

EN BUSCA DE LA COMUNIDAD AFROCOLOMBIANA: UNA PROPUESTA PARA LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

**IN SEARCH OF THE AFRO-COLOMBIAN COMMUNITY: A PROPOSITION FOR
THE SPECIAL CONSTITUENCY IN THE HOUSE OF REPRESENTATIVES**

Ana Carolina Osorio

Abogada

Especializada en Derecho Administrativo

Magíster en Ciencia política

Registraduría Nacional del Estado Civil

Resumen

Las críticas que ha enfrentado la circunscripción especial de comunidades afrocolombianas en la Cámara de Representantes ameritan reformas legales y estrategias de movilización que construyan un voto identitario. La captura por la política tradicional, el incentivo perverso de la personería jurídica a las organizaciones que logran las curules, el bajo desempeño legislativo de los congresistas en favor de la población y las dificultades de coordinación política son algunos de los problemas que debe resolver la comunidad para justificar la acción afirmativa que le asegura dos representantes a la Cámara en el Congreso de la República. A partir de la revisión de la literatura, la ley y la jurisprudencia sobre el tema, del análisis de los resultados electorales de la circunscripción y de entrevistas a líderes destacados dentro de la comunidad, se concluye con una propuesta de diseño institucional para las curules de las comunidades afrocolombianas que, primero, reconozca el derecho de postulación de candidatos a todas las organizaciones que la ley permite constituir alrededor de la causa afro, segundo, promueva alianzas entre las organizaciones, a través de la conformación de ternas de candidatos o de mecanismos de participación que permitan a los miembros de la comunidad conocer previamente a los postulados, tercero, modifique el tarjetón, asegurando uno exclusivo para la circunscripción, y finalmente, que extienda el umbral del 3% de la votación válida que se exige para las elecciones al Senado de la República, tanto para obtener las curules como para volverse partidos políticos.

Palabras Clave

Afrodescendientes, derechos civiles, elecciones, grupos étnicos, igualdad de oportunidades.

Abstract

The criticism that the special constituency of Afro-Colombian communities has faced in the House of Representatives merits legal reforms and mobilization strategies that build an identity vote. The capture by traditional politics, the perverse incentive of legal status as political parties for the organizations that win seats, the poor legislative performance of the congressmen in favor of the population, and the difficulties for political coordination are some of the problems that the community must solve in order to justify this affirmative action. Based on the review of the literature, the law and jurisprudence on the subject, the analysis of the electoral results of the constituency and interviews with prominent leaders within the community, this research is concluded with a proposal of institutional design for the seats of Afro-Colombian communities that, first, recognizes the right of nomination of candidates to all organizations that the law allows to establish around the Afro cause, second, promotes alliances between organizations through shortlists of candidates or participation mechanisms that allow community members to previously know the candidates, third, modifies the ballot, ensuring an exclusive one for the constituency, and finally, extends the threshold of 3% of the valid votes required for elections to the Senate, both to obtain seats and to become political parties.

Key words

Civil and political rights, elections, equal opportunities, ethnic groups, people of African descent.

Introducción

La orientación pluralista y participativa de la Constitución Política de Colombia de 1991 produjo una serie de medidas de discriminación positiva en favor de las minorías. En una de ellas, desde su texto original la Constitución se orientó a establecer circunscripciones especiales en el Congreso de la República a favor de los grupos étnicos. En particular, los afrocolombianos tienen derecho a dos curules en la Cámara de Representantes, que se eligen en circunscripción nacional, es decir, la votación proviene de ciudadanos de todo el país.

Desde la primera elección en 1994, esta acción afirmativa ha sido objeto de cuestionamientos en cuanto a la verdadera representatividad de los congresistas elegidos en la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes, considerando la baja votación que en general han obtenido los candidatos, el surgimiento de organizaciones políticas “de papel” que se convierten en partidos

políticos con personería jurídica, la intrusión de los partidos tradicionales, el alto nivel del voto en blanco, la falta de constatación del trabajo de los elegidos con las comunidades y la escasa expedición de leyes que las beneficien de manera directa como minoría étnica.

El análisis de estos factores hasta las últimas elecciones del Congreso de 2018 conduce, a su turno, a identificar importantes rasgos distintivos que son objeto de controversia al interior de las propias comunidades y que afectan su movilización, en cuanto a su denominación -negros, afrodescendientes, afrocolombianos-, los intereses y discursos que defienden -propiedad colectiva de la tierra, igualdad racial y social, cultura y tradiciones-, su relación con el territorio -grupos urbanos o rurales- y en general, disputas en cuanto al lugar político desde el cual es legítimo realizar al Estado las demandas que pueden hacer como una población con protección constitucional reforzada.

Esta problemática ha tenido respuestas parciales desde los jueces, quienes, en su intento de identificar a la comunidad beneficiaria de esta acción afirmativa, han producido el efecto presuntamente involuntario de excluir a los integrantes de la comunidad en las ciudades, que son la mayoría, así como a todo tipo de asociaciones alrededor de la causa afro que se pueden conformar según el ordenamiento jurídico colombiano y que se encuentran por fuera del área rural propia de los consejos comunitarios.

Las discusiones jurídicas han distraído la atención de un problema mayor, que radica en la debilidad de la movilización política de los afrocolombianos y la subutilización de la acción afirmativa frente a las necesidades de todos los ciudadanos que conforman esta comunidad étnica.

El propósito del presente artículo es proponer un diseño institucional que conserve las curules fijas y mantenga la circunscripción nacional, reconociendo los distintos tipos de organizaciones que ya dispone la ley, reforzando los requisitos y calidades para ser candidato y para ejercer el derecho de postulación, replanteando la adquisición de personería jurídica para las organizaciones que inscriben a los ganadores, y reconsiderando el sistema de distribución de estas curules.

Metodología

El presente artículo profundiza en los datos y extiende las conclusiones presentadas en la tesis de maestría realizada por la autora en el año 2018. En esta oportunidad, la investigación fue complementada y enriquecida con literatura sobre políticas de etnicidad, y con datos estadísticos

adicionales y actualizados sobre la participación política de la comunidad afrocolombiana en la circunscripción especial del Congreso de la República y sobre su presencia demográfica en el país, a partir de las bases de datos oficiales y públicas de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y de los resultados del censo nacional de 2018 (DANE, 2020), respectivamente.

Las entrevistas fueron realizadas durante el año 2018 en Barranquilla, Bogotá, Cartagena y Mahates (San Basilio de Palenque), considerando la participación de los entrevistados en procesos organizados en torno a la causa afro y su notoriedad en la comunidad.

Este artículo siguió un modelo descriptivo y explicativo, de una parte, para establecer las formas en que se manifiesta el fenómeno de la participación política de la población afrocolombiana, especialmente frente a las votaciones para la circunscripción especial y de otra, para establecer relaciones entre los conceptos abordados y los eventos políticos advertidos, con el fin de intentar encontrar las causas de la problemática identificada.

Evolución del sujeto político afrocolombiano

Los antecedentes históricos de la comunidad afro en Colombia definieron la manera en que el Estado incorporaría al ordenamiento jurídico sus obligaciones hacia sus miembros. Las vejaciones a las que fueron sometidos los negros importados del continente africano a las colonias de América Latina, su tránsito hacia la libertad y su lucha por alcanzar una verdadera igualdad ante la ley y la sociedad, fueron factores que determinaron el catálogo de garantías, derechos y herramientas jurídicas para la interlocución institucional.

Del trasegar desde la colonia hasta la Constitución de 1991, es necesario recordar que la esclavitud en nuestro país solo fue abolida hasta 1851, bajo el gobierno del presidente José Hilario López, es decir, habiendo pasado 40 años desde la independencia. En Colombia, siguiendo la tendencia de América Latina, los negros fueron tenidos en cuenta de forma general en la futura nación, y con la ayuda de la Iglesia Católica, su proceso de integración a las sociedades fue menos traumático que en Estados Unidos (Wade, 1997). Sin embargo, las condiciones de marginalidad y las altas tasas de analfabetismo con que esta población llegó a la República contribuyeron a su exclusión del proceso de construcción del Estado colombiano y de las decisiones políticas que se tomaban desde la capital del país (Ramos, 2006; Almario, 2013).

Los primeros brotes de liderazgo afro surgieron al interior del partido Liberal en la década de 1920, principalmente en el Chocó, el norte del Cauca y Buenaventura. Su primer triunfo electoral fue una curul en el Concejo de Puerto Tejada, Cauca, en 1929. Más adelante, la adopción de la cédula de ciudadanía y el sufragio universal en 1932 amplió considerablemente el involucramiento político de esta población. Paralelamente, dentro de los partidos políticos tradicionales crecía la participación de estudiantes hombres de Medellín, Chocó, Buenaventura y Cali, quienes lograron profesionalizarse primero entre los negros del país (Hurtado, 2004; Agudelo, 2005).

De esta manera, se conformaba un sector de negros y mulatos con algún poder económico y liderazgo social que obtuvo visibilidad, desplazando a los blancos y mestizos del ejercicio del poder político y administrativo de las regiones con mayoría de población negra, principalmente con las banderas del partido Liberal, aunque también hubo liderazgos de izquierda regionalista, como el conducido por Diego Luis Córdoba (1907-1964) en los años 30 y 40 del siglo XX (Paschel, 2016).

En los años 60, la Iglesia Católica apoyó la creación de procesos populares en el Pacífico colombiano contra la discriminación racial, entró en vigencia la legislación que declaró la zona de reserva forestal del Pacífico, y llegó al país la influencia de las luchas por los derechos civiles de los negros en Estados Unidos y los movimientos anticolonialistas en África. De esta época se destacan las iniciativas y procesos liderados por Manuel Zapata Olivella y Juan de Dios Mosquera, quienes estuvieron entre los primeros en organizarse alrededor de la identidad racial, resaltar la contribución de los negros a la sociedad colombiana, luchar contra la injusticia histórica, difundir el valor de su etnicidad y el conocimiento de su cultura, reclamar medidas administrativas de protección y reparación (Paschel, 2016).

Con la apertura de un campo político etno-racial global en los ochentas y noventas, activistas mayoritariamente de base rural (campesinos y mineros del Pacífico) se incorporaron al movimiento preconstituyente, siguiendo el ejemplo de los indígenas. Debido a los desacuerdos entre jóvenes activistas y Juan de Dios Mosquera, la demanda central que la comunidad llevó a la Constituyente fue liderada por campesinos negros, interesados en obtener la propiedad de la tierra colectiva y defender su cosmovisión del ambiente. Así nacieron las comunidades eclesiales de base a lo largo de la Cuenca del Pacífico, nuevamente auspiciadas por la Iglesia (Oslander, 2016; Paschel, 2016).

Como los movimientos de negritudes no llegaron a un acuerdo sobre la forma de elegir a sus representantes ante la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), aquellos tuvieron una representación indirecta a través de Francisco Rojas Birry, representante de los indígenas. Desde

la Comisión Primera de la ANC, encargada de los temas relativos a derechos fundamentales, principios constitucionales, participación democrática y elecciones, Rojas Birry abogó por la preservación de la propia cultura, los dialectos y la propiedad comunitaria.

Paralelamente, la comunidad negra organizada en las ciudades, principalmente en Chocó y Bogotá, realizó movilizaciones, manifestaciones y adoptó vías de hecho para visibilizar la reivindicación de la población y llamar la atención del Gobierno Nacional sobre sus necesidades. Es el caso de las tomas del INCORA, la Catedral de Quibdó y la Embajada de Haití en 1991.

Con la Ley 70 de 1993 surgió el Proceso de Comunidades Negras (PCN), fundado y liderado por jóvenes profesionales, en su mayoría de Buenaventura, Tumaco, Guapi, norte del Cauca y Cartagena. Sus instancias de coordinación fueron los palenques conformados en torno a los ríos del Pacífico, el norte del Cauca y la Costa Caribe. El PCN defendía una visión cultural propia y alternativa de la sociedad, su relación con el territorio, y sus formas tradicionales de producción y organización social.

Fue en esta coyuntura que se eligieron en 1994 los primeros congresistas de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes, Zulia Mena y Agustín Valencia, quienes representaron dos grupos distintos dentro de la misma comunidad: uno, que apoyó a Mena, aspiraba a que la circunscripción representará exclusivamente a los movimientos articulados alrededor de las reivindicaciones sociales afrocolombianas, y otro, el de Valencia, consideraba que la circunscripción debía representar a la comunidad negra en general (CEDAE, 2018).

A partir de ahí, en términos políticos, el movimiento afro ha tenido un papel deslucido, con una representatividad altamente cuestionada y sin líderes nacionales visibles, salvo Piedad Córdoba, cuya agenda no se agota ni se centra en la reivindicación afro.

Con estas dinámicas, la propia comunidad ha contribuido a la construcción legal del sujeto político afrocolombiano: un sujeto rural, apartado, vulnerable, pobre, dependiente de la asistencia estatal para su bienestar y, en últimas, en condiciones ideales para ser víctima de la corrupción electoral.

Un ejemplo concreto de esa visión se encuentra, precisamente, en la circunscripción especial de la Cámara de Representantes que es objeto de este artículo. En este sentido, actualmente sólo las organizaciones raizales de San Andrés y Providencia y los consejos comunitarios constituidos

en las zonas rurales a lo largo del país pueden inscribir candidatos, debido a que el Consejo de Estado (2016), la Corte Constitucional (2015) y el Consejo Nacional Electoral (2017) coinciden en no dar legitimación a las organizaciones de base que funcionan en las ciudades por considerar que no representan a las comunidades afrodescendientes, a pesar de estar inscritas en el registro que lleva el Ministerio del Interior, como lo exige la ley (Ley 649, 2001, art.3) para inscribir candidatos a dichas curules. Adicionalmente, en 2015 se reformó la Constitución para adicionar a la circunscripción territorial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina un representante por la comunidad raizal, cuyas instancias de participación, de hecho, figuran en el registro del Ministerio del Interior bajo el rótulo de organizaciones de base.

De esta forma, una consecuencia aparentemente involuntaria de la connotación rural del sujeto afrocolombiano que tienen la ley y las instituciones colombianas es la privación del ejercicio del derecho fundamental a la participación política a los miembros de estas comunidades en la ciudad, quienes, de hecho, conforman la mayoría tanto en términos demográficos como de registros de procesos organizados ante el Estado.

1. Construcción del concepto de comunidad afrocolombiana

Las minorías étnicas se caracterizan paradójicamente por su heterogeneidad, pues a pesar de caber en un mismo grupo, entre ellas responden a rasgos distintivos que son en igual medida objeto de protección y preservación. Echeverry y Villamizar (2018) advierten que las cuotas y asientos reservados en las corporaciones públicas generan esencialismos en los grupos minoritarios y los categorizan a todos dentro de un mismo “paquete”.

En el caso del grupo étnico que nos atañe, desde la ley se utilizan distintos términos para referirse al mismo. La Constitución Política se refirió en el artículo 55 transitorio a las “comunidades negras del Pacífico y otras zonas del país en similares condiciones” como el sujeto titular del derecho a la propiedad colectiva que desarrollaría la Ley 70 de 1993. A su turno, el artículo 176 de la Constitución, desde la reforma de 2015 (Acto Legislativo 02), acude al concepto de “comunidades afrodescendientes” para identificar al titular de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes. Por su parte, para efectos del registro ante el Ministerio del Interior,

1. Esta legislación recogió el concepto de comunidades negras, incluso para efectos de definir la titularidad de las curules de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes, antes de que el artículo 66 fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional (sentencia C-484 de 1996).

pueden ser “*comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras*” (Decreto 1066, 2015, art. 2.5.1.1.14).

Desde la doctrina, Ramos (2006) clasifica las denominaciones de esta población en Colombia entre: (i) negritudes, que reivindican la cultura africana y la diáspora, en línea con la lucha política por la descolonización de África y los pueblos oprimidos, (ii) comunidades negras, que rescatan su aporte a la construcción de la nacionalidad colombiana, (iii) comunidades afrodescendientes, término genérico para referirse a los hijos de africanos en América y (iv) comunidades afrocolombianas, que califica como un concepto en construcción y en ascenso.

Para Hoffmann (2007) en Colombia se defienden dos conceptos diferentes de identidad negra. Por un lado, el concepto de afro resalta la relación con la ancestralidad y la especificidad cultural, mientras que negro se asocia con la característica socio-racial que los distingue del resto de la población y recuerda la discriminación histórica para justificar medidas específicas.

A pesar de las explicaciones para acudir a uno u otro término, la dificultad de los afros para responder a una sola denominación como grupo étnico entre ellos y ante el Estado puede considerarse como un factor que contribuye a que la diversidad se convierta en un obstáculo para movilizarse políticamente y encontrar una voz como comunidad.

Por su parte, los indígenas en Colombia superan las 60 comunidades con dialectos distintos y en territorios distantes, pero ante el Estado responden al mismo concepto de pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, las investigaciones del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE (2018) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, han concluido que la identidad étnica de la población negra es menos clara que la identidad indígena.

De hecho, la existencia de diferentes comunidades y pueblos indígenas no les impidió, por ejemplo, acudir con un solo representante a la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, el indígena embera Francisco Rojas Birry, quien terminó siendo también la voz de las comunidades negras, pues no llegaron a ningún acuerdo sobre su propio delegado, como se indicó en el acápite anterior.

Atendiendo a lo expuesto, el concepto de afrocolombiano que viene construyéndose parece ser el más comprensivo de la diversidad de estas comunidades, toda vez que logra combinar la evocación ancestral del afro, la discriminación histórica y su participación en la construcción

del país. Lo cierto es que, para efectos de movilización política e interlocución con el Estado, avanzar en un concepto con el que puedan sentirse identificados los integrantes de la comunidad contribuiría a nacionalizar sus procesos, sin renunciar de ninguna manera al uso concomitante de las diversas acepciones en que se ramifica su identidad.

2. Discurso comunitarista vs. discurso antidiscriminatorio y otros intereses

Las demandas de las minorías étnicas son peticiones modernas que surgen en sociedades liberales. En estos contextos, las políticas de etnicidad parten de una formación identitaria en torno a la que se moviliza una minoría. Esta identidad, que dice ser natural o primordial, solamente puede definirse a través de la decisión consciente que hace a los miembros del grupo distintos de quienes no pertenecen. Cuando la diferencia cultural se politiza ofrece a las minorías un lugar desde donde buscar el acceso al poder público y hacer demandas al Estado (Jung, 2000). Esta politización de la etnicidad determina la relación raza-democracia en cada nación de manera distinta.

En lo que atañe a las demandas políticas y sociales de los afrocolombianos, la defensa de sus intereses se ha hecho, esencialmente, desde dos sectores: quienes se encuentran en la zona rural del país y defienden la propiedad colectiva de los territorios que les reconoce la ley, y aquellos que viven en el área urbana y que han llevado sus procesos organizados en defensa de la identidad desde las ciudades, con preocupaciones y realidades distintas a las relacionadas con un territorio comunitario ancestral, especialmente el racismo y la desigualdad social. Estas dos voces están representadas frente al Estado, en esencia, por los consejos comunitarios y las organizaciones de base, que deben registrarse ante el Ministerio del Interior.

También están conformados movimientos sociales por fuera de las categorías legales del mencionado registro del Gobierno Nacional. Es el caso del Proceso de Comunidades Negras, PCN, que agrupa a 120 organizaciones étnicas, y el Consejo Nacional de Paz Afro, CONPA, que adelantó un proceso consultivo a las comunidades afro, de cara al acuerdo de paz con las FARC.

Adicionalmente, los afrocolombianos representan el 12% de las víctimas del conflicto armado en Colombia (UARIV, 2020) y han sido particularmente afectados por el desplazamiento forzado (Unidad de Víctimas, 2020). En el marco de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) se han creado organizaciones afrocolombianas para participar ante las autoridades en la elaboración de las políticas públicas que les concierne. Se destacan la Asociación de Desplazados Afrocolombianos, AFRODES, en torno a la solidaridad étnica y la denuncia del abandono del gobierno, y

AFROMUPAZ, que congrega mujeres negras desplazadas por la violencia.

De manera que la población afrocolombiana se organiza políticamente en torno a diversas causas, tanto en el campo como en las ciudades, y en todos los casos son interlocutores válidos del Estado, están respaldados por un sector de las comunidades y tienen agendas que exponen sus diferentes realidades, intereses y necesidades.

No obstante, para efectos de legitimación para inscribir candidatos a las curules de la circunscripción especial de la Cámara, la jurisprudencia favorece actualmente el discurso comunitarista, en la medida en que limita ese derecho a los consejos comunitarios, definidos por la Ley 70 de 1993 como la persona jurídica que legítimamente puede recibir la propiedad colectiva de las tierras adjudicables a las comunidades negras (art.5). Sobre esta clase de enfoque, Hoffmann (2007) pone de presente que:

Paradójicamente, en el momento mismo en que la identidad social de las poblaciones rurales se vuelve más compleja y se desprende de la estricta pertenencia territorial, la evolución política del país y la afirmación de la multiculturalidad les remite, por una parte, a su identidad racial de “negros” y por la otra a su vínculo “original” con el territorio local y rural. (p. 141)

En efecto, el proceso de afirmación afrocolombiano ha estado marcado durante los últimos 25 años por reclamos ante el Estado para lograr el derecho de propiedad sobre el territorio colectivo, defenderse de los intereses extractivos privados que afectan el medio ambiente y obtener la reparación integral individual y colectiva como víctimas del conflicto interno armado.

Este discurso es el que controla la producción de normas, como las que reconocen los derechos a hablar su propia lengua, la etnoeducación y la consulta previa para proyectos en sus territorios, mientras que el enfoque antirracismo, la igualdad real de oportunidades y la integración de lo rural con lo urbano son temas que han quedado reducidos a algunos beneficios, como los descuentos o subsidios en la matrícula para los jóvenes universitarios afro y la aplicación del enfoque diferencial para asignación de becas de educación superior. De ahí que el discurso dominante de derechos de los negros en Colombia haya sido de territorios colectivos, comunidades rurales y derecho a la diferencia, antes que de igualdad racial y por lo mismo, haya estado típicamente representado en el campesino negro de la Costa Pacífica.

Paschel (2016), citando a la ex congresista y ex viceministra de Cultura Zulia Mena, señala que la historia de colonialismo y esclavitud en Colombia hizo a la gente negra reticente a su identidad y proclive a la idea de “mejorar la raza”. Esta negación de discriminación y racismo es afín al caso brasileño, pues en aquel contexto también tiende a negarse que la raza sea un factor relevante de conflicto, que exista una consciencia racial fuerte o que la población afrodescendiente se comporte en formas políticas relevantes (Johnson, 1998).

A su turno, el representante Jhon Arley Murillo, titular de una de las curules afro en la Cámara de Representantes para el periodo 2018-2022, asegura que en Colombia existe discriminación contra los negros, que se manifiesta en falta de oportunidades, exclusión, segregación silenciosa y prejuicios en ciertos espacios sociales, que explican, por ejemplo, la escasa presencia de afrocolombianos en gabinetes del Gobierno Nacional y en juntas directivas de empresas en el sector privado (J. A. Murillo, comunicación personal, 11 de agosto de 2018).

En línea con lo anterior, el colectivo Chao Racismo, liderado por el abogado Ray Charrupi, se movilizó contra el personaje del soldado Micolta del legendario programa de humor colombiano Sábados Felices, ya que los manifestantes consideraban que el personaje afianzaba los estereotipos raciales que muestran al negro colombiano como perezoso, malhablado y pobre, condenado a ser parte de una minoría marginada (Alarcon, 2018, 49m13s).

Por su parte, Jesús Pérez Palomino, un respetado habitante de San Basilio de Palenque (municipio de Mahates, Bolívar) destaca que la mayoría de afrocolombianos está en las ciudades por diferentes motivos, entre ellos, el desplazamiento forzado. Agrega que muchas de estas familias constituyen palenques urbanos y mantienen las tradiciones del territorio original, como las comidas, las celebraciones matrimoniales y los ritos fúnebres (J. Pérez, comunicación personal, 3 de agosto de 2018).

Este proceso de negociación, adaptación o reconstrucción de la cultura en las ciudades también se refleja en la gestión de la identidad étnica a través de la comercialización de productos y la preservación de rasgos característicos, como el cabello afro natural, las trenzas, los turbantes, las telas con estampados africanos, las medicinas naturales ancestrales, la música y los ritmos afrocaribeños (Buelvas, 2015). Sobre estos movimientos, la estudiante de ciencia política Francis Tejedor Herrera, nieta de palenqueros, destaca desde la ciudad que ser afro va más allá de las características fenotípicas; es identificarse con las problemáticas de la comunidad, apropiarse de ellas y luchar para mejorar la situación (F. Tejedor, comunicación personal, 18 de agosto de 2018).

Ante tantos puntos de contestación, Basset (2011) cuestiona que se puedan imponer criterios para definir qué es una organización afro. En esta línea, Echeverri (2017) destaca que en Colombia conviven numerosas organizaciones que representan a las poblaciones afrocolombianas, a nivel urbano y rural, que han generado diferentes tipos de relaciones con el Estado e “incluyen organizaciones de mujeres, jóvenes, consejos comunitarios, académicos, estudiantes, artísticas, deportivas, urbanas, productivas, desplazados, desempleados, funcionarios, escritores, entre otros” (p.91).

Para el caso colombiano, como se profundizará a continuación, las reglamentaciones legales de los noventa impusieron una organización y un interlocutor de las comunidades afrocolombianas que aún las hacen funcionar en una lógica paternalista de marginación, que ofrece indicios de una forma de cooptación estatal y el continuo rol mediador del Estado en su movilización (Oslender, 2016).

Se trata de un enfoque de minoría étnica que, sin desconocer su relevancia, ha primado sobre la lucha contra la discriminación racial para alcanzar la igualdad de oportunidades en la sociedad, sobre la base de negar que en Colombia existe discriminación, gracias a la supuesta igualdad de condiciones que produjo el proceso de mestizaje.² En contraste, las diferencias culturales, históricas y políticas de la población negra en Colombia han desembocado en un amplio espectro de posiciones políticas, experiencias de movilización y concepciones de lucha, representadas en diversas formas de organización, con opiniones y agendas confrontadas en temas tan sensibles como la minería y la soberanía alimentaria en los territorios considerados ancestrales (Echeverri, 2017).

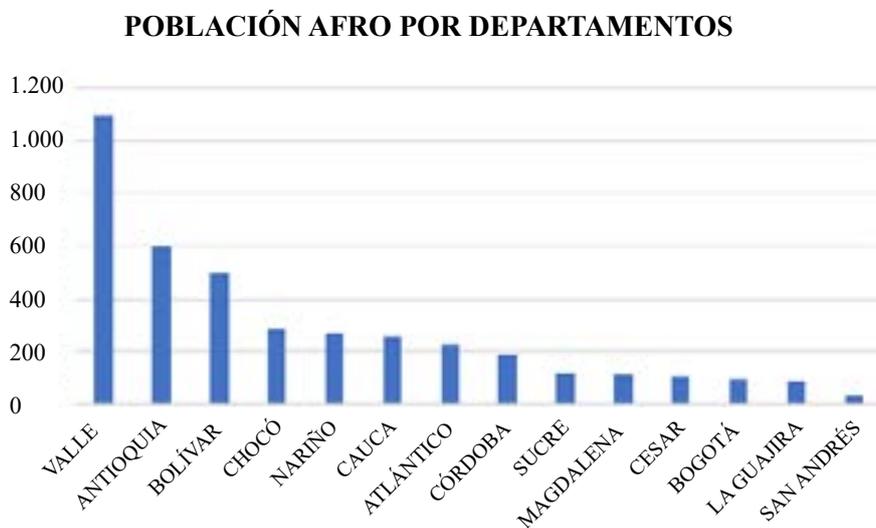
Con un panorama nacional y regional en el que subsisten prácticas racistas, resultan oportunas las reflexiones de Lasso (2007) en torno al discurso nacionalista de armonía racial que surgió en la nueva República, en virtud de la cual los negros gozaban de igualdad ante la ley, pero enfrentaban prejuicios, discriminación informal y un entorno cultural que consideraba divisores antipatrióticos a las organizaciones que denunciaban el racismo. Por consiguiente, tanto en la época de construcción de la República como en el siglo XXI, el ideal de igualdad racial y armonía no debería opacar la necesidad de continuar la denuncia y corrección de situaciones de racismo a través de los escenarios políticos que ofrece el marco jurídico colombiano, como las curules fijas del Congreso.

2. Sobre las críticas a la negación del racismo y la política de colorblindness en Colombia, ver: Rodríguez, C., et. Al. (2008). Racial Discrimination and Human Rights in Colombia: A Report on the Situation of the Rights of Afro-Colombians (Observatorio de Discriminación Racial). Bogotá: Universidad de los Andes.

3. Distribución territorial de la población afrocolombiana

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE (2020), la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP) corresponde al 9,34% de los colombianos, que se traduce en más de 4.6 millones de personas, ubicadas principalmente en los siguientes departamentos:

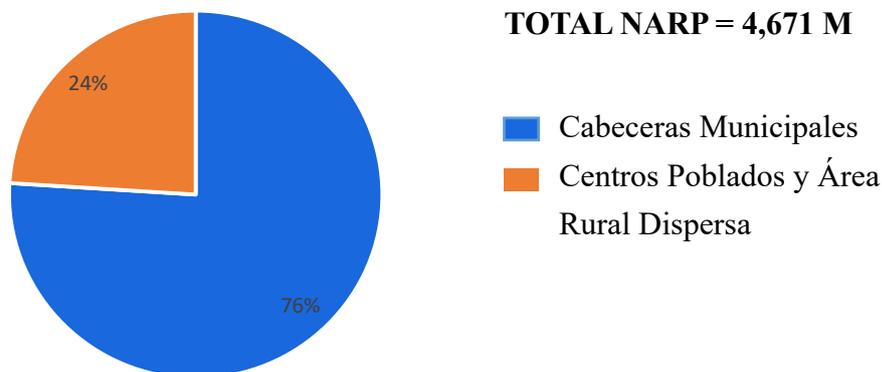
Figura 1. Gráfico de la población Afro por departamentos en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE-DCD (CNPV, 2018). Datos en miles.

Según la misma fuente, dentro de estos departamentos la mayoría de la población NARP vive en las cabeceras municipales:

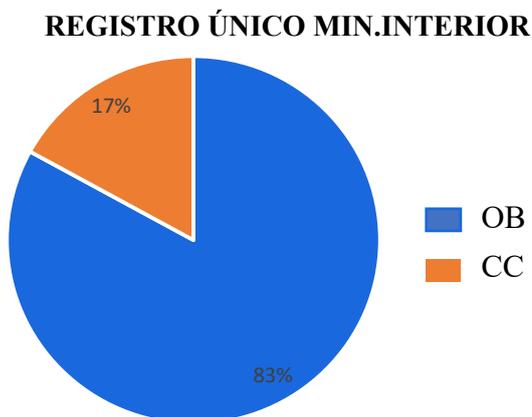
Figura 2. Gráfico de la distribución de la población Afro por cabecera y área rural.



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE-DCD (CNPV, 2018)

De otra parte, conforme al Registro Único de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Ministerio del Interior, 2020), de 1782 inscripciones del Registro, 1484 corresponden a organizaciones de base (OB) y 298, a consejos comunitarios (CC):

Figura 3. Gráfico del Registro Único por tipo de organización.



Fuente: Elaboración propia con datos de Min. Interior - DACN (2020).

Estas organizaciones tienen mayor presencia en los 10 departamentos que se muestran a continuación:

Tabla 1. Tipo de organización por departamento.

	ORGANIZACIONES DE BASE	CONSEJOS COMUNITARIOS
ANTIOQUIA	108	17
ATLÁNTICO	231	1
BOGOTÁ D.C.	144	0
BOLÍVAR	116	11
CAUCA	103	28
CÓRDOBA	77	4
CHOCÓ	35	82
NARIÑO	12	49
SAN ANDRÉS*	42	0
VALLE DEL CAUCA	297	55

*Los raizales conformados en el Archipiélago de San Andrés y Providencia están incluidos dentro de las organizaciones de base, es decir, no son una categoría especial para efectos del registro.

Fuente: Elaboración propia con datos de Min. Interior - DACN (2020).

Las cifras expuestas indican que, en efecto, la mayoría de colombianos que se autoreconoce como negro, afrocolombiano, raizal o palenquero vive en el área urbana, principalmente en los departamentos de la Costa Pacífica y la Costa Atlántica del país. De ahí que, salvo en el departamento de Chocó, sean más las organizaciones de base que los consejos comunitarios que se conforman en las regiones con mayor presencia afro. En otras palabras, la distribución de las organizaciones afro es consecuente con las regiones que concentran a la población afrocolombiana.

Aún así, el discurso que se privilegia en Colombia desde el Estado es de identidad negra y rural del Pacífico (Agudelo, 2005), so pretexto de una supuesta legitimidad rural que excluye a los afrocolombianos organizados en las ciudades y desaprovecha espacios para la coordinación de fuerzas cívicas y políticas en la comunidad. Esta perspectiva también desconoce que el medio rural siempre tiene un referente urbano que lo influye en lo político (Hoffman, 2007).

La manifestación más reciente de este hecho son las elecciones al Congreso de marzo de 2018, en las que el Consejo Nacional Electoral, aplicando la tesis restrictiva para la inscripción de candidatos, excluyó de la votación por la circunscripción especial afro 42.686 votos depositados por 14 organizaciones de base de las ciudades, casi los mismos votos que obtuvieron los dos congresistas elegidos por consejos comunitarios (47.661 votos).

Atendiendo al recuento anterior, es evidente que la creación de este sujeto político colectivo afrocolombiano rural ha restringido la participación de la población negra urbana, a pesar de constituir su mayoría, pues el propio Estado sospecha de su legitimidad, desconoce su discurso identitario y le impide representar las causas rurales con fines electorales.

4. Comportamiento electoral de la población y las organizaciones de afrocolombianos frente a las curules de la Cámara de Representantes

Las primeras elecciones de las curules afro fueron realizadas en 1994 al amparo de la Ley 70 de 1993, que estableció “la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país” (art. 66). Estas curules fueron obtenidas por Zulia Mena y Agustín Valencia, con 131.207 votos para la circunscripción, tan solo el 12% en la Costa Pacífica. Los resultados mostraron que, a pesar de que se gestaron por parte de los candidatos procesos de organización en perspectiva de derechos del territorio, los votantes se comportaron según los patrones electorales de siempre, y no en respuesta a un movimiento negro (Agudelo 2005).

En 1996, la Corte Constitucional declaró inexecutable aquella norma y, por lo tanto, las curules, porque la medida no fue adoptada a través de una ley estatutaria (Corte Constitucional, 1996). Desde ese momento y hasta la Ley 649 de 2001, las curules estuvieron sin ocupar y sin regular. Este hiato de 5 años pone en evidencia que no hubo suficiente interés de la comunidad por la acción afirmativa constitucional de carácter político de que es titular.

A partir de aquella legislación hubo una explosión de candidatos, listas y organizaciones postulantes. De acuerdo con el análisis de Escandón (2011), para las elecciones al Congreso de 2002 en esta circunscripción fueron inscritos 48 candidatos (en listas hasta de 8) por parte de 28 organizaciones, mientras que en 2010 participaron 168 candidatos y 65 organizaciones. La misma autora agrega que para las elecciones de 2010, el 90% de los votos en el Chocó no fue identitario y tan sólo el 5% fue efectivo, es decir, depositados a favor de los elegidos.

En las siguientes elecciones de 2014 resultaron elegidos dos candidatos que no eran de raza negra, ambos de la lista inscrita por la organización de base FUNECO. La inconformidad de la comunidad se tradujo en la impugnación del acto de declaratoria de elección por tres vías distintas: una acción de tutela que fue revisada por la Corte Constitucional, una demanda electoral decidida por la Sección Quinta del Consejo de Estado y un recurso ante el Consejo Nacional Electoral.

Estas controversias fueron resueltas por las mencionadas corporaciones a través de las decisiones antes comentadas en este artículo, que coinciden en reconocer exclusivamente a los consejos comunitarios el derecho a inscribir candidatos en esta circunscripción especial. Como consecuencia de dichas decisiones, las curules de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes para el período 2014-2018 terminaron siendo ocupadas por Vanessa Mendoza, candidata de un consejo comunitario del Valle del Cauca, quien obtuvo solamente 550 votos, y por el tercero de la lista de FUNECO, con 3390 votos.

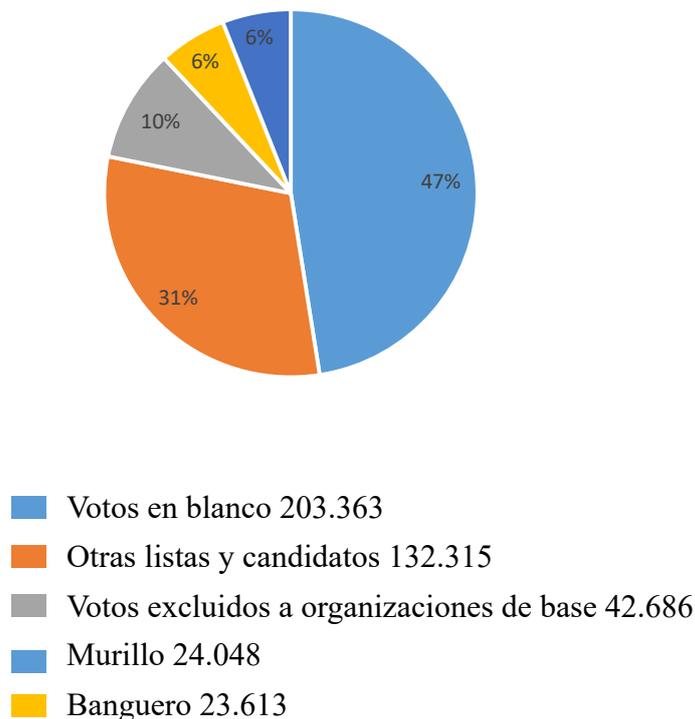
Para las elecciones de 2018, en aplicación de la posición institucional comentada, el Consejo Nacional Electoral revocó la inscripción de las listas de candidatos inscritas por organizaciones de base, lo que se tradujo en la exclusión de 42.686 votos. Las curules fueron obtenidas por los candidatos Jhon Arley Murillo Benitez del consejo comunitario Playa Renaciente (Valle del Cauca), con 32.434 votos por la lista, 24.048 de ellos por el candidato, y Hernán Banguero Andrade, del consejo comunitario la Mamuncia (Cauca), con 23.613 en una lista cerrada. Le siguieron en votación los consejos comunitarios de la Comunidad Negra de la Plata (Valle del Cauca) con 17.006 votos (3,98%), Río Yurumangui (Valle del Cauca) con 13.352 votos (3,13%) y

Mayor de Cértegui (Chocó), con 11.742 votos (2,75%). A su turno, el voto en blanco fue apoyado por más de 200 mil ciudadanos.

Estas cifras indican con claridad dos hechos alarmantes para la participación en esta circunscripción especial: primero, que el voto en blanco superó a las listas de candidatos y segundo, que los votos excluidos por el CNE a las organizaciones de base se aproximan a los votos que obtuvieron los candidatos ganadores, como lo ilustra el siguiente gráfico:

Figura N° 4 Tipo de votación de la población Afro en las elecciones del 2018.

VOTOS VÁLIDOS: 426.298



Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC.

Adicionalmente, Echeverry y Villamizar (2019) destacan que en esta circunscripción especial viene en aumento el número de votos no útiles, es decir, aquellos sufragios que no se tradujeron en el acceso a una curul, que para el 2014 fueron 117.015 votos, mientras que el promedio de votos requerido para obtener una curul era 29.483.

Los mismos autores llaman la atención sobre el incremento del voto en blanco en esta circunscripción para las elecciones de 2018, especialmente en departamentos con alta población afro, que atribuyen a la insatisfacción o expresiones de descontento de estas comunidades, aunque también reconocen que puede obedecer a la complejidad del tarjetón de la Cámara de Representantes, que agrupa en un solo instrumento las opciones de la circunscripción departamental correspondiente y las circunscripciones especiales de los indígenas y los afros.

5. Propuesta para las curules afrocolombianas en la Cámara

La problemática planteada a lo largo de este artículo evidencia las dificultades que ha enfrentado la circunscripción especial de las comunidades afrocolombianas para convertirse en una verdadera herramienta política con enfoque diferencial étnico.

Agudelo (2005) señala que estas curules han fracasado en su objetivo de contribuir al proceso de construcción de un actor social y político negro más visible y con capacidad de impulsar desde el Congreso la ley de negritudes y otras reivindicaciones de esta población. En sentido similar, Escandón (2011) indica que estas curules, antes que producir un cambio significativo, han fragmentado a las comunidades y dificultado su integración. Por su parte, Basset (2011) critica que la mayoría de organizaciones inscritas en la circunscripción se han gestado al servicio de la maquinaria política tradicional, que la ha encontrado más rentable para obtener personería jurídica como partido.

En cuanto a la producción legislativa de los congresistas afro, Echeverry y Villamizar (2018) presentan un panorama preocupante para la comunidad en términos de efectividad y pertinencia de las leyes impulsadas:

Los representantes del distrito afro presentaron 71 iniciativas legislativas. De estas, el 70% (50) fueron proyectos de ley ordinaria, el 25% (18) tenían como propósito generar un cambio en la Constitución y el restante 5% eran proyectos de ley estatutaria. Del mismo grupo de proyectos, el 75% fueron archivados por la discusión dada en el Congreso, por decisión de los autores, por vencimiento de términos o por tránsito de legislatura. Solo el 14% de las iniciativas (10) fue sancionado. (...)

[...] al analizar los temas de los proyectos radicados, los más sobresalientes por su repetitividad fueron aquellos que buscaban realizar cambios en la rama legislativa (diez proyectos). Luego siguieron los temas relacionados con tránsito y transporte, estampillas, derechos fundamentales, y minorías étnicas y sexuales, cada uno con cinco proyectos. (...)

Si analizamos las leyes impulsadas por iniciativa de los miembros de la circunscripción, se encuentra que la mayoría de ellas corresponde a proyectos que incurren en inflexibilidades presupuestales (como estampillas e iniciativas de celebraciones, honores y monumentos) destinadas a proveer bienes públicos locales a los electorados y mejorar las posibilidades de reelección de los congresistas. (...) Por otro lado, al revisar en detalle en la actividad de María Isabel Urrutia Ocoró, quien ha sido la congresista del distrito más exitosa en términos de sanción de proyectos, vale la pena resaltar que parte de su agenda giró en torno a temas de género y deporte (...). (p. 105)

Para el CEDAE (2018):

(...) La misma desorganización de la población afrocolombiana y su fragmentación ha dado lugar a que personajes poco representativos de la comunidad ocupen las curules asignadas exclusivamente a las negritudes. Además, la proliferación de listas que presentan para acceder al Congreso refleja la diversidad de intereses existentes en el seno de la misma comunidad negra, lo que vuelve difícil llegar a acuerdos que permitan unir esfuerzos y trabajar en pro de intereses propios. (p. 56-57)

En tales condiciones, la acción afirmativa constitucional de carácter político destinada a la población afrocolombiana ha producido unos efectos involuntarios o indeseados, contrarios al objetivo inicial de contribuir a la consolidación de una fuerza política étnica. Por cuenta de la ley, es decir, del propio Estado, la heterogeneidad de los grupos étnicos ha venido actuando en contra de la movilización política de los afrocolombianos, creando divisiones entre ellos.

La posición institucional actual excluye una sección importante de la población, con procesos organizados en las ciudades, igualmente legítimos que los gestados desde los territorios colectivos rurales a través de los consejos comunitarios, que podrían aprovecharse para generar alianzas y conseguir electores a lo largo del país.

De ahí la necesidad de analizar alternativas para mejorar la participación y representación política de los afrocolombianos, desde varios aspectos: fortalecimiento del voto identitario, revisión de los requisitos de los candidatos, participación de todas las organizaciones afro reconocidas por el Estado, modificación del diseño de la tarjeta electoral, análisis de costos de las curules en circunscripción nacional, y reconsideración de las disposiciones constitucionales que establecen la fórmula para distribuir las curules y otorgan la posibilidad de obtener personería jurídica como partidos políticos.

a) Voto identitario

La creación de curules en los órganos legislativos a favor de minorías apunta a asegurarles un espacio fijo desde el cual se les facilite la identificación y discusión de problemáticas e intereses propios, el control político de las autoridades y la expedición de leyes con un enfoque diferencial. Específicamente, la representación de las minorías e indígenas en los parlamentos ha sido reconocida por la comunidad internacional como esencial para garantizar la participación efectiva de estos grupos en los asuntos públicos (Protsyk, 2010).

De acuerdo con el estudio de Reynolds (2005), alrededor de 40 países en el mundo tienen curules reservadas para grupos étnicos en sus parlamentos o tienen implementado algún mecanismo de distrito electoral. Incluso en países como Reino Unido, Tanzania, Dinamarca y Finlandia determinados territorios étnicos están sobre representados en las cámaras bajas. No obstante, en América Latina sólo existen dos países con este tipo de circunscripciones especiales. En Brasil, por ejemplo, un país con una alta población afrodescendiente, este grupo poblacional se considera subrepresentado en el Congreso, en relación con la cantidad de habitantes que representan en términos demográficos en el país (Johnson, 1998).

En el caso de las curules de las comunidades afrocolombianas, la circunscripción es nacional para permitir la participación de esta población desde cualquier parte del país, en un reconocimiento implícito de su presencia tanto en la zona urbana como en el área rural. En esa medida, cualquier ciudadano que se auto reconozca como miembro de la comunidad o se identifique con sus intereses puede depositar su voto a favor de la circunscripción especial. Por lo tanto, el ejercicio legítimo de este derecho supone que el elector deposita un voto identitario, es decir, que comprende y apoya las causas del grupo étnico al que pertenece o con el que simpatiza. Para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, el DANE (2020) captó la pertenencia étnica a partir del autorreconocimiento, que la misma entidad define como “el sentido de pertenencia que

expresa una persona frente a un colectivo de acuerdo con su identidad y formas de interactuar en y con el mundo” (S.f, p.1). De acuerdo con el Censo, entre el 2005 y el 2018 el autorreconocimiento afro se redujo en un 30.8%, especialmente dentro del grupo étnico de negros, mulatos, afrodescendientes y afrocolombianos, mientras que los grupos raizales y palenqueros se mantuvieron estables en este aspecto (DANE, 2020).

En tales condiciones, mejorar la efectividad de la representación sustantiva de la comunidad destinataria de estas curules en el Congreso requiere del empoderamiento y la construcción de un capital político propio, que refleje en realidad la existencia de un voto identitario.

Para el efecto, la teoría de los movimientos sociales recomienda aprovechar las fuentes de solidaridad étnica para fortalecer las redes de integración de estos grupos (Olzak, 2006) y la capacidad de agencia de sus líderes para incentivar el involucramiento de los ciudadanos en los procesos (Vermeersch, 2011).

b) Candidatos y organizaciones postulantes

Para ser representante a la Cámara por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes, como les llama el artículo 176 de la Constitución Política, además de ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años (Constitución Política, art. 177), la Ley 649 de 2001 consagra como requisito a los candidatos “ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior”(subrayado propio, art. 3), hoy Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (Decreto 1066, 2015, art. 2.5.1.1.1).

De acuerdo con lo expuesto previamente en este artículo, actualmente la jurisprudencia interpreta que solamente los consejos comunitarios pueden inscribir candidatos en dicha circunscripción. Sin embargo, también se puso en evidencia anteriormente que en el Registro Único de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se inscriben tres clases de organizaciones: los consejos comunitarios, las organizaciones de base y las comisiones consultivas y pedagógicas (Decreto 1066, 2015, art. 2.5.1.1.14).

Adicionalmente, la Constitución Política reconoce el derecho de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidatos, además de los partidos políticos con personería jurídica que surgen al adquirir estas curules

(Constitución Política, art. 108). En esa medida, las organizaciones de víctimas del conflicto armado afrocolombianas y otros movimientos sociales reconocidos por la ley que se gestan alrededor de la causa afro también podrían postular candidatos.

Considerando la variedad de instancias de representación de estas comunidades que de acuerdo con la ley pueden estar inscritas ante el Ministerio del Interior u otras autoridades, la actual interpretación institucional resulta bastante limitante del derecho colectivo, de rango constitucional y de carácter político, que faculta a estas comunidades para avalar candidatos a las curules de la Cámara de Representantes.

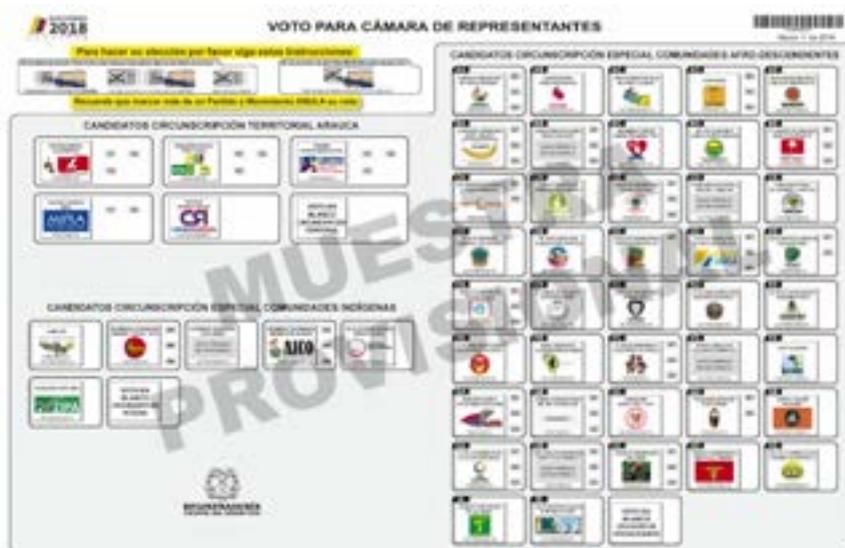
De otra parte, el requisito de “ser miembros de la respectiva comunidad” debería complementarse con algún instrumento de constatación del trabajo del candidato y su reconocimiento al interior de la población, por ejemplo, a través de una consulta previa, que incluso podría ser realizada con el apoyo de la Organización Electoral, o la conformación de ternas que promuevan alianzas entre ellos mismos.

En consecuencia, la propuesta en esta parte consiste, en lugar de restringir la inscripción de candidatos a los consejos comunitarios, ampliar la participación a los diferentes tipos de agrupaciones afrocolombianas con procesos organizados tanto en el campo como en la ciudad, someter a verificación y escrutinio del respectivo grupo la trayectoria y hoja de vida de los postulados, y promover alianzas para ejercer el derecho de postulación de candidatos.

c) Diseño de la tarjeta electoral para la circunscripción especial

La tarjeta electoral que se usa actualmente para elegir a los candidatos a la Cámara de Representantes incluye las tres circunscripciones que la conforman, esto es, la del respectivo departamento, la de comunidades indígenas y la de afrodescendientes, con sendas casillas para el voto en blanco:

Figura 5. Tarjeta electoral para Cámara de Representantes.



Fuente: RNEC.

Para Farfán (2016):

(...) La concurrencia de circunscripciones electorales en una misma tarjeta, en la que el elector solamente puede marcar un voto, lo confunde respecto a las posibilidades que tiene en el momento de votar y trae consigo un elevado número de votos nulos en cada elección de este tipo. (p. 68)

Por lo tanto, es indispensable incorporar en la ley la expedición de tarjetas electorales separadas para cada circunscripción de la Cámara de Representantes, con el fin de facilitar la accesibilidad y el ejercicio libre y voluntario del derecho al voto, según lo ordena la Constitución Política, especialmente para las comunidades étnicas. El proyecto de Código Electoral que viene preparando la Organización Electoral para el segundo semestre de 2020 resultaría una oportunidad valiosa para consagrar este cambio.

d) Análisis de costos de las curules en circunscripción nacional

De acuerdo con la teoría económica del voto de Downs, los candidatos y los partidos que compiten en circunscripción nacional tienden a concentrar los esfuerzos en una sola región o departamento para obtener la curul al menor costo posible. Para el Senado de la República de Colombia, por ejemplo, la concentración regional o departamental del voto - en promedio del 60% en los últimos veinte años- evidencia una práctica político-electoral decenaria que desafía el

alcance nacional de dicha Corporación (Flórez, 2008).

En el caso de la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes, que también es de alcance nacional, el comportamiento electoral esperado es ligeramente distinto al del Senado, pues sería lógico y legítimo que existiera alguna concentración de votos en las regiones donde hay mayor presencia de esta población, sumados a los votos que a lo largo del país se depositen por los ciudadanos que se identifican con la comunidad, atendiendo a los diversos lugares desde donde se gestan procesos organizados, según se ha expuesto en este artículo.

No obstante, la votación por los candidatos de esta circunscripción es en términos generales baja a nivel nacional y los departamentos con alta población afrodescendiente no siempre representan un número importante de votos útiles para los ganadores. Antes bien, de acuerdo con el CEDAE (2018), la gran mayoría de los electores negros prefiere dar su voto a los partidos tradicionales, particularmente al partido Liberal.

De acuerdo con los datos de la RNEC (2020), para las elecciones de 2018 el consejo comunitario la Mamuncia, que obtuvo una de las dos curules, no consiguió liderar la votación en ninguno de los departamentos con mayor peso demográfico afro, ni siquiera en Cauca, donde está ubicado el consejo. Por su parte, Playa Renaciente concentró su votación en los departamentos del Valle del Cauca y Antioquia.

De otra parte, en comparación con las votaciones de Senado en 2018 (RNEC, 2020), se observa que varios de los senadores menos votados obtuvieron votaciones superiores a los representantes elegidos en las curules afro, mientras que otros senadores, si bien lograron votaciones similares a los afros, integraron listas mucho más competitivas y sujetas al umbral del 3% de los votos válidos de la Corporación que exige la Constitución Política (Art.263):

Tabla 2. Votos aproximados por candidato de los diferentes partidos políticos al Senado en las elecciones del 2018.

VOTACIÓN	PARTIDOS
20.000 - 30.000	PARTIDO VERDE POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO CENTRO DEMOCRÁTICO

Tabla 2. Continuación.

VOTACIÓN	PARTIDOS
40.000 - 70.000	PARTIDO LIBERAL PARTIDO CONSERVADOR CAMBIO RADICAL PARTIDO MIRA PARTIDO DE LA U

Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC.

También se advierte un mayor apoyo electoral a las listas de la circunscripción nacional especial de comunidades indígenas en el Senado de la República, en comparación con la circunscripción afro de la Cámara, pues los partidos que obtuvieron las dos curules para aquellas comunidades alcanzaron votaciones superiores a los 35 mil y 70 mil votos (RNEC, 2020).

Conforme a los datos expuestos, de las organizaciones políticas que compiten en circunscripción nacional las afrocolombianas son las que exigen un menor esfuerzo en términos electorales para obtener una curul y, de suyo, lograr personería jurídica como partido político.

b) Sistema de distribución de curules y transformación en partido político

De acuerdo con la Constitución Política las curules de la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes se distribuyen entre las listas que superen el 30% del cociente electoral, y las organizaciones políticas que las inscriben adquieren personería jurídica con el solo hecho de obtener una curul (Art. 108 y 263). Por lo tanto, para esta circunscripción no se aplica la regla general constitucional que exige superar un umbral de 3% de los votos válidos de Senado de la República para participar en la distribución de curules mediante el sistema de cifra repartidora y para obtener o conservar la personería jurídica como partido político, a pesar de que también se trata de una circunscripción nacional.

Esta excepción se ha convertido en un incentivo perverso para la conformación de organizaciones afro con exclusivos fines políticos y electorales, lesionando gravemente la promoción de una verdadera competencia por el voto a nivel nacional y el surgimiento de auténticos líderes nacionales de la comunidad.

Además, en esta circunscripción han participado tradicionalmente organizaciones sin vocación de permanencia, que no han logrado mantener la personería jurídica para las siguientes elecciones del Congreso:

Tabla 3. Organizaciones de congresistas electos por la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes.

ELECCIONES	CONGRESISTAS	ORGANIZACIONES
2006	María Isabel Urrutia	Alianza Social Afrocolombiana
	Sigifredo Morales	AFROUNINCA
2010	Yahír Acuña	AFROVIDES (Asociación de Afrocolombianos para la Vivienda, Deporte y Educación)
	Heriberto Arrechea	Movimiento Popular Unido (MPU)
2014	María del Socorro Bustamante	FUNECO (Fundación Ébano por Colombia)
	Moisés Orozco	
2018	Jhon Arley Murillo	Consejo Comunitario Playa Renaciente
	Hernán Banguero Andrade	Consejo Comunitario la Mamuncia (Hoy Partido ADA)

Fuente: Elaboración propia con datos de la RNEC y la MOE.

En cuanto a los dos últimos consejos comunitarios que obtuvieron el derecho de convertirse en partido político, la situación es aún más crítica. Ambas organizaciones acusan a los hoy representantes a la Cámara de haber incumplido sus compromisos con sus integrantes y de haber abandonado las colectividades al momento del trámite de la personería jurídica ante el Consejo Nacional Electoral, pasadas las elecciones de marzo de 2018.

Por el lado de Playa Renaciente, el representante Murillo promovió una alianza con fuerzas políticas tradicionales para conformar el “Frente Amplio por la Paz”, de cara a las elecciones territoriales de 2019. Estas gestiones provocaron divisiones con los fundadores del consejo comunitario, quienes llegaron incluso a impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las decisiones fundamentales sobre la creación del partido (estatutos, nombramientos) que habían sido adoptadas en convención (La Silla Vacía, 2019).

En lo que atañe a la Mamuncia, las diferencias entre el congresista Banguero y los directivos del consejo comunitario motivaron la solicitud de reconocimiento de personería jurídica como un proyecto político distinto, promovido autónomamente por el representante legal del consejo comunitario y sin la participación del congresista, que resultó en la conformación del partido político Alianza Democrática Afrocolombiana - ADA (El País, 2019).

Conclusiones

El 10% de la población colombiana constituye una minoría constitucionalmente reconocida, que responde principalmente a los conceptos de comunidades negras, negritudes, afrodescendientes, afrocolombianos, raizales y palenqueros. A lo largo de este artículo se ha preferido acudir al concepto en construcción de afrocolombianos, para hacer referencia a las comunidades destinatarias de la acción afirmativa que les reconoce dos curules fijas en la Cámara de Representantes.

Estos afrocolombianos se encuentran en su mayoría ubicados en las ciudades y otro tanto en territorios de propiedad colectiva -o que aspiran a tenerla- y desde sus diferentes lugares de movilización manifiestan su identidad y reclaman intereses diversos: ciertamente la propiedad colectiva de determinados territorios sobre todo de la costa Pacífica del país, junto con la lucha por alcanzar una verdadera igualdad racial y social, preservar sus costumbres ancestrales, algunas tan aparentemente efímeras como el look afro, la música de raíces africanas, como la champeta y la terapia. Estas características exponen una relación raza-democracia en Colombia con diversos puntos de partida para la movilización política de los afrocolombianos, en los que confluyen antecedentes comunes de un supuesto mestizaje que habría incorporado de manera pacífica a esta población en la construcción del Estado y que, al día de hoy, estaría más que superado.

A pesar del reconocimiento constitucional de su identidad y de medidas legislativas con enfoque identitario, como una circunscripción especial en el órgano legislativo, los análisis académicos y políticos coinciden en que este espacio ha sido desaprovechado, en vista del carácter efímero de los partidos políticos que logran conformarse, la cooptación de la clase política tradicional y el bajo desempeño en términos de leyes expedidas gracias a la iniciativa de los congresistas elegidos.

Las instituciones, especialmente los jueces, han intentado resolver esta problemática restringiendo el derecho de postulación de candidatos a dicha circunscripción a los consejos

comunitarios registrados ante el Ministerio del Interior, en una clara muestra de la preferencia por parte del Estado del discurso partenalista, comunitarista, que tiende al sujeto rural marginado para efectos de identificar al interlocutor de las medidas de discriminación positiva establecidas para la comunidad afrocolombiana.

Contrario a la solución judicial, se propone ampliar la posibilidad de inscribir candidatos a todos los procesos que se organizan en torno a la causa afrocolombiana, siempre que se encuentren conformados e inscritos ante alguna autoridad pública. Adicionalmente, es indispensable que las diferentes organizaciones constaten el trabajo comunitario de los candidatos postulados, para lo cual podría pensarse en conformar ternas o consultas al interior de la comunidad.

Es igualmente necesario hacer más exigente la fórmula de distribución de las curules y las condiciones para adquirir personería jurídica, por ejemplo, extendiéndose a esta circunscripción el umbral de participación del 3% previsto para todos los partidos políticos que compiten en la circunscripción de Senado de la República, que también se elige a nivel nacional. Al lado de lo anterior, debe permitirse la votación en un tarjetón separado, para evitar confusiones a los electores, disminuir el nivel de votos nulos y de votos en blanco involuntarios.

Con estos ajustes a través de reformas menores a la Constitución y a la ley, podría ampliarse la base de votantes, promoverse la competencia electoral, generarse alianzas entre las organizaciones urbanas y rurales y hacerse un control previo a la idoneidad del candidato.

Considerando lo expuesto, la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes en Colombia revela un impacto marginal en las políticas públicas diseñadas para esta población, que tiene su origen en una movilización política débil, incapaz de unificar los distintos puntos de contestación de la política de etnicidad en el país. Se concluye, además, que la comunidad afrocolombiana debe adoptar las buenas prácticas de la participación política indígena, mucho más sólida en términos electorales y de institucionalidad partidista.

Los testimonios de los entrevistados demuestran de forma particular que los problemas que aquejan a la circunscripción especial de los afrocolombianos en el Congreso se superarán cuando la comunidad consiga el voto identitario, construya un capital político propio, fortalezca sus redes de integración en el campo y en la ciudad, coordine fuerzas cívicas y políticas, solicite la rendición de cuentas a sus congresistas y en general, cuando logre un trabajo articulado como minoría política, que redunde en beneficio de la calidad de vida de sus integrantes a lo largo de toda Colombia.

Referencias

- Agudelo, C. (2005). Retos del multiculturalismo en Colombia: Política y poblaciones negras. La Carrera Editores.
- Alarcon, D. (Anfitrión). (24 de abril de 2018). No soy tu chiste [Episodio de Podcast]. En Radio Ambulante. Recuperado de <https://radioambulante.org/audio/no-soy-tu-chiste>
- Almario, O. (2013). Castas y razas en la independencia neogranadina, 1810-1830: Identidad y alteridad en los orígenes de la nación colombiana. Universidad Nacional de Colombia.
- Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas?. Análisis Político, No. 24(72), 43-59. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43694>
- Buelvas, J. M. (Productor). (2015). Huellas de Africanía. [serie de televisión]. Colombia: ANTV.
- Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales [CEDAE]. (2018). Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas. Registraduría Nacional del Estado Civil. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [Ley 70 de 1993]. D.O:41.013. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0070_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (27 de marzo de 2001). Por la cual reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política. [Ley 649 de 2001]. D.O: 44.371. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0649_2001.html
- Congreso de la República de Colombia. (3 de julio de 2003). Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo 01 de 2003]. D.O:45.237.

Congreso de la República de Colombia. (1 de julio de 2015). Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. [Acto Legislativo 02 de 2015]. D.O: 49.560.

Consejo de Estado, Sección Quinta. (14 de julio de 2016) Sentencia Rad. 11001-03-28-000-2014-00099-00 [CP Carlos Enrique Moreno Rubio]. Recuperado de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2014-00099-00_20160714.pdf

Consejo Nacional Electoral. (5 de julio de 2017). Por medio de la cual se da cumplimiento a la sentencia del 14 de catorce (14) de julio de 2016, con número de radicado 2014-099 emitida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y se resuelven unas solicitudes en relación con la circunscripción especial de comunidades afrodescendientes correspondientes al período constitucional 2014-2018. [Resolución No. 1425 de 2017].

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 177. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 108. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 263. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional de la República de Colombia. (14 de abril de 2015). Sentencia T-161/15 [MP Mauricio González Cuervo]. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/T-161-15.htm>

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sala Plena. (26 de septiembre de 1996). Sentencia C-484/96. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz]. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1996/C-484-96.htm>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia [DANE]. (2020). Información de los grupos étnicos en Colombia. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index>.

php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica

Duque, T. (20 de junio de 2019). Se reventó el Partido afro donde aterrizaron los exsantistas. La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/se-revento-partido-afro-donde-aterrizaron-los-exsantistas-72180>.

Echeverri, C. (2017). Inclusión estatal para poblaciones afrodescendientes en la Región Andina (Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú) (Tesis doctoral). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://documentodegrado.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L2RvY3VtZW50b3MvMTM1NDkucGRm

Echeverry, C., & Villamizar, M. (2018). La representación y participación política afrocolombiana: las elecciones del 2014 y los legisladores negros. En Botero F., García M. y Wills-Otero (Comp.), Polarización y posconflicto: Las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017 (pp.81-114). Universidad de los Andes.

El País. (14 de abril de 2019). El lío legal por la personería jurídica del partido consejo comunitario La Mamuncia. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/politica/el-lio-legal-por-la-personeria-juridica-del-partido-consejo-comunitario-de-la-mamuncia.html>

Escandón, M. (2011). Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010): Cuestionamientos a la representación identitaria en el Congreso de Colombia. (2ª ed). Universidad de los Andes.

Farfán, N. (2016). La tarjeta electoral y las distorsiones al derecho a elegir y ser elegido en elecciones de Congreso de la República en Colombia (2002-2014). Revista Democracia Actual, No. 1, 53-68. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20180412-Revista-Democracia-Actual-1-ed.pdf>

Flórez, J. (2008). 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿dónde está el espacio de representación nacional?. Desafíos, No. 18, 243-285. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/398/341>

Hoffmann, O. (2007). Comunidades negras en el pacífico colombiano: innovaciones y dinámicas étnicas. Ediciones Abya-Yala.

- Johnson, O. (1998). Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983-1999. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40 (4), 97-118. <https://doi.org/10.2307/166456>.
- Jung, C. (2000). *Then I Was Black: South African Political Identities in Transition*. Yale University Press.
- Lasso, M. (2007). *Myths of Harmony: Race and Republicanism during the Age of Revolution, Colombia 1795-1831*. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt5hjrmh>
- Ministerio del Interior de Colombia.(17 de abril de 2020) Consulta consejos comunitarios. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/consulta-consejos-comunitarios>
- Misión de Observación Electoral – MOE. (2010). Kit de análisis electoral, elecciones presidenciales y legislativas 2010. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/KIT%20ELECTORAL%20COMPLETO.pdf
- Olzak, S. (2006). *The Global Dynamics of Racial and Ethnic Mobilization*. Stanford University Press.
- Oslender, U. (2016). *The Geographies of Social Movements: Afro-colombian Mobilization and the Aquatic Space (New ecologies for the twenty-first century)*. Duke University Press.
- Osorio, A. (2018, 3 de agosto). Comunicación personal con Jesús Pérez Palomino.
- Osorio, A. (2018, 11 de agosto). Comunicación personal con Jhon Arley Murillo.
- Osorio, A. (2018, 18 de agosto). Comunicación personal con Francis Tejedor Herrera.
- Paschel, T. (2016). *Becoming Black Political Subjects: Movements and Ethno-Racial Rights in Colombia and Brazil*. Princeton University Press.
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. [Decreto 1066

de 2015]. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>.

Protsyk, O. (2010). The Representation of Minorities and Indigenous Peoples in Parliament. IPU-UNDP. Recuperado de <http://archive.ipu.org/splz-e/chiapas10/overview.pdf>

Ramos, L. (2006). Planeación y desarrollo en las comunidades afrocolombianas. Imprime Ediciones LTDA.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia [RNEC]. (2020). Histórico de resultados. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635-.html>

Reynolds, A. (2005). Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note. *Legislative Studies Quarterly*, 30(2), 301-310. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3598674>

Rodríguez G., C., Alfonso S., T., & Cavelier A., I. (2008). Racial Discrimination and Human Rights in Colombia: A Report on the Situation of the Rights of Afro-Colombians (Observatorio de Discriminación Racial). Universidad de los Andes.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia [UARIV]. (20 de julio de 2019). Cifras de víctimas de conflicto armado con enfoque diferencial. Recuperado de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/EnfoqueDiferencial?vvg=1>

Vermeersch, P. (2011). Theories of ethnic mobilization: overview and recent trends. Centre for Research on Peace and Development (CRPD), No. 3, 1-16. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/268303178_Theories_of_ethnic_mobilization_Overview_and_recent_trends

Wade, P. (1997). *Race and Ethnicity in Latin America*. Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p73f>