

Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política. El caso de los afrodescendientes en Colombia*

*Fernando Giraldo***

Presentamos algunos elementos que aportarán a la discusión a propósito de las preguntas que han sido planteadas en este foro. Nos remitimos fundamentalmente a presentar los resultados principales del trabajo sobre participación política de la población afrocolombiana, investigación promovida por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Se trata de una experiencia piloto a la luz de la situación colombiana, relativa a la aplicación de los mecanismos de acción afirmativa contenidos en la legislación electoral y a las medidas administrativas establecidas en el país para los afrocolombianos. En ella participó Maura Nasly Mosquera, Directora de la Fundación Afrolider e integrante de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, así como Guillermo Reyes, Magistrado del Consejo Nacional Electoral.

La investigación plantea algunas recomendaciones dirigidas a robustecer la representación parlamentaria afrodescendiente en Colombia, en términos de su magnitud, de su lugar en el Congreso y de la racionalidad de los factores que determinan sus reglas de juego electoral y partidista. Se partió de la consideración de que el caso colombiano es uno de los más desarrollados de América Latina en el campo de la aplicación de mecanismos de participación política de las comunidades afrodescendientes, así como en materia de legislación electoral.

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del XIV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 23 a 25 de noviembre de 2009.

** Politólogo colombiano con experiencia académica y profesional en asuntos electorales y reforma política.

Si bien algunos de estos elementos han sido extraídos del análisis y la reflexión que se hizo sobre Colombia, es muy probable que tengan validez para otros países, tomados por supuesto con la debida precaución. No se pretende insinuar que algunas de las particularidades estudiadas en Colombia van a ser generalizables para el resto de los países, pero hay elementos que seguramente son comunes.

Se desarrollará la exposición en tres partes, con unos comentarios previos de orden conceptual:

- los problemas y las limitaciones más destacados del tema de la participación de los afrodescendientes;
- los desafíos más importantes, y
- algunas sugerencias a modo de síntesis.

1. Algunas precisiones conceptuales

Dieter Nohlen nos señala que para analizar los sistemas y los procesos electorales es bueno tener en cuenta no solo la teoría institucional sino la relevancia del contexto, lo que es igualmente pertinente para el caso colombiano. Además, seguramente coincide con la voluntad formal del sistema colombiano, que se puede sintetizar en tres objetivos: por un lado, consolidar el conocimiento y la capacidad de las organizaciones de la población afrodescendiente y de las organizaciones de la sociedad civil que facilitan el seguimiento y la incidencia en los procesos políticos electorales; segundo, proteger el derecho a la participación política; y tercero, incentivar los mecanismos de acción afirmativa contenidos en la legislación electoral.

En el caso colombiano con frecuencia encontramos incoherencias o contradicciones entre los principios constitucionales y los instrumentos para la participación legal. En la Constitución colombiana se da una paradoja que podríamos llamar del “incentivo perverso”: con el objetivo de incluir a los afrodescendientes, también se ha logrado mantener un cierto nivel de exclusión institucionalizada. Este problema existe como expresión dual, unidad-diversidad: la unidad que

deben tener los movimientos afro porque confluyen en intereses y preocupaciones con los otros partidos, y la diversidad propia de la heterogeneidad de la población afro.

Las reformas políticas que se han llevado a cabo tienden a agrupar a los partidos, al sistema de partidos; y sin embargo, mantienen la división en los afrodescendientes. No se trata de colocar como excluyentes o sustitutos de los partidos nacionales a las organizaciones sociales en los temas afro. Pero tampoco se trata de aceptar una representación afro que no logra evitar caer en la trampa de negociación al detalle con el ejecutivo, teniendo en cuenta que el sistema de gobierno colombiano es presidencialista.

Recordemos que en un sistema político el cuerpo electoral expresa su voluntad y otorga escaños a las fuerzas que participan, es decir, no se trata solamente de la forma cómo los electores determinan sus preferencias, sino cómo esas preferencias, en última instancia, se agregan en una representación en curules, en escaños, o en un poder efectivo.

En general el sistema debe dirigirse a garantizar que el poder resultante sea el más fiel reflejo de la voluntad ciudadana. Se deben cumplir los principios mayoritarios y el principio de representación proporcional. Pero en el caso colombiano los principios de decisión y representación pueden divergir en no pocas oportunidades. A pesar de que el diseño de los principios de representación política están dirigidos a fortalecer la participación y la representación afrodescendiente, los mecanismos y las normativas existentes expresadas de manera concreta en reglas de juego están en ocasiones diseñados para debilitar -o han conducido a debilitar- la participación y la representación afrodescendiente a favor de las mayorías políticas nacionales.

En el caso colombiano la Constitución garantiza formalmente la participación étnica-racial. Sin embargo, los instrumentos del sistema electoral están diseñados para la participación y elección teniendo en cuenta únicamente el aspecto racial,

pues las curules son para minorías indígenas y afro y no para representaciones étnicas mucho más amplias al interior de esas mismas comunidades. Es un poco como si los indígenas y los afrodescendientes fuesen una sola etnia: no se reconoce que hay muchas etnias al interior de estas comunidades. Esto distorsiona el impacto de la participación. Sin embargo, aunque la legislación colombiana contempla aspectos importantes, como la existencia de una discriminación positiva consagrada en la Constitución, obviamente expresada como la necesidad de luchar contra la discriminación racial, pública y privada, presente en esta sociedad por la importancia que se le da al territorio, a la autonomía de la educación y a medidas afirmativas para la participación. A pesar de ello, en Colombia el contexto normativo, político y cultural ha creado expectativas muy altas, así como una gran dispersión. Los movimientos afros son poco representativos a nivel político de lo afro en Colombia, porque hay demasiada fractura y dispersión de la representación afrocolombiana.

2. Problemas y limitaciones

En primer lugar, hay una ausencia de democratización en la mayoría de las organizaciones afrodescendientes en el país, pero esto afecta a todos los partidos, los movimientos políticos y las organizaciones sociales que postulan candidatos a cargos de elección popular en Colombia. Este es un tema que obviamente debemos atender. De otra parte, las organizaciones afro han quedado reducidas a una condición de meros destinatarios de los recursos del Estado. Por otro lado, existen discriminaciones y racismo en las relaciones del Estado con muchas de las organizaciones negras, es decir, no hay una relación entre pares. Además, en no pocos casos las organizaciones afro no han estado en condiciones de poder asumir las responsabilidades que se desprendían de las nuevas condiciones del juego impuestas por los cambios en la legislación nacional.

Finalmente, existe una problemática afro-urbana. La población afrodescendiente en Colombia cada vez habita más

en las ciudades y menos en las zonas rurales. Pero las acciones afirmativas más beneficiosas de cuota o de trato preferencial están dirigidas a las poblaciones afrodescendientes rurales, en otras palabras, las bondades de las leyes cubren más a estas últimas. Esto provoca una discrepancia en el porcentaje de cuotas. Las reformas legislativas actuales poco responden a las reivindicaciones de la mayoría de la población afrocolombiana, sobre todo aquellas que han estado instaladas en las principales ciudades mestizas del país. Si bien en Colombia existen espacios democráticos amplios e incluyentes, son muchos los escenarios en donde todavía no se presenta una apertura que demuestre lo que en el papel está planteado.

En síntesis, los problemas más destacados son básicamente cinco:

- El primero se desprende de la cultura política colombiana que, a nuestro modo de ver, tiene dificultades de contenido democrático. Asumamos que la cultura política democrática la caracterizan cinco elementos básicos: la inclusión, la participación, la confianza, el compromiso y el nivel de aceptación de la corrupción que existe en una sociedad. En Colombia el nivel de aceptación de la corrupción es creciente, lo que conduce a que las poblaciones vulnerables estén más deprimidas y postradas.
- El segundo elemento limitante es que el sistema de partidos en Colombia está estructurado sobre la base del reconocimiento de partidos nacionales y no se reconoce la existencia de partidos territoriales. Con mucha dificultad se reconoce la existencia de partidos étnicos o de movimientos étnicos. Existen organizaciones sociales que postulan candidatos a cargos de elección popular y de paso, al lograr una representación, se convierten en partidos políticos, pero ni era su voluntad ni tienen programas políticos. Esto tiene un efecto en la forma como se da la participación electoral.
- El tercer problema, es que existe una representación que no guarda correspondencia con la magnitud del peso electoral

de la población. Esto ha conducido a que se presente lo que podríamos llamar la paradoja de la feria de los avales de las candidaturas, sobre todo en el caso de los afros pero también de los indígenas.

Antes del 2003, cuando se hizo una reforma electoral y de partidos, había menos opciones electorales en el sentido de estar más agrupados, estar más estructurados, lo cual daría a la representación mayor solvencia en la participación. Sin embargo, después de la reforma que modificó el sistema de partidos, pasamos de tener unos diez o doce movimientos que aspiraban a cargos de elección popular de los afrodescendientes, a una participación, en el 2006, de 27 movimientos en la circunscripción especial de la Cámara por dos curules de 168. En las elecciones legislativas de 2010, por las mismas 2 curules, se presentaron candidatos de 67 partidos, movimientos u organizaciones sociales que tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular. Los afrodescendientes no tienen circunscripción para lograr representación en el Senado. Esto por supuesto distorsiona la representación y crea unos niveles de sobre-representación y sub-representación dramáticos, negativos para esas comunidades. La participación afrodescendiente en el año 2006 condujo a que solo el 10.7% de los votos fuera voto útil y cerca del 90% se perdiera; mientras que en el caso de los partidos nacionales fue a la inversa, el 90% de los votos fue útil y el 10% no tuvo representación. Obviamente eso tiene una consecuencia y es que la capacidad de negociación política de los representantes afro no solo es pequeña, sino que es absolutamente precaria.

- Cuarto punto. Hay algunos factores exógenos que limitan y regulan el alcance de la participación. Hay factores que no garantizan la existencia de un poder democrático efectivo y proporcional para esas comunidades. Uno tiene que ver con el conflicto, la presencia de fuerzas ilegales en los territorios donde están presentes las comunidades afrodescendientes. Los afrodescendientes ocupan los territorios más alejados del

centro, los de bajo índice de desarrollo económico y social, los más pobres, y ahí es donde están presentes en buena medida las acciones de tipo ilegal y el narcotráfico. Por otro lado, si bien las comunidades afro han alcanzado bastante reconocimiento en materia de derechos y en especial en lo que se refiere al derecho colectivo en sus territorios, son comunidades que siguen siendo vulnerabilizadas y están en desventaja en los procesos de desarrollo del país. La población afro tiene el mayor índice de desplazamiento forzado en un país que, de acuerdo a las cifras oficiales, tiene más o menos cuatro millones de desplazados ocasionados por el conflicto interno.

- El quinto problema es que la presencia afro en los partidos nacionales es limitada. No importa si los partidos no son afro, el problema es que aquellos que no lo son no incorporan en sus programas y en sus agendas el tema de manera real, a veces es muy formal. Muchos partidos cuando los partidos incorporan temas de interés de las comunidades afrodescendientes lo hacen solamente por responder a reclamos sociales, pero sin ningún impacto real. No es el tema de los afro aquel que está presente en la preocupación política de dirigentes, candidatos y partidos nacionales.

3. Desafíos

- Primero está el tema de la invisibilización. Esto se ha venido superando significativamente en el caso de los indígenas, pero sigue siendo muy fuerte en los afrodescendientes.
- La baja autoidentificación como tal. Además, el Estado no ha creado instrumentos que la favorezcan.
- Existe un desconocimiento de la diversidad al interior de la comunidad afro. Solo se terminan siendo reconocidas o trabajando aquellas que logran representación.
- La precaria representación proporcional que debilita la capacidad política de negociación, de transacción y de

deliberación de los afrodescendientes en el poder central. De acuerdo a lo que está arriba explicado, la estructura electoral es débil, pero la estructura parlamentaria es mucho más incipiente aún.

- Hay un débil proceso de autonomía en la educación. Este es un desafío muy grande que tiene que ver con la pobreza y a las condiciones de trabajo precario que tienen estas comunidades. Los 100 municipios con población afro mayoritaria, son casi los mismos 100 municipios más pobres de Colombia. Eso nos indica que hay una relación entre la pobreza y los municipios de población mayoritariamente afrodecendiente, el abandono del Estado y las condiciones en que viven estas comunidades.

4. A modo de síntesis: algunas sugerencias

- Es una necesidad realizar campañas dirigidas a la autoidentificación, tema muy importante pues promueve el empoderamiento.
- Hay que insistir en la autonomía de la educación, así como existe de alguna manera para las comunidades indígenas.
- Se debe subrayar la necesidad de agrupar y acercar las organizaciones sociales y los movimientos afro para que tengan una mayor participación en política por regiones en todo el país, mediante los mismos movimientos o en los partidos nacionales. Es esencial incluir en las agendas de los partidos el tema de representatividad efectiva de los afrocolombianos; es indispensable promover en los movimientos afro un mayor involucramiento en la actividad política.
- Se requiere de medidas de discriminación positiva, para resaltar la visibilización de los afrocolombianos.
- Reglamentación de la participación de la población negra en contiendas electorales.

- La legislación debe ser formulada de tal manera que no estimule la dispersión, la desinstitucionalización y el personalismo, como sucede en los otros partidos en Colombia.
- Los afrocolombianos saben muy poco de lo que es un partido político. Hacer un manual básico sobre eso me parece un instrumento necesario. Sería útil e interesante que conozcan cómo funcionan los partidos y cómo funcionan sus propias organizaciones afro. Es decisivo explorar el funcionamiento organizativo de los movimientos afro y, por supuesto, seguir con las acciones de carácter afirmativo para superar unas desigualdades tan profundas entre la población perteneciente a los grupos étnicos con respecto al resto de la población nacional.
- Revisar las acciones de carácter afirmativo para superar la desigualdad existente entre la población perteneciente a los grupos étnicos y el resto de la población nacional:
 - reconocimiento de de derechos territoriales;
 - circunscripción electoral;
 - acción pública dirigida a la promoción y el respeto hacia su dignidad, derechos y singularidad cultural.
- El reparto de las curules es a veces una variable determinante para los efectos que tiene el sistema electoral en representatividad y equidad. De alguna manera hay que afinar estrategias de incidencia y cabildeo para no retroceder en los avances alcanzados, y lograr la implementación de políticas nacionales públicas enfocadas en acciones que les permitan salir de la marginalización.

Una frase final: en 1991 los indígenas en Colombia lograron un reconocimiento muy grande en la Constitución, adquiriendo la capacidad de reclamar sus derechos. Lamentablemente, la situación de los afrodescendientes en ese momento era deplorable, por lo que quedaron completamente excluidos del reclamo directo que como comunidades podían hacer.

Bibliografía

Giraldo, Fernando, *Sistema de partidos en Colombia. Estado del arte, 1991-2002*. Universidad Javeriana, Bogotá, 2003.

Giraldo, Fernando y otros, *Participación política de los afrodescendientes en Colombia*. IIDH, Costa Rica, 2008.

Nolhen, Dieter, *Teoría institucional y relevancia del contexto*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2007.