron con esa plena convicción, y siguen trabajando en esos temas. Pero las nuevas, que llegaron con nuevas expectativas, se han ido empapando del tema, han ido estudiando, se empoderaron del tema y de la necesidad de contribuir.¹⁰¹

En este punto es importante destacar que el cambio en las mujeres que conforman el Congreso de un periodo legislativo (2006-2010) a otro (2010-2014) fue uno de los obstáculos que tuvo que enfrentar la Bancada de Mujeres. Como lo mencionamos, el ingreso de nuevas congresistas a esta alianza implicó varios retos para la Bancada: desde la coordinación de agendas de trabajo, pasando por un consenso frente a los temas que querían trabajar y la forma de hacerlo, hasta la sensibilización de aquellas que ingresaron al Congreso sin una visión frente a los derechos de las mujeres. Precisamente estos retos forzaron a la Bancada a convertirse en una escuela de concientización y sensibilización para aquellas mujeres que llegaron por primera vez al Congreso y no estaban concientizadas ni tenían conocimiento frente a los derechos de las mujeres.

Así lo sostiene la directora de una organización social feminista: “con la Bancada de Mujeres, se logró no solo que las congresistas sacarán adelante la Ley [1257 de 2008], sino que muchas de ellas tomaran conciencia de la importancia de tener una comisión permanente de mujeres en el Congreso”.¹⁰² Esto fue corroborado por la senadora Cecilia López, quien afirma que uno de los grandes logros de la Bancada y de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer tiene que ver con que esta logró “despertar un interés [de género] en mujeres que no lo tenían tan claro”.¹⁰³

¹⁰¹ Entrevista con Ángela Pantoja, asesora de la senadora Myriam Paredes, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

¹⁰² Entrevista con Olga Amparo Sánchez, Casa de la Mujer, Bogotá D.C., 4 de marzo de 2013.

¹⁰³ Entrevista con Cecilia López, exsenadora de la República de Colombia,

La asesora de la senadora Gloria Inés Ramírez va a un poco más allá al asegurar que la conformación de la Bancada de Mujeres y de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer no solo despertó sensibilidad en las congresistas que hicieron parte de ella, sino también en los legisladores hombres:

podemos afirmar que la conformación de la Bancada de Mujeres [...] incidió positivamente en la sensibilización sobre los temas de género, no solo en las legisladoras electas, sino también en los legisladores hombres, que de una u otra manera han asumido el reconocimiento de las problemáticas que afectan a las mujeres en el país y el tratamiento diferenciado que debe contener la elaboración legislativa.¹⁰⁴

La relación con organizaciones de la sociedad civil

Otro logro de la Bancada de Mujeres es la creación de puentes de comunicación con las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres. Con la conformación de la Bancada estos vínculos se estrecharon más y se fortaleció el trabajo mancomunado en la construcción de una agenda legislativa de género. Así lo señala la directora de una organización social feminista:

... la constitución de la comisión de género fue muy importante, aún con todas las diferencias que tenían las mujeres del Congreso, estas fueron capaces de hacer una alianza entre ellas mismas lo que les permitió sacar leyes importantes [...] y consideraron como pares a las organizaciones de mujeres en la formulación de la política, lo cual fue un gran éxito.¹⁰⁵

En retrospectiva podemos argumentar que esta interlocución ha sido importante por al menos dos razones. En primer lugar, porque el respaldo de las organizaciones sociales dota de cierta legitimidad a las congresistas ante la sociedad civil en el marco de su labor legislativa a favor de los derechos de las mujeres; en segundo lugar, porque las organizaciones sociales generalmente tienen conocimientos técnicos sobre temas muy específicos de los cuales muchas veces carecen las congresistas. Así lo

Bogotá D.C., 14 de marzo de 2013.

104 Entrevista con Teresa Martínez, asesora de la senadora Gloria Inés Ramírez, Bogotá D.C., 4 de abril de 2013.

105 Entrevista con Olga Amparo Sánchez, Casa de la Mujer, Bogotá D.C., 4 de marzo de 2013.

señaló la senadora Alexandra Moreno, “Con las organizaciones de mujeres fue un trabajo en equipo, ya que ellas tienen toda la información y la investigación. La mayoría de las propuestas se basaron en los aportes de ellas”.¹⁰⁶ De acuerdo con lo anterior, la alianza entre el saber político de las congresistas y el conocimiento técnico y académico de las organizaciones sociales resulta bastante útil para el éxito de ciertas iniciativas legislativas.

Si bien esta interlocución entre las organizaciones de la sociedad civil y la Bancada de Mujeres puede ser vista como un logro que se fortaleció con la consolidación de esta última, esta relación no careció de tensiones. A partir del trabajo pudimos establecer que en ocasiones la relación entre congresistas y organizaciones sociales se tornó tensionante por varios motivos. Primero, porque las congresistas y las organizaciones de mujeres tienen cálculos políticos distintos: mientras que las congresistas se concentran en identificar lo que es viable pasar y concertar, las aspiraciones de las organizaciones por lo general superan por mucho estos cálculos y, en ocasiones, leen las actitudes de las congresistas como una falta de compromiso con los derechos de las mujeres o con posiciones tibias frente a los mismos.

Además, las entrevistas sugieren que en algunas ocasiones las organizaciones no tenían muy claros los tiempos y los ritmos del Legislativo.¹⁰⁷ Ejemplo de lo anterior es que en el trámite de la Ley 1257 de 2008, mientras que las organizaciones sociales estaban interesadas en hacer una socialización amplia del proyecto de ley antes de su presentación (realizar consultas y validaciones regionales con servidores/as públicos/as y con mujeres víctimas), las congresistas de la Bancada estaban urgidas por presentar el proyecto de ley antes de que finalizara la legislatura y con ella la presidencia de la senadora Dilian Francisca en el Senado. Así las cosas, cada una de las partes orientaba sus acciones bajo principios temporales distintos (Ramírez, 2008).

Segundo, otro factor que en algunos momentos afectó la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la Bancada de Mujeres tiene que ver con las apuestas políticas de cada una. En general, las organizaciones de la sociedad civil tienen apuestas un poco más amplias y radicales que las congresistas. Esto quiere decir que en ocasiones, las organi-

106 Entrevista con Alexandra Moreno, senadora de la República de Colombia, Bogotá D.C., 28 de agosto de 2013.

107 Entrevista con Diana Espinosa, ONU Mujeres, Bogotá D.C., 8 de agosto de 2012.

zaciones le apuestan a objetivos más amplios con fines transformadores más terminantes. Por su parte, las congresistas, al conocer las dinámicas del Congreso y, en especial, las fuertes reticencias de los congresistas para apoyar ciertas medidas que impliquen un reajuste contundente en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, le apuestan a objetivos menos ambiciosos. En esta relación también influye el hecho de que las congresistas tengan proyectos políticos propios que no siempre se circunscriben a los derechos de las mujeres. Esto implica que, a diferencia de las organizaciones de mujeres, las congresistas movilizan sus recursos políticos por otras apuestas (diferentes a los derechos de las mujeres), y por ello a veces sus intereses o apuestas no coinciden con las de las organizaciones de mujeres.

Estas discrepancias se materializaron en varias de las apuestas legislativas en las que participó la Bancada de Mujeres. Por ejemplo, durante la presentación y el trámite de la Ley 1475 de 2011, que incorpora un sistema de cuotas que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir al menos un 30% de mujeres en sus listas para cargos plurinominales, las organizaciones de la sociedad civil se mantuvieron un poco al margen, ya que estas le apuntaban a la paridad (50%), y no a un sistema de cuotas como el que contenía la ley. Por su parte, las congresistas sabían que presentar un proyecto de ley que apuntara a la paridad de las mujeres en participación política no iba a tener ninguna acogida por parte del Congreso.¹⁰⁸

Otro ejemplo de lo anterior se encuentra en el trámite de la Ley 1257 de 2008 sobre violencias contra la mujer. Mientras que las organizaciones de la sociedad civil querían presentar una ley que para su implementación necesitaba una cantidad de recursos importantes, las congresistas de la Bancada de Mujeres optaron por presentar una iniciativa legislativa que no generara erogaciones presupuestales significativas pues, de lo contrario, esto hubiera podido ser un obstáculo para su aprobación (Ramírez, 2008).

A pesar de estas dificultades, con la conformación de la Bancada de Mujeres se fortaleció el trabajo entre el Legislativo y las organizaciones sociales de mujeres. Alianza que, como se ha visto hasta el momento, ha arrojado resultados muy importantes para la garantía de los derechos de las mujeres en Colombia.

108 Idem.

Consideraciones finales

Teniendo en cuenta los resultados de la investigación es posible concluir que el esfuerzo colectivo de las mujeres en las corporaciones públicas es una estrategia potencialmente eficaz para, por una parte, sacar adelante medidas que garanticen y protejan los derechos de las mujeres, y por otra, fortalecer la participación y el empoderamiento de las mujeres en la vida pública (Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, 2010). Este no es solo un hallazgo de esta investigación en particular, las experiencias de otros países demuestran que los esfuerzos colectivos de las legisladoras pueden generar resultados muy positivos en materia de derechos de las mujeres (González y Sample, 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación presentamos una serie de recomendaciones para las mujeres que quieran fortalecer alianzas colectivas en pro de los derechos de las mujeres en el marco de las corporaciones públicas.

Para empezar

Para trabajar conjuntamente no es necesario estar de acuerdo en todo, pero sí es clave tener algunos acuerdos mínimos. En este sentido, es importante que las mujeres elaboren un acuerdo programático o estratégico en el que se establezcan claramente aquellos temas en los que les interese trabajar. Esto con el fin de lograr un trabajo colectivo parta de una planeación básica que se pueda ampliar con el tiempo. Estos acuerdos se pueden construir sobre mínimos básicos que normalmente están consignados en estándares, compromisos y convenciones internacionales que el Estado ha ratificado (González y Sample, 2010).

Para funcionar mejor

Resulta vital mantener un contacto fluido y permanente entre las mujeres que conforman la alianza. En este sentido, es clave construir una dinámica de trabajo que tenga en cuenta sus ritmos y disponibilidades. Algunas alternativas para ello consisten en generar lazos de comunicación entre las y los asesores de las políticas y construir agendas de trabajo mensualmente. También es clave asumir esquemas de toma de decisión teniendo en cuenta la disponibilidad de las mujeres, de tal forma que no se estanque el proceso y funcionamiento de la alianza.

Las alianzas entre las congresistas y las organizaciones sociales son claves a la hora de sacar adelante ciertas iniciativas legislativas a favor de

los derechos de las mujeres y en las que sea posible encontrar puntos de convergencia. Esto, porque mientras las congresistas conocen las dinámicas del Legislativo, las organizaciones sociales (por su trabajo con las mujeres y estudios sobre la problemática), tienen el conocimiento más técnico y minucioso sobre la forma en la que debe quedar incluida la perspectiva de género en dichas iniciativas.

De acuerdo con los hallazgos de la presente investigación podemos establecer que la institucionalización de la alianza de mujeres tiene efectos positivos para el fortalecimiento y el funcionamiento colectivo de las mujeres. Contar con un respaldo institucional, administrativo y económico repercute positivamente en las lógicas de funcionamiento de la alianza. En este sentido, es útil institucionalizar las alianzas (llámense bancada o comisión de mujeres) con el fin de lograr mayor respaldo institucional y continuidad en el trabajo conjunto.

La creación de una comisión de mujeres no es excluyente con la existencia de una bancada de mujeres. Una buena articulación entre ambas formas puede hacer que el desgaste de las congresistas no sea tan grande (estar en una comisión legal implica un trabajo adicional), pero además, se garantiza una movilización de la totalidad de las mujeres del Congreso cuando sea necesario a través de la Bancada.

Para fortalecerse

Las alianzas de mujeres no deben trabajar solo para afuera, sino también hacia su interior. Esto quiere decir que resulta importante que se organicen para capacitarse y ganar conocimientos especializados sobre la equidad de género y los derechos de las mujeres, al igual que sobre marketing político y otra serie de temas que les brinden herramientas con el fin de participar de forma más autónoma y contundente en las corporaciones públicas. En este sentido, es clave que las mujeres avancen en la construcción de programas, actividades, talleres y reuniones dirigidas a las mujeres que ocupen cargos de decisión con el fin de fortalecerse como agentes políticas y adquieran capacidades para tener un desempeño eficiente, digno y que además incluya la perspectiva de género en sus apuestas.

Esto es precisamente lo que llevan a cabo otras bancadas o comisiones de género alrededor del mundo. Por ejemplo, la Bancada de Mujeres de Uganda realiza talleres para las mujeres sobre cómo elaborar discursos, construir bases electorales sólidas y cómo manejar ciertos procedimientos parlamentarios, entre otros. En Uruguay, la Bancada Bicameral Femenina

realiza seminarios sobre género, presupuesto de género y enfoques de género en la legislación penal (González y Sample, 2010).

Es importante que el trabajo en la producción normativa, en la formulación de políticas, en la incidencia política y demás actividades que lleve a cabo la Bancada o Comisión de Mujeres exceda los temas que son tradicionalmente asociados con la feminidad, como la maternidad, el cuidado, la familia, entre otros. En este orden de ideas resulta importante que las mujeres sienten posiciones sobre diferentes aspectos y problemáticas de la sociedad, desde una perspectiva situada que reconozca la particularidad del “ser mujer” en el marco de una sociedad patriarcal. Así las cosas, es importante que la Bancada o Comisión de Mujeres

fomente estrategias de incorporación del enfoque de género en el poder legislativo, como la “introducción transversal” de artículos de interés para las mujeres al interior de los proyectos y genere otras nuevas estrategias. Solo así, la Comisión podrá tener un impacto efectivo en las vidas de los ciudadanos, hombres y mujeres por igual (Congreso Visible, 2013).

Como se evidenció hasta el momento, el hecho de que las mujeres ocupen cargos directivos en el marco de los cuerpos colegiados es un factor determinante para sacar adelante no solo iniciativas legislativas relacionadas con sus derechos, sino también para jalonar procesos dentro de la institucionalidad que permitan a las mujeres participar en términos más igualitarios y justos dentro de los espacios deliberativos. En este sentido es fundamental que tanto las congresistas como todas aquellas mujeres que llegan a corporaciones públicas alcancen posiciones directivas con el fin de apalancar exitosamente procesos en favor de los derechos de las mujeres.

Referencias

- Betancur, Juan Gonzalo. s. f. "Conflicto armado interno vs. amenaza terrorista: la disputa por un concepto". *Reflexión Política*, 12 (24). Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Consultado octubre 17 de 2013. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11017129008.pdf>
- Consejo de Seguridad Naciones Unidas. 2000. Resolución 1325.
- Congreso de la República de Colombia. 2010. "Bancada de mujeres entregó balance ante reforma política, de salud y ley de víctimas". Consultado octubre 15 de 2013. Recuperado de: http://190.26.211.100/portalsenado/index.php?option=com_content&view=article&id=3442:bancada-de-mujeres-entrego-balance-positivo-frente-a-la-reforma-politica-ley-de-victimas-y-reforma-a-la-salud
- Congreso Visible. 2011. "Rendición de cuentas 2011: Bancada de Mujeres en el Congreso de la República". Consultado agosto 14 de 2013. Recuperado de: <http://www.congresovisible.org/agora/post/rendicion-de-cuentas-2011-bancada-de-mujeres-en-el-congreso-de-la-republica/3050/>.
- Congreso Visible. 2013. "Poder legislativo y perspectiva de género: un balance de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, 2011-2013". Recuperado de: <http://www.congresovisible.org/agora/post/poder-legislativo-y-perspectiva-de-genero-un-balance-de-la-comision-legal-para-la-equidad-de-la-mujer-2011-2013/5577/>
- Corporación Humanas. 2013. "Las Mujeres del nuevo Congreso". Consultado octubre 9 de 2013. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2013/Informes%20Mujeres/Articulo_Mujeres_y_congreso.pdf
- González, Keila y Kristen Sample. 2010. *Muchos modelos, un objetivo: experiencias de comisiones de bancadas de género en los congresos*. Perú: IDEA internacional.
- Guzmán, Diana Esther y Sylvia Cristina Prieto. 2013. *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*. Bogotá: Dejusticia.
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. 2010. "La Bancada de Mujeres del Congreso de la República de Colombia" (documento sin publicar).
- Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia. 2010. *Ley 1257 de 2008. Por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias*. Bogotá: Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 1996. "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Convención Belém do Pará". Belém do Pará.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 1995. "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing". Beijing.
- Ramírez, Claudia. 2008. *Crónica del proceso de formulación y aprobación de la ley sobre violencia contra la mujer. Experiencia de la Mesa por la ley*. Bogotá: Corporación Sisma Mujer.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

**LA ADICCIÓN PUNITIVA:
La desproporción de leyes de drogas en América Latina**

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:
experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali**

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

**INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:
la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia**

Publicación digital
Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:
Un estudio experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

Durante el periodo legislativo

2006-2010 se conformó en el Congreso de la República de Colombia la Bancada de Mujeres. En esta confluyeron todas las congresistas, con el propósito común de trabajar por los derechos de las mujeres. A pesar de su potencial para promover proyectos legislativos relacionados con dichos derechos y de los logros que ha tenido, la bancada ha sido poco estudiada y su trabajo poco documentado.

Este texto tiene como propósito darle visibilidad a dicho proceso, a partir de la reconstrucción de su historia, retos y logros. En este sentido, aquí se identifican los antecedentes, las gestoras(es) claves y el funcionamiento de la Bancada de Mujeres desde el año 2006 hasta el 2011. A su vez, se destacan los principales logros y obstáculos de esta alianza a lo largo de estos años con el fin de sugerir algunas vías para fortalecer este ejercicio de acción colectiva. El documento pretende entonces ser una herramienta útil no solo para el fortalecimiento de la Bancada de Mujeres en el Congreso, sino también para el debate en torno a la participación política de las mujeres en la democracia colombiana.

978-958-58309-9-8



9 789585 830998