

Curules especiales para comunidades negras: ¿realidad o ilusión?



Laly Catalina Peralta González*

Recibido: junio de 2005

Aprobado: agosto de 2005

INTRODUCCIÓN

La historia, los derechos y la cultura de las comunidades negras¹ que han ocupado durante largos siglos el Pacífico colombiano no tan sólo cobraron visibilidad nacional con la Constitución de 1991. Aunque la lucha negra por la reivindicación de sus derechos cuenta con antecedentes previos, sólo hasta ese año Colombia determinó medidas normativas en favor de los “grupos que habían sido tradicionalmente marginados de los beneficios que conlleva la inserción activa en la vida nacional”.²

La necesidad de que el Estado estableciera reivindicaciones especiales para el reconocimiento y la inclusión de las minorías étnicas dentro del sistema político permitió que Colombia le otorgara un lugar privilegiado al concepto de *ciudadanía diferenciada* dentro del modelo político que define a nuestra nación como un Estado social de derecho.³ Este concepto se refiere a la necesidad de que la noción de ciu-



* Socióloga. Joven investigadora, Universidad del Rosario. Correo electrónico: lperalta@urosario.edu.co

¹ Durante el desarrollo del documento se utilizan indiscriminadamente los términos “afrocolombianos”, “negros” y “comunidades negras”, esto obedece a que ni la legislación ni los documentos académicos consultados permitieron identificar una diferencia conceptual que afectara significativamente el objeto de esta investigación.

² Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

³ *Idem*.

dadanía tenga en cuenta las diferencias y particularidades de los grupos que han sido excluidos de la cultura mayoritaria. En oposición a la tradición liberal, propone que los miembros de estos grupos deben ser incorporados a la comunidad política no sólo como individuos, sino también como grupos.

Desde la perspectiva de Will Kymlicka, el Estado reconoce formalmente su posición frente a la diversidad a través de los derechos diferenciados en función de grupo.⁴ El principal objetivo de estos derechos es corregir la vulnerabilidad de las culturas minoritarias frente a las decisiones de las mayorías, por lo que se exige un tratamiento diferencial para acomodar las necesidades sentidas particularmente por estos grupos excluidos. Estos derechos incluyen lo relacionado con la autonomía territorial, el derecho al veto, las reivindicaciones territoriales y los derechos lingüísticos.

Sin embargo, pensar en equidad no sólo implica otorgar una gama de derechos diferenciados, sino que también es necesario establecer procedimientos de toma de decisiones a través de los cuales se interpreten y se defiendan esos derechos. Para lograr este objetivo, los derechos individuales, como el voto o la posibilidad de presentarse como candidato a las elecciones, resultan insuficientes. Se hace necesario establecer derechos de representación de grupo, los cuales están directamente relacionados con las características del sistema de democracia representativa, ya que lo que buscan es que los procesos electorales y el cuerpo legislativo sean más representativos en tanto que reflejen la diversidad de la población. En este sentido, garantizar un número fijo de escaños de las minorías en el legislativo representa una solución parcial a los perjuicios que el sistema político le ha generado a los grupos minoritarios, ya que proporciona medios institucionales para el reconocimiento explícito y la representación de grupos oprimidos.⁵

En este contexto, la Constituyente de 1991 aseguró dos curules especiales en el Senado de la República para los indígenas mediante el artículo 171, y de manera indirecta, el artículo 176⁶ abrió la posibi-



⁴ Kymlicka, Will, *Ciudadanía diferenciada. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

⁵ Young, Iris, "Polity and group difference: A critique of the Ideal of Universal Citizenship", en *Ethics*, No. 99, 1989, pp. 250-274.

⁶ "... La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cinco representantes".

lidad de que “otros grupos étnicos” lograran un número fijo de escaños en la Cámara de Representantes. Aunque este artículo no especificaba qué se entendía por “grupos étnicos”, su desarrollo normativo permitió que los afrocolombianos lograran garantizar dos curules especiales en la Cámara de Representantes.

Pasada más de una década desde la promulgación de la Constitución de 1991, resulta de vital importancia explicar el proceso de reconocimiento e inclusión de los grupos minoritarios en el sistema político de la nación, describir los contextos que han favorecido y empobrecido los logros, y resaltar el papel de los diferentes actores sociales que han protagonizado este proceso de inclusión. En este sentido, el primer apartado de este trabajo articula el desarrollo normativo de las curules especiales con la historia organizativa afrocolombiana; en la segunda parte se hace una evaluación de la gestión parlamentaria de los representantes que han ocupado las curules, y en el tercer y cuarto apartados se revisa, desde el plano teórico, la evolución que ha tenido la adopción de los conceptos de “ciudadanía diferenciada” y “derechos de representación de grupo” dentro del sistema político colombiano. En las consideraciones finales se proponen modificaciones al sistema político y alternativas posibles para el fortalecimiento del proceso organizativo con el objetivo de que las comunidades negras logren disfrutar de los derechos que conlleva el concepto de “ciudadanía diferenciada”.

1. PARTICIPACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS AFROCOLOMBIANOS EN LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS CURULES ESPECIALES

1.1 Los antecedentes organizativos de las comunidades negras en Colombia se remiten a la década de los setenta, cuando simultáneamente se presentaron dos formas de acción colectiva con características diferentes: por un lado, en las principales ciudades del país se formaron círculos de estudios que, influenciados por la lucha negra en Estados Unidos y la lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica, analizaban diferentes procesos por el pleno reconocimiento ciudadano de la gente negra. Los círculos negros más notorios fueron el Centro de Investigación de la Cultura Negra (CIDCUN), y Soweto, conformado por estudiantes negros de Pereira.

Simultáneamente, en el Chocó se consolidaba otro proceso organizativo que centraba sus esfuerzos en la lucha por el reconocimiento de la propiedad territorial. Los orígenes de este movimiento campesino se remiten al acompañamiento realizado por la Iglesia Católica mediante el proceso de organización de “comunidades eclesiales de base” bajo la influencia de la teología de la liberación y de los movimientos indígenas del Chocó, especialmente de la OREWA.

Ambas experiencias organizativas, los grupos de estudio en las ciudades y las organizaciones del Pacífico, cuentan con temas de construcción identitaria y marcos ideológicos ampliamente heterogéneos por su génesis y su trayectoria. Las organizaciones campesinas del Chocó se orientan hacia la protección, el control y el acceso al territorio y sus recursos naturales, mientras que “... los grupos de intelectuales trataban de articular los reclamos por justicia social, con fortalecimiento de la conciencia étnica o la inclusión de la población negra en espacios de ciudadanía”.⁷

En cuanto a los parámetros organizativos internos también se encuentran algunas diferencias. Las asociaciones campesinas funcionaban con un modelo federativo de comunidades locales agrupadas zonalmente, modelo copiado de las organizaciones indígenas, en tanto que los intelectuales se agrupaban en pequeñas ONG, así ejercían activismo individual e intentaban impulsar procesos regionales. En cuanto al contexto político regional, las actitudes de la mayoría de los cuadros intelectuales negros se orientaron a ser incluidos en los circuitos políticos, sociales y económicos dominantes del país; esto explica cómo las organizaciones étnicas y sus promotores originales (los equipos misioneros católicos) no encontraron aliados entre las clases medias urbanas de la región y tuvieron que buscar apoyo en el movimiento indígena.⁸

1.2 Una vez convocada la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), las diferentes organizaciones negras iniciaron un proceso organizativo que permitió aglutinar a los activistas y movimientos dispersos en torno a un espacio denominado la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras. Aunque la concertación de los ejes principales (la lucha por los



⁷ Archila, M. y Pardo, M. (eds.), *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, Bogotá, CES, Universidad Nacional, ICANH, 2001, p. 333.

⁸ *Idem.*

derechos territoriales, reivindicaciones contra la discriminación racial y denuncia de la situación de marginalidad) fue una tarea relativamente sencilla, se hizo imposible unificar las alternativas electorales.⁹

Las diferencias y la ausencia de puntos de encuentro entre las experiencias organizativas previas se manifestaron de forma irreconciliable en el momento de escoger los candidatos que debían presentarse para acceder a la Constituyente: algunos antiguos miembros de Soweto insistían en la necesidad de iniciar un movimiento autónomo y presentar una candidatura única, mientras que otros veían la importancia de unirse a diferentes grupos que también buscaban participar en la ANC.¹⁰ De otro lado, las organizaciones de río del Chocó decidieron unirse a la candidatura del indígena emberá Francisco Rojas Birry y no apoyar ningún candidato negro. Reflejo de esta dispersión fue el número de candidatos negros que se presentaron a las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente: veinte. De todas las alternativas electorales, la única candidatura cercana a la lucha negra que llegó a ser constituyente fue la Indígena Emberá.

En las sesiones de la Asamblea Nacional, entre los constituyentes se manifestó una asimetría significativa en la atención otorgada a las discusiones sobre las reivindicaciones de la población negra y de los problemas indígenas.¹¹ Esta asimetría se hizo aún más evidente con los logros alcanzados en materia de derechos territoriales, políticos y culturales: los indígenas aseguraron dos curules especiales en el Senado de la República y los resguardos indígenas lograron el carácter de “entidades territoriales”, mientras que las disposiciones relacionadas con las comunidades negras quedaron relegadas a una de las disposiciones transitorias (artículo transitorio 55).¹² La aprobación de este



⁹ Agudelo, Carlos Efrén, “Nuevos actores y relegitimación del Estado”. Disponible en: <http://mapae.noos.fr/hfran/cod/janvier99/agudelo.htm>

¹⁰ Agudelo, Carlos Efrén. “Comportamiento electoral en poblaciones negras. Algunos elementos para el análisis”, en: <http://chasqui.univalle.edu.co/decanatura/actas-consejo-facultad/2003/acta-12-2003.pdf>. Universidad del Valle

¹¹ Wade, Peter, “Población negra y la cuestión identitaria en América Latina”. Ponencia presentada en el seminario internacional, Identidades y Movilidades en el Pacífico Colombiano, Cali, Universidad del Valle-Orstom, 1998.

¹² “Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la Comisión Especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades negras. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”.

artículo se realizó el último día de la Asamblea y unas horas antes de que se cerrara la sesión plenaria, presionada por diferentes movilizaciones simbólicas de las comunidades.

Una de las acciones más importantes fue el “telegrama negro”, el cual logró que se enviaran 250.000 telegramas a los constituyentes pidiendo la inclusión de los negros como realidad étnica dentro de la reforma constitucional. Por otra parte, varias organizaciones ocuparon por una semana la alcaldía, la catedral y la sede del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) en Quibdó; posteriormente, una delegación realizó una visita pública a la embajada de Haití¹³ y en Cali se realizó el foro “Los negros ante la Constitución”.

La imposibilidad de que las comunidades negras alcanzaran resultados más amplios y concretos en la Constituyente obedeció a diferentes realidades. En primer lugar, las reivindicaciones negras eran legítimas únicamente para las ONG de desarrollo y derechos humanos, para la Iglesia (que venía promoviendo procesos organizativos) y para algunos antropólogos, pero a escala nacional existía un desconocimiento total de su lucha previa. Este hecho fortaleció la resistencia de algunos constituyentes a reconocer su especificidad cultural negra; el discurso generalizado consideraba a los indígenas como únicos portadores de alteridad étnica, y daba por hecho que los negros ya estaban asimilados a la sociedad mayor.¹⁴ Por último, la fragilidad e inexperiencia del proceso organizativo dividió y minimizó la fuerza de sus reivindicaciones, prueba de ello es que la aprobación del artículo transitorio 55 obedeció más a la presión de movilizaciones y manifestaciones esporádicas y simbólicas que al trabajo de un proceso organizativo sólido.

1.3 Las disposiciones previstas en el artículo transitorio 55 se reglamentaron con la Ley 70 de 1993. El primer paso en esta reglamentación fue la conformación de la Comisión Especial¹⁵ responsable de elaborar el proyecto de ley que reconocería y protegería los derechos territoriales, políticos y sociales de las comunidades negras



¹³ Haití tiene un significado especial para las comunidades negras por ser el primer territorio libre en América por obra de cimarrones.

¹⁴ Agudelo, “Nuevos actores y relegitimación del Estado”, *op. cit.*

¹⁵ La Comisión estuvo conformada por doce funcionarios del Estado, doce delegados de diferentes organizaciones, cuatro representantes del Partido Liberal, un concejal de Buenaventura, dos académicos y dos líderes políticos del Pacífico.

de la cuenca del Pacífico. La conformación de la mencionada Comisión fue posible por la aprobación del gobierno de César Gaviria y los recursos aportados por el BID a través del Fondo de Proyectos Ambientales.

La preparación y las sesiones de la Comisión redactora de la ley permitieron las discusiones en las regiones negras del país. En los debates de la Comisión se hizo cada vez más evidente la división entre las organizaciones de liderazgo campesino del Chocó, que estaban asesoradas por la Iglesia (principalmente la ACIA), y las del resto del Pacífico, lideradas por los activistas de Buenaventura con formación universitaria y un discurso político más elaborado.¹⁶ El resultado final de la Comisión fue el Proyecto de Ley 269 de 1993, “por medio del cual se reglamenta el artículo 55 transitorio de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

El texto original de este proyecto contenía tres propuestas básicas. Primera, reconocer el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que habían venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico; segunda, establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico; y tercera, fomentar el desarrollo económico y social de tales comunidades.

La reglamentación de la circunscripción especial para grupos étnicos, que posibilitaba el artículo 176 de la Constitución Política, no hacía parte del proyecto inicial, ni se discutió en la ponencia para primer debate conjunto. Sin embargo, por recomendación de algunos parlamentarios¹⁷ de filiación liberal y conservadora, que provenían de regiones con una alta cantidad de población negra, se incluyó en el proyecto de ley inicial el siguiente artículo: “De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, se establece la Circunscripción Especial para elegir dos miembros de las comunidades negras del país, asegurando así su participación en la Cámara de Representantes”.¹⁸ Esta propuesta, con la totali-



¹⁶ Agudelo, “Nuevos actores y relegitimación del Estado”, *op. cit.*

¹⁷ Los parlamentarios que realizaron la recomendación fueron: Julio Eugenio Gallardo, oriundo de San Andrés y representante de este departamento desde 1991 hasta el periodo legislativo actual. Avalado por el Movimientos de Interacción Regional, de filiación conservadora, y José Renán Trujillo García, oriundo de Cali y senador durante cuatro periodos legislativos continuos desde 1991, avalado por el Partido Liberal.

¹⁸ *Gaceta del Congreso*, No. 225, de 1993, p. 6.

dad del proyecto, fueron aprobadas de manera unánime el 9 de junio de 1993 por los miembros de una y otra corporación sin mayores discusiones.

Una de las comisionadas especiales de la Ley 70 reconoce que conseguir las dos curules en la Cámara de Representantes no era uno de los objetivos de las comunidades en ese momento:

... eso era un proceso posterior... conseguirlo nos dividía, porque nosotros queríamos garantizar primero unos derechos territoriales, económicos, políticos y sociales, y lo político, no referido particularmente a la participación en el Congreso. No desconocemos la necesidad de acceder al poder político y estar en el Congreso, pero para el nivel organizativo que teníamos no era conveniente ... nosotros queríamos más tiempo para consolidar los avances que habíamos logrado.¹⁹

Para la comisionada, el interés político de Piedad Córdoba jugó un papel clave en la inclusión de las curules: "... era necesario ceder en esos 'detalles' si queríamos contar con su apoyo en el Congreso y lograr avances en lo que realmente nos interesaba: lo territorial".

De acuerdo con lo aprobado en la Ley 70 y la reglamentación prevista por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución 71 de 1993, Zulia María Mena García y Agustín Hernando Valencia Mosquera ocuparon las dos curules especiales para comunidades negras en la Cámara de Representantes durante el periodo legislativo de 1994 a 1998.

Zulia María Mena,²⁰ respaldada por la Alianza Social Indígena, promovió en su campaña electoral el trabajo comunitario que había realizado con las comunidades y su doble pertenencia a grupos marginados: mujeres y negros. Este hecho despertó una solidaridad especial que le permitió acaparar un buen porcentaje de los votos de opinión²¹ de esas elecciones, su votación en 1994 (39.109 votos) fue la más alta dentro de todos los candidatos étnicos que se presentaron para esas elecciones; incluso, superó la alcanzada por los indígenas Lorenzo Muelas y la del mismo Francisco Rojas Birry, los cuales tenían una trayectoria política y un reconocimiento nacional mucho mayor que Zulia María Mena.



¹⁹ Entrevista realizada durante el trabajo de campo, agosto de 2003.

²⁰ Presidenta de OBAPO en 1987, comisionada especial de la Ley 70, y representante a la Cámara por las comunidades negras, 1994-1998, avalada por OBAPO y la Alianza Social Indígena (ACIA).

²¹ El voto de opinión proviene de electores urbanos que se inclinan por apoyar proyectos alternativos y manifestar su rechazo a las propuestas políticas tradicionales.

Por su parte, Agustín Hernando Valencia Mosquera, abogado y economista, llegó a ocupar su curul avalado por el Movimiento Nacional de Comunidades Negras del Palenque. El triunfo de Agustín Valencia fue “... la primera alerta que recibieron las organizaciones de base para revisar los requisitos que en ese momento exigía la Registraduría”²² para los candidatos por curules negras. Valencia no había desarrollado ningún trabajo previo con las comunidades negras y su trayectoria política era lejana al proceso organizativo afrocolombiano, por lo que el apoyo electoral y financiero lo recibió de los partidos tradicionales.

Cuando los representantes elegidos por comunidades negras en las elecciones de 1994 llevaban dos en años en sus curules, el ciudadano Fernando Minolta Arboleda demandó la inconstitucionalidad del artículo 66 de la Ley 70, por considerarlo violatorio del artículo 13²³ de la Constitución colombiana y del artículo 1° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por las Naciones Unidas en 1965 y ratificada por Colombia en 1991.

La Corte Constitucional se pronunció y declaró inexecutable el artículo cuestionado, pero en una aclaración de voto anexa explicó que el motivo de su decisión no era lo argumentado por el demandante, sino porque el artículo 66 de la Ley 70 no había cumplido con los requisitos procedimentales que exige la aprobación de una ley electoral.

Ante el pronunciamiento de la Corte para imposibilitar las curules especiales para las comunidades negras en el Congreso de la República, se presentaron alrededor de ocho proyectos de ley intentando reglamentar nuevamente el artículo 176 de la Constitución. Las iniciativas fueron presentadas por diferentes representantes de movimientos religiosos,²⁴ étnicos²⁵ y algunos representantes del partido liberal; la diferencia entre uno y otro proyecto era que cada uno de los parlamentarios buscaba hacer la lectura más provechosa del artículo 176: Zulia María Mena proponía que al distribuir las cinco curules le correspondiera una doble representación a las co-

²² Entrevista realizada durante el trabajo de campo, julio de 2003.

²³ Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

²⁴ Viviane Morales, del Movimiento Unión Cristiana, presentó tres iniciativas: Proyecto 6 de 1993, 43 de 1994 y el 625 de 1997.

²⁵ Zulia María Mena, de la Alianza Social Indígena, presentó dos iniciativas: Proyecto 261 de 1997 y 18 de 1997.

comunidades negras, y Viviane Morales exigía que el mayor número de curules fuera para las minorías religiosas.

Ninguna de las múltiples iniciativas fue aprobada; varias razones explican el fracaso de estos proyectos. Primero, este tema no fue materia prioritaria para las mayorías del Congreso: el juicio al presidente Samper por la financiación de su campaña con dineros del narcotráfico polarizó las bancadas mayoritarias respecto a su absolución o acusación, por lo que proyectos reglamentarios de otras materias pasaban desapercibidos.

Otro elemento que contribuyó al hundimiento de las propuestas fue la indefinición de lo que se entendía por “minoría política”; no había una noción clara sobre este concepto y tampoco se pudo llegar a un acuerdo sobre su significado. Por otra parte, “los congresistas cuyo caudal electoral se ubicaba en el Pacífico rechazaron el proyecto para no poner en riesgo los votos de comunidades negras que podrían asegurar su reelección”.²⁶

Como ninguno de los intentos legislativos mencionados anteriormente logró convertirse en ley, las comunidades negras no tuvieron ningún representante en el Congreso de la República para el periodo 1998-2002. Sin embargo, durante este periodo fue aprobado el Proyecto de Ley 25-S/99 y 217-C/99; éste fue presentado por la senadora Piedad Córdoba y, una vez aprobado, entró en vigencia la Ley 649 de 2001 “por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia”.

El artículo primero de la Ley 649 establece que la circunscripción especial nacional se distribuirá así: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los residentes en el exterior. El artículo tercero instituye que quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras deberán 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.²⁷



²⁶ Entrevista realizada durante el trabajo de campo, agosto de 2003.

²⁷ Esa dirección fue creada mediante el Decreto 2313 del 13 de agosto de 1994, pero durante su corta existencia ha sufrido varios cambios. En la actualidad funciona como Dirección de Etnias en el Ministerio del Interior y Justicia, y es la encargada de tramitar los asuntos afrocolombianos, indígenas, raizales y rom.

Una vez aprobada en el Congreso la Ley 649 de 2001, y cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política respecto al trámite que requieren las leyes estatutarias, en febrero de 2001 la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 25/99 Senado y 217/99 Cámara y declaró exequible la Ley.

En las intervenciones que registra la sentencia, algunos miembros de las organizaciones afrocolombianas manifestaron su temor frente a la flexibilidad del único requisito exigido por la Ley 649 a los candidatos de las comunidades negras, y evidenciaron la posibilidad de que dicha flexibilidad pudiera traer consigo la desnaturalización de estas circunscripciones. Argumentaban que ese requisito era mucho menos exigente que los establecidos para los candidatos de las comunidades indígenas, a quienes se les exige haber ocupado un cargo de autoridad tradicional o haber sido líderes de una organización. El riesgo que se corre es que “cualquiera, por tener la piel de color negro y tener el reconocimiento popular o los recursos económicos pueda aprovechar ese espacio”.²⁸

Dicha ausencia de requisitos desvirtúa los espacios de participación como medios necesarios de la lucha étnica y los convierte en el fin mismo del proceso organizativo. Consecuencia de esto es que algunas de las organizaciones y movimientos que avalaron a candidatos en las pasadas elecciones de mayo de 2002 sólo contaran con el año exigido por la Ley para poder avalar candidatos y, una vez pasadas las elecciones, dichas organizaciones desaparecieron.²⁹

Por otro lado, como las organizaciones o los movimientos que otorgan los avales a los candidatos negros deben cumplir con requisitos más flexibles que los partidos políticos o los grupos de ciudadanos³⁰ para su constitución, los oportunistas electorales encuentran en ellos un espacio perfecto para acceder fácilmente a la contienda electoral.³¹



²⁸ Entrevista realizada durante el trabajo de campo, julio de 2003.

²⁹ Al respecto se pueden ver las investigaciones que se adelantan contra el Movimiento Popular Unido (MPU) que avaló a María Isabel Urrutia, y Estudiantes Afrocolombianos, de la Universidad Autónoma de Colombia (EAFUAC), que avaló a Wellington Ortiz. Ambas organizaciones son investigadas por haber alterado las firmas en las actas de constitución.

³⁰ Las tres modalidades de inscripción de candidatos para las elecciones parlamentarias son: a nombre de un partido o movimiento político, a nombre de una asociación o de un grupo de ciudadanos, o a título de la circunscripción especial. En el primer caso los candidatos necesitan el aval del representante de un partido o movimiento con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral, y en el segundo caso requieren un cierto número de firmas y una caución.

³¹ Cunin, Elisabeth, “La política étnica entre alteridad y estereotipo”. *Revista Análisis Político*, No. 46, Universidad Nacional, Instituto de Estudios políticos y relaciones internacionales, mayo-agosto, 2002.

Muchos de los temores manifestados por las organizaciones se confirmaron con los candidatos elegidos para el periodo legislativo actual. Para las elecciones de 2002 las votaciones más altas favorecieron a los candidatos con tez oscura que gozaban de mayor reconocimiento nacional, pero no por su trayectoria política, sino por sus éxitos deportivos o por sus apariciones en los medios de comunicación. La mayor votación la obtuvo María Isabel Urrutia, pesista y única medalla olímpica de oro colombiana, la segunda mejor fue para Wellington Ortiz, reconocido futbolista tanto nacional como internacionalmente, y la tercera para Óscar Borda, actor y cantante.

Para algunos, el triunfo de Urrutia y Ortiz refleja la expresión de una opinión pública que asimila “negro” a “deportista”, y que transforma el reconocimiento público que ofrecen las proezas deportivas en garantía de capacidad política.³² La presencia de Francisco Maturana, director técnico de fútbol, en la Asamblea Nacional Constituyente, y la elección de Edgar Perea, narrador deportivo, como senador en 1998, son otros ejemplos de dicho estereotipo.

En este contexto, las facilidades de participación electoral, per se, dejan de ser una garantía de que la marginalización histórica que han sufrido las comunidades negras del país sea superada; por el contrario, la flexibilidad normativa puede traer consecuencias aún más perversas para el proceso organizativo afro. La elección de María Isabel Urrutia y Wellington Ortiz refuerza el estereotipo de que para ser un actor político étnico es suficiente con ser un deportista reconocido, lo cual dificulta que las identidades afrocolombianas sean percibidas de manera positiva en ámbitos distintos de los del deporte y la música.³³ Este hecho impide que candidatos con trayectoria política cuenten con un electorado propio, territorialmente definido y porcentualmente significativo.

2. REPRESENTANTES A LA CÁMARA POR LAS COMUNIDADES NEGRAS

El rol desempeñado por los parlamentarios negros en el Congreso de la República ha sido criticado y cuestionado por la mayoría de organizaciones y movimientos negros. A la gestión realizada durante el periodo

³² *Idem.*

³³ Arocha, Jaime, “La inclusión de los afrocolombianos, ¿meta inalcanzable?”. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-a/afro/inclusi.htm>

legislativo de 1994 a 1998 (Zulia María Mena García y Agustín Valencia) se la calificó de “política gris”, para expresar la tendencia de los parlamentarios a olvidar las razones por las que habían sido elegidos,³⁴ y a los representantes ganadores en las elecciones de 2002 (María Isabel Urrutia y Wellington Ortiz Palacio) se les califica de “blancos”, al resaltar su pertenencia a las maquinarias partidistas tradicionales.

Esa percepción negativa se hizo evidente por primera vez en 1996, cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable las curules especiales. Frente a esta decisión las poblaciones negras no realizaron ninguna movilización en defensa del espacio perdido; incluso otros activistas manifestaron su apoyo a la decisión de la Corte.

Otro indicador que permite calificar como desfavorable la gestión de estos parlamentarios es su escasa participación dentro de la producción legislativa relacionada con los afrocolombianos. Su participación ha sido imperceptible en las leyes que, formalmente, han representado más beneficios para las comunidades negras.³⁵

Una breve evaluación de la gestión de los congresistas objeto de estudio permite identificar varios factores que han influido negativamente en su desempeño.

2.1 El primer elemento se relaciona con el carácter minoritario de los parlamentarios³⁶ en el Congreso de la República; en este sentido, Will Kymlicka afirma que “el número de escaños necesarios para una verdadera representación puede exceder el número proporcional de escaños, dado que la experiencia indica que si en una Asamblea sólo hay dos miembros de un grupo marginado o desfavorecido, es probable que acaben siendo excluidos y sus voces ignoradas y su representación sería sólo simbólica”.³⁷ Este hecho se agudiza en tanto que en el Congreso colombiano las decisiones se toman por mayorías y no por procedimientos consensuales, y los movimientos a los que “pertenecen” los representantes por comunidades negras no hacen parte de las bancadas fuertes del Congreso.



³⁴ Cunin, Elisabeth, “La política étnica entre alteridad y estereotipo”, *op. cit.*

³⁵ La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 188 de 1995 (Plan de Desarrollo e Inversiones 1995-1998).

³⁶ La Cámara de Representantes está conformada por 166 parlamentarios: 161 elegidos por circunscripción regional (por departamentos), y los cinco restantes por circunscripción especial; por tanto, los representantes por comunidades negras son 2 de 166 representantes.

³⁷ Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, *op. cit.*

2.2 Otro factor que influye en la gestión desfavorable es la escasa experiencia política de las personas que han accedido a estas curules. Ni el liderazgo comunitario de Zulía Mena, ni la medalla olímpica de María Isabel Urrutia, ni los goles de Wellington Ortiz ofrecen el material político necesario para desarrollar una gestión visible y efectiva en el Parlamento.

La inexperiencia propia de cualquier persona que accede por primera vez a una instancia de poder como el Congreso habría podido ser superada con un equipo de trabajo competente. Empero, otra de las grandes debilidades de los representantes estudiados es que no aprovecharon los beneficios que ofrecen las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL)³⁸ para el asesoramiento en la elaboración y discusión de los proyectos.

Según el Estatuto de Administración de Personal para los Servidores Públicos de la Cámara de Representantes, estas Unidades pueden estar conformadas por asistentes o asesores. Las funciones de los primeros se relacionan con asuntos más operativos (mantener informado al representante sobre las citaciones, recoger y distribuir diariamente la correspondencia y suministrar el orden del día de las sesiones plenarios, la *Gaceta del Congreso* y demás documentos que el representante necesite). Entre tanto, las funciones de los asesores de las UTL requieren un mayor grado de capacitación y preparación, pues tienen que ver con el trabajo parlamentario de una forma más profesional (estudiar factibilidades y análisis de proyectos, estudiar, evaluar y analizar los proyectos de acto legislativo y de ley, proyectar las distintas ponencias e informes que requiere el representante, participar en seminarios, paneles, conferencias, etc., donde se traten temas relacionados con el estudio de las diferentes iniciativas legislativas que se tramiten en la Cámara).

Al revisar las UTL de los cuatro representantes mencionados,³⁹ se encontró que están conformadas en su totalidad por asistentes, lo que se refleja en el pobre desempeño legislativo de los parlamentario; María Isabel Urrutia es la única que cuenta con un asesor den-



³⁸ El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 crea las UTL, encargadas de contribuir al logro de una eficiente labor legislativa de cada congresista; ésta debe conformarse por personas profesionales y especializadas en ciertos temas de interés. Los asesores y asistentes que conforman las UTL reciben sus honorarios dependiendo del grado del que gocen en una escala de 1 a 7.

³⁹ Respuesta a un derecho de petición realizado a Maritza Doria Babilonia, jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes.

tro de su UTL. En algunos casos, la ausencia del personal adecuado se explica porque las personas vinculadas a la UTL son el medio utilizado para el pago de favores políticos.⁴⁰

2.3 Por último, otro factor que debilita la gestión de los parlamentarios es la ausencia de movimientos políticos fuertes que acompañen su gestión. Los movimientos políticos afrocolombianos, al igual que los Nuevos Movimientos Sociales, han retomado las políticas de diferencia y han centrado sus reivindicaciones en valores como el medio ambiente y los derechos étnicos; sin embargo, los objetivos que motivan la constitución de estos movimientos negros son tan específicos que son incapaces de proveer a los candidatos por curules especiales la base política necesaria para abordar los problemas nacionales de las comunidades negras. Un ejemplo de esto es el movimiento Estudiantes Afrocolombianos, de la Universidad Autónoma de Colombia (EAFUAC), que avaló a Wellington Ortiz, y que justifica su nacimiento y su trabajo “por la falta de protagonismo de los estudiantes afro de la Universidad Autónoma en los diferentes estamentos de representación estudiantil”.⁴¹

A este hecho se suma que acceder a las curules especiales ha dejado de ser un objetivo para algunas organizaciones sociales. Los altos costos de las campañas electorales (la de María Isabel Urrutia costó \$105.993.378) y las experiencias negativas en la participación electoral han traído como consecuencia que no todos los sectores organizados de la población negra aceptan la participación electoral como un mecanismo apropiado para avanzar en el proceso de ampliación de espacios de autonomía: “Vincularse a espacios formales, como los que ofrece el Congreso, es tan difícil que estamos dando prioridad a las alianzas estratégicas con ONG internacionales”.⁴²

3. “CIUDADANÍA DIFERENCIADA” Y “DERECHOS DE REPRESENTACIÓN DE GRUPO”

Aunque el pluralismo étnico y cultural fue uno de los principios básicos en las reformas constitucionales realizadas en Latinoamérica du-

⁴⁰ Tickner, Arlene y Villamizar, Ramón, *Congreso y democracia en los países de la región andina*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1997.

⁴¹ Véase EAFUAC, Estatutos de constitución, Ministerio del Interior.

⁴² Entrevista realizada durante el trabajo de campo, julio de 2003.

rante las dos últimas décadas, la adopción del concepto de “ciudadanía diferenciada” en nuestro país no obedeció exclusivamente a una evolución social que evidenciara la necesidad de tener en cuenta las diferencias y particularidades de los grupos anteriormente excluidos del sistema político. Para el caso particular de Colombia, la ruptura que se produjo con el proyecto nacionalista de la Constitución de 1886, que veía en el proceso de mestizaje la consolidación de las naciones modernas, respondió más a presiones internacionales que a la superación de una mentalidad discriminatoria que relaciona blanqueamiento con ascenso social.

Durante la década de los noventa, en especial durante el gobierno Gaviria, Colombia pretendía entrar a un proceso de apertura neoliberal, pero la crisis política se convirtió en un obstáculo para el tránsito a una nueva lógica de mercado caracterizada por intercambios económicos a escala global. El discurso predominante en un contexto de globalización implicaba un rol más visible para los actores locales, por lo que la presencia en el espacio político de interlocutores representativos de sectores marginados legitimaría internacionalmente su vocación de renovación democrática. Adicionalmente, para ese momento la defensa del medio ambiente se había convertido en una de las exigencias esenciales de los principales centros de decisión de políticas internacionales.⁴³

De esta forma, los reclamos de las minorías étnicas encontraron eco en el discurso globalizado que apelaba a la conservación de la biodiversidad y la imponía como premisa para la financiación de la banca multilateral.⁴⁴ En un contexto de crisis ambiental, el reconocimiento nacional e internacional de la región del Pacífico como un escenario privilegiado de la biodiversidad,⁴⁵ les otorgó a los habitantes de esta zona una serie de oportunidades nunca antes vistas.

Aunque no se pretende desconocer el trabajo previo de las organi-



⁴³ Agudelo, “Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado”, *op. cit.*

⁴⁴ Villa, William, “El estado multicultural y el nuevo modelo de subordinación”, en Seminario de evaluación: 10 años de la constitución colombiana, Bogotá, Universidad Nacional, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – ILSA, 2001.

⁴⁵ El Chocó es la región del planeta con más alta biodiversidad por unidad de área reportada: 400 especies de árboles y 800 especies de invertebrados, cifra superior a la que ha sido reportada en el Amazonas. Sus bosques pueden llegar a ser, a mediano y largo plazo, insumos para la industria futura (Proyecto Biopacífico).

zaciones étnicas, es importante advertir que para el caso específico de los afrocolombianos, a pesar de algunas experiencias organizativas, la apertura del sistema político no fue una consecuencia de sus acciones colectivas. Por el contrario, el fortalecimiento del proceso organizativo ha sido una consecuencia de la apertura jurídica y política del sistema colombiano. Los registros oficiales muestran una explosión organizativa a partir de la Ley 70 de 1993; para ese año, Peter Wade⁴⁶ registró 80 organizaciones negras, y para 1994 la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras (DACN) ya registraba 375.

Diferentes autores han evidenciado la naturaleza y trayectoria histórica de los movimientos afrocolombianos. Para Carlos Efrén Agudelo, el proceso de construcción de una identidad negra, más que un proceso autónomo, ha sido una labor inducida por el Estado a través de la nueva legislación;⁴⁷ por su parte, Mauricio Pardo afirma que "... las actividades, políticas y discursos gubernamentales... derivados de los desarrollos de la Ley 70 han condicionado significativamente la iniciativa y repertorio de acciones de las distintas expresiones del movimiento social negro en Colombia".⁴⁸

Los procesos organizativos previos a la Constituyente mostraron una fuerza social capaz de unirse en torno a objetivos específicos. Sin embargo, los logros obtenidos en lo territorial no fueron suficientes para alcanzar avances igualmente significativos durante su proceso organizativo. Dentro de las prioridades de los movimientos nunca estuvo el construir objetivos más generales que permitieran aunar esfuerzos entre los marcos ideológicos de los círculos de estudio y el trabajo étnico de las organizaciones de río del Chocó.

Algunos movimientos negros se han quedado en la instrumentalización política de las identidades culturales y han olvidado la construcción identitaria. Esta construcción ha pasado a un segundo plano, dado que la prioridad de las organizaciones es la consecución de los recursos económicos que asigna el Estado o que otorgan los organismos internacionales. La fuerza de las acciones



⁴⁶ Wade, Peter, "Gente negra, nación mestiza: las identidades raciales en Colombia", traducción Ana Cristina Mejía, Bogotá, Ediciones Uniandes, Ediciones de la Universidad de Antioquia, Siglo del Hombre Editores, Instituto Colombiano de Antropología, 1997.

⁴⁷ Agudelo, Carlos Efrén, "El cambio constitucional y la irrupción de un nuevo actor étnico". Disponible en: <http://mapage.noos.fr/hfranco/janvier99/agudelo.htm>

⁴⁸ Archila y Pardo (eds.), *op. cit.*, p. 323.

colectivas negras depende de estos recursos, hecho que ha limitado la autonomía del proceso organizativo.

Los logros de esta estructura organizativa han sido la transformación de la realidad jurídica y política de las comunidades negras, sin que esto haya implicado la superación de las condiciones de marginalización de la población afrocolombiana.⁴⁹

Respecto al concepto de “representación de grupo”, es necesario evidenciar la tensión que se establece entre la representación basada en a) el procedimiento para elegir a los representantes y b) sus atributos personales. La idea de la “representación especular”⁵⁰ afirma que el legislativo representa a toda la población en general si refleja las características étnicas, de género o de clase de dicha población. Esta idea contrasta con aquella según la cual un grupo de ciudadanos está representado en el legislativo si participa en la elección de uno o más miembros de las asambleas, aunque las características personales de los elegidos sean diferentes de las suyas.

De esta forma, los “derechos de representación de grupo” adoptados en Colombia han privilegiado la “representación especular”, en tanto que se ha creído que el legislativo es representativo si refleja las características étnicas de la población colombiana, y los atributos físicos de los parlamentarios parecen ser la mejor garantía de que los grupos excluidos están siendo representados en el cuerpo legislativo.

En este sentido, los “derechos de representación de grupo”, en lo relacionado con las curules especiales, han generado una ilusión óptica que, en últimas, ha justificado y legitimado su reglamentación. La crisis de la representatividad por corrupción e ineficacia parece solucionarse al involucrar segmentos de la población antes marginados. Esto hace creer que los problemas del legislativo se resuelven haciendo un cambio en los miembros que lo conforman,



⁴⁹ Según el “Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana: hacia una nación pluriétnica y multicultural 1988-2002”: la tasa de mortalidad afrocolombiana es mayor del 20%, cifra superior al 10% del promedio nacional, y la esperanza de vida es un 20% inferior a la del promedio nacional. El balance para los derechos de segunda generación es igualmente desfavorable: la cobertura para educación primaria es del 60%, pero la población que logra ingresar a la universidad es del 2%. Para el caso particular del analfabetismo, las tasas son del 43% para la población rural y del 20% en la urbana, cuando estos mismos datos a en todo el país son del 23,4% y del 7,3%, respectivamente

⁵⁰ Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, op. cit., p. 192.

aunque el problema radica realmente en los procesos y mecanismos de funcionamiento que lo caracterizan.

Sería demasiado optimista creer que con el simple ingreso de representantes de grupos sociales excluidos a altas instancias gubernamentales se corregirá la vulnerabilidad de las culturas minoritarias frente a las decisiones de las mayorías. La representación de los dos parlamentarios por comunidades negras en el Congreso de la República ha sido simplemente simbólica, en la medida en que sus voces han sido ignoradas y excluidas de los procedimientos mediante los cuales se toman decisiones en el legislativo, los cuales privilegian a las mayorías simples.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Ante este panorama resulta indispensable plantear algunos ajustes que reclaman las curules especiales para comunidades negras. Para ello, a continuación se presentarán dos escenarios posibles que podrían ser pensados para mejorar la representación de las comunidades negras en el legislativo. El primer escenario concibe la posibilidad de mantener vigentes las curules, y el segundo explora otras posibilidades de representación, suponiendo que éstas fueran eliminadas.

Las dos alternativas hacen énfasis en los cambios del sistema político; sin embargo, es necesario que los procesos organizativos dispersos renuncien por un momento a la conquista de recursos externos y centren sus esfuerzos en el fortalecimiento interno. Para esto sería significativo revisar las experiencias que han construido los miembros de los Consejos Comunitarios de la zona de Riosucio,⁵¹ organizados en torno a la figura de las Comunidades de Paz. Esta organización comunitaria se presenta como una alternativa legítima que puede iluminar la lucha de la población civil por sus derechos y posibilitar la construcción de un Estado pluriétnico y multicultural. Para este pueblo la vida comunitaria, como una forma de organizar los procesos de subsistencia, se ha enmarcado en su lucha por el reconocimiento político y social.⁵²

⁵¹ Municipio del Urabá chocoano, caracterizado tanto por su riqueza en recursos naturales como por su importancia geoestratégica y militar.

⁵² Rojas, John Larry, La pugna entre formas de derecho y la construcción del Estado (mimeo).

Los dos escenarios posibles que se describen a continuación son para aquellos movimientos que aún ven en el Estado un espacio viable para satisfacer sus reivindicaciones.

4.1 Escenario primero

Para que la continuidad de las curules se dé en condiciones más representativas es necesario aclarar el objetivo por el cual se establece la circunscripción especial. Las curules no pueden seguir fomentando la “representación especular”, donde la idea es que los “negros” estén representados por los “negros”. El objetivo fundamental de las curules especiales es que las minorías dispongan de procedimientos justos para que su voz se escuche en el proceso político, de modo que las medidas electorales deben garantizar a las comunidades que su capacidad de elegir a sus representantes predilectos no se verá afectada.

Actualmente, las listas para las minorías no obedecen a una regla de división étnica,⁵³ por lo cual las comunidades no tienen posibilidades reales de escoger a sus candidatos preferidos. En el modelo vigente, donde los candidatos son elegidos por el electorado general, especialmente el mestizo, es difícil determinar lo que realmente quieren y esperan las comunidades negras de su elegido, y es aún más complicado controlar que los representantes atiendan las necesidades del grupo por el cual fueron elegidos. Adicionalmente, si el caudal electoral de los “ganadores” depende del voto de opinión, éstos no podrán defender políticas de acción afirmativa que beneficien a las comunidades negras y perjudiquen a la sociedad mayor.

En este sentido, es necesario identificar geográficamente las poblaciones⁵⁴ que van a ser representadas en las curules para así establecer una regla de división étnica, de tal forma que únicamente los pertenecientes a las comunidades étnicas sean los responsables de elegir a sus



⁵³ Cunin, Elisabeth, “La política étnica entre alteridad y estereotipo”, *op. cit.* En la actualidad la competencia de los candidatos por curules especiales sólo se da entre los candidatos inscritos por cada grupo (grupos étnicos, minorías políticas y colombianos residentes en el exterior); sin embargo, todos los electores del país pueden votar por sus listas. La regla de división étnica se refiere a la necesidad de un elector “negro” por un candidato “negro”, para así evitar un doble intercambio de votos: un elector “negro” por un candidato “blanco” y un elector “blanco” por un candidato “negro”.

⁵⁴ Esto implica la actualización del censo de población nacional y establecer parámetros claros para diferenciar las comunidades negras del país y los departamentos con población negra.

representantes. De esta forma, no sería necesario especificar las características del candidato: lo importante no es a quién se elige, sino cómo se elige, y, seguramente, las comunidades emplearán su fuerza electoral para elegir a uno de los “suyos”, lo que fortalecería los procesos de organización interna.⁵⁵ Mientras menor sea la proporción entre representantes y representados más estrechos serán los vínculos con la base que los elige, y esa división étnica aumentaría la responsabilidad política del ganador frente a sus electores.

Esta propuesta no garantiza que los representantes elegidos tendrán las mismas características físicas de las comunidades negras (representación especular), pero sí puede aumentar la fiscalización y asegurar de esta forma que los intereses de estas comunidades estén lo suficientemente representados.

Otra claridad necesaria corresponde a las funciones que el representante elegido por circunscripción especial debe cumplir. Aunque esas funciones deben compartir las responsabilidades propias de cualquier otro parlamentario, se debe tener en cuenta que representan a grupos humanos culturalmente heterogéneos que se encuentran en situaciones de marginación inferiores a los promedios nacionales. Por esta razón, se propone que las funciones legislativas de los parlamentarios por curules especiales estén divididas en diferentes niveles de acción.⁵⁶ En cualquiera de estos niveles es necesaria la comunicación con las organizaciones de base. El parlamentario debe escuchar (no coordinar) las necesidades y propuestas de las organizaciones y movimientos de comunidades negras, pero para ello es indispensable que las organizaciones coordinen sus demandas y alternativas en un espacio previo de concertación. Los niveles de acción que se proponen son los siguientes:

- a) Nivel especializado: cuyo objetivo es atender las demandas específicas realizadas por sus electores y ejercer la presión necesaria sobre los responsables de dar respuesta a los servicios requeridos.
- b) Nivel intermedio: participación y discusión en diversos proyectos de ley que cubran intereses nacionales. Este es el espacio apropiado para plantear al país diferentes propuestas desde lo étnico.



⁵⁵ Este sistema es similar al utilizado en Nueva Zelanda por la comunidad maorí.

⁵⁶ Adaptado del modelo propuesto por Tickner y Villamizar, *op. cit.*

c) Nivel general: relacionado con temas más amplios que se limitan a aprobar o rechazar las iniciativas del ejecutivo.

Esta labor parlamentaria debe estar acompañada por un equipo de trabajo complementario; las Unidades de Trabajo Legislativo deben incluir asesores con experiencia en la producción legislativa, líderes con trayectoria política en el trabajo étnico y profesionales especializados en las áreas de trabajo con mayor relevancia para los objetivos que se haya trazado el parlamentario.

4.2 Escenario segundo

El carácter minoritario de los representantes de las comunidades negras en el Parlamento, la debilidad organizativa y los costos de actualizar el censo poblacional hacen necesario pensar opciones alternativas. Por ello, se considera como segunda alternativa eliminar las curules y fortalecer la integración de los intereses afro a los partidos y movimientos políticos ya constituidos. En la medida en que la lucha por la construcción de una nación multicultural no es sólo una lucha de los indígenas o los afrocolombianos, sino de todos los colombianos, lo ideal sería que el multiculturalismo se erigiera como uno de los principios rectores de la conformación de los partidos. De esta forma se busca articular intereses mestizos con intereses étnicos en lugar de crear más partidos y organizaciones fragmentadas que, actualmente, sólo atienden objetivos particulares y son incapaces de trascender de una representación regional a una nacional.

Para lograr que la distribución de los afrocolombianos en las listas de los partidos les otorguen posiciones con posibilidades reales de poder, se recomienda que éstas sean cerradas y bloqueadas, acompañadas por una reglamentación que obligue a los partidos a crear las listas de forma equitativa y de acuerdo con los principios básicos que establece la Constitución Nacional.

Esta propuesta halla sustento en la tendencia de los departamentos con mayor concentración de población afrocolombiana a favorecer con su voto a los partidos tradicionales y a los candidatos por circunscripción departamental.

Con estas propuestas se busca que la representación de las comunidades negras en el legislativo tenga un efecto positivo y directo sobre la marginalización social y económica que actualmente pa-

dece la población afrocolombiana. En caso de que las curules continúen en las condiciones actuales, es probable que este grupo poblacional nunca llegue a disfrutar de los derechos que conlleva el concepto de ciudadanía diferenciada

BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo, Carlos Efrén, "El cambio constitucional y la irrupción de un nuevo actor étnico". Disponible en: <http://mapage.noos.fr/hfrancod/janvier99/agudelo.htm>
- _____, "Nuevos actores sociales y relegitimación del Estado. Estado y construcción del movimiento social de comunidades negras en Colombia". Disponible en: <http://mapae.noos.fr/hfrancod/janvier99/agudelo.htm>
- Aguiar, Fernando, *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid, Pablo Iglesias Editores, 1991.
- Arango, Jimena, *La paz; caracterización de la etapa reciente del movimiento en Colombia a la luz de los nuevos movimientos sociales*. Tesis Ciencia Política, Bogotá, Universidad de los Andes, 2001.
- Archila, Mauricio y Pardo, Mauricio, *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, Bogotá, CES - Universidad Nacional - ICANH, 2001.
- Arocha, Jaime, "La inclusión de los afrocolombianos, ¿meta inalcanzable?" Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-a/afro/inclusi.htm>
- _____, *Mi gente en Bogotá. Estudio socioeconómico y cultural de los afrodescendientes que residen en Bogotá*, Bogotá, CES, Universidad Nacional y Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002.
- Bolívar, Ingrid, "Ciudadanía multicultural y creación de un espacio público: el caso del Chocó y la Ley 70 de 1993", en Castro Bonilla, Elsy (comp.), *Formación de investigadores. Estudios sociales y propuestas de futuro*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998, pp. 107-149.
- Bonamusa, Margarita, "Movimientos sociales: organización y estructura de oportunidad política", en *Análisis político*, No. 23, 1994, pp. 54-66.
- Bonilla, Daniel, *La ciudadanía multicultural y la política del reconocimiento*, Bogotá, Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho, 1999.
- Congreso Visible, *Conociendo y evaluando el Congreso de la República*. Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, 2003.

- Correa, Alexandra y Restrepo, Silvia, *Comunidades negras frente a la Constitución del 91: ¿un trato disímil o discriminación?* Tesis Ciencia Política Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.
- Cunin, Elisabeth, "Política étnica y elecciones en Colombia", en *Análisis político*, No. 48, 2003, . 77-93.
- Escobar, Arturo, *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Bogotá, Cerec, Instituto de Antropología, 1999.
- _____, *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Madrid, Taurus - Icanh, 2001.
- Guerrero, Juan Carlos, "Nuevos movimientos sociales: democracia participativa y acción social al final del milenio", *Colombia internacional*, No. 34, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1996, pp. 18-25.
- Hurtado, Mary Lucía, "El proceso organizativo de comunidades negras. Una mirada optimista", *Esteros*, No. 2, 1993, pp. 22-36.
- Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín, *Los movimientos sociales*, Valladolid, Trotta, 1998.
- Kymlicka, Will y Wayne, Norman, "El retorno del ciudadano, una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *Cuadernos del CLAEH*, No. 75, 1996, . 81-112.
- _____, "Democracia y multiculturalismo", en Vallespín, Fernando (comp.), *Democracia y sus textos*, Madrid, Taurus, 1999, pp. 413-443.
- _____, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Buenos Aires, Paidós, 1995.
- Laraña, Enrique, *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Leal Buitrago, Francisco, "Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil", *Análisis político*, No. 13, 1989, pp. 7-21.
- Murillo Castaño, Gabriel, "Anotaciones sobre la crisis de la representación política en Colombia", en Dávila, Andrés y Bejarano, Ana María (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, Bogotá, Universidad de los Andes y Fundación Social, 1998, pp. 51-74.
- Murillo Castaño, Gabriel, Aproximación analítica a la crisis colombiana. Disponible en: http://www.iigov.org/dhial/?p=34_05.
- Nazareth Cortés, Marrieth, Identidad y desarrollo de los pueblos afrocolombianos. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/cecal/>

- encuentr/areas/antropol/2a/cortes.
- Pardo, Mauricio (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, ICANH y Colciencias, 2001.
- Peñaranda, Ricardo, "Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano", en Gutiérrez, Francisco (comp.), *Degradación o cambio*, Bogotá, IEPRI y Editorial Norma, 2001, pp. 131-181.
- Pizarro, Eduardo, "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy", *Análisis político*, No. 31, 1997, pp. 81-94.
- _____, "Elecciones, partidos y nuevo marco institucional: ¿en qué estamos?", *Análisis político*, No. 22, 1994, pp. 81-94.
- Presidencia de la República, Decreto 2248 de 1995.
- _____, Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Sesión de discusión artículo transitorio 55, Bogotá, 1991.
- _____, Ley 5 de 1992.
- _____, Ley 649 de 2001.
- _____, Ley 70 de 1993.
- Rivas, Nelly Yulisa; Hurtado, Teodora y Agudelo, Carlos Efrén, "Impactos de la Ley 70 y dinámicas políticas locales de las poblaciones afrocolombianas: Estudio de caso", Documentos de Trabajo, No. 50, Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, 2000.
- Rojas, John Larry, La pugna entre formas de derecho y la construcción del Estado (mimeo).
- Sanclemente Téllez, Óscar, La acción afirmativa: políticas para las minorías étnicas de los Estados Unidos. Comentarios en relación con el caso de las Comunidades negras de Colombia. Disponible en: <http://users.skynet.be/bsl32230/Affirmative.htm>.
- Solis, Ottón, Ética y probidad en el poder legislativo. Disponible en: http://www.iigov.org/dhial/?p=4_0015
- Sowell, Thomas, "Políticas preferenciales para minorías", *Facetas*, No. 5, 1987, pp. 59-64.
- Tarrow, Sydney, *El poder en movimientos*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Tanaka, Martín, "Elementos para un análisis de los movimientos sociales", *Análisis político*, No 25, 1995, pp. 7-23.
- Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Tickner, Arlene y Villamizar, Ramón, *Congreso y democracia en los países de la Región Andina*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1997.
- Touraine, Alain, "¿Qué es una sociedad multicultural?", *Claves de la razón práctica*, No. 56, 1995, pp. 14-25.

- Vargas Hernández, José, Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. Disponible en: <http://www.ufg.edu.sv/theorethikos/Julio02/accion.html>.
- Villa, William, "El estado multicultural y el nuevo modelo de subordinación", en *Seminario de evaluación: 10 años de la Constitución Colombiana*, Bogotá, Universidad Nacional. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-ILSA, 2001.
- Viveros, Mara, Diversidad y exclusión social en Colombia, en el actual marco de la Constitución. Disponible en: http://www.goethe.de/hn/bog/rosa/resumen_mara_%20viveros.doc
- Wade, Peter, "Población negra y la cuestión identitaria en América Latina". Ponencia presentada en el seminario internacional Identidades y Movilidades en el Pacífico Colombiano, Cali, Universidad del Valle-Orstom, 1998.
- Young, Iris, "La configuración de lo público y lo privado", en Vallespín, Fernando (comp.), *Democracia y sus textos*, Madrid, Taurus, 1999, pp. 413-443 y 445-468.
- _____. "Polity and group difference: A critique of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics*, No. 99, 1989, pp. 250-274.