

MÁS ALLÁ DE LO QUE ES MEDIBLE: EL FEMINISMO DE LA GOBERNANZA Y LOS INDICADORES EN COLOMBIA*

FAR BEYOND WHAT IS MEASURED: GOVERNANCE FEMINISM AND INDICATORS IN COLOMBIA

LINA M. CÉSPEDES-BÁEZ**

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2014

Fecha de aceptación: 30 de junio de 2014

Disponible en línea: 30 de septiembre de 2014

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE

Céspedes-Báez, Lina M., *Más allá de lo que es medible: el feminismo de la gobernanza y los indicadores en Colombia*, 25 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 375-444 (2014). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.il14-25.madl>

doi: 10.11144/Javeriana.il14-25.madl

* Este artículo fue escrito en desarrollo de la labor investigativa del Área de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Colombia. Este documento está basado en las presentaciones llevadas a cabo el 31 de mayo de 2013, en las reuniones anuales de la Law and Society Association, LSA, en Boston, Massachusetts, y el 4 de junio de 2013 en la conferencia del Institute for Global Law and Policy, IGLP, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. Este estudio fue posible gracias al apoyo financiero del International Development Research Centre (IDRC), de Canadá, bajo el proyecto *Global Administrative Law: Improving Inter-institutional Connections in Global and National Regulatory Governance*.

** Lina M. Céspedes-Báez es investigadora del Área de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Colombia. Tiene título de abogada de la Universidad del Rosario (Colombia); especialización en derecho tributario de la misma Universidad; maestría en estudios de género de la Universidad Nacional de Colombia y LL.M. con concentración en derecho internacional de Cardozo School of Law, Yeshiva University, Estados Unidos. Fue becaria Fulbright para el período académico 2012-2014. Fue elegida Doctoral Fellow del Institute for Global Law and Policy, IGLP, de la Universidad de Harvard para el año académico 2014-2015. Es candidata a doctora en Derecho en Temple University, Estados Unidos.
Contacto: cespedeslina@gmail.com

RESUMEN

Este artículo analiza cómo el feminismo del poder (*power feminism*), una corriente feminista en el discurso jurídico internacional, se ha incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano por medio del diseño y discusión de indicadores para medir el cumplimiento del gobierno colombiano de las órdenes de la Corte Constitucional sobre desplazamiento forzado interno en el país. Para lograr lo anterior se analiza la participación de la Corporación Sisma Mujer, una de las ONG promotoras de derechos de las mujeres más conocidas en Colombia, en los debates dentro y fuera de la Corte Constitucional que llevaron a esta Corte a adoptar una batería de indicadores para hacer seguimiento al goce efectivo de los derechos de las mujeres desplazadas y, en general, a implementar un enfoque sensible a las mujeres en el análisis del desplazamiento forzado. Para conocer los fundamentos teóricos de las intervenciones y estrategias usadas por la Corporación Sisma Mujer ante el Alto Tribunal Constitucional, este artículo combina una aproximación teórica con investigación documental y entrevistas. El texto de Nancy Fraser *Rethinking the Public Sphere*, y el concepto del *feminismo de la gobernanza (governance feminism)* de Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir y Chantal Thomas constituyen el marco teórico básico. Los documentos elaborados por Sisma Mujer y las decisiones de la Corte Constitucional que aceptaron, apropiaron y transformaron las afirmaciones de Sisma, se analizan desde la perspectiva de Fraser y los aportes teóricos de Halley, Kotiswaran, Shamir y Thomas. Entrevistas con el personal de Sisma, y con otros actores relevantes complementan lo encontrado en los documentos y en las decisiones judiciales.

Palabras clave: feminismo del poder; feminismo de la gobernanza; indicadores; desplazamiento forzado interno; mujeres; gobernanza global

ABSTRACT

*This article analyzes how power feminism, a mainstream feminist trend in international legal discourse, was incorporated into the Colombian legal system through the process of design and discussion of indicators to measure the Colombian government's compliance with the Constitutional Court's orders regarding internal forced displacement in the country. To do so, this paper examines the participation of Corporación Sisma Mujer, one of the most well-known Colombian women's rights NGOs, in the debates inside and outside the Constitutional Court that led this Court to adopt a battery of indicators to track internally displaced women's effective enjoyment of rights, and in general a women-sensitive approach to forced displacement. To unveil the theoretical foundations of Corporación Sisma Mujer's interventions and strategies before the Constitutional Court, this article combines a theoretical approach with documentary research and interviews. Nancy Fraser's paper *Rethinking the Public Sphere*, and Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir and Chantal Thomas' concept governance feminism constitute the basic theoretical framework. Documents drafted by Sisma Mujer and Constitutional Court decisions that accepted, appropriated and transformed Sisma's claims are analyzed through the lens of Fraser and Halley, Kotiswaran, Shamir and Thomas' theoretical contributions. Interviews with Sisma's staff, and with other relevant actors complement what is found in documents and judicial decisions.*

Keywords: *power feminism; governance feminism; indicators; internal forced displacement; women; global governance*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. ESFERAS PÚBLICAS Y EL FEMINISMO DE LA GOBERNANZA.- II. LA GOBERNANZA GLOBAL ATERRIZA EN COLOMBIA: LOS DESPLAZADOS INTERNOS CAMBIAN LOS LÍMITES ENTRE LOS ASUNTOS NACIONALES E INTERNACIONALES.- III. SISMA MUJER Y EL FEMINISMO DE LA GOBERNANZA.- IV. EL FEMINISMO DEL PODER EN COLOMBIA: EL FEMINISMO DE LA GOBERNANZA EN EL DEBATE SOBRE INDICADORES.- CONCLUSIÓN: LO QUE SIGNIFICA ESTE PODER.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN¹

Este artículo analiza la participación de Sisma Mujer, una ONG colombiana promotora de los derechos humanos de las mujeres, en el diseño de un conjunto de indicadores para medir el cumplimiento del gobierno colombiano de las sentencias de la Corte Constitucional sobre el desplazamiento forzado interno en Colombia. Se muestra cómo el proceso de construcción de instrumentos confiables para determinar el desempeño del gobierno colombiano fue un escenario propicio para promover los intereses de una organización como Sisma, para transformar su agenda en parámetros específicos de legislación y diseño de políticas públicas y promover su interpretación del Derecho Internacional. Una mirada más detallada a los debates sobre los indicadores, que empezaron a darse en 2005, muestra el carácter selectivo de aceptación y resistencia hacia los discursos feministas dominantes y ayuda a entender cómo los discursos del feminismo de la gobernanza se incorporaron y tradujeron en Colombia. Aunque la presión creciente de la comunidad internacional sobre los Estados del Sur global como Colombia se hizo sentir, comenzando en los años setenta, mediante la priorización de la administración de las migraciones y la regulación de los delitos de género por el Derecho Internacional, la intervención de Sisma en el debate de indicadores demuestra que la gobernabilidad de los países del Norte global en el Sur global no está exenta de modulación u oposición. Así, en el debate sobre indicadores, Sisma encontró una vía para integrar su noción contrapública de bien común en una corriente narrativa de Estado, lo que le permitió transformarse en feminismo de la gobernanza que habla por medio de la voz de un *público fuerte*, en este caso la Corte Constitucional, dentro de las fronteras del país.

1 La autora de este artículo trabajó como abogada de Sisma Mujer, desde enero de 2007 hasta septiembre de ese mismo año. Participó en la audiencia de la Corte Constitucional que llevó a la adopción del Auto 092/08. Además, redactó algunas partes del memorándum legal que Sisma presentó ante la Corte ese día. La autora no participó en el debate sobre indicadores.

El artículo utiliza un enfoque teórico combinado con investigación documental y entrevistas. El texto de Nancy Fraser *Rethinking the Public Sphere*, y el concepto del *feminismo de la gobernanza*, de Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir y Chantal Thomas constituyen el marco teórico básico para analizar las estrategias empleadas por Sisma Mujer para participar con éxito en este escenario, y para determinar qué tipo de feminismo hay detrás de su defensa por los derechos de la mujer por medio de los indicadores presentados ante la Corte Constitucional. Los documentos elaborados por Sisma Mujer y las decisiones de la Corte Constitucional que aceptaron, apropiaron y transformaron las afirmaciones de Sisma, se analizan con este marco teórico para identificar los contenidos básicos de la estrategia de la ONG y delinear su comprensión del feminismo. Entrevistas con el personal de Sisma y con otros actores relevantes complementan lo encontrado en los documentos y en las decisiones judiciales.

El documento se divide en cinco secciones. En la primera sección, principalmente teórica, se presentan los conceptos de *esfera pública*, *opinión pública* y *feminismo de la gobernanza*, y explica su utilidad para el análisis posterior propuesto por este documento. La segunda sección ofrece un breve contexto de la situación de los derechos humanos en Colombia en el período que va desde 1980 hasta principios de 2000, y describe cómo se sintió en el país la influencia de la gobernanza global y del llamado al uso de los indicadores por medio de la creciente atención prestada por la comunidad internacional a la situación de las personas desplazadas. También explica cómo diferentes actores, que van desde el propio gobierno hasta la Corte Constitucional, las ONG y las organizaciones internacionales, incorporaron y tradujeron esta narrativa de Derecho Internacional a los discursos locales por medio de legislación, formulación de políticas y litigio. La tercera sección ofrece una visión general de Sisma Mujer, el contexto jurídico-político en el que surgió la ONG, y

su traducción del feminismo del poder (*power feminism*) a una lengua vernácula mediante la interpretación de la legislación internacional y nacional sobre los desplazados internos. La cuarta sección examina el debate que se dio en la Corte Constitucional sobre indicadores, y las estrategias que Sisma empleó para participar en esa discusión y para instalar su versión vernácula del feminismo del poder en los dispositivos diseñados para medir el goce efectivo de los derechos de los desplazados internos. La última sección ofrece algunas conclusiones y plantea nuevos interrogantes acerca de lo que se ha ganado y se ha perdido al traducir el feminismo del poder en indicadores.

I. ESFERAS PÚBLICAS Y EL FEMINISMO DE LA GOBERNANZA

Analizar la intervención de Sisma en el debate sobre indicadores en Colombia requiere la implementación de algunas herramientas teóricas para organizar los hechos y descubrir la estrategia detrás de una acción de incidencia empleada por una ONG nacional. Este conjunto de conceptos también ayuda a hacer visibles las interacciones entre el Norte y el Sur global, y a determinar las consecuencias de una movida política que a primera vista parece limitarse y afectar únicamente el debate interno (el incumplimiento del Estado colombiano de las órdenes constitucionales) en torno a un problema interno (desplazamiento forzado debido al conflicto armado).

En términos generales, las ONG de derechos humanos, como Sisma, son *actores públicos* que participan en las *esferas públicas* con el objetivo de establecer o influir en la *opinión pública*². Siguiendo a Jürgen Habermas, un entendimiento purista de la *esfera pública* indica que se trata de un cuerpo constituido por personas privadas con el objetivo de deliberar sobre asuntos

2 Aunque no todas las ONG tienen la intención de convertirse en un actor público, ya que algunas de ellas se centran en otras áreas, como proporcionar servicios, cuidados o entretenimiento, las ONG de derechos humanos por lo general quieren participar en los debates públicos y contribuir a la formación de la opinión pública. Sabine Lang, *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere* (Cambridge University Press, New York, 2012). Disponible en: <http://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid=CBO9781139177146>

públicos y establecer por medio de un consenso racional, el bien común o la *opinión pública*³. Esta descripción de Habermas ha sido cuestionada por Nancy Fraser en diferentes aspectos, pero para los propósitos de este trabajo, basta decir lo siguiente: la definición de Habermas de *esfera pública* está destinada a dibujar una diferencia prístina entre los funcionarios del Estado y los particulares. Solo estos últimos se incluyen en la *esfera pública*. Fraser ya ha señalado cómo la introducción de parlamentos en estructuras estatales incorporó de manera temprana una *esfera pública* dentro del Estado, lo que desdibuja la distinción de Habermas. Esta conclusión la llevó a proponer que en las prácticas de deliberación participan dos tipos de públicos: aquellos “cuya práctica deliberativa consiste exclusivamente en la formación de opinión y no cubre la toma de decisiones”, y otros, como los parlamentarios, “cuyo discurso incluye tanto la formación de opinión como la toma de decisiones”. Fraser denomina esos públicos *débiles* y *fuertes*, respectivamente. Aunque Habermas identificó la existencia de más de una esfera pública, no analizó la competencia argumentativa, ni las narrativas e interacciones entre estas, pues dedicó su argumento solo a examinar lo que él llamaba la *esfera pública burguesa*. Para Fraser, esto dejó por fuera a los contrapúblicos subalternos, o “espacios discursivos paralelos donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contradiscursos”⁴.

Más tarde, Fraser destacó un dilema adicional: la naturaleza westfaliana del concepto de Habermas. Esto se refiere al escenario teórico en el cual se encuentra la *esfera pública* y a las premisas esenciales para su funcionamiento. En resumen, su crítica se relaciona con la exigencia de un Estado fuerte y soberano para tener esferas públicas funcionales. La presencia del Estado fue fun-

3 Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, 27-56 (MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991).

4 Nancy Fraser, *Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes*, en *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Capítulo II, *Esferas públicas, genealogías y órdenes simbólicos*, 95-228, 115 (Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf>

damental en la concepción de Habermas para la determinación de quiénes participaban en la *esfera pública* (ciudadanos) y para quién se transmitía la opinión pública (el Estado). Actualmente, la gobernabilidad de Norte a Sur global, la transnacionalización y la intensificación de la migración, entre otros fenómenos, han hecho porosos los límites del Estado-Nación. La deliberación sobre el bien común ahora se lleva a cabo en el ámbito mundial, y los problemas de inclusión/exclusión de deliberación pública se han globalizado. En la actualidad, la comprensión de la *esfera pública* y de cómo los diferentes públicos fuertes y débiles interactúan en ella implica una visión más amplia en la cual las relaciones entre las comunidades nacionales e internacionales, sus prioridades y preocupaciones deben tenerse en cuenta⁵.

Los *actores públicos* crean y asumen narrativas políticas y legales para promover su idea de bien común. Esas narraciones pueden ser discursos *dominantes*, ampliamente aceptados y reconocidos por *públicos fuertes*, como los derechos humanos, o pueden representar *contradiscursos*, ampliamente rechazados y no apropiados por los públicos fuertes, como la deconstrucción del género o la anarquía. Las ONG suelen utilizar una combinación de ambos discursos para avanzar en sus objetivos, una estrategia que permite al actor público parafrasear un objetivo ampliamente contestado y enmarcarlo en un lenguaje *dominante*. Las ONG feministas y LGTBI [lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales] son un ejemplo de este uso estratégico de las narrativas cuando utilizan el discurso de los derechos humanos para abordar cuestiones muy controvertidas como el aborto, el matrimonio y la adopción homosexual, el alquiler de vientres, etc. Los discursos no son estáticos, ni su clasificación como *dominante* o contradiscursiva. Estos evolucionan y se perfeccionan y lo que hoy es visto como ampliamente aceptado, pudo haber sido ampliamente rechazado antes.

5 Nancy Fraser, *Transnationalizing the Public Sphere: On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Postwestphalian World*, en *Scales of Justice Reimagining Political Space in a Globalizing World*, 76-99 (Columbia University Press, New York, 2009).

La igualdad de las mujeres y el reconocimiento de la violencia contra ellas son algunos de esos temas que han hecho una transición de amplia oposición a amplio reconocimiento. En muchas jurisdicciones, la mayoría de las aspiraciones feministas básicas se ha logrado al menos formalmente y los derechos humanos de las mujeres y la obligación de los Estados de garantizar la igualdad de género son ahora parte de las narrativas políticas y legales dominantes nacional e internacionalmente. La aprobación y ratificación de los tratados internacionales y regionales, como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); el Estatuto de Roma, con su incorporación de la violencia sexual y la persecución basada en el género; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) y la existencia de organismos internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité de la CEDAW, y la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM, dedicados a esta problemática, demuestran que algunos discursos feministas han tenido impacto en la comunidad internacional y que han encontrado su camino en la narrativa dominante. Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir y Chantal Thomas llaman a esto el *feminismo de la gobernanza* y lo caracterizan como una “instalación incremental pero ahora notoria del feminismo y de las ideas feministas en el poder jurídico-institucional actual” (traducción de la autora)⁶.

El feminismo de la gobernanza encuentra su lugar en el concepto más amplio de gobernanza global que “denota una gobernanza más allá del Estado” (traducción de la autora)⁷. La crisis del Estado-Nación westfaliano y la aparición de nuevos

6 Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 29 *Harvard Journal of Law and Gender*, 2, 335-423 (2006). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlg/vol292/halley.pdf>

7 Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104, 80 (2012).

actores nacionales e internacionales no estatales, como las ONG, las organizaciones internacionales y las organizaciones multinacionales, han alterado la forma en que se crean las normas legales nacionales e internacionales. Actualmente, hay una esfera pública transnacional en la cual estos actores interactúan y dan forma a la regulación jurídica tanto dura (*hard law*) como blanda (*soft law*) de los asuntos internacionales y nacionales. En este escenario, algunos movimientos y grupos feministas han encontrado un terreno fértil para ganar trascendencia y para cambiar su posición de *contrapúblicos* a *públicos dominantes* estables que son reconocidos por *públicos fuertes* como la Asamblea de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y los tribunales internacionales *ad hoc*⁸.

Como ha establecido Hila Shamir, el feminismo de la gobernanza es una categoría descriptiva sin pretensión normativa que “significa una cierta forma de poder —que en sí misma no es *necesariamente* mala—, pero por el hecho de que sea feminista no significa que sea *necesariamente* buena tampoco” (traducción de la autora)⁹. Cuando Halley, Kotiswaran, Shamir y Thomas la usaron en su influyente artículo sobre violación, prostitución, tráfico sexual y trabajo sexual, la categoría les ayudó a identificar cómo ciertos discursos feministas dominaron la comprensión de esos fenómenos y les permitió criticar las consecuencias particulares de una postura feminista específica, sobre todo cuando se abre paso en la ley. En este sentido, el *feminismo de la gobernanza* es una categoría analítica que expone la agenda por la cual las feministas abogan internacional y nacionalmente, y

8 Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 29 *Harvard Journal of Law and Gender*, 2, 335-423, 340-347 (2006). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlg/vol292/halley.pdf>. Janet Halley, *Rape at Rome: Feminist Interventions in the Criminalization of Sex-Related Violence in Positive International Criminal Law*, 30 *Michigan Journal of International Law*, 1, 1-123 (2009). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/faculty/jhalley/cv/Rape.at.Rome.pdf>

9 Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 29 *Harvard Journal of Law and Gender*, 2, 335-423, 360 (2006). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlg/vol292/halley.pdf>

pone al descubierto cómo esa agenda afecta la producción de normas legales y las estrategias con que esta agenda se abre paso en los públicos fuertes nacionales e internacionales.

El feminismo es un área multifacética de conocimiento que agrupa diferentes teorías, explicaciones y soluciones para un problema común: la discriminación contra la mujer¹⁰. No hay una teoría feminista única, hay múltiples destinadas a explicar los orígenes de la discriminación y sus posibles soluciones. Algunas teorías enfatizan la dominación estructural de los hombres sobre las mujeres, algunas resaltan una contribución no estructural de la cultura y otras hacen hincapié en la persistente y dispersa naturaleza del poder. No todas ellas han encontrado un espacio en la retórica de la gobernanza mundial y sus públicos fuertes y es ahí precisamente donde radica la utilidad del *feminismo de la gobernanza*: en la identificación de los discursos feministas que rigen la comprensión global y local de la discriminación contra la mujer y de las acciones precisas para superarla en un tiempo determinado.

Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir y Chantal Thomas han demostrado que lo que ellas llaman el *feminismo del poder* ha logrado posicionarse como explicación prevaleciente de la discriminación contra la mujer en el mundo globalizado¹¹. Este feminismo, que encuentra en Catherine MacKinnon su figura pública más representativa y combativa, ha desarrollado una comprensión estructural del patriarcado como un poder que crea los sexos y promueve la heterosexualidad. De esta manera, la dominación masculina sobre la mujer es sexual y está arraigada en todas las manifestaciones de la vida cotidiana, en los ámbitos públicos y privados, en la economía, la política, la cultura, etc. La omnipresencia del sexo y la sexualidad en la

10 Janet Halley, *Split Decisions: How and Why to Take a Break from Feminism*, 17-20 (Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006).

11 Janet Halley, Prabha Kotiswaran, Hila Shamir & Chantal Thomas, *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 29 *Harvard Journal of Law and Gender*, 2, 335-423, 360 (2006). Available at: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlg/vol292/halley.pdf>

sociedad y en el Estado ha creado un sujeto “desempoderado” (*disempowered*) cuyo destino es la victimización, siempre y cuando la estructura se mantenga indisputada y sin alteraciones: las mujeres. Todo lo que se define como mujer, es decir, cualquier persona que es feminizada experimenta esta discriminación sin importar su clase, raza, etnia, incluso el sexo, porque los hombres feminizados pueden sufrir la misma suerte que las mujeres biológicas. Hombres en empleos tradicionalmente relacionados con las mujeres ganarán menos, los hombres indígenas serán percibidos como carentes de capacidad de decisión, de la misma manera en que las mujeres han sido tratadas por siglos. En esta versión, el feminismo es una teoría totalizante y expansiva que explica toda discriminación que se encuentra en la sociedad y que pone su acento en la naturaleza sexual de la dominación. Su particular agenda feminista pone de relieve su comprensión de la discriminación basada en la sexualidad por medio de sus objetos de estudio: la violencia sexual, el trabajo sexual y la trata con fines sexuales¹².

Para el feminismo del poder, las mujeres son un grupo, sin importar sus diferencias económicas, sociales y raciales, ya que sufren una misma discriminación y esta es ubicua. La dominación sexual se incorpora en el Estado y la ley, por tanto, un proyecto jurídico feminista consiste en cambiar la ley y promover la inclusión del sexo discriminado, y ampliar las causas judiciales que pueden ser llevadas a los tribunales para hacer visibles las experiencias de las mujeres víctimas. El feminismo del poder lucha contra la impunidad de los crímenes perpetrados por la dominación masculina y ve en cada mujer ante la Corte la representación de todas las mujeres víctimas de la discriminación¹³.

No es una coincidencia que el feminismo del poder de MacKinnon se convirtiera en la *lingua franca* de la discriminación de

12 Janet Halley, *Split Decisions: How and Why to Take a Break from Feminism*, 39-56 (Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006). Catharine MacKinnon, *Toward a Feminist Theory of the State*, en particular capítulos 6 y 7 (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1991).

13 Catharine MacKinnon, *Toward a Feminist Theory of the State*, 86, 237-249 (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1991).

la mujer, en un feminismo de la gobernanza que ha influenciado los juicios internacionales, la redacción del Estatuto de Roma y las resoluciones del Consejo de Seguridad, entre otros. En primer lugar, el marco teórico de este feminismo fue desarrollado en Estados Unidos, expuesto en inglés y acuñado en uno de los ambientes académicos más visibles e influyentes del mundo. En segundo lugar, la teoría es en sí misma lo suficientemente abstracta como para referirse a todas las mujeres sin distinción y, por tanto, encaja perfectamente en la narración de los Derechos Humanos. En tercer lugar, tiene un atractivo para las mujeres y para los Estados, con sus llamados a la criminalización, la aplicación de la ley y la identificación de obligaciones del Estado que no se relacionan con los derechos económicos y sociales¹⁴.

El caso estudiado en este trabajo muestra las interacciones entre el feminismo de la gobernanza y su recepción local mediante el análisis del debate sobre indicadores. A medida que el feminismo del poder ha tenido un impacto significativo en el Derecho Internacional, su gobernanza sobre las esferas públicas nacionales, débiles y fuertes, ha implicado una importante traducción de la regulación internacional en el ámbito doméstico y en las comunidades interpretativas por medio de la incorporación de sus términos y objetivos en los discursos y contradiscursos¹⁵. Como se explica en las siguientes secciones, no es una coincidencia que el feminismo de la gobernanza encontrara en el debate sobre la situación de los desplazados internos, otro tema de Derecho Internacional y de gobernanza global, un terreno fértil para expandir su influencia en Colombia.

El debate sobre indicadores, iniciado oficialmente por la Corte en 2005 para medir el cumplimiento de sus órdenes por parte del gobierno colombiano, es un escenario ilustrativo para observar la gobernanza global y el feminismo de la gobernanza en acción. Los indicadores han sido entendidos como tecnologías

14 Karen Engle & Annelies Lottmann, *The Force of Shame*, en *Rethinking Rape Law: International and Comparative Perspectives*, 76-91 (Clare McGlynn & Vanessa Munro, eds., Routledge, Abingdon, Oxon, United Kingdom, 2010).

15 Sally E. Merry, *Gender Violence: A Cultural Perspective* (Wiley-Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts, Oxford, 2009).

de gobernanza global, es decir, como dispositivos que impactan y administran la distribución y las formas de poder entre y más allá de los Estados. Dependiendo de quién utiliza los indicadores y cómo se presentan, estos son capaces de afectar la toma de decisiones en los ámbitos global y local. Su efectividad se deriva de su apariencia de objetividad¹⁶.

Por lo general, los indicadores simplifican información en bruto y desorganizada y la ordenan en categorías metódicas que reciben nombres que supuestamente reflejan una realidad dada¹⁷. Sin embargo, esas etiquetas hacen mucho más que eso, ya que también crean y distorsionan la realidad que está siendo medida. Por ejemplo, el indicador del Estado de Derecho (*Rule of Law Index*) no se basa en la medida de un solo hecho, sino en diferentes variables que los diseñadores del indicador consideran que constituyen un concepto llamado el Estado de Derecho¹⁸. Por tanto, el indicador no refleja un solo objeto o hecho social que puede ser fácilmente identificado y verificado en la realidad, sino que hace un seguimiento de un concepto que nace a la vida desde el momento en que se mide. Los indicadores mezclan conceptos y números, pero en general los conceptos y su génesis están detrás de la poderosa presencia del número. Así, la historia detrás del diseño de los conceptos, su abstracción, elaboración y, a veces, irrealidad desaparece tras el velo de la objetividad que los números irradian. Los indicadores son poderosos, ya que su sola presencia en los documentos reclama transparencia, eficacia e imparcialidad y hace que su público olvide o desatienda su base conceptual y, por tanto, los sesgos que implica cada diseño conceptual. De esta manera, los indicadores son tecnologías de gobernanza influyentes, ya que no solo impiden discusiones conceptuales y convierten ciertos discursos en prevalentes o

16 Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104 (2012).

17 Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104 (2012).

18 René Urueña, *Indicators and the Law: A Case Study of the Rule of Law Index*, en *The Quiet Power of Indicators. Measuring Governance, Corruption, and the Rule of Law* (Sally Engle Merry, Kevin Davis y Benedict Kingsbury, Cambridge University Press, 2015).

convencionales, sino porque también son capaces de hacer creer a su audiencia que no tienen una base conceptual en absoluto. Una vez que la base conceptual no está a la vista, la discusión se centra en el número en sí, pero no en sus fundamentos teóricos. Por esta razón, cuando ciertos conceptos se traducen en indicadores llegan a una etapa en la que están fuera de discusión.

Una llamada constante a producir indicadores ha sido parte esencial de la agenda feminista en el Derecho Internacional. Desde que las Naciones Unidas estableciera la Década de la Mujer en 1976 [1976-1985], la recolección de datos confiables y la evaluación de los progresos en la promoción de los derechos humanos de las mujeres mediante indicadores ha sido una prioridad. Uno de los principales objetivos de esta estrategia ha sido la inclusión de indicadores en el Informe sobre Desarrollo Humano, otro dispositivo de gran alcance destinado a mejorar la gobernanza global¹⁹. Esta demanda de datos ha tenido un impacto específico en los Estados, ya que estos son los principales responsables y recolectores de esta información dentro de sus fronteras, y el simple ejercicio de organizar los números y establecer que estos son los indicadores de ciertas metas crea nuevas realidades, escenarios y objetivos de cumplimiento e incumplimiento. Como ha establecido Nikolas Rose, los indicadores son “gobernanza a distancia”²⁰, o como Sally Engle Merry ha explicado, son dispositivos que promueven el autogobierno (traducción de la autora)²¹.

Recientemente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha reforzado la influencia de la gobernanza global y del feminismo de la gobernanza precisamente mediante la utilización

19 Hilary Charlesworth & Christine M. Chinkin, *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis*, 4-5 (Melland Schill Studies in International Law Series, Juris Pub., Manchester University Press, New York, 2000). Sally E. Merry, *Gender Violence: A Cultural Perspective*, 76 (Wiley-Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts, Oxford, 2009).

20 Nicolas Rose citado en Sally E. Merry, *Measuring the World. Indicators, Human Rights, and Global Governance*, 52 *Current Anthropology*, Supplement 3, S90 (2011). Available at: [https://www.law.berkeley.edu/files/cs/sl/Merry_-_Measuring_the_World\(2\).pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/cs/sl/Merry_-_Measuring_the_World(2).pdf)

21 Sally E. Merry, *Measuring the World. Indicators, Human Rights, and Global Governance*, 52 *Current Anthropology*, Supplement 3, S83-S93, S89-S90 (2011). Disponible en: [https://www.law.berkeley.edu/files/cs/sl/Merry_-_Measuring_the_World\(2\).pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/cs/sl/Merry_-_Measuring_the_World(2).pdf)

de indicadores. A partir de la Resolución 1325 de 2000, seguida por las resoluciones 1820 de 2008, 1888 y 1889 de 2009, 1960 de 2010 y 2106 de 2013, este órgano de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por los daños y perjuicios particulares que enfrentan las mujeres durante los conflictos armados, ha prestado especial atención a las mujeres que han soportado violencia sexual, y ha exigido la recopilación de datos. Una de las principales características de estas resoluciones es que la retórica del feminismo de la gobernanza ha servido como una estrategia para ampliar el alcance del uso colectivo de la fuerza. En particular, en la Resolución 1820, el Consejo de Seguridad manifestó que enfrentar la violencia sexual generalizada y sistemática en los conflictos armados contribuye al “mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, y afirmó su disposición de adoptar medidas para hacer frente a este fenómeno cuando sea necesario²².

La petición del Consejo de Seguridad relativa a la recolección de datos sobre violencia sexual y otros daños relacionados con el conflicto armado, tuvo impacto en Colombia²³. Para comienzos de la década de 2000, las ONG defensoras de derechos humanos de las mujeres se dedicaron a documentar lo que les sucedía a estas en el contexto del conflicto armado colombiano. Para ese entonces, la narración del desplazamiento forzado se había incorporado en la retórica de estas organizaciones, principalmente por medio de la legislación nacional, la presencia en el país de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la ACNUR, y de la cooperación internacional. La violencia sexual comenzaba a perfilarse como una de

22 Dianne Otto, *Power and Danger: Feminist Engagement with International Law through the UN Security Council*, 32 *The Australian Feminist Law Journal*, 97-121, 108 (2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1576225. Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1820, S/RES/1820*, parágrafo 1 (2008). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/391/47/PDF/N0839147.pdf?OpenElement>

23 Françoise Roth, Tamy Guberek & Amelia Hoover Green, *Using Quantitative Data to Assess Conflict-Related Sexual Violence in Colombia: Challenges and Opportunities*, 7 (Corporación Punto de Vista, Benetech Technology Serving Humanity, Bogotá, 2011). Available at: https://hrdag.org/content/colombia/SV-report_2011-04-26.pdf

las problemáticas específicas de las mujeres desplazadas. Este discurso en torno a los desplazados internos fue acompañado por un llamado de la ACNUR para la evaluación objetiva de lo que le estaba sucediendo a esta población y del manejo que el gobierno le estaba dando a la situación²⁴.

En este contexto, la intervención de la Corte Constitucional de Colombia, su orden de diseñar indicadores y la atención prestada a la violencia sexual en el conflicto armado no fueron más que una consecuencia lógica de la gobernanza global y una respuesta dirigida a adaptarse a los flujos de esa gobernanza global que estaban haciendo aparición en el panorama nacional. La postura y la participación de Sisma en este proceso pueden ser vistas como una expresión del feminismo del poder extendiendo su influencia a un país de América Latina, y también como un esfuerzo para ajustar su contenido a la realidad colombiana. A continuación, se presentan los detalles de esa historia.

II. LA GOBERNANZA GLOBAL ATERRIZA EN COLOMBIA: LOS DESPLAZADOS INTERNOS CAMBIAN LOS LÍMITES ENTRE LOS ASUNTOS NACIONALES E INTERNACIONALES

El conflicto armado en Colombia ha tenido efectos significativos en la población civil, el Estado, los movimientos sociales, las esferas públicas y privadas y la opinión pública. Los civiles han pagado un alto precio en vidas, desplazamiento forzado, pérdida de la propiedad, desapariciones forzadas y violencia sexual, entre otras violaciones de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. El Estado, no siempre voluntariamente, ha ajustado sus leyes y políticas para responder a los desafíos planteados por la confrontación permanente con los actores armados ilegales. Los movimientos sociales y la opinión

24 René Urueña, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280, 254-256 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry eds., Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812

pública han tenido que adaptar sus demandas y nociones de bien público y asuntos públicos, con el fin de incluir el conflicto armado y sus consecuencias en sus discursos. También se han visto obligados a explorar diferentes esferas públicas discursivas y de incidencia, como tribunales altamente institucionalizados o foros internacionales distantes, con el fin de sobrevivir en un ambiente muy hostil, o morigerar los efectos de la cooptación de públicos fuertes por parte de los grupos armados ilegales, como ha sido el caso del Congreso. La incidencia y la presencia del conflicto armado en diferentes espacios de la vida diaria han cambiado las fronteras entre la esfera pública y privada, ya sea debido a la regulación legal proveniente del Estado o por regulaciones informales impuestas por actores armados ilegales.

Si bien es difícil establecer una fecha específica en la que empezó el conflicto armado colombiano, se puede decir que solo a finales de 1970 las guerrillas iniciaron una confrontación directa con el Estado y comenzaron a hacer presencia en las ciudades. En la década de 1980, los guerrilleros decidieron mejorar sus fuentes de financiación por medio del narcotráfico, la extorsión y el secuestro. El Estado respondió con represión, en particular bajo la presidencia de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y los señores de la droga y las clases altas afectados por el secuestro y la extorsión apoyaron la formación y mantenimiento de grupos paramilitares para protegerse²⁵. La situación de Colombia estaba bajo el radar de la comunidad internacional²⁶, principalmente por la cuestión del tráfico de drogas. La “guerra contra las drogas” de Estados Unidos daba forma a la manera en que era percibida Colombia por la comunidad internacional. El conflicto armado interno de Colombia siguió siendo un asunto doméstico por más de veinte años, hasta cuando se cumplieron dos condiciones para atraer la atención internacional: (i) a partir de la década de 1970, la comunidad internacional comenzó gra-

25 Daniel Pécaut, *Guerra, proceso de paz y polarización política*, en *Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, 73-102, 78-82 (Gonzalo Sánchez & Eric Lair, eds., Editorial Norma, Bogotá, 2004).

26 Comisión Europea, *Colombia. Documento de estrategia de país* (2002). Disponible en: http://eeas.europa.eu/colombia/csp/02_06_en.pdf

dualmente a prestar más atención a los flujos migratorios reales y potenciales causados por los conflictos armados no internacionales; y (ii) en la década de 1990, la situación de violencia en el país alcanzó un pico de intensidad grave.

Durante las décadas de 1980 y 1990, el Estado colombiano enfrentó el aumento de violencia sobre todo con medidas punitivas. La crisis humanitaria causada por el conflicto fue ignorada casi completamente por el Estado colombiano por varias décadas. Aparte de las intervenciones dispersas y no muy exitosas de la rama ejecutiva para resolver las reclamaciones específicas, como las misiones coordinadas con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), las consecuencias más visibles del conflicto, como desplazamiento forzado, secuestro, homicidios y desapariciones forzadas, entre otras, fueron tratadas con políticas y normas jurídicas previstas para calamidades públicas y delincuencia común²⁷. Se hizo hincapié en la guerra contra las drogas y se pasaron por alto los asuntos relativos a la creciente presencia de paramilitares y guerrilleros²⁸. En resumen, los jefes de Estado no querían reconocer que el país era parte de un conflicto armado y por ello, las herramientas legales disponibles eran inadecuadas para prevenir y poner fin a los múltiples daños que la población civil estaba soportando.

La actitud de negación de Colombia a la presencia de un conflicto armado y sus consecuencias sobre la población civil colombiana comenzó a cambiar a medida que la comunidad internacional empezó a intervenir activamente en la administración y el control de las migraciones internacionales. La creciente atención prestada a los flujos migratorios se relacionó directamente con el aumento de la tasa de migración del sur al

27 Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 172-173 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

28 Daniel Pécaut, *Guerra, proceso de paz y polarización política, en Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, 73-102, 78-82 (Gonzalo Sánchez & Eric Lair, eds., Editorial Norma, Bogotá, 2004). Mauricio Romero, *Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia*, en *Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, 335-377, 362-365 (Gonzalo Sánchez & Eric Lair, eds., Editorial Norma, Bogotá, 2004).

norte global²⁹ causada por la inestabilidad política, económica, o ambas en los países de origen³⁰. En este contexto, los desplazados internos se consideraron un motivo de preocupación ante la posibilidad de su migración a otros Estados. Aunque el enfoque de la comunidad internacional en el tema de migraciones estaba lejos de ser claro en la década de 1970, sus primeras iniciativas desde la Asamblea General de las Naciones Unidas tenían como objetivo sujetarlas a la vigilancia y protección de la ACNUR. En consecuencia, a partir de ese momento, la Asamblea General enmarcó las poblaciones migrantes que no habían cruzado las fronteras como desplazados internos bajo el amparo de la ACNUR³¹. En 1976, el Consejo Económico y Social amplió explícitamente las funciones de ayuda humanitaria de la ACNUR con el fin de incluir a los desplazados internos. Más tarde, en 1980, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas anunció su intención de analizar la relación entre las violaciones

-
- 29 Recientemente, los académicos y las organizaciones internacionales han procedido a analizar las migraciones Sur-Sur, un fenómeno que recibió escasa atención durante el siglo XX. Oliver Bakewell, *South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences* (United Nations Development Programme, UNDP, Human Development, Research Paper 2009/07, 2009). Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_07.pdf. Dilip Rathu & William Shaw, *South-South Migration and Remittances. Development Prospects Group World Bank* (The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, World Bank Working Paper No. 2007/102, 2007). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/libproxy.temple.edu/INTPROSPECTS/Resources/South-SouthmigrationJan192006.pdf>, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf>
- 30 “Entre 1970 y 1980, el número de migrantes internacionales aumentó en 18 millones, es decir, de 82 millones a casi 100 millones... [y] el número de migrantes internacionales aumentó en unos 21 millones durante 1990-2000. Es decir, sin la desintegración de la Unión Soviética, el número de migrantes internacionales en todo el mundo habría aumentado en 18 millones en 1970 a 1980, 27 millones en 1980 a 1990, y 21 millones de 1990 a 2000” (Traducción de la autora). International Organization for Migration, IOM, *World Migration Report 2005. Costs and Benefits from International Migration*, 380 (International Organization for Migration, IOM, Geneva, 2005). Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/wmr_2005.pdf, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/wmr_sec03.pdf
- 31 El creciente papel de la ACNUR se hizo evidente en 1972, cuando Sudán pidió el apoyo de las Naciones Unidas para lograr el retorno de 700.000 desplazados internos a sus lugares de origen tras la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y la guerrilla. La ACNUR fue el organismo designado de las Naciones Unidas para coordinar y poner en práctica los programas de ayuda de emergencia para esta población. Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 53-55 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

de los derechos humanos y la migración forzada. Regionalmente, América Latina respondió a esta tendencia en 1984 con la emisión de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Este documento se refirió no solo a la migración internacional, sino que llamó la atención sobre la situación de los desplazados internos en América Central, México y Panamá³².

A comienzos de la década de 1990, los actores internacionales y regionales, y los desarrollos legales comenzaron a identificar a Colombia como un país que enfrentaba una complicada situación de desplazamiento interno. El creciente fortalecimiento de las guerrillas y los grupos paramilitares impulsó el éxodo masivo e individual en toda Colombia. La Conferencia Episcopal de Colombia declaró que 600.000 personas fueron forzadas a desplazarse internamente entre 1984 y 1995 y la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, indicó que desde 1985 hasta 1990 unas 423.000 personas emigraron por causa del conflicto armado³³. La Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en América, CPDIA,

32 Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 35-59, 167-171 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007). Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada por el *Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios*, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

33 CODHES es una ONG colombiana de reconocimiento internacional. Su misión principal es monitorear el desplazamiento forzado interno en Colombia por medio de datos e investigación. Desde su creación, CODHES ha confrontado al gobierno colombiano con cifras para hacer visible la situación de esta población. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, *Víctimas emergentes, desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008*, 75 CODHES Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 1-15 (22 de abril de 2009). Disponible en: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/B2D_codhes_informa_no.75_-_Victimas_emergentes__22_abril_2009.pdf. César Rodríguez-Garavito & Diana Rodríguez-Franco, *El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)*, en *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, 14-35 (César Rodríguez-Garavito, coord., Ediciones Uniandes, Bogotá, 2010). René Uruña, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry eds., Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812

un programa del Instituto de Derechos Humanos en Costa Rica, visitó el país a principios de 1990 y sugirió al gobierno medidas para el manejo de la situación. Durante la presidencia de César Gaviria Trujillo (1990-1994), el gobierno colombiano fue muy reacio a incorporar los desplazamientos internos y las categorías de desplazamiento forzado interno en su discurso jurídico y político, ya que estaba consciente de su potencial para legitimar la intervención de la comunidad internacional en asuntos domésticos. Esta actitud cambió radicalmente durante la siguiente presidencia pues el gobierno de Ernesto Samper-Pizano (1994-1998) consideró la atención prestada por la comunidad internacional a los desplazados internos como una oportunidad para fortalecer al país por medio de la cooperación internacional³⁴. Mientras la posición de Gaviria se opuso a cualquier redefinición de los desplazamientos internos que pudieran abrir el conflicto armado colombiano y la situación de los desplazados internos al escrutinio externo mediante su internacionalización, Samper decidió cambiar ligeramente los límites entre los asuntos nacionales e internacionales utilizando un enfoque controlado por medio de leyes, decretos y públicas políticas específicos.

En 1994, el gobierno de Ernesto Samper-Pizano invitó a Francis Deng, representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, y encargado de un amplio estudio sobre los desplazados internos, a Colombia. Sus conclusiones no fueron una sorpresa: encontró una falta de herramientas y de datos confiables para medir la magnitud del desplazamiento forzado interno en el país, una ausencia de políticas integrales para prevenir y controlar sus consecuencias y una falta de consenso en torno a la definición básica de desplazado interno³⁵.

34 Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 169-194 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

35 Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del representante especial del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/95 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Estudio de casos de*

Después de la visita de Francis Deng, el gobierno colombiano se embarcó en la elaboración de instrumentos jurídicos y políticas públicas para responder a este fenómeno. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, publicó dos documentos sobre este asunto, los documentos Conpes 2804 de 1995 y 2924 de 1997³⁶. En 1995, el gobierno apoyó tres proyectos de ley en el Congreso sobre el desplazamiento forzado. Tanto el CICR como la ACNUR siguieron de cerca los debates y proporcionaron asistencia técnica durante el proceso de redacción. Así mismo, académicos, organizaciones no gubernamentales y expertos fueron parte de este proceso³⁷.

En 1997, el Congreso aprobó la Ley 387³⁸, un documento normativo por medio del cual el Estado se apropió del concepto de desplazamiento interno como un medio indirecto para lidiar con las consecuencias del conflicto armado sobre la población civil, sin llegar a reconocer que el país estaba envuelto en uno. Por la misma época, el gobierno solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados abrir una oficina en el país. En 1998, la ACNUR inició sus operaciones en Colombia para ofrecer asistencia técnica y fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de desplazamiento forzado interno. Casi al mismo tiempo, el representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos presentó los

desplazamiento: Colombia (3 de octubre de 1994) E/CN.4/1995/50/Add.1. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1995-50-ADD-1.html>

- 36 Consejo de Política Económica y Social, CONPES, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, *Conpes 2804 de 1995, Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/46d57e112.html>. Consejo de Política Económica y Social, CONPES, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, *Conpes 2924 de 1997, Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/46d57efa2.html>
- 37 Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 184-185 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).
- 38 Colombia, Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, 43.091 *Diario Oficial*, 24 de julio de 1997. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc_ant/ley_0387_1997.htm

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Rectores) a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como una adenda de su informe anual³⁹.

La Ley 387 de 1997 hizo algunas referencias indirectas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el artículo que delineó los principios de interpretación. Una mirada detallada de la legislación muestra cómo su objetivo no era crear derechos específicos de los desplazados internos, sino lograr la administración de esta población por parte del Estado mediante la creación de determinados “beneficios”. Sin embargo, su artículo 33 abrió la puerta para futuros desarrollos por medio del litigio, al establecer que las ONG podrían utilizar una acción de cumplimiento, el equivalente legal de un recurso de *mandamus*, para lograr la observancia estatal de la Ley 387 de 1997⁴⁰. En la medida en que la acción de cumplimiento no estaba regulada cuando se aprobó la ley, el Congreso autorizó el uso de una acción constitucional conocida como *tutela* para servir a ese propósito⁴¹. Esta circunstancia cambió el significado de los “beneficios” que preveía la ley y les dio un aura de derechos de los desplazados internos, ya que el objetivo de la acción de tutela prevista en la Constitución de 1991 es proteger los derechos fundamentales. El uso sistemático de esta acción por parte de

39 A pesar de que los *Principios Rectores* no fueron elaborados como un conjunto de normas vinculantes, desde su creación han ido ganando una autoridad significativa. La citación reiterada de los *Principios Rectores* por parte de las organizaciones internacionales y las ONG ha contribuido a darles peso e impulso en el derecho internacional y nacional. En 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas, que agrupa a todos los Estados miembros, reconoció los *Principios Rectores* como marco internacional clave para proteger a los desplazados internos. Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Principios Rectores de los desplazamientos internos, E/CN.4/1998/53/Add.2* (11 de febrero de 1998). Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>. Organización de Naciones Unidas, Asamblea General, 60/1. *Documento final de la cumbre mundial 2005, A/RES/60/1*. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478627832>

40 Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 186-195 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

41 Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 186-188 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

los desplazados internos dio a la Corte Constitucional la oportunidad de participar en debates y discusiones sobre el desplazamiento forzado. El poder discrecional de la Corte para revisar las decisiones de tutela de jueces y tribunales inferiores cuando se considera necesario unificar las normas y la interpretación constitucional fue un instrumento clave para llevar este tema a un entorno judicial que resultó ser más democrático con el pasar de los años que el Congreso. La sala de audiencias de la Corte Constitucional reemplazó esferas públicas como el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales en los que este debate no era posible en absoluto dada la cooptación por parte de actores armados ilegales, la violencia generalizada o la falta de interés⁴².

42 Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary (Or Why Courts Can Sometimes Be More Democratic than Parliaments)*, en *Rethinking the Rule of Law After Communism*, 22-60 (Adam Czarnta, Martin Krygier & Wojciech Sadurski, eds., Central European University Press, Hungary, 2005). Versión previa disponible en: <http://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/ScheppelePaper.pdf>. Kim Lane Scheppele, *Parliamentary Supplements (Or Why Democracies Need More than Parliaments)*, 89 *Boston University Law Review*, 795-826 (2009). Disponible en: <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/bulr/volume89n2/documents/SCHELPELE.pdf>. En 2006, la infiltración de paramilitares en el Congreso se hizo pública. El escándalo de la parapolítica, como se conoce en los medios de comunicación, puso de manifiesto las conexiones profundas entre congresistas y paramilitares. Para 2010, 102 congresistas elegidos para el Congreso de 2002 y 2006 estaban siendo investigados por sus vínculos con grupos paramilitares y 25 habían sido condenados. Este número es especialmente alto, si se tiene en cuenta que casi todo el Congreso electo en 2002 fue reelegido en 2006, junto con el presidente Alvaro Uribe-Vélez. Claudia López-Hernández, *La refundación de la patria. De la teoría a la evidencia*, en *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, 29-78, 69 (Claudia López-Hernández, ed., Random House Mondadori, Bogotá, 2010). La influencia de los grupos paramilitares en el Congreso afectó las agendas legislativas y puso en tela de juicio aún más a este público fuerte ante los ojos de la sociedad colombiana. Si la corrupción y los escándalos de financiación con dineros provenientes del narcotráfico habían contribuido en el pasado a desacreditar el Congreso como un foro adecuado para el debate de los asuntos públicos, el escándalo de la parapolítica afectó su imagen aún más. Es importante tener en cuenta que el Estado colombiano no solo fue cooptado por los grupos paramilitares. Los guerrilleros capturaron puntos estratégicos de la administración pública en las regiones, pero su influencia no fue tan fuertemente percibida en Bogotá, la capital, pues se estima que bajo su influencia se eligieron solo diez congresistas. Fabio E. Velásquez C., coord., *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión política en municipios colombianos* (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, GMBH, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2009). Disponible en: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2010/gtz2010-0038es-gestion-publica-municipio.pdf>. Ariel Fernando Ávila-Martínez, *Injerencia política de los grupos armados ilegales*, en *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, 79-213 (Claudia López-Hernández, ed., Random House Mondadori, Bogotá, 2010). Claudia López-Hernández, *La refundación de la patria. De la teoría a la evidencia*, en *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*,

En 1998, la Corte Constitucional comenzó a revisar las decisiones de tutela en materia de desplazamiento forzado. En 1998 y 1999 comenzó con unos pocos casos. El año 2000 marcó un punto de quiebre con diez decisiones sobre el tema. El aumento del compromiso de la Corte Constitucional con estas causas fue síntoma de por lo menos tres cosas relacionadas: el incumplimiento del Estado colombiano de la Ley 387, un creciente activismo judicial por parte de las ONG y los desplazados internos⁴³ y el interés de la Corte Constitucional en la materia.

Para el año 2004, más de un centenar de casos estaban esperando ser revisados por la Corte. Teniendo en cuenta el aumento en el número de tutelas que había revisado a lo largo de los años, la Corte decidió acumular los casos en un solo expediente, conceder la revisión a todos ellos y emitir una decisión única (T-025 de 2004) con un alcance más general, que no solo hiciera frente a la situación de los cerca de 4.000 demandantes, sino que también abordara la inercia institucional del Estado colombiano⁴⁴.

La Sentencia T-025 de 2004⁴⁵ continuó y reforzó la tendencia que la Corte Constitucional había iniciado en el año 2000. Primero, reiteró que los *Principios Rectores* habían sido incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano como estándares obligatorios para la legislación y la interpretación jurídica⁴⁶. En segun-

33 (Claudia López-Hernández, ed., Random House Mondadori, Bogotá, 2010).

43 La *tutela* es una acción simple y de bajo costo. No tiene que ser presentada por un abogado y los demandantes no tienen que tener uno para seguir y participar en el proceso. Por estar destinada a ser la acción para proteger los derechos más fundamentales, la tutela puede ser redactada en un lenguaje muy simple y es obligación de los jueces y tribunales determinar qué derechos han sido violados o están en peligro de serlo, incluso si el demandante no los ha identificado por su nombre legal.

44 René Uruña, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, in *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280, 259-260 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry eds., Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812

45 Corte Constitucional, Sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>, anexos disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Anexos.php>

46 La sentencia SU-1150 de 2000 estableció que, aunque los *Principios Rectores* no eran un tratado internacional, estos habían sido redactados teniendo en cuenta las normas de Derecho Internacional y su propósito era llenar una laguna en el Derecho Internacional con respecto a la situación de los desplazados internos. Por tanto, la Corte Constitucional

do lugar, se refirió a la situación particular de los demandantes y al mismo tiempo dio órdenes dirigidas al Estado en su conjunto. Para ello, la Corte utilizó la teoría del estado de cosas inconstitucional, “por la cual se declara que cuando una violación de derechos fundamentales es sistemática y generalizada, y debida a causas estructurales, ello justifica una intervención judicial en la política pública general” (traducción de la autora)⁴⁷. En tercer lugar, señaló que la falta de indicadores para medir la implementación de la Ley 387 de 1997 y la promoción de los derechos de los desplazados internos estaba deteniendo cualquier esfuerzo serio para evaluar las políticas públicas gubernamentales. Por último, decidió seguir ocupándose de la cuestión y no dejó que los jueces y tribunales inferiores que habían emitido las más de cien decisiones estudiadas en revisión le hicieran seguimiento al cumplimiento de sus órdenes. Si bien esta no era la primera vez que la Corte utilizaba la teoría del estado de cosas inconstitucionales, sí era la primera vez que decidía seguir ocupándose de un asunto en particular y que abría su sala de audiencias para que el Gobierno, las ONG, los desplazados internos y las organizaciones internacionales pudieran debatir el presente y el futuro de las políticas estatales sobre desplazamiento forzado⁴⁸.

Desde principios de la década de 1990, las ONG habían encontrado en la regulación jurídica internacional de desplazamiento interno un terreno fértil para incorporar y aplicar el discurso de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario a la

consideró que los *Principios Rectores* debían ser tomados como parámetros para legislar y como normas para la interpretación del marco jurídico nacional de los desplazados internos. Corte Constitucional, Sentencia SU-1150/00, 30 de agosto de 2000. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/su1150-00.htm>

47 René Urueña, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280, 260 notas pie de página (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry eds., Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812

48 Rodrigo Uprimny-Yepes & Nelson Camilo Sánchez, *Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional Colombiana*, en *La medición de derechos en las políticas sociales*, 295-327, 298-302 (Victor Abramovich & Laura Pautassi, comps., Editores del Puerto, Buenos Aires, 2010).

situación del país. Estas organizaciones habían establecido un fuerte vínculo entre la migración interna y la regulación internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario con el objetivo de eludir el obstáculo que suponía la negación del conflicto armado por parte del gobierno colombiano. Las ONG como contrapúblicos se habían apropiado de los desarrollos internacionales sobre desplazamiento interno, y estaban plenamente familiarizadas con su terminología, cuando se discutió y se aprobó el proyecto de ley sobre desplazamiento forzado en el Congreso. Tanto el gobierno, como las ONG les habían dado la bienvenida a las narrativas internacionales sobre el desplazamiento forzado interno y las incorporaron en sus análisis y descripciones de bien público por razones diferentes⁴⁹. Para el momento en que la decisión T-025/04 fue emitida, y la participación de las ONG en el litigio era innegable, por medio de la elaboración de los formatos de las tutelas, el apoyo a los demandantes con asesoramiento legal, la presentación de *amicus curiae*, etc., Sisma Mujer ya se había establecido como una de las principales ONG de derechos de las mujeres en Colombia. Como su directora Claudia Mejía-Duque declaró, una interpretación de género de los *Principios Rectores* era lo que estaba a la mano a principios de la década de 2000, así que este era el método más viable y estratégico para abogar por los derechos de las mujeres en el contexto del conflicto armado⁵⁰. La organización, como otras ONG, estaba aprovechando un dispositivo de gobernanza global encarnado en el discurso del desplazamiento interno. Así, por medio de una interpretación de género de los *Principios Rectores* empezó a reproducir, modular e introducir las características principales del feminismo de la gobernanza en la narrativa de la Corte Constitucional (un público fuerte). Su intención decidida de participar y figurar como una organización de mujeres en el debate sobre los indicadores muestra que el objetivo de Sisma

49 Roberto Carlos Vidal-López, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, 170 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

50 Entrevista por Skype con Claudia Mejía-Duque, 26 de febrero de 2013.

era ampliar e impregnar las políticas públicas y la legislación con una lectura determinativa de la realidad de las mujeres: el impacto desproporcionado del desplazamiento forzado y del conflicto armado en la vida de las mujeres, una expresión creada a la medida en el Derecho Internacional. El Comité de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Consejo de Seguridad habían estado utilizando este enfoque desde 1996 y 2000, respectivamente, y Sisma lo empleó para poder hablar de la situación de las mujeres en la crisis de los desplazados internos de la Colombia⁵¹.

III. SISMA MUJER Y EL FEMINISMO DE LA GOBERNANZA

Sisma Mujer fue establecida en 1998, poco después de la aprobación de la Ley 387 en el Congreso. Sus sedes se encuentran en Bogotá, Colombia, y Alicante, España⁵². A pesar de sus dos sedes, Sisma no es una ONG de gran tamaño, su personal permanente es de alrededor de veinticinco personas. La ONG se identifica como una organización feminista enfocada en la promoción de los derechos de la mujer, en particular en su derecho a *una vida libre de violencias*. La organización se centra temáticamente en la violencia sexual en los conflictos armados, la familia y la comunidad, y en el desplazamiento forzado. Sus líneas de trabajo tienen como objetivo promover el acceso a la justicia y el empoderamiento de las mujeres víctimas de estos tipos de violencia. Su estrategia de promoción se centra en lograr la aplicación de los derechos de la mujer y en la producción de conocimiento sobre el tema⁵³. Aunque Sisma no se identifica como una ONG de abogadas, el papel que desempeñan el derecho y las abogadas es significativo en la organización. Claudia Mejía, una de sus

51 Organización de Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, *Recomendación general No. 19, A/47/38*. Disponible http://132.247.1.49/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf. Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1325, S/RES/1325* (2000). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement>

52 Entrevista por Skype con Claudia Mejía-Duque, 26 de febrero de 2013.

53 Corporación Sisma Mujer, *Quiénes somos*. Disponible en <http://www.sismamujer.org/qui%C3%A9nes-somos>

fundadoras y actual directora, es abogada, al igual que Claudia Ramírez, subdirectora de 2005 a 2010 y estrecha colaboradora de Mejía, y otros miembros del personal. Por tanto, la retórica de Sisma está llena de referencias a los derechos y su aplicación, a la discriminación, a las víctimas y al impacto desproporcionado del conflicto armado. Su participación en procesos judiciales como los que dieron lugar a la sentencia T-025/04 fue parte de una estrategia integral esbozada para vincular a las altas cortes en la protección de los derechos de las mujeres.

Sisma fue fundada en un período durante el cual el Estado colombiano y el movimiento feminista nacional estaban experimentando cambios notables. La Constitución de 1991 había transformado el establecimiento colombiano y la narrativa de los derechos fundamentales, en conjunto con la acción de tutela, había permeado los movimientos sociales, las organizaciones de base, las ONG y las agendas feministas. La supremacía y la pretensión normativa de la Constitución de 1991 alteraron la jerarquía de las fuentes del derecho. El derecho privado y su Código Civil, la antigua columna vertebral del sistema jurídico colombiano, fueron reemplazados por el texto constitucional y puestos bajo su autoridad. Las opiniones públicas procedentes de esos públicos débiles (movimientos sociales, organizaciones de base y ONG, entre otros) comenzaron a hablar la lengua de los derechos y a exigir su cumplimiento. Litigios ante la Corte Constitucional retaron la inercia de años del sistema legal con decisiones audaces en las que los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario fueron ganando cada vez más peso. El artículo 93 de la Constitución, que establece que los tratados internacionales ratificados por Colombia y aprobados por el Congreso relacionados con derechos humanos que no pueden ser suspendidos bajo estados de excepción prevalecen en el ordenamiento jurídico colombiano, pasó a ser la piedra angular del bloque de constitucionalidad⁵⁴. Así pues, estos instrumentos

54 La doctrina del *bloque constitucional* colombiano es una adaptación de la doctrina francesa del *bloc de constitutionnalité*, que sirve el propósito de identificar todas las reglas que limitan el alcance de la acción legislativa. En Colombia, esta doctrina se utiliza

internacionales se convirtieron en estándares obligatorios para determinar la constitucionalidad de las normas inferiores y contribuyeron a la difusión del Derecho Internacional.

La experiencia inmediata de Sisma viene del proceso de discusión y aprobación de una nueva constitución y, de manera indirecta, de un siglo de conservadurismo y de violencia. Los primeros treinta años del siglo XX fueron unos de tradicionalismo radical en Colombia. Un gobierno conservador se seguía a otro y la influencia de la Iglesia católica era fuertemente sentida en la vida cotidiana. En la década de 1930 esta dinámica se rompió y fue elegido el primer gobierno liberal del siglo. En este contexto, el movimiento de mujeres en Colombia surgió como una contraesfera pública alrededor de los reclamos relacionados con el derecho al voto, la abolición de la potestad marital o el derecho del marido a controlar la propiedad y la persona de su esposa. El régimen liberal también permitió al creciente movimiento feminista colombiano establecer vínculos internacionales con otros movimientos ibero e hispanoamericanos⁵⁵. La potestad marital fue moderada en 1932 mediante la Ley 28 y el derecho al voto se obtuvo en 1954. Sin embargo, el movimiento de mujeres y el ímpetu feminista comenzaron a perder fuerza a mediados de la década de 1940, cuando el Partido Conservador volvió al poder y el período conocido como *La Violencia* se apoderó del país en 1948⁵⁶. Más tarde, en 1958, los partidos conservadores

para incorporar los derechos humanos y las disposiciones del derecho humanitario en el marco constitucional, para convertirlos en parámetros obligatorios a ser observados en la acción legislativa y en el análisis de constitucionalidad.

55 En 1930, las feministas colombianas organizaron el IV Congreso Internacional Femenino, un evento que reunió a mujeres de Ibero e Hispanoamérica para compartir sus experiencias y conocimientos sobre el feminismo y temas de la mujer. Charity Coker González, *Agitating for their Rights: The Colombian Women's Movement, 1930-1957*, 69 *Pacific Historical Review*, 4, 689-706 (2000). Lola Luna, *El sujeto sufragista. Feminismo y feminidad en Colombia, 1930-1957*, 85-92 (Centro de Estudios de Género, Universidad del Valle, La Manzana de la Discordia, Cali, 2004).

56 Colombia llegó al siglo XX en medio de una guerra entre los partidos conservador y liberal, conocida como la Guerra de los Mil Días (1899-1902). El enfrentamiento entre estos partidos políticos duró casi otros 60 años y dio paso a la época conocida como *La Violencia* (1948-1964). Este período fue testigo de una intensificación de los enfrentamientos entre las partes, el surgimiento de la guerrilla, el fortalecimiento del movimiento campesino y el giro gubernamental hacia políticas radicales de derecha. *La Violencia* se considera una de las causas inmediatas del conflicto armado actual.

y liberales acordaron alternar su presencia en la presidencia de la república durante dieciséis años con el objetivo de poner fin a la violencia. El acuerdo, llamado *Frente Nacional*, suponía dos términos no consecutivos para cada partido en el gobierno y la paridad en el Congreso. A pesar de que este acuerdo bajó la intensidad de la confrontación, a la larga llevó a que los partidos políticos se desinstitucionalizaran, se borrarán sus diferencias ideológicas y se detuviera la deliberación política en las esferas públicas. El incipiente feminismo colombiano también sufrió las consecuencias de esta homogeneización de pensamiento⁵⁷.

Este letargo llegó a su fin cuando el último gobierno del Frente Nacional finalizó y se pusieron en marcha elecciones abiertas. Los partidos tradicionales utilizaron los temas de mujeres para atraer votantes y para dibujar las fronteras ideológicas. Aunque la lucha por los derechos civiles y políticos, y la igualdad en el matrimonio y la familia permanecieron como demandas esenciales para la contraesfera feminista colombiana⁵⁸, nuevos temas comenzaron a entrar en la escena a finales de las décadas de 1970 y 1980: el aborto, la homosexualidad y los derechos sexuales y reproductivos. La influencia de la escena internacional se hizo sentir por medio de la literatura feminista y del Derecho Internacional. Las mujeres comenzaron a leer a las feministas europeas y estadounidenses y las mujeres de clase media y alta que estudiaron en Europa y Estados Unidos promovieron ideas feministas cuando regresaron a Colombia. En 1979, el gobierno de Julio César Turbay-Ayala ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y en 1981 se incorporó al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 51. Para el gobierno, la ratificación y la incorporación de la CEDAW fue una estrategia

57 Maria Emma Wills-Obregón, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000*, 155-158 (Editorial Norma, Bogotá, 2007).

58 La igualdad en el matrimonio y la familia se alcanzó formalmente en 1974 por medio del Decreto 2820. Colombia, Decreto 2820 de 1974, por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones, 34.249 *Diario Oficial*, 4 de febrero de 1975. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2820_1974.htm

para mostrar una cara progresista a la comunidad internacional mientras avanzaba en una agenda represiva interna⁵⁹.

En 1988 ganó fuerza un movimiento para reformar la Constitución de 1886. El movimiento de mujeres se organizó en torno a esa iniciativa y formuló exigencias precisas que quería ver incorporadas en la nueva constitución. Una vez más, los derechos civiles y políticos se presentaron junto con los derechos sexuales y reproductivos. Si bien el movimiento de mujeres no tenía representación directa en la Asamblea Nacional Constituyente, este diseñó una estrategia para cabildear ante los miembros de la Asamblea. La Constitución de 1991 reconoció las demandas del movimiento en materia de derechos civiles y políticos, igualdad en el matrimonio y la familia, e igualdad material promovida por el Estado mediante acciones afirmativas. Los derechos sexuales y reproductivos no fueron incorporados. De hecho, estos eran una apuesta arriesgada para un país que hasta ese momento había vivido bajo la influencia de la Iglesia Católica⁶⁰.

En el proceso de elaboración de la Constitución de 1991 la sociedad colombiana tuvo una oportunidad única para deliberar sobre las diferentes nociones de bien público. Después de más de cien años, la población colombiana fue capaz de discutir qué tipo de Estado se necesitaba para superar décadas de conflicto, desigualdad socioeconómica y elitismo político. Para el movimiento de mujeres colombianas este proceso fue un incentivo para articular una agenda precisa para defender ante el Estado y despertó gran interés entre sus miembros por incidir en las iniciativas políticas y legislativas de ese momento en adelante. Las feministas anarquistas y de la izquierda radical desaparecieron o se adaptaron al discurso del movimiento mujeres dominante. Así, después de que la Constitución de 1991 entrara en vigor, surgió un movimiento más uniforme y dispuesto a comprometerse

59 María Emma Wills-Obregón, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000*, 168-175, 384 (Editorial Norma, Bogotá, 2007).

60 María Emma Wills-Obregón & Florentina Cardozo-García, *Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006)*, 71 *Revista Colombia Internacional*, 127-149 (2010). Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/498/view.php>

con el Estado⁶¹. Aunque la postura crítica ante los gobiernos y el Estado en su conjunto no se perdió en esta transformación, el movimiento de mujeres los reconoció como piezas esenciales de su estrategia para promover los derechos de las mujeres⁶².

Infortunadamente, el proceso de elaboración de la Constitución no pudo involucrar a todos los actores armados ilegales. Tanto las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, como el Ejército de Liberación Nacional, ELN, consideraron que no estaban representados en ese nuevo pacto y continuaron su lucha en contra del establecimiento de una forma más violenta. Mientras el país estaba entrando formalmente en una democracia más abierta, el conflicto armado se intensificó⁶³. La promesa de esferas públicas más amplias y de intensa deliberación cedió ante la violencia generalizada que involucró a los civiles en la confrontación directa e indirecta entre guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y fuerzas militares.

Para 1996, los reclamos feministas centrados en los derechos civiles y políticos y en los derechos sexuales y reproductivos perdieron algo de impulso, mientras las nuevas demandas para detener el conflicto armado y reparar los impactos específicos sobre las mujeres en este contexto adquirieron relevancia. En 1997, el Congreso colombiano aprobó la Ley 387 sobre el desplazamiento forzado. En 1998, los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* fueron aprobados en las Naciones Unidas y Sisma fue fundada dando inicio así a su documentación de las experiencias de las mujeres en situaciones de conflicto y desplazamiento forzado. Mientras tanto, la comunidad interna-

61 Julieta Lemaitre-Ripoll, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, 207-214 (Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2009). Available at: <https://derecho.uniandes.edu.co/images/stories/pdf/lemaitrederechoconjuro.pdf>

62 Uno de los resultados más conocidos del proceso de redacción de la constitución para el feminismo colombiano fue la creación en 1992 de la Red Nacional de Mujeres, un grupo de mujeres feministas que inició un proyecto para promover los derechos humanos de las mujeres mediante la participación política, el cabildeo ante los diferentes organismos e instituciones del Estado, y la movilización social. Red Nacional de Mujeres, *Quiénes somos*. Disponible en: <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/quienes-somos-red-nacional-de-mujeres>

63 Maria Emma Wills-Obregón, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000*, 213-214 (Editorial Norma, Bogotá, 2007).

cional era testigo de la creación de los tribunales internacionales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia (TPIY, 1993) y Ruanda (TPIR, 1994), la redacción del Estatuto de Roma (1995), y la expansión de la influencia de las feministas del Norte Global en esas discusiones y salas de audiencias, con su determinación de incluir el feminismo del poder en las reglas de procedimiento y prueba de los tribunales internacionales y de litigar intensamente los casos relacionados con violación y violencia sexual. En resumen, los conflictos armados internos e internacionalizados estaban tomándose la escena internacional, junto con una creciente atención a las mujeres en situaciones de conflicto⁶⁴. ¿Fue esto una mera coincidencia?

Es posible abordar esta cuestión desde la perspectiva de la performatividad, que sostiene que los discursos jurídicos dan forma a las realidades que quieren controlar o regular. Sin embargo, es mejor entender el derecho, en sus manifestaciones nacionales e internacionales, como un mediador entre la cruda realidad y la realidad esperada. En Colombia había un hecho (crudo) claro y objetivo: el escalamiento del conflicto armado durante la década de 1990. Ahora, realidades nacionales y internacionales imaginadas y en contienda estaban compitiendo para entrar en las narraciones del derecho y en las palabras pronunciadas por los públicos fuertes. En primer lugar, la comunidad internacional estaba esperando poder nombrar y administrar las migraciones internas, por lo que apoyó el desarrollo de un cuerpo normativo en torno al tema. En segundo lugar, de manera paulatina, el Estado colombiano se dio cuenta de que la traducción de la normativa internacional sobre los desplazados internos en el contexto nacional podía impulsar el fortalecimiento del Estado por medio de la cooperación internacional y de la presencia de organismos internacionales. En tercer lugar, las

64 Janet Halley, *Rape in Berlin: Reconsidering the Criminalisation of Rape in the International Law of Armed Conflict*, 9 *Melbourne Journal of International Law*, 78-124 (2008). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/faculty/jhalley/cv/Rape.in.Berlin.pdf>. Janet Halley, *Rape at Rome: Feminist Interventions in the Criminalization of Sex-Related Violence in Positive International Criminal Law*, 30 *Michigan Journal of International Law*, 1, 1-123 (2009). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/faculty/jhalley/cv/Rape.at.Rome.pdf>

feministas colombianas parecen haber estado conscientes de que una agenda basada exclusivamente en los derechos civiles y políticos, y sexuales y reproductivos sin ninguna referencia al conflicto ponía en peligro su proyección y alianzas en aquellas regiones de Colombia donde las mujeres estaban soportando las consecuencias de los enfrentamientos entre grupos armados legales e ilegales y sus disputas por el control territorial.

Parece ser que la estrategia de Sisma fue delineada desde el principio como una yuxtaposición de la legislación nacional e internacional con el fin de presionar para hacer una lectura más acentuada de género de los *Principios Rectores*. Como expresaron Claudia Mejía⁶⁵, Claudia Ramírez⁶⁶ y Lizbeth Márquez (excoordinadora del Área de Movilidad en Sisma)⁶⁷, los *Principios Rectores* fueron el instrumento jurídico fundamental de su estrategia. Esa elección estaba profundamente arraigada en el contexto jurídico y político colombiano. El Estado había invertido tiempo y energía para aprobar legislación sobre desplazados internos, la ACNUR había abierto una oficina en el país y la Corte Constitucional había incorporado los *Principios Rectores* como parte del bloque de constitucionalidad en el año 2000 por medio de la sentencia SU-1150. La movida más inteligente para avanzar una agenda feminista en Colombia en medio de un conflicto armado interno era la de emplear la parafernalia jurídica internacional que había ganado reconocimiento en el país. Para mejorar el enfoque de género de los *Principios Rectores*, Sisma procedió a integrar la Recomendación General No. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW) en su interpretación.

El texto de la CEDAW no se refiere específicamente a la violencia contra las mujeres, pero en 1992 su Comité interpretó el artículo 1 para incluirla como una forma de discriminación. En la Recomendación General No. 19, el Comité de la CEDAW ofreció una amplia interpretación de esta disposición que incluyó no

65 Entrevista por Skype con Claudia Mejía-Duque, 26 de febrero de 2013

66 Entrevista por Skype con Claudia Ramírez, 6 de marzo de 2013.

67 Entrevista por Skype con Lizbeth Márquez, 25 de febrero de 2013.

solo la violencia que por lo general se dirige a las mujeres, sino también la violencia que las afecta de manera desproporcionada, aun cuando esa violencia se dirija contra mujeres u hombres indiscriminadamente. Lo que convierte este tipo de violencia en violencia contra las mujeres es precisamente la presunción de discriminación en contra de ellas, ya que si la presunción no estuviera presente, el efecto de la violencia no sería desproporcionado.

De acuerdo con Sisma, el desplazamiento forzado no es violencia basada en género porque se dirige específicamente a las mujeres por ser mujeres, sino porque este tipo de violencia afecta a las mujeres de manera desproporcionada⁶⁸. Esta desproporción se debe a la discriminación histórica que han enfrentado y que acentúa su desempoderamiento y exposición al daño en situaciones en las que tienen que huir y trasladarse a pueblos y ciudades desconocidas. Sisma concluye que la discriminación que las mujeres han enfrentado antes, durante y después del desplazamiento forzado es violencia y, por ello, el Estado tiene la obligación de ponerle fin y de remediar su impacto desproporcionado mediante acciones afirmativas. Las mujeres no se encontraban en una situación ideal en sus lugares de origen y eran objeto de la discriminación histórica que la sociedad les había impuesto. Adicionalmente, durante y después del desplazamiento, su situación solo tiende a empeorar, pues esa discriminación histórica se hace más fuerte, lo que las expone a múltiples peligros y violaciones de sus derechos. Esta postura jurídica y política, cuyos cimientos se encontraban ya de manera explícita hacia 2001⁶⁹, determinó la estrategia judicial y de in-

68 Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Documento marco conceptual* (Conflicto Nacional de Redes de Mujeres, Corporación Sisma Mujer, Alicante, Bogotá, 2001). Disponible en: http://webs.uvigo.es/pmayobre/textos/cecilia/documento_marco_conceptual.pdf. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano*. Disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=observatorio%20de%20los%20derechos%20humanos%20de%20las%20mujeres%20sisma&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CFIQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwebs.uvigo.es%2Fpmayobre%2Ftextos%2Fcecilia%2Fmujeres_desplazadas_colomb.doc&ei=KPxAUdi3Haix0QHKzIDYQ&usg=AFQjCNHM8IWtswyh5_2z3lwyUPJgnblj0w&bvm=bv.43287494,d.dmQ

69 Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Documento mar-*

cidencia de la ONG a partir de entonces. De esta manera, Sisma señalaría violaciones de los derechos de las mujeres desplazadas a la educación, a la salud, al empleo, a la vivienda, a la tierra y al acceso a la justicia, entre otros.

Sisma no hizo explícitas las bases teóricas feministas que soportaban estas afirmaciones. Es posible que el personal de Sisma no estuviera al tanto de qué corrientes feministas estaban detrás de los recientes desarrollos del Derecho Internacional. Según María Emma Wills, destacada estudiosa de la movilización feminista en Colombia, es muy difícil determinar qué olas del feminismo tuvieron impacto en el movimiento feminista colombiano⁷⁰. Wills señala que las feministas colombianas fueron entrenadas en partidos políticos liberales o de izquierda y que avanzaron una agenda de igualdad por dos décadas, pero luego tuvieron que ajustar sus reclamos al conflicto armado. Es evidente cómo el proceso de elaboración de la constitución suavizó las marcadas diferencias entre la disyuntiva de trabajar con el Estado o rechazar esta idea y las llevó a optar por utilizar el derecho nacional e internacional como una herramienta para el activismo y la defensa.

Las entrevistas con Claudia Mejía, Claudia Ramírez y Lizbeth Márquez fueron muy dicientes a este respecto. Cuando se les preguntó acerca de sus filiaciones feministas, Mejía sostuvo que no estaba al tanto de las diferentes olas feministas o sus concepciones y que su defensa de las mujeres estaba inspirada por la consecución de su libertad, igualdad y dignidad. Al respecto, Ramírez dijo que hasta hace poco había sido muy reacia a llamarse *feminista*, porque consideraba cada afiliación como

co conceptual (Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, Corporación Sisma Mujer, Alicante, Bogotá, 2001). Disponible en: http://webs.uvigo.es/pmayobre/textos/cecilia/documento_marco_conceptual.pdf. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano*. Disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=observatorio%20de%20los%20derechos%20humanos%20de%20las%20mujeres%20sisma&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CFIQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwebs.uvigo.es%2Fpmayobre%2Ftextos%2Fcecilia%2Fmujeres_desplazadas_colomb.doc&ei=KPxAUdi3Haix0QHKzIDYQCQ&usg=AFQjCNHM8lWtsy5_2z3lwyUPJgnblj0w&bvm=bv.43287494,d.dmQ

70 Entrevista por Skype con María Emma Wills, 15 de febrero de 2013.

una restricción. Sin embargo, cuando salió de Sisma empezó a reconocerse como una feminista que quiere *deconstruir* el patriarcado. Por su parte, Márquez confesó que no había estudiado el género o el feminismo teóricamente y afirmó que su única certeza era la de que, a veces, las mujeres necesitaban acciones afirmativas. A pesar de estas respuestas, es posible delinear la posición de Sisma y sus principales influencias feministas en la lectura de sus informes, escritos legales u otros documentos de organización.

Sisma promueve una visión de las mujeres como víctimas de una discriminación histórica, la cual hunde sus raíces en la comprensión estructural del sexo y del género, y aunque se cruza con la discriminación basada en la clase, la etnia o la edad, estas circunstancias solo funcionan como dispositivos de exacerbación de una constante y siempre presente posición disminuida de lo femenino. Todas las mujeres son objeto de discriminación, por tanto, todas las mujeres sufren violencia; lo que varía es la intensidad, la cual responde al color de piel, o la edad o la clase, etc. Las mujeres que enfrentan la discriminación son víctimas, por lo cual, las mujeres en situación de desplazamiento interno lo son también, pues el impacto desproporcionado es una expresión de la discriminación contra ellas. Las mujeres tienen derecho a los mismos derechos que los hombres, pero debido a su discriminación histórica, el Estado tiene que aplicar acciones afirmativas para garantizar que disfruten de estos en igualdad de condiciones. El acceso a la justicia, el litigio y la decisión de casos judiciales es la clave para hacer cumplir los derechos de las mujeres y debilitar las estructuras que sostienen y permiten este estado de cosas. La participación de las mujeres como abogadas, defensoras, demandantes y víctimas es esencial para hacer que las causas y consecuencias de la discriminación sean visibles. La participación de los hombres no es necesaria ni tampoco querida. Todas las investigaciones de Sisma se centran en las mujeres, e involucran solo a las mujeres, su personal es exclusivamente femenino y cuando a Claudia Mejía se le ha preguntado acerca de la participación de los hombres en la organización o como

sujetos de su investigación, suele decir que ese tema es ajeno a la misión de Sisma⁷¹.

El contradiscurso que Sisma ha forjado por medio de sus acciones está profundamente arraigado en lo que Janet Halley llama *totalismo*, o el feminismo como una explicación totalizante y definitiva para cada discriminación y violencia que las mujeres enfrentan. Este enfoque se basa en “la idea de que las mujeres tienen un único punto de vista” (traducción de la autora)⁷², y que la discriminación en contra de ellas es estructural y generalizada. Una mujer es *todas* las mujeres, proclama el *totalismo*. Así, cuando se deja al descubierto la discriminación contra una mujer, esta acción automáticamente influye en la vida de *todas* las demás. El *totalismo* es parte del feminismo de poder, del mismo feminismo que ha dado a la violencia, en especial a la violencia sexual, un lugar privilegiado en la agenda de la comunidad internacional⁷³. Es importante recordar que la CEDAW no se refirió a la violencia en absoluto y que solo en las recomendaciones generales de 1989 y 1992 de su Comité su enfoque en la discriminación se amplió para incluir la violencia⁷⁴. Esto no es una coincidencia, si se establece el vínculo entre las recomendaciones generales y la creciente influencia de las coaliciones de mujeres y las organizaciones no gubernamentales seguidoras del feminismo del poder en la redacción del Estatuto de Roma y en el litigio ante los tribunales *ad hoc*. El feminismo de la gobernanza aterrizó en Bogotá y fue adaptado por Sisma para avanzar su agenda particular. Como dijo Claudia Ramírez cuando se le preguntó acerca de las influencias jurídicas de su trabajo, los *Principios Rectores* fueron fundamentales: la Corte Constitucional los había incorporado al bloque de constitucionalidad, de manera que era

71 Entrevista por Skype con Claudia Mejía-Duque, 26 de febrero de 2013. Es importante anotar que ha habido escasas excepciones en las que Sisma ha contado con hombres como pasantes y personal administrativo.

72 Janet Halley, *Split Decisions: How and Why to Take a Break from Feminism*, 57 (Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006).

73 Janet Halley, *Split Decisions: How and Why to Take a Break from Feminism*, 53-55 (Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006).

74 Sally E. Merry, *Gender Violence: A Cultural Perspective*, 21-24 (Wiley-Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts, Oxford, 2009).

más estratégico hablar de violencia y discriminación contra las mujeres mediante la retórica del desplazamiento forzado, en especial a los públicos fuertes. Esta estrategia no significa que no estaban comprometidas con los desarrollos más recientes del *feminismo de la gobernanza*. Ella afirmó que estaban siguiendo de cerca las decisiones de los tribunales *ad hoc*, en especial las que se centraban en la violencia sexual.

Lo que siguió (la participación de la Corte Constitucional, la declaración del estado de cosas inconstitucional, las audiencias en la corte y el debate sobre indicadores) ilustra cómo la narrativa de Sisma cambio de contradiscurso a discurso dominante, y cómo su participación en el diseño de los indicadores es un ejemplo del *feminismo de la gobernanza* en acción.

IV. EL FEMINISMO DEL PODER EN COLOMBIA: EL FEMINISMO DE LA GOBERNANZA EN EL DEBATE SOBRE INDICADORES

Celeide Prada, abogada y experta en indicadores, recordó que en 2003 la Corte Constitucional solicitó a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a CODHES, a la Comisión Colombiana de Juristas, CCIJ, y a la ACNUR presentar informes sobre la situación de los desplazados internos en Colombia. En ese momento, ella estaba trabajando en CODHES y fue la encargada de la redacción del citado informe en nombre de la ONG. La Corte fue muy abstracta en su solicitud y no les hizo saber a estas organizaciones y agencias del Estado el propósito perseguido con la petición de estos informes. Casi un año más tarde se dio cuenta de que estos documentos fueron una pieza fundamental para la sentencia T-025/04 y de que la estrategia de la Corte de incluir al Estado, a las ONG y a la comunidad internacional, por medio de organizaciones internacionales, en un debate en torno a los desplazados internos era más que un episodio aislado⁷⁵.

La sentencia T-025 está fechada en enero de 2004. En diciembre del mismo año, la Corte solicitó al gobierno presentar

75 Entrevista por Skype con Celeide Prada, 28 de febrero de 2013.

información para probar que estaba cumpliendo sus órdenes e implementando políticas para proteger los derechos de los desplazados internos. Así mismo, la Corte invitó a CODHES, la CCJ y la ACNUR a presentar información sobre el mismo punto. En junio de 2005 se celebró la primera audiencia. La Corte Constitucional consideró necesario oír y apoyar un diálogo entre las partes interesadas para discutir los avances e incumplimientos del gobierno con respecto a este tema. La sala de audiencias de la Corte Constitucional se convirtió en un foro para debatir las ideas diversas y a veces contradictorias sobre el bien público, los derechos y las políticas públicas en torno a la situación de los desplazados internos. Los públicos fuertes finalmente se involucraron en una conversación con los públicos débiles. Las agencias gubernamentales, ministerios e instituciones encargadas de la formulación de políticas, como el Departamento Nacional de Planeación, DNP, el más tecnocrático en el Estado colombiano, entraron en conversación con las ONG y las organizaciones internacionales bajo la vigilancia de los magistrados de la Corte Constitucional. Los primeros años de este proceso permitieron a la Corte identificar los defectos más evidentes del gobierno en materia de política pública en desplazamiento forzado⁷⁶.

Sin embargo, desde el principio, la ACNUR señaló que no era productivo continuar con la celebración de audiencias en las que se debatía básicamente sobre las posiciones e interpretaciones de parte interesada. Así, la ACNUR insistió en incorporar un dispositivo objetivo en la discusión y su propuesta se centró en indicadores⁷⁷. La Corte también consideró que el gobierno necesitaba implementar esta herramienta. Desde cuando el seguimiento a la sentencia T-025/04 comenzó, los magistrados habían señalado la falta de instrumentos para medir la eficacia y eficiencia de las políticas públicas pertinentes, pero la Corte parecía poco dispuesta a abrir una discusión en su sala de au-

76 César Rodríguez-Garavito & Diana Rodríguez-Franco, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, 84-90 (Ediciones Antropos, Bogotá, 2010).

77 Entrevista por Skype con Celeide Prada, 28 de febrero de 2013.

diencias sobre ese tema. Prada expresó que la propuesta de la ACNUR no recibió la debida atención al principio del proceso, hasta cuando la Corte Constitucional se dio cuenta de que había una necesidad urgente de estandarizar la información presentada por las partes interesadas y de que el gobierno no iba a desarrollar estos instrumentos por iniciativa propia.

En 2005, la Corte inauguró formalmente el debate sobre los indicadores estableciendo que estos debían medir el *goce efectivo de los derechos*, GED, de los desplazados internos⁷⁸. Esa orden fue un reto para el gobierno, ya que la Ley 387 de 1997 y su reglamentación no incorporaban una perspectiva basada en los derechos. En septiembre de 2006, el gobierno presentó el primer grupo de indicadores, el cual evidenció varias deficiencias. La Corte Constitucional, siguiendo el modelo de interacción establecido al comienzo de este proceso, invitó una vez más a las ONG y a las organizaciones internacionales a participar en el debate. Los contrapesos más legítimos del gobierno en este debate eran la ACNUR y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Esta última es un cuerpo independiente de expertos, ONG y académicos formado en 2005 para realizar el seguimiento del cumplimiento del gobierno a la sentencia T-025/04. Desde su formación, la Corte ha ordenado que la Comisión reciba notificaciones de cada una de sus decisiones y la ha invitado a presentar información. En 2007, por medio del Auto 109, la Corte modificó el estatus de la Comisión en el proceso de seguimiento y le solicitó no solo proporcionar información e intervenir en las audiencias técnicas sobre indicadores, sino llevar a cabo su propia verificación del “goce efectivo de los derechos” de los desplazados internos⁷⁹.

78 César Rodríguez-Garavito & Diana Rodríguez-Franco, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, 219 y nota 53 en esa misma página (Ediciones Antropos, Bogotá, 2010).

79 Con este fin, la Comisión diseñó la Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (Encuesta Nacional de Verificación, ENV). En la actualidad, la ENV es la encuesta más representativa del país en relación con el desplazamiento forzado. Se basa en las respuestas de 10.433 hogares en situación de desplazamiento forzado en 68 municipios ubicados en 26 departamentos. Las estimaciones presentadas por la encuesta se realizan mediante el uso de la metodología de los estimadores de calibración.

El llamado de la Corte Constitucional para adoptar indicadores desató un intenso debate dentro y fuera de su sala de audiencias. La Comisión de Seguimiento quería aportes de otras organizaciones no gubernamentales y de expertos, por lo que se embarcó en un proceso participativo mediante reuniones y contribuciones escritas. En el tema de género, la Casa de la Mujer, otra reconocida ONG colombiana en el área de los derechos de la mujer, fue encargada de diseñar la primera batería de indicadores en este tema. Prada, quien comenzó a trabajar para la Comisión tan pronto esta inició labores, dijo que esa fue una decisión política. La Casa de la Mujer era parte de la junta de Viva la Ciudadanía, y Viva la Ciudadanía, una coalición de ONG colombianas, era uno de los miembros de la Comisión de Seguimiento. Olga Amparo Sánchez, directora de Casa de la Mujer, dijo que ella quería que su organización participara activamente en el proceso de seguimiento de la sentencia T-025/04, pero no había manera fácil de llegar a ser un miembro de la Comisión. Por consiguiente, hizo uso de la participación de la Casa de la Mujer en la junta directiva de Viva la Ciudadanía para poder lograrlo⁸⁰.

Prada y Sánchez expresaron que el proceso de diseño de indicadores fue difícil por diferentes razones. Para Prada, el principal obstáculo fue que la gran mayoría de las ONG nacionales no tenía experiencia previa en indicadores, por lo que sus aportes fueron muy generales y no diseñaron los instrumentos

Infortunadamente, el gobierno no ha tomado la iniciativa de llevar a cabo otros estudios intensivos sobre la población desplazada forzada, a pesar de haber estado a cargo del Registro Único de Población Desplazada, RUPD, por más de una década y actualmente del Registro Único de Víctimas, RUV. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *VII informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*, 7-18 (Bogotá, 20 de octubre de 2008). Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2492.pdf?view=1. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *III encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada 2010. Resumen de resultados preliminares en materia de bienes rurales*, 3 (Bogotá, octubre de 2010). Disponible en: http://www.viva.org.co/pdfs/III_enc_poblacion_desplazada_18_10_10.pdf. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *III informe de verificación sobre cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*, 17-28 (Bogotá, diciembre de 2010). Disponible en: <http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2011/01/iii-informe-de-verificacic3b3n-cs-2010.pdf>

80 Entrevista por Skype con Olga Amparo Sánchez, 1 de julio de 2013.

específicos necesarios para la medición del goce efectivo de los derechos. Al final, según ella, unos cuantos expertos diseñaron el primer conjunto de indicadores proporcionados por la Comisión a la Corte. Para Sánchez, el principal obstáculo fue que algunos miembros de la Comisión se oponían a las políticas públicas particularizadas y, por tanto, no quisieron apoyar las medidas y recomendaciones centradas en las mujeres en concreto.

De acuerdo con Lizbeth Márquez, excoordinadora del Área de Movilidad en Sisma, la directora de Sisma estaba consciente de todo este proceso. Márquez señaló que después de que la sentencia T-025/04 citó algunos de los documentos que Sisma había producido por medio de su Observatorio de Derechos de las Mujeres en Colombia, Claudia Mejía comprometió a la ONG a seguir cada movimiento de la Corte de cerca para alimentarla con información⁸¹. La Corte reconoció en la sentencia T-025 que las mujeres desplazadas necesitaban una política pública específica y acciones afirmativas, pero lo hizo en un anexo de la decisión y de una manera muy amplia y vaga⁸². Mejía parecía tener conciencia de que el debate de indicadores era crucial, ya que era una oportunidad de obligar a la Corte a mejorar su posición frente las mujeres desplazadas internas y a ampliar la relevancia de la ONG. Mejía podría haber previsto que las formas de comunicación iban a cambiar en la sala de la Corte y, en ese sentido, puede que quisiera asegurarse de que Sisma participara en el desarrollo de ese nuevo lenguaje. Por otra parte, puede haber identificado este debate como una oportunidad única para impulsar e influir en la producción de datos pertinentes en materia de mujeres y conflictos armados, un área en la cual Colombia ha tenido y sigue teniendo un importante déficit⁸³.

81 Entrevista por Skype con Lizbeth Márquez, 25 de febrero de 2013.

82 Sentencia T-025/04, Anexo 5. Corte Constitucional, Sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>, anexos disponibles en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Anexos.php>

83 Procuraduría General de la Nación, *Consultoría para la evaluación y seguimiento a las políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano*, reporte sin publicar. Françoise Roth, Tamy Guberek & Amelia Hoover

El contradiscurso de Sisma había tenido un respaldo e integración inicial en las expresiones de un público fuerte (la Corte Constitucional), pero había un fuerte peligro real de perder influencia si las tesis de Sisma no eran asimiladas en los indicadores. Claudia Mejía dijo haber tenido experiencias previas en materia de indicadores, específicamente cuando participó en el Proyecto Proequidad a principios de la década de 1990. Este proyecto, financiado por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ), y puesto en práctica con la participación del Departamento Nacional de Planeación, DNP, tenía como meta lograr la transversalización de género en el Estado colombiano. Según Mejía, dado que uno de los principales objetivos del proyecto fue incluir una perspectiva de género en la dinámica de planificación del Estado, los indicadores tuvieron un lugar especial en su desarrollo⁸⁴. Por tanto, Mejía habría estado muy consciente del significado que tenían los indicadores para los tecnócratas, en especial para los involucrados en la formulación de políticas públicas desde el DNP.

De acuerdo con Lizbeth Márquez, los esfuerzos de Sisma para acceder a las discusiones sobre indicadores que se estaban dando en la Comisión fueron infructuosos. Señaló que la Comisión le decía insistentemente a Claudia Mejía y a otros miembros del personal de Sisma que la Casa de la Mujer representaba la perspectiva de las mujeres en esos debates. Celeide Prada tiene una explicación diferente: Claudia Mejía fue invitada a las reuniones de la Comisión y alentada a hacer una contribución en el tema, pero al final optó por no participar en la consulta de la Comisión. Para Prada, la renuencia de Mejía a participar podría obedecer a dos circunstancias: en primer lugar, Mejía parecía no confiar enteramente en la Comisión en el tema de mujeres, porque la consideraba un cuerpo netamente masculino, sin intención real

Green, *Using Quantitative Data to Assess Conflict-Related Sexual Violence in Colombia: Challenges and Opportunities* (Corporación Punto de Vista, Benetech Technology Serving Humanity, Bogotá, 2011). Disponible en: https://hrdag.org/content/colombia/SV-report_2011-04-26.pdf

84 Entrevista por Skype con Claudia Mejía-Duque, 26 de febrero de 2013.

de integrar la perspectiva de las mujeres. En segundo lugar, Sisma tenía una alta apuesta en juego, por lo que su decisión podría haber sido una movida política. Aunque Prada no dio detalles sobre las motivaciones políticas específicas, es posible discernir que Mejía quería mantener el nombre de Sisma visible en todo este proceso. Había una posibilidad real de perder importancia en el proceso de consulta y de pasar a segundo plano por el prestigio de la Comisión, algo que efectivamente le sucedió a la Casa de la Mujer. Después de intensos debates, la Comisión decidió que el logotipo de Casa de la Mujer no apareciera en los documentos de la Comisión o en las imágenes institucionales, ya que su participación estaba mediada por Viva la Ciudadanía⁸⁵. Ciertamente, Claudia Mejía podría haber estado esperando una mejor oportunidad de intervenir y de destacarse.

El año 2007 fue intenso y estimulante para Sisma. La organización estaba realizando un gran esfuerzo por obtener la mayor cantidad posible de ganancias políticas en el contexto del seguimiento a la sentencia T-025/04. Mientras las discusiones sobre indicadores estaban teniendo lugar dentro y fuera de la sala, las ONG de mujeres y las organizaciones de base estaban abogando por una audiencia sobre mujeres y desplazamiento forzado ante la Corte Constitucional. La Corte accedió a la petición y la programó para el 10 de mayo. Para Sisma, esta era una oportunidad política y jurídica para exponer sus puntos de vista ante la Corte, y el personal comenzó de inmediato a redactar un documento para presentarles a los magistrados. La recopilación de datos para sustentar las afirmaciones de Sisma fue un reto, dada la ausencia casi total de bases de datos estatales sobre la situación de los desplazados internos, menos aún sobre la situación particular de las mujeres. En este contexto, Sisma utilizó hallazgos no concluyentes de su trabajo de campo y las cifras de las encuestas de Profamilia sobre la situación de las mujeres desplazadas internamente en Colombia⁸⁶.

85 Entrevista por Skype con Celeide Prada, 28 de febrero de 2013.

86 Profamilia es una organización colombiana sin ánimo de lucro que se especializa en salud sexual y reproductiva. Periódicamente, realiza encuestas sobre diferentes temas de

En la redacción del documento para la audiencia de la Corte sobre mujeres y desplazamiento forzado, Sisma refinó y enriqueció sus argumentos. En el texto, el lector puede seguir cómo Sisma delineó sus argumentos y arribó a ciertas conclusiones como si estas fueran inevitables, el resultado de la aplicación de lógica pura. Aquí está su despliegue del feminismo del poder⁸⁷:

- (i) Hay una diferencia anatómica entre hombres y mujeres que la sociedad ha transformado en una desigualdad estructural.
- (ii) Esta desigualdad está naturalizada, aunque tiene raíces históricas profundas, e impacta la distribución de bienes políticos, jurídicos, sociales y económicos en la sociedad; por tanto, la desigualdad conduce a la discriminación;
- (iii) la discriminación contra la mujer incluye la violencia contra la mujer;
- (iv) la violencia contra las mujeres ocurre ya sea cuando estas son objetivo de ella por ser mujeres, o cuando la violencia tiene un efecto desproporcionado sobre ellas;
- (v) las mujeres desplazadas internas han sido objeto de discriminación histórica por ser mujeres;
- (vi) el desplazamiento forzado exacerba la desigualdad histórica, debido a la traumática experiencia de desarraigo, al reto de empezar otra vez en un nuevo lugar, y al incumplimiento del Estado de sus obligaciones;
- (vii) conclusión: las mujeres desplazadas necesitan acciones afirmativas, es decir, políticas públicas especiales.

Para apoyar su argumento, Sisma se basó de nuevo en los *Principios Rectores*, la CEDAW y la Recomendación general No. 19 de su Comité, y además en la Convención de Belém do Pará, la decisión del Penal Miguel Castro-Castro vs. Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Estatuto de Roma⁸⁸.

salud, como el riesgo y la prevalencia de VIH, la salud sexual y reproductiva de las mujeres víctimas del desplazamiento interno, y la encuesta nacional sobre demografía y salud.

87 La autora redactó parte del memorial que fue presentado ese día a la Corte Constitucional bajo la supervisión de la directora de Sisma, Claudia Mejía. Corporación Sisma Mujer, *Escrito de intervención en la audiencia de la Corte Constitucional del 10 de mayo de 2007*, manuscrito inédito.

88 Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/139 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Principios Rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 de febrero de 1998). Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E->

Hubo una referencia tangencial a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad que fue diciente por su brevedad y que puso en claro contraste el uso y elaboración que otros instrumentos de Derecho Internacional habían tenido en la narrativa de Sisma. Claudia Ramírez explicó la brevedad como una posición política de Sisma y otras ONG que formaban parte de la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado⁸⁹. Desde 2002 hasta 2008, el presidente Álvaro Uribe-Vélez negó el conflicto armado en Colombia, y Sisma y otras ONG consideraban que el lenguaje de la Resolución 1325 era problemático por sus referencias a la justicia transicional, al posconflicto y a los procesos de consolidación de la paz. Como no querían participar en la retórica posconflicto, decidieron entonces no utilizar el contenido de la resolución de manera significativa. Ramírez recordó cómo tuvieron que resistir la presión proveniente de los donantes y las organizaciones internacionales (no especificó nombres) que estaban muy interesados en ver la Resolución 1325 incorporada en el discurso de las ONG.

CN-4-1998-53-ADD-2.html. Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CETFDCM/CEDAW, Organización de Naciones Unidas, Asamblea General, New York, 18 de diciembre de 1979. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>. Organización de Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, *Recomendación general No. 19, A/47/38*. Disponible http://132.247.1.49/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Organización de Estados Americanos, OEA, Belén de Pará, 9 de junio de 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>. *Penal Miguel Castro-Castro vs. Perú*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C. No. 160. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, texto del Estatuto de Roma que se distribuyó como documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los *procès-verbaux* de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigencia el 1 de julio de 2002. Disponible en: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

- 89 La Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado es una coalición colombiana de activistas y ONG de derechos de la mujer y derechos humanos. Fue establecida en 2001 con el objetivo de documentar las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario infligidas a las mujeres y las niñas en el contexto del conflicto armado colombiano. Cada año, el grupo de trabajo publica un informe que analiza y resume los principales incidentes del año. El Grupo suspendió temporalmente en 2012 la producción de informes anuales. Se espera uno nuevo para finales de 2014. Sisma ha sido parte de este grupo.

Otro aspecto interesante de la intervención escrita de Sisma fue el espacio que dedicó a la violencia sexual contra las mujeres víctimas del desplazamiento forzado interno, otra manifestación clara y contundente del crecimiento del feminismo de la gobernanza en Colombia. En octubre de 2004, este tema comenzó a tener una vida propia en el país tras el informe de Amnistía Internacional *Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados: Violencia sexual contra las mujeres en el conflicto armado*⁹⁰. Si bien es cierto que las ONG colombianas estaban siguiendo la violencia sexual en el conflicto, como se puede ver en los informes publicados desde 2001 por la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, en los que Sisma participó, el enfoque de Amnistía fue el primero de este tipo en Colombia.

Hasta entonces, las ONG de mujeres colombianas habían incluido la violencia sexual en una lista de violaciones de los derechos de las mujeres que incorporaba a veces los derechos sociales y económicos, sin otorgar a ninguna de estas una prioridad específica. En este contexto, lo que Amnistía hizo fue mucho más radical, porque al dedicar uno de sus informes solo a la violencia sexual en el conflicto armado colombiano y al tratarla como un problema aislado envió el mensaje de que esa era la violación más grave de los derechos de las mujeres en el país. Una comparación de los documentos de Sisma entre 2001 y 2004, con el informe de Sisma de 2006 sobre el desplazamiento forzado y el memorial entregado a la Corte con ocasión de la audiencia del 10 de mayo de 2007 demuestra cómo su interés en el tema de violencia sexual había crecido⁹¹. En el caso de Sisma

90 Amnistía Internacional, *Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados: violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, AMR 23/040/2004 (Londres, Amnistía Internacional, Secretariado Internacional, 13 de octubre de 2004). Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/040/2004/es/f7f1ff1d-d598-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/amr230402004es.html>

91 Corporación Sisma Mujer, *Las invisibles. Mujeres, desplazamiento y política pública. 2002-2005: informe derechos humanos de las mujeres en Colombia 2006* (Papelería Atlas E.U., Bogotá, 2006). Corporación Sisma Mujer, *Escrito de intervención en la audiencia de la Corte Constitucional del 10 de mayo de 2007*, manuscrito inédito. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Documento marco conceptual* (Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, Corporación Sisma Mujer, Alicante, Bogotá, 2001). Disponible en: http://webs.uvigo.es/pmayobre/textos/cecilia/documento_marco_conceptual.pdf. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Mujeres desplazadas: ac-*

este énfasis se hizo más claro a partir de 2007 con su publicación *Violencia sexual, el conflicto armado y la justicia en Colombia*⁹².

La preparación de Sisma para la audiencia de mayo de 2007 dio forma a la intervención posterior de la organización en el debate sobre indicadores. A partir de enero de ese mismo año, el gobierno y la Comisión de Seguimiento celebraron reuniones técnicas para reducir el número de indicadores que se habían presentado ante la Corte en diciembre de 2006 (más de 500), para llegar a un consenso en su diseño y presentar una propuesta más consolidada a la Corte. La Corte Constitucional realizó más audiencias y empezó a fallar de manera gradual sobre el tema. Por ejemplo, el 4 de mayo de 2007, la Corte aceptó algunos de los indicadores sobre el goce efectivo de los derechos a la vivienda, la salud, la educación y la alimentación, entre otros. El 7 de septiembre del mismo año, la Corte incorporó indicadores de goce efectivo de los derechos para el derecho a la vida, la libertad y la integridad. A principios del año 2008, más audiencias y reuniones técnicas se hicieron necesarias para diseñar los indicadores restantes. Adicionalmente, la Corte subrayó de nuevo que era urgente incorporar instrumentos específicos para medir el goce efectivo de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, los niños, las personas mayores, los indígenas, los afrocolombianos y las personas con discapacidad⁹³.

Claudia Mejía parece haber comprendido la importancia de este momento y decidió responder al llamado de la Corte. Sin la colaboración de la Comisión de Seguimiento o de cualquier otra coalición u ONG, Sisma presentó una intervención ante la Corte Constitucional a finales de abril de 2008. Allí,

ciones del gobierno colombiano. Disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=-j&q=observatorio%20de%20los%20derechos%20humanos%20de%20las%20mujeres%20sisma&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CFIQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwebs.uvigo.es%2Fpmayobre%2Ftextos%2Fcecilia%2Fmujeres_desplazadas_colomb.doc&ei=K-PxAUdi3Haix0QHKzIDYQC&usq=AFQjCNHM8IWtswyh5_2z3lwyUPJgnblj0w&bvm=bv.43287494,d.dmQ

92 Corporación Sisma Mujer, *Violencia sexual, conflicto armado y justicia en Colombia* (Torreblanca, Bogotá, Colombia, 2007).

93 César Rodríguez-Garavito y Diana Rodríguez-Franco, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, 221-245 (Ediciones Antropos, Bogotá, 2010).

Sisma trasladó y tradujo la perspectiva sobre la situación de las mujeres y el desplazamiento forzado que ya había tenido oportunidad de presentar ante la Corte en mayo de 2007, y propuso que se incorporara en indicadores. Todas las críticas hechas por Sisma a la propuesta de la Comisión y del gobierno se basaban en la falta del reconocimiento que los indicadores mostraban al impacto desproporcionado del desplazamiento forzado en la vida de las mujeres. Expresamente, Sisma afirmó que la desagregación de los datos por sexo no era suficiente para determinar la realidad de la vida de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, menos aún para medir el disfrute de sus derechos. De esta manera, Sisma declaró que los indicadores debían medir el goce efectivo de los derechos teniendo en cuenta la discriminación histórica de las mujeres y que, por ello, había que rastrear y medir otras situaciones y variables en adición a las propuestas por el gobierno y la Comisión de Seguimiento. Por ejemplo, Sisma planteó que los indicadores para medir el derecho a la intervención humanitaria de emergencia debía incluir, en los casos de violencia sexual, la medición de acceso a anticonceptivos, refugios transitorios y el enjuiciamiento de los perpetradores. En cuanto a los indicadores sobre el derecho a la alimentación, Sisma señaló que en circunstancias extremas las mujeres usualmente renuncian a su ración en favor de otros miembros del hogar, por lo cual el indicador debía medir el acceso a los alimentos de forma individual (en lugar de por hogar) para identificar la situación específica de las mujeres. Respecto al derecho a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad personal, Sisma abogó por una comprensión más amplia de violencia sexual de acuerdo con el Estatuto de Roma con el fin de incluir la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y la esterilización forzada, entre otros⁹⁴.

94 Corporación Sisma Mujer, *Comentarios desde la perspectiva de género a la propuesta de indicadores de la Comisión de Monitoreo y del Gobierno Nacional para mediar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada* (Corporación Sisma Mujer, Alicante, Bogotá, 2008). Disponible en: http://www.sismamujer.org/?attachment_id=553

Cuando Sisma presentó su intervención en el debate de los indicadores, la decisión de la Corte en materia de lo estudiado en la audiencia sobre mujeres celebrada el 10 de mayo de 2007 (Auto 092 de 2008) todavía no había sido publicada. Por tanto, es posible que Sisma aún no estuviera consciente del impacto que sus ideas habían tenido en el discurso de la Corte, aunque algunos activistas y defensores de los derechos humanos han dicho que esto ya se rumoraba en el medio. Es innegable que la Corte ya había llegado a una conclusión sobre la audiencia de mujeres y desplazamiento cuando decidió sobre esta serie de indicadores. El Auto 092 tiene por fecha 14 de abril de 2008 y el Auto 116 sobre estos indicadores tiene por fecha 13 de mayo de 2008.

Los mismos magistrados presidieron las audiencias sobre mujeres y desplazamiento forzado y sobre la cuestión de indicadores, y firmaron las decisiones en estos dos temas. El Auto 092 estableció (usando casi las mismas palabras que había utilizado Sisma en su escrito) que el desplazamiento forzado, y el conflicto armado en general, tenía un impacto desproporcionado en la vida de las mujeres. Por otra parte, este auto consideró *in extenso* la violencia sexual contra las mujeres en el contexto del conflicto armado y declaró que esta conducta criminal no solo tenía lugar en el conflicto armado colombiano, sino que era “habitual, extendida, sistemática e invisible”. Sisma había logrado más de lo esperado. Esto es lo que Claudia Mejía, Claudia Ramírez, Lizbeth Márquez e, incluso, Celeide Prada expresaron y lo que se podía oír en conversaciones informales para ese momento y aún hoy es posible oír. Sisma ya no era un contrapúblico más, pues había ganado un espacio y una voz en los debates celebrados en la sala de audiencias, y sus tesis habían sido reconocidas y apropiadas por la Corte Constitucional.

Lo que sucedió después es revelador de la transformación de la posición de Sisma en el debate. La discusión y la emisión de los autos 092 y 116 fue bastante cercana temporalmente y, por ello, pueden ser leídos en conjunto para comprender las cuestiones relacionadas con las mujeres y los indicadores. Mientras que la

Corte estaba presionando al gobierno para que diseñara indicadores que fueran capaces de capturar a lo que se enfrentaban las mujeres en el desplazamiento forzado, al mismo tiempo o de manera concurrente esa misma Corte estaba teniendo una audiencia sobre las mujeres en el desplazamiento interno. Así pues, el feminismo de la gobernanza encontró su camino en la Corte Constitucional. El Auto 092 se centró principalmente en la violencia sexual, las mujeres como víctimas y la discriminación permanente a la que se enfrentaban. Cada acto violento y cada falta de oportunidades que tienen que soportar las mujeres encuentran su explicación en la discriminación *histórica*. La pérdida de tierras, la falta de oportunidades de trabajo, las barreras de acceso al sistema de salud, entre otras situaciones, encuentran su explicación en la discriminación por razón de sexo. Este razonamiento implícito se encuentra en el Auto 116, ya que la Corte integró en el debate sobre indicadores instrumentos diseñados por Sisma para mostrar que el desplazamiento forzado tiene de hecho un impacto desproporcionado en las mujeres. La Corte parece suscribir el argumento de Sisma de que la desagregación por sexo no era suficiente y que era fundamental incorporar criterios por medio de los cuales fuera posible medir las necesidades específicas de las mujeres. Por tanto, la Corte decidió que la propuesta de Sisma era valiosa, y que merecía un reconocimiento y apoyo especial de la siguiente manera: (i) el gobierno podría usar el conjunto de indicadores propuestos por Sisma; (ii) en cualquier caso, Sisma podría presentar informes a la Corte sobre la base de sus indicadores; y (iii) la información recopilada por medio de indicadores de Sisma se utilizaría para evaluar el desempeño del gobierno, si el gobierno no proporcionaba otra prueba sólida que rebatiera sus hallazgos.

Los indicadores de Sisma no fueron ordenados como obligatorios, y hay dos razones, interrelacionadas, que pueden explicar el motivo de la Corte detrás de esa decisión. Primera, es probable que aunque la Corte quería fomentar la participación de la sociedad civil no quería socavar la autoridad y representación que la Comisión había adquirido a lo largo del procedimiento de segui-

miento. Ese reconocimiento había sido concedido explícitamente por la Corte y había sido ganado de manera implícita frente al gobierno y a la sociedad civil. Por tanto, introducir de repente a otro actor de la sociedad civil con el poder de controvertir al gobierno e incluso las propuestas de la Comisión planteaba un peligro real para la estabilidad del proceso. Segunda, la Corte había mantenido un plan de trabajo en el que se promovía y protegía la iniciativa del gobierno. Después de todo, la política pública es responsabilidad de este y la Corte no estaba interesada en interferir con el gobierno más de lo que ya lo había hecho. Cuando las fallas del gobierno fueron evidentes, la Corte involucró a la Comisión de Seguimiento no solo para comentar, sino también para traer una propuesta de indicadores a la mesa. El proceso se abrió más tarde a las propuestas de las ONG. Este es el punto en el que Sisma decidió participar. El conjunto final fue un producto mixto de indicadores obligatorios provenientes del gobierno y de la Comisión, filtrado mediante la intervención de la Corte Constitucional. La mezcla fue posible después de un año y medio de trabajo continuo y conjunto entre el gobierno, la Comisión y la Corte. Sisma llegó al proceso formal de adopción de los indicadores más tarde. No fue parte de las sesiones técnicas entre el Gobierno y la Comisión, y su contribución se produjo cuando el procedimiento estaba a punto de terminar. No obstante, el Tribunal quiso reconocer su participación y encontró un punto medio: la complementariedad.

CONCLUSIÓN: LO QUE SIGNIFICA ESTE *PODER*

Desde 1998, Sisma ha recorrido un camino corto y exitoso para posicionar sus principales puntos de vista jurídicos y políticos. Le tomó solo diez años transformar sus puntos de vista de contradiscursos en discursos dominantes que han influenciado la percepción que tienen las esferas públicas de la mujer y del conflicto armado. El discurso de la discriminación está presente en los medios de comunicación y en la narrativa de los indicadores. El proceso de seguimiento a la sentencia T-025/04 resultó ser el escenario ideal para Sisma para perfeccionar y avanzar en su comprensión de la discriminación contra la mujer y del papel que debe desempeñar el derecho para poner fin a esta discriminación. El trabajo que Sisma había hecho años antes encontró terreno fértil en las discusiones que tuvieron lugar ante la Corte Constitucional. Durante este proceso, Sisma logró victorias importantes que contribuyeron a la difusión de su versión del feminismo del poder: los autos 092 y 116 de 2008.

A pesar de que estos autos se basan en la misma narrativa teórica, son de un tipo muy diferente. El Auto 092 es abiertamente conceptual y le habla al público en general, a abogados, litigantes y psicólogos dentro y fuera de las agencias gubernamentales. Esto explica por qué el Auto 092 se ha convertido en una herramienta de incidencia, en un instrumento pedagógico y en un marco para organizar el debate en torno a las manifestaciones particulares de la violencia contra las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano. Por el contrario, el Auto 116 no deja al descubierto sus bases conceptuales, aparte de la narrativa sobre el goce efectivo de los derechos, e interpela a un público más restringido: los expertos sobre los indicadores. La argumentación del Auto 116 apenas está presente en los discursos comunes de los defensores y activistas, aparte del llamado general a la producción de datos pertinentes sobre mujeres. De hecho, es esencial entender el Auto 092 de 2008 para poder tener una idea clara de qué fue aceptado como indicador de goce efectivo de los derechos de las mujeres en el Auto 116. Estos dos autos

están interconectados de esta forma, porque la Corte Constitucional adoptó la posición de Sisma en ambas providencias. Sus premisas teóricas son pues idénticas y la agenda que soportan está engranada en el feminismo del poder. Sin embargo, en el largo plazo la victoria de Sisma con el Auto 116 puede ser más significativa. Los indicadores camuflan los debates conceptuales y representan hipótesis teóricas como hechos objetivos. Si Sisma logra que el gobierno utilice sus indicadores, o al menos los tenga como un parámetro para diseñarlos, el feminismo del poder no solo sería el discurso dominante, sino también una narrativa sin oposición implementada y fortalecida por medio del dispositivo de los indicadores.

Al momento de escribir este artículo, el gobierno y la Comisión aún estaban trabajando en la versión final de estos indicadores, por lo que el impacto real de la propuesta de Sisma y de la orden del Auto 116 aún no está claro⁹⁵. Sin embargo, el feminismo del poder es más fuerte que nunca en Colombia. Como se señaló anteriormente, el feminismo de la gobernanza es una categoría analítica mediante la cual es posible realizar un seguimiento de qué tipo de feminismo está al mando en el ámbito internacional y de cuáles son las posibles consecuencias de esa autoridad. El feminismo de la gobernanza ayuda a entender la influencia real que la teoría feminista tuvo y ha tenido en la formación del Derecho Internacional. Como se muestra en este trabajo, el feminismo de la gobernanza contribuyó a delinear la historia de cómo una ONG de mujeres colombianas posicionó una teoría feminista en particular en el ámbito colombiano y a identificar sus relaciones con el feminismo la gobernanza en el ámbito internacional. La influencia del feminismo del poder ha sido palpable desde que la Recomendación General No. 19, emitida por el Comité de la CEDAW, introdujo el tema de la violencia contra las mujeres en la agenda internacional. Mediante esta interpretación, la CEDAW

95 Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, *Respuesta a la escritura oficial de información presentada por Lina María Céspedes-Báez el 15 de febrero de 2013, enviada por Claudia Alejandra Gélvez-Ramírez, el 1 de marzo de 2013, coordinadora del grupo de proyectos especiales.*

se distanció de sus bases de creación, que estaban ligadas a la búsqueda de la igualdad en materia de derechos y a preocupaciones relacionadas con el desarrollo económico⁹⁶.

Sisma Mujer aprovechó el ímpetu que el discurso del desplazamiento forzado tenía en Colombia y tradujo el feminismo de la gobernanza internacional para hacerlo encajar en esa narrativa y así avanzar en su agenda. Esta traducción no era una transcripción automática de lo que circulaba en el discurso internacional, sino un esfuerzo consciente de utilizar solo lo que era pertinente a su causa. Esta es la razón por la que Sisma abogó por una comprensión de género de los Principios Rectores utilizando la Recomendación general No. 19 y mostró resistencia a usar las resoluciones del Consejo de Seguridad en sus argumentos. La redacción de estas resoluciones, con su énfasis en la construcción de paz, posconflicto y justicia transicional no servía al propósito de enfatizar que el país estaba en medio de un conflicto armado y que las mujeres eran víctimas de una discriminación histórica debido a su sexo. Sisma adoptó esta posición a pesar de que significaba renunciar a la narrativa de la Resolución 1325, en la que la agencia de la mujer era reafirmada y se mitigaba el enfoque exclusivo en la victimización. La intervención de Sisma en el debate jurídico y político sobre el desplazamiento forzado y los indicadores le dio más trascendencia a su agenda. La Corte Constitucional transformó su contradiscurso en un discurso dominante que ha influenciado la manera en que el público en general y los expertos han abordado el tema desde que se emitieron los Autos 092 y 116 de 2008.

Enmarcar la situación de las mujeres desplazadas y de las mujeres en conflicto colombiano en este contexto tiene consecuencias positivas y negativas. Es importante señalar que estas últimas no siempre son deliberadas, como ocurrió en este caso, sino que a menudo se derivan de los efectos secundarios no deseados de ciertas opciones teóricas y/o de la apropiación

96 Sally E. Merry, *Gender Violence: A Cultural Perspective*, 74 (Wiley-Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts, Oxford, 2009).

y traducción de las demandas de la sociedad civil por parte de las agencias gubernamentales. Después de todo, cada vez que una teoría se delinea en el papel es imposible prever todos los efectos, éxitos y desventajas que tendrá. Identificar el lado no tan brillante del feminismo del poder en Colombia no significa dictar una sentencia condenatoria sobre Sisma u otras organizaciones no gubernamentales o sobre los defensores que han contribuido a la promoción de ese discurso. Por el contrario, este tipo de evaluación solo busca continuar el debate y preguntarles a las feministas del poder si están tomando en cuenta todos los factores que contribuyen a la discriminación contra las mujeres.

Este análisis también pone de relieve cómo Sisma tradujo su versión del conflicto armado desde el feminismo del poder en los indicadores y cómo la Corte Constitucional los aceptó como complementarios. Dada la percepción de objetividad que promueven los indicadores, es esencial cuestionarse sobre lo que esos indicadores van a medir si son implementados por el gobierno o si se utilizan como parámetros para diseñar sus propios indicadores, y cómo esa información en particular va a contribuir a abordar la discriminación contra la mujer.

Por el lado positivo, es justo destacar que el debate sobre los derechos de las mujeres es más intenso que nunca en Colombia y que un público fuerte como la Corte Constitucional ha tomado el liderazgo en este tema. También es importante para una organización no gubernamental lograr este grado de influencia, en especial en un país donde los debates abiertos sobre el bien público son escasos y están constantemente amenazados. Sin embargo, la posición de Sisma y, por tanto, la posición de la Corte Constitucional, están atrapadas en el discurso de reconocimiento y no tienen en cuenta la urgencia de la redistribución⁹⁷. Cada diferencia de trato y todas las desventajas que enfrentan las mujeres se deben a su identificación como mujeres. Por tan-

97 Nancy Fraser, *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época "postsocialista"*, en *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Capítulo I, *Redistribución y reconocimiento*, 17-94 (Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf>

to, el reconocimiento de los derechos especiales y las acciones afirmativas deben poner fin al trato desigual que sufren. En este contexto, reforzar la condición de la mujer mediante la victimización parece por tanto una estrategia razonable, ya que las mujeres como grupo sufren discriminación por razón de su sexo. No obstante, el reconocimiento como objetivo principal amenaza el reduccionismo: toda diferencia de trato entre hombres y mujeres se debe a la dominación estructural de los hombres sobre las mujeres, no al sistema económico o político, por ejemplo. Desde este punto de vista, las intervenciones profundas en la economía no son necesarias mientras los Estados pongan en marcha algunas acciones afirmativas para las mujeres. Lo mismo aplica a la política y otras áreas relevantes. Además, el reconocimiento sin una política clara de redistribución refuerza una visión limitada y dependiente de la mujer, siempre necesitada de ayuda y siempre pidiendo algo más⁹⁸.

Actualmente, los indicadores para medir el bienestar de la mujer y el goce efectivo de sus derechos en el contexto del conflicto armado son reduccionistas. Es cierto que al menos en el corto plazo van a contribuir a la producción de datos sobre las mujeres en el contexto del conflicto armado y a hacer visible el déficit en la protección y la observancia de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado interno. Sin embargo, su implementación fortalecerá la representación de las mujeres como víctimas, en lugar de promover sus intereses en el largo plazo. Esto no quiere decir que el éxito de Sisma no tenga sentido o que su ilustración de lo que les está sucediendo a las mujeres en el conflicto sea inexacta. Más bien, indica que la imagen que transmite es incompleta y que a veces falla en la identificación de otras causas estructurales y no estructurales de la violencia contra las mujeres, como el modelo económico, la organización de la familia y la distribución de bienes culturales,

98 Nancy Fraser, ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”, en *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Capítulo I, *Redistribución y reconocimiento*, 17-94 (Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf>

entre otras. Esto en sí no constituye un problema, ya que cada elección teórica deja atrás otras teorías adecuadas y plausibles. Sin embargo, cuando las teorías se traducen en indicadores, la posibilidad de hacer el seguimiento de sus pros y sus contras se reduce al mínimo, y los espacios para su debate y deliberación tienden a desaparecer. De esta manera, lo que podría ser la gran victoria de Sisma, la traducción de sus tesis en indicadores aprobados por el gobierno, en últimas, podría representar su gran derrota: perder, al menos por un tiempo significativo, la posibilidad de crear, ajustar y actualizar el discurso feminista dominante capturado por medio de los indicadores.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Charlesworth, Hilary & Chinkin, Christine M., *The Boundaries of International Law: A Feminist Analysis* (Melland Schill Studies in International Law Series, Juris Pub., Manchester University Press, New York, 2000).
- Corporación Sisma Mujer, *Las invisibles. Mujeres, desplazamiento y política pública. 2002-2005: informe derechos humanos de las mujeres en Colombia 2006* (Papelería Atlas E.U., Bogotá, 2006).
- Corporación Sisma Mujer, *Violencia sexual, conflicto armado y justicia en Colombia* (Torreblanca, Bogotá, Colombia, 2007).
- Fraser, Nancy, ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”, en *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Capítulo I, *Redistribución y reconocimiento*, 17-94 (Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf>
- Fraser, Nancy, *Pensando de nuevo la esfera pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes*, en *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Capítulo II, *Esferas públicas, genealogías y órdenes simbólicos*, 95-228 (Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf>
- Fraser, Nancy, *Transnationalizing the Public Sphere: On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Postwestphalian World*, en *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, 76-99 (Columbia University Press, New York, 2009).
- Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991).
- Halley, Janet, *Split Decisions: How and Why to Take a Break from Feminism* (Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2006).
- Lang, Sabine, *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere* (Cambridge University Press, New York, 2012). Disponible en: <http://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid=CBO9781139177146>
- Lemaitre-Ripoll, Julieta, *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales* (Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2009). Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/images/stories/pdf/lemaitrederechoconjuro.pdf>
- Luna, Lola, *El sujeto sufragista. Feminismo y feminidad en Colombia, 1930-1957* (Centro de Estudios de Género, Universidad del Valle, La Manzana de la Discordia, Cali, 2004).

- MacKinnon, Catharine, *Toward a Feminist Theory of the State* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1991).
- Merry, Sally E., *Gender Violence: A Cultural Perspective* (Wiley-Blackwell Publishing, Malden, Massachusetts, Oxford, 2009).
- Rodríguez-Garavito, César & Rodríguez-Franco, Diana, *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia* (Ediciones Antropos, Bogotá, 2010).
- Roth, Françoise; Guberek, Tamy & Green, Amelia Hoover, *Using Quantitative Data to Assess Conflict-Related Sexual Violence in Colombia: Challenges and Opportunities* (Corporación Punto de Vista, Benetech Technology Serving Humanity, Bogotá, 2011). Disponible en: https://hrdag.org/content/colombia/SV-report_2011-04-26.pdf
- Velásquez C., Fabio E., coord., *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión política en municipios colombianos* (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, GMBH, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2009). Disponible en: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib-2010/gtz2010-0038es-gestion-publica-municipio.pdf>
- Vidal-López, Roberto Carlos, *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo* (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).
- Wills-Obregón, María Emma, *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia. 1970-2000* (Editorial Norma, Bogotá, 2007).

Contribución en obras colectivas

- Ávila-Martínez, Ariel Fernando, *Injerencia política de los grupos armados ilegales*, en *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, 79-213 (Claudia López-Hernández, ed., Random House Mondadori, Bogotá, 2010).
- Engle, Karen & Lottmann, Annelies, *The Force of Shame*, en *Rethinking Rape Law: International and Comparative Perspectives*, 76-91 (Clare McGlynn & Vanessa Munro, eds., Routledge, Abingdon, Oxon, United Kingdom, 2010).
- López-Hernández, Claudia, *La refundación de la patria. De la teoría a la evidencia*, en *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, 29-78 (Claudia López-Hernández, ed., Random House Mondadori, Bogotá, 2010).
- Pécaut, Daniel, *Guerra, proceso de paz y polarización política*, en *Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, 73-102 (Gonzalo Sánchez & Eric Lair, eds., Editorial Norma, Bogotá, 2004).
- Rodríguez-Garavito, César & Rodríguez-Franco, Diana, *El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)*, en *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, 14-35 (César Rodríguez-Garavito, coord., Ediciones

- Uniandes, Bogotá, 2010).
- Romero, Mauricio, *Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia*, en *Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, 335-377 (Gonzalo Sánchez & Eric Lair, eds., Editorial Norma, Bogotá, 2004).
- Scheppele, Kim Lane, *Democracy by Judiciary (Or Why Courts Can Sometimes Be More Democratic than Parliaments)*, en *Rethinking the Rule of Law After Communism*, 22-60 (Adam Czarnota, Martin Krygier & Wojciech Sadurski, eds., Central European University Press, Hungary, 2005). Versión previa disponible en: <http://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/ScheppelePaper.pdf>
- Uprimny-Yepes, Rodrigo & Sánchez, Nelson Camilo, *Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional Colombiana*, en *La medición de derechos en las políticas sociales*, 295-327 (Victor Abramovich & Laura Pautassi, comps., Editores del Puerto, Buenos Aires, 2010).
- Urueña, René, *Internally Displaced Population in Colombia: A Case Study on the Domestic Aspects of Indicators as Technologies of Global Governance*, en *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, 249-280 (Kevin Davis, Angelina Fisher, Benedict Kingsbury & Sally E. Merry eds., Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2282812
- Urueña, René, *Indicators and the Law: A Case Study of the Rule of Law Index*, in *The Quiet Power of Indicators. Measuring Governance, Corruption, and the Rule of Law* (Sally Engle Merry, Kevin Davis y Benedict Kingsbury, Cambridge University Press, 2015). Available at: <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/law/socio-legal-studies/quiet-power-indicators-measuring-governance-corruption-and-rule-law>

Revistas

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, *Víctimas emergentes, desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008*, 75 CODHES Informa. Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 1-15 (22 de abril de 2009). Disponible en: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/B2D_codhes_informa_no.75_-_Victimas_emergentes.__22_abril_2009.pdf
- Davis, Kevin E.; Kingsbury, Benedict & Merry, Sally E., *Indicators as a Technology of Global Governance*, 46 *Law and Society Review*, 1, 71-104 (2012).
- González, Charity Coker, *Agitating for their Rights: The Colombian Women's Movement, 1930-1957*, 69 *Pacific Historical Review*, 4, 689-706 (2000).
- Halley, Janet, *Rape in Berlin: Reconsidering the Criminalisation of Rape in the International Law of Armed Conflict*, 9 *Melbourne Journal of International Law*, 78-124 (2008). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/faculty/jhalley/cv/Rape.in.Berlin.pdf>

- Halley, Janet, *Rape at Rome: Feminist Interventions in the Criminalization of Sex-Related Violence in Positive International Criminal Law*, 30 *Michigan Journal of International Law*, 1, 1-123 (2009). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/faculty/jhalley/cv/Rape.at.Rome.pdf>
- Halley, Janet; Kotiswaran, Prabha; Shamir, Hila & Thomas, Chantal, *From the International to the Local in Feminist Legal Responses to Rape, Prostitution/ Sex Work, and Sex Trafficking: Four Studies in Contemporary Governance Feminism*, 29 *Harvard Journal of Law and Gender*, 2, 335-423 (2006). Disponible en: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlg/vol292/halley.pdf>
- Merry, Sally E., *Measuring the World. Indicators, Human Rights, and Global Governance*, 52 *Current Anthropology*, Supplement 3, S83-S93 (2011). Disponible en: [https://www.law.berkeley.edu/files/csrls/Merry_-_Measuring_the_World\(2\).pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/csrls/Merry_-_Measuring_the_World(2).pdf)
- Otto, Dianne, *Power and Danger: Feminist Engagement with International Law through the UN Security Council*, 32 *The Australian Feminist Law Journal*, 97-121 (2012). Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1576225
- Scheppele, Kim Lane, *Parliamentary Supplements (Or Why Democracies Need More than Parliaments)*, 89 *Boston University Law Review*, 795-826 (2009). Disponible en: <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/bulr/volume89n2/documents/SCHEPPELE.pdf>
- Wills-Obregón, María Emma & Cardozo-García, Florentina, *Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006)*, 71 *Revista Colombia Internacional*, 127-149 (2010). Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/498/view.php>

Working papers

- Ratha, Dilip & Shaw, William, *South-South Migration and Remittances. Development Prospects Group World Bank* (The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, World Bank Working Paper No. 2007/102, 2007). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf>

Tratados internacionales

- Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEFDCM/CEDAW, Organización de Naciones Unidas, Asamblea General, New York, 18 de diciembre de 1979. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Organización de Estados Americanos, OEA, Belén de Pará, 9 de junio de 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, texto del Estatuto de Roma que se distribuyó como documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los *procès-verbaux* de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigencia el 1 de julio de 2002. Disponible en: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Jurisprudencia y normatividad colombiana

Colombia, Decreto 2820 de 1974, por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones, 34.249 *Diario Oficial*, 4 de febrero de 1975. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2820_1974.htm

Colombia, Ley 28 de 1932, sobre reformas civiles (régimen patrimonial en el matrimonio). 22.139 *Diario Oficial*, 17 de noviembre de 1932. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0028_1932.htm

Colombia, Ley 51 de 1981, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980. 35.794 *Diario Oficial*, 7 de julio de 1981. Disponible en: <http://www.dhcolombia.info/spip.php?article1153>

Colombia, Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, 43.091 *Diario Oficial*, 24 de julio de 1997. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc_ant/ley_0387_1997.htm

Corte Constitucional, Auto 109/07, 4 de mayo de 2007. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2007/A109-07.htm>

Corte Constitucional, Auto 092/08, 14 de abril de 2008. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm>

Corte Constitucional, Auto 116/08, 13 de mayo de 2008. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A116-08.htm>

Corte Constitucional, Sentencia SU-1150/00, 30 de agosto de 2000. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/su1150-00.htm>

Corte Constitucional, Sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004. Magistrado ponente

Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>, anexos disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Anexos.php>

Casos de la cidh

Penal Miguel Castro-Castro vs. Perú. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C. No. 160. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf

Documentos, informes, reportes

Amnistía Internacional, *Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados: violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, AMR 23/040/2004 (Londres, Amnistía Internacional, Secretariado Internacional, 13 de octubre de 2004). Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/040/2004/es/f7f1ff1d-d598-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/amr230402004es.html>

Bakewell, Oliver, *South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences* (United Nations Development Programme, UNDP, Human Development, Research Paper 2009/07, 2009). Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2009_07.pdf

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *III encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada 2010. Resumen de resultados preliminares en materia de bienes rurales* (Bogotá, octubre de 2010). Disponible en: http://www.viva.org.co/pdfs/III_enc_poblacion_desplazada_18_10_10.pdf

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *III informe de verificación sobre cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento* (Bogotá, diciembre de 2010). Disponible en: <http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2011/01/iii-informe-de-verificacic3b3n-cs-2010.pdf>

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *VII informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento* (Bogotá, 20 de octubre de 2008). Disponible en: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2492.pdf?view=1

Comisión Europea, *Colombia. Documento de estrategia de país* (2002). Disponible en: http://eeas.europa.eu/colombia/csp/02_06_en.pdf

Consejo de Política Económica y Social, CONPES, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, *Conpes 2804 de 1995, Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/46d57e112.html>

- Consejo de Política Económica y Social, CONPES, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, *Conpes 2924 de 1997, Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/46d57efa2.html>
- Corporación Sisma Mujer, *Comentarios desde la perspectiva de género a la propuesta de indicadores de la Comisión de Monitoreo y del Gobierno Nacional para mediar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada* (Corporación Sisma Mujer, Alicante, Bogotá, 2008). Disponible en: http://www.sismamujer.org/?attachment_id=553
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP, *Respuesta a la escritura oficial de información presentada por Lina María Céspedes-Báez el 15 de febrero de 2013, enviada por Claudia Alejandra Gélvez-Ramírez, el 1 de marzo de 2013, coordinadora del grupo de proyectos especiales*.
- International Organization for Migration, IOM, *World Migration Report 2005. Costs and Benefits from International Migration* (International Organization for Migration, IOM, Geneva, 2005). Disponible en: http://publications.iom.int/bookstore/free/wmr_2005.pdf, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/wmr_sec03.pdf
- Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Documento marco conceptual* (Confluencia Nacional de Redes de Mujeres, Corporación Sisma Mujer, Alicante, Bogotá, 2001). Disponible en: http://webs.uvigo.es/pmayobre/textos/cecilia/documento_marco_conceptual.pdf
- Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano*. Disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=observatorio%20de%20los%20derechos%20humanos%20de%20las%20mujeres%20sisma&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CFIQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwebs.uvigo.es%2Fpmayobre%2Ftextos%2Fcecilia%2Fmujeres_desplazadas_colomb.doc&ei=KPxAUdi3H aix0QHKzIDYCQ&usg=AFQjCNHM8IWtswyh5_2z3lwyUPJgnblj0w&bv m=bv.43287494,d.dmQ
- Organización de Naciones Unidas, Asamblea General, 60/1. *Documento final de la cumbre mundial 2005, A/RES/60/1*. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478627832>
- Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del representante especial del Secretario General, Sr. Francis Deng, presentado en cumplimiento de la resolución 1993/195 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Estudio de casos de desplazamiento: Colombia* (3 de octubre de 1994) *E/CN.4/1995/50/Add.1*. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1995-50-ADD-1.html>
- Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Principios Rectores de los desplazamientos internos*, *E/CN.4/1998/53/Add.2* (11 de febrero de 1998). Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>

- Organización de Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, *Recomendación general No. 19, A/47/38*. Disponible http://132.247.1.49/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf
- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1325, S/RES/1325* (2000). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement>
- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1820, S/RES/1820* (2008). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/391/47/PDF/N0839147.pdf?OpenElement>
- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1888, S/RES/1888* (2009). Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888(2009))
- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1889, S/RES/1889* (2009). Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1889\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1889(2009))
- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 1960, S/RES/1960* (2010). Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1960\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1960(2010))
- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Resolución 2106, S/RES/2106* (2013). Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2106\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2106(2013))
- Procuraduría General de la Nación, Consultoría para la evaluación y seguimiento a las políticas públicas y programas de atención integral, prevención, promoción y protección de los derechos de las mujeres víctimas de la violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano, reporte sin publicar.

Sitios web

- Corporación Sisma Mujer, *Quiénes somos*. Disponible en: <http://www.sismamujer.org/qui%C3%A9nes-somos>
- Red Nacional de Mujeres, *Quiénes somos*. Disponible en: <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/quienes-somos-red-nacional-de-mujeres>

Entrevistas

- Entrevista por Skype con Celeide Prada, 28 de febrero de 2013.
- Entrevista por Skype con Claudia Mejía-Duque, 26 de febrero de 2013.
- Entrevista por Skype con Claudia Ramírez, 6 de marzo de 2013.
- Entrevista por Skype con María Emma Wills, 15 de febrero de 2013.
- Entrevista por Skype con Lizbeth Márquez, 25 de febrero de 2013.
- Entrevista por Skype con Olga Amparo Sánchez, 1 de julio de 2013.

Manuscrito inédito

Corporación Sisma Mujer, *Escrito de intervención en la audiencia de la Corte Constitucional del 10 de mayo de 2007*, manuscrito inédito.