

LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES: ¿UNAS INSTITUCIONES OBSOLETAS?

Yann Basset*

RESUMEN

El artículo parte de una doble constatación empírica: en primer lugar, las circunscripciones especiales vuelven el proceso electoral colombiano en general cada vez más difícil de entender para los electores y complicado de manejar para las autoridades. En segundo lugar, los resultados que arrojaran ya no favorecen tanto a los movimientos sociales indígena y afrocolombiano como se supone que lo hacen, en particular desde la reforma política de 2003. Se analizan las razones de esta situación, y se propone un debate al respecto. El autor considera que si se adaptan correctamente los mecanismos de discriminación positiva, los movimientos indígenas y afrocolombiano ganarían en competir en circunscripción nacional en el marco de un partido único para cada uno, en el cual las diferencias internas se resolverían a través del voto preferente. De esta manera, si abandonan las circunscripciones especiales, estas minorías podrían aprovechar los mecanismos de la reforma política en vez de sufrir sus efectos como pasa actualmente. Esto no solo mejoraría sus representaciones políticas, sino que además, les permitiría consolidarse como movimientos de cara a la opinión pública.

SUMMARY

The article is based on a double empirical finding: firstly, special constituencies make the colombian electoral process in general increasingly difficult to understand for voters and hard to manage for the authorities. Secondly, the results they get do not help indigenous and afrocolombian social movements as they are supposed to do, especially since the political reform of 2003. The paper discusses the reasons for this situation and proposes a debate on it. The author considers that if the mechanisms of positive discrimination are correctly adapted, the indigenous and afrocolombian movements would gain competing in national constituency within the framework of a single party for each one, in which internal differences would be resolved by preferential vote. In this way, if they leave the special constituencies, these minorities could benefit political reform rather than suffer its effects, which is what happens now. This would not only improve their political representations, but also allows them to consolidate as movements towards public opinion.

[43]

* Doctor en ciencia política. Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Investigador del Centro de Estudios Políticos e internacionales. Director del Observatorio de Procesos Electorales. yann.basset@urosario.edu.co

INTRODUCCIÓN

Como ya se ha vuelto costumbre en Colombia, el escrutinio de marzo de 2010 hizo resurgir las inquietudes y los debates acerca de la complejidad del tarjetón. Los medios registraron profusamente las numerosas quejas de los votantes que se perdieron entre las sutilezas del voto preferente, de las circunscripciones especiales, de los votos simultáneos a Senado, Cámara de Representantes, Parlamento Andino, sin mencionar las consultas internas de los partidos. Al final del proceso, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, se computaron más de 1 millón y medio de votos anulados al Senado, sobre 13 millones de sufragios. Es decir que más de uno de cada diez votantes no supo expresar correctamente su sufragio, y en consecuencia, no pudo hacer valer su voto. Aún admitiendo que cierta proporción de estos votos fueron anulados intencionalmente, como señal de inconformidad o de indiferencia, fenómeno que suele ocurrir en cualquier elección, el hecho de llegar a más de 10% de votos anulados no deja de ser preocupante e insólito. Sencillamente, arroja un manto de duda sobre la efectividad del derecho al sufragio de los colombianos, la misma base de la democracia moderna.

El hecho de mandar al banquillo de los acusados el nuevo tarjetón, tal como se diseña desde la reforma política de 2003, parece a priori acertado. En las elecciones al Senado de 2002, las últimas de este tipo que se hicieron con el antiguo sistema electoral, los votos anulados fueron apenas 350.000, es decir, menos de 3,5% del total de votos sufragados. En 2006, con el nuevo sistema, saltaron a 1.200.000, representando 11% del total, un nivel muy elevado que como vimos, siguió aumentando en 2010.

[44]

Por otra parte, en la presente ocasión, el tarjetón recibió aún más críticas que en 2006 porque le fue imputado en parte el atraso y las dificultades del caótico proceso de conteo. El computo del voto preferente, de las circunscripciones especiales, y de las consultas, tomó mucho más tiempo de lo previsto, y no hay dudas de que con el antiguo sistema, a pesar de sus más de 300 listas al Senado, el recuento hubiera quedado mucho más fácil y rápido.

En este contexto, se escucharon dos tipos de propuestas. Unas consistirían en radicalizar la reforma política con la supresión del voto preferente. En esta perspectiva, los colombianos se verían invitados a votar solamente por un partido, que armaría su lista cerrada y bloqueada de candidatos sin intervención de los electores, o mediante una elección interna previa. Con este sistema, el cumplimiento con el deber electoral y el proceso de conteo se verían considerablemente simplificados. No obstante, esta propuesta tiene dos tipos de inconvenientes. En primer lugar, tiene pocas posibilidades de ser llevada a la práctica, ya que los congresistas que votarían tal reforma han mostrado su apego al voto preferente. Pedirles una reforma que lo suprimiera sería como invitarles a que cometan un suicidio político. En segundo lugar, tal reforma rompería tan radicalmente con la cultura política de Colombia, en la cual los electores están acostumbrados a votar por personas más que por partidos, que generaría probablemente confusión y frustraciones. Por lo tanto, aún si pensamos que es deseable “despersonalizar” las elecciones al Congreso, la supresión del voto preferente puede parecer un remedio de choque cuyos efectos secundarios podrían resultar peligrosos, acentuando las distancias entre el “país político” y el “país nacional”.

Las otras propuestas, al contrario, si no siempre pretenden volver al antiguo sistema, consisten en confortar la lógica “personalizada” con la cual se votaba antes. Es el caso del llamado a incluir fotos o nombres de los candidatos en el tarjetón. La reforma política de 2003 fue diseñada para que los colombianos, tanto los políticos como los electores, vuelvan a tomar en cuenta la lógica partidista

al lado de la lógica personal. Desde este punto de vista, la propuesta, además de sus dificultades prácticas, representaría un retroceso. La introducción de un sistema de elecciones internas para constituir las listas en la eventualidad de la supresión del voto preferente también participa de esta lógica de contra-reforma. Transferiría en buena parte la importancia de la contienda a las internas partidarias, que se jugarían de manera uninominal, es decir, sobre un modo cercano a la manera en que se desarrollaban de hecho las elecciones legislativas antes de la reforma política.

Por otra parte, la vuelta llana y simple al antiguo sistema, implicaría abandonar unos valiosos esfuerzos para reconstruir el sistema partidario colombiano. La reforma política de 2003 ya dio muestras claras de eficacia en su propósito de crear un sistema partidario mínimamente coherente, que se manifiesta en la drástica reducción del número de partidos en competición. El sistema actualmente vigente para la elección de las corporaciones, lista única por partido con voto preferente, parece tener la gran virtud de combinar dos cualidades que no siempre se compatibilizan: es a la vez racional y razonable. Es racional en la medida en que permite una objetiva racionalización del sistema partidario, y es razonable en la medida en que logra este objetivo sin romper tajantemente con los hábitos de los electores y de los mismos políticos, apegados a un voto personalizado.

Así, los avances obtenidos hasta ahora nos previenen contra un nuevo cambio de las reglas de asignación de curules en los órganos colegiales de representación política.

Ahora bien, se señaló que existe en el tarjetón una fuente de confusión mucho más importante que el voto preferente, y que bien podría explicar una proporción sustancial de los votos anulados: las circunscripciones especiales¹.

Prácticamente, la existencia de estas circunscripciones añade una parte B en el tarjetón del Senado, y unas B y C en los de la Cámara (para la circunscripción indígena y la de negritudes). La presencia de estas partes multiplican los posibles casos de votos anulados, ya que un tarjetón marcado en dos partes cae automáticamente en esta categoría. Como los tarjetones son destruidos una vez contado, no hay manera de averiguar cuál es la proporción de votos anulados que se deben a una marca en varias partes, es decir, directamente atribuible a la existencia de las circunscripciones especiales. Sin embargo, los testimonios de los jurados parecen indicar que se trata de un número elevado.

Así las cosas, uno puede pensar que sin la presencia de las circunscripciones especiales, se simplificaría considerablemente el diseño del tarjetón, se limitarían los votos anulados, se facilitaría el trabajo pedagógico de la Registraduría y de los partidos políticos, y finalmente, se aceleraría el conteo por parte de los jurados. Sin las circunscripciones especiales, el tarjetón se haría mucho más simple y entendible, y se suprimiría probablemente una fuente importante de votos anulados. Esto parece particularmente evidente en el caso de la Cámara de Representantes. El diseño actual del tarjetón para las elecciones a esta corporación resultó en efecto particularmente confuso en la medida en que la parte A de las circunscripciones ordinarias ocupaba un espacio muy limitado. El espacio estuvo copado en buena medida por la parte C de la circunscripción de negritudes, a la cual se presentaron una cantidad impresionante de listas, que en la mayoría de los casos, multiplicaba

¹ Precisamos que en este trabajo, entenderemos por circunscripciones especiales la circunscripción indígena al Senado, y las indígenas y de negritudes a la Cámara de Representantes. Dejamos por fuera el caso de la circunscripción de los Colombianos en el extranjero a la Cámara, que es un caso particular (sin ella, los Colombianos en el extranjero no podrían ejercer su derecho al voto ya que el escrutinio a la Cámara se hace en circunscripciones departamentales). Tampoco nos interesaremos al caso de la curul reservada a las "minorías políticas" en la Cámara, que no supone la creación de una circunscripción especial.

por 10 las de la misma circunscripción ordinaria. En estas condiciones, no resulta sorprendente la confusión de los electores. Uno no puede dejar de pensar que las circunscripciones especiales han tenido efectos perversos sobre el voto en general. Puesto el tema en términos normativos, y por ende, inevitablemente polémicos, podemos preguntarnos si es legítimo hipotecar el derecho al voto de 1 millón y medio de colombianos, cuyos votos fueron anulados, para garantizar que 200.000 indígenas y 500.000 afrocolombianos puedan expresarse en circunscripciones especiales².

Aunque no se puede minimizar la importancia del problema, esta manera de plantearlo es obviamente delicada. Muy probablemente, los movimientos indígena y afrocolombiano la rechazarían como un ataque a un derecho adquirido y garantizado por la Constitución de 1991. Después de todo, si solo se tratara de resolver el problema de los votos anulados, un simple cambio en el diseño del tarjetón bastaría, y no habría ninguna necesidad de suprimir las circunscripciones especiales³.

Este artículo habría errado en alcanzar su cometido si pudiera ser interpretado como una propuesta *en contra* del movimiento indígena y/o afrocolombiano. Si empezamos por la premisa de que las circunscripciones especiales son el único mecanismo capaz de garantizar una representación mínima de estos sectores sociales, su existencia es evidentemente una cuestión de principio. No obstante, podemos perfectamente imaginar otros mecanismos tan o más eficaces desde este punto de vista, y que no tengan el inconveniente de complicar inútilmente el proceso electoral.

Así, en una primera parte de este trabajo, discutiremos esta premisa examinando si las circunscripciones especiales cumplen con su función, a saber, ser un mecanismo de discriminación positiva que permita a los movimientos indígena y afrocolombiano obtener una representación política en el Congreso que no hubieran podido obtener sin ellas⁴. A continuación, mostraremos que si bien han tenido éxito en este propósito en un primer momento, se han vuelto un mecanismo perjudicial para los mismos movimientos indígena y afrocolombiano desde muchos puntos de vista. Sobre la base de este diagnóstico, entraremos a discutir otro posible mecanismo que, creemos, podría permitir a los movimientos sociales indígena y afrocolombiano recuperar el terreno recientemente perdido en el ámbito electoral.

[46]

LOS LOGROS DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES

Con este objetivo, nos enfocaremos en un primer momento en el análisis de los efectos de la circunscripción indígena al Senado, que es la que ha tenido mayor continuidad y visibilidad desde la Constituyente de 1991⁵. En este empeño nos fundamentaremos en particular sobre los

² Sobre la base del número de sufragantes a las circunscripciones especiales para la Cámara de representantes en 2010 según la Registraduría Nacional del Estado Civil, incluido el voto blanco.

³ En el momento en que escribimos, la Registraduría está precisamente trabajando en un nuevo diseño que posiblemente contribuiría en solucionar el problema. No obstante, la cantidad de lista que se presentan a la circunscripción especial de negritudes a la Cámara en particular dificulta considerablemente este propósito. El nuevo diseño propuesto puede ser eficaz para las elecciones locales, pero difícilmente para las legislativas, a menos de presentar tarjetones distintos opcionales para las circunscripciones especiales (como en el caso de las internas partidistas).

⁴ En el marco de este análisis, no nos interesa entrar en el debate sobre la legitimidad de estos mecanismos de discriminación positiva, que parecen ampliamente aceptados en Colombia. Su crítica abierta de principio es escasa a nuestro conocimiento. Aclaremos en todo caso que este trabajo no pretende ser una crítica de principio de las circunscripciones especiales, sino una crítica de *oportunidad* para los que son supuestamente sus beneficiarios.

⁵ En cuanto a la Cámara de Representantes, la circunscripción especial para las negritudes fue implementada por primera vez en las elecciones de 1994, no obstante, la ley que la reglamentaba fue posteriormente declarada inexecutable. Fue revivida para las elecciones de 2002, mediante una nueva ley que otorgó dos cupos de representantes a la circunscripción especial para negritudes, uno más para la circunscripción indígena, uno para los colombianos en el exterior, y uno para las "minorías políticas".

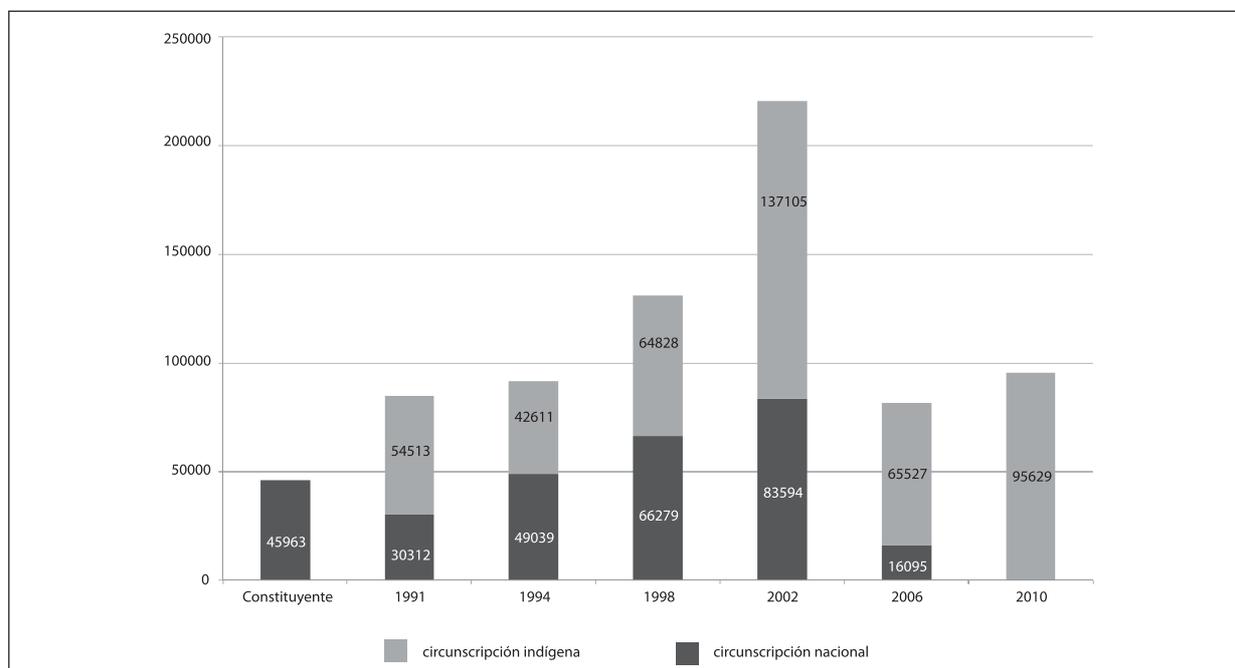
estudios muy completos que hicieron Virginie Laurent y Ricardo Peñaranda sobre la actuación del movimiento indígena en las elecciones hasta 2002⁶.

La presencia del movimiento indígena en el Congreso se remonta a la Asamblea Nacional Constituyente electa en 1990. Portadas por los anhelos de renovación que animaban entonces la opinión pública, las organizaciones indígenas decidieron involucrarse en el proceso electoral, logrando la elección de Francisco Rojas Birry para la ONIC⁷ y la de Lorenzo Muelas para AICO⁸. Además, los acuerdos de paz con el Movimiento Quintín Lame reservaron un escaño en la Asamblea a este grupo que fue ocupado por Alfonso Peña.

Así, en esta ocasión, dos representantes indígenas fueron electos mientras todavía no regía la circunscripción indígena, que sería creada por la misma Constituyente. No obstante, es cierto que las circunstancias que permitieron estos resultados favorables al movimiento indígena son tributarias del contexto político, y por lo tanto, difícilmente repetibles. La circunscripción indígena permitió garantizar que este éxito no quedase sin mañana, reservando en el Senado dos curules para que sean ocupadas por candidatos indígenas designados por organizaciones indígenas y electos posteriormente por voto popular.

Si observamos la evolución del caudal de voto a favor de los candidatos indígenas al Senado desde la constituyente hasta 2002, constatamos un aumento continuo. De los 45.000 votos que obtuvieron en conjunto Rojas y Muelas en 1990, pasamos a más de 220.000 votos para el conjunto de los candidatos indígenas en 2002 (gráfico 1).

Gráfico 1: Voto para candidatos indígenas al Senado⁹



⁶ Laurent,2005,Peñaranda,2009. Remitimos el lector deseoso de profundizar en el tema del movimiento indígena en Colombia a estos dos trabajos. Las cifras electorales que citamos para elecciones anteriores a 2006 están tomadas de ellos,para las de 2006 en adelante, utilizamos los resultados de la Registraduría Nacional de Estado Civil.

⁷ Organización Nacional Indígena de Colombia

⁸ Autoridades Indígenas de Colombia

⁹ Para que los datos sean comparables,no se computaron los votos blancos de la circunscripción indígena en 2006 y 2010.

Asentados sobre este importante caudal, los movimientos indígenas pudieron entrar a disputar con éxito curules adicionales en circunscripción nacional, además de las dos otorgadas por la circunscripción indígena. Desde las mismas elecciones de 1991, Floro Tunubalá, conquistó una tercera curul para la AICO en circunscripción nacional, superando en votos a sus dos colegas que se presentaban en la circunscripción indígena para ASI¹⁰, y la ONIC.

Este éxito alentó los partidos indígenas a presentar candidatos en la circunscripción nacional. En 1994, Floro Tunubalá intentó reeditar su estrategia de las elecciones anteriores, imitado por Francisco Rojas Birry y Jesus Piñacué, ambos de la ASI. Sin embargo, en esta ocasión, la división del voto indígena en tres candidaturas en circunscripción nacional no permitió obtener la tercera curul a pesar de que el caudal total del voto indígena seguía creciendo.

En consecuencia, en 1998, los candidatos indígenas se replegaron sobre la circunscripción indígena. Jesus Piñacué fue el único que insistió en presentarse en circunscripción nacional, con una estrategia de coalición con movimientos no indígenas que resultó exitosa. Piñacué no solo recuperó la tercera curul indígena perdida en 1994, sino que además, la logró con el mejor resultado nunca alcanzado entonces por un candidato indígena, pasando los 60.000 votos. Lo mismo ocurrió en 2002, cuando Piñacué obtuvo la reelección en circunscripción nacional con más de 80.000 votos, mientras los votos en circunscripción indígena seguían aumentando de manera muy importante.

De esta manera, si cortáramos la película en 2002, no quedaría mayor duda de que la circunscripción indígena al Senado ha sido un incentivo valioso para el movimiento indígena. Ha tendido a atraer cada vez más electores, y ha podido posicionar líderes indígenas cuyo reconocimiento les permitió incluso pasar a competir con éxito en circunscripción nacional.

[48]

En rigor, hasta 2002, el único argumento que podríamos esgrimir en contra de la circunscripción indígena sería que esta podía ser suprimida porque ya había cumplido su cometido, y porque los candidatos indígenas ya eran capaces de competir en condiciones “normales”. No obstante, este argumento no sería del todo convincente. El caso de Jesus Piñacué en particular, merecería ser discutido. Candidato de la ASI a la Cámara en 1991, fue elegido por Antonio Navarro Wolf como compañero de fórmula para competir en las presidenciales de 1994, lo que le dio cierta visibilidad al nivel nacional que intentó capitalizar sin éxito en las legislativas de 1994, esta vez, como candidato al Senado. A pesar de estos fracasos, Piñacué insistió con su estrategia de alianzas con fuerzas no indígenas en las elecciones al Senado en 1998, y recibió el apoyo del gobernador del Valle Gustavo Álvarez Gardeazábal, que el mismo Piñacué había apoyado para su elección el año anterior. Esta alianza es la que le permitió a Piñacué el éxito de 1998, y su reedición en 2002. Este caso tendería a mostrar que los candidatos indígenas pueden lograr mejores resultados en alianza con fuerzas no indígenas, cuando la circunscripción indígena, al contrario, los conduciría a cierta marginalización. No obstante, este tipo de alianza es claramente resistido por buena parte del movimiento indígena, en particular, por el comprensible temor de que el proyecto del movimiento se vea “recuperado” por políticos “tradicionales”. No nos compete examinar acá si estos temores son justificados o no, basta reconocer que si aceptamos en aras de la discusión que el movimiento indígena tiene que presentar candidaturas “propias”, sin hacer alianzas con fuerzas no indígenas, la competición en circunscripción nacional seguía siendo muy difícil en 2002, y por lo tanto, la circunscripción indígena permanecía como una garantía importante para la representación del movimiento indígena.

¹⁰ Alianza Social Indígena

LA REFORMA POLÍTICA Y EL AGOTAMIENTO DEL MECANISMO

Como lo vamos a constatar, el panorama cambia considerablemente después de 2002. En 2006, como lo muestra el gráfico 1, el voto a favor de los candidatos indígenas registró una fuerte caída para ubicarse a poco más de 80.000 votos, apenas un tercio del total alcanzado en 2002. Francisco Rojas y Floro Tunubalá, quienes se presentaron entonces en circunscripción nacional para el Polo Democrático Alternativo, solo consiguieron unos insuficientes 11.000 y 5.000 votos respectivamente. Los otros candidatos se replegaron en la circunscripción indígena, y lograron un caudal muy limitado de sufragios. Para la ASI, fue reelecto Jesús Piñacué, aunque solo con 24.000 votos, muy lejos de los 80.000 logrados cuatro años antes. Por su parte, AICO obtuvo la segunda curul de la circunscripción indígena para Ernesto Ramiro Estacio, con menos de 10.000 votos. Con este resultado, este último pasaba a ser el senador indígena electo con menos votos desde la Constituyente. El resultado no dejaba de ser preocupante para el movimiento indígena.

En 2010, si la votación indígena parece recuperarse un poco para ubicarse cerca de los 100.000 votos, seguimos lejos de los resultados alcanzados en 2002, incluso si tomamos en cuenta para esta fecha únicamente los datos de la circunscripción indígena.

Consideramos que la razón de la ruptura de tendencia se relaciona con la reforma política de 2003. Al promover el agrupamiento de las listas mediante el mecanismo de la lista única por partido y el umbral, ella hizo virtualmente imposible que el movimiento indígena pudiera conquistar una curul en circunscripción nacional como lo había logrado anteriormente en varias oportunidades. Con el umbral, le quedaba muy difícil a cualquier partido indígena presentar una lista propia en circunscripción nacional. En este contexto, los candidatos indígenas estuvieron confrontados a un dilema: o saltaban a una lista de un partido no indígena en circunscripción nacional, o se replegaban en la lista de un partido indígena en la circunscripción especial. Los casos de Francisco Rojas y Floro Tunubalá en 2006 demostraron que la primera alternativa resultaba difícil, pues el candidato indígena tenía que competir con sus nuevos copartidarios en el voto preferente, y además, vencer la posible reticencia de su electorado a votar por un partido no indígena. En consecuencia, solo quedó el repliegue sobre la circunscripción indígena, estrategia elegida por todos los candidatos que aspiraron a representar el movimiento indígena en 2010.

[49]

Por su parte, el declive de votos en la misma circunscripción indígena no puede ser explicado directamente por la reforma política, pero probablemente tenga relación con la nueva escena política que suscitó. Los partidos políticos nacionales volvieron a tener peso en el debate nacional y pudieron atraer de nuevo la atención de un electorado “independiente” que posiblemente, en la situación anterior, optaba por candidaturas indígenas.

En estas circunstancias, podríamos pensar que la circunscripción especial se vuelve aún más necesaria que antes, no obstante, sería probablemente una manera muy limitada de ver el problema. La perspectiva cambia si observamos los efectos de los mecanismos de la reforma política de manera global. Estos fueron diseñados para promover la agrupación de candidatos en partidos más fuertes. Desde esta perspectiva, han tenido un éxito innegable en la circunscripción nacional. El problema radica en el hecho de que los incentivos que proporcionan, no alcanzan a tener el mismo efecto en la circunscripción indígena por el pequeño tamaño de la misma, que solo elige dos curules. Las listas propuestas por los partidos indígenas en la circunscripción especial solo tienen dos candidatos elegibles, y queda de hecho muy difícil que los dos salgan electos en la misma lista, ya que los votos de la lista tendrían que duplicar los de la lista que obtiene el

segundo puesto. Por lo tanto, dos candidatos que tienen buenas posibilidades de salir electos están incitados a presentarse en listas distintas y solo buscarán como compañeros de lista candidatos testimoniales¹¹. Así, la circunscripción indígena sigue funcionando virtualmente con las reglas antiguas. Hasta ahora, los dos candidatos individualmente más votados han salido siempre electos. Los incentivos para la agrupación son prácticamente nulos. Los partidos indígenas no se han visto beneficiados con los efectos positivos de la reforma política, y todo esto sucedió mientras los partidos que compiten en circunscripción nacional se empoderaban siempre y cuando lograban alcanzar un tamaño crítico inalcanzable para los partidos indígenas actuales.

Recordemos que los defectos atribuidos al antiguo sistema se enfocaban al hiper-fraccionalismo en el cual habían caído los partidos políticos mediante el sistema de listas múltiples: la famosa “operación avispa”. Desde este punto de vista, el movimiento indígena no ha sido la excepción. Las candidaturas indígenas también se multiplicaron en el tiempo. Desde las 2 candidaturas indígenas a la Constituyente, habíamos pasado en 2002 a por lo menos 11 candidaturas, 10 de ellas en la circunscripción indígena. Esto parece indicar que la circunscripción indígena conoció su propia operación avispa. Sería sin duda exagerado atribuir estas divisiones solamente al modo de escrutinio. De hecho, las divisiones en el seno del movimiento indígena se remiten por lo menos a los años 1970, mucho antes de su incursión en las elecciones y tienen razones ideológicas y de estrategias divergentes. Sin embargo, lo cierto es que la circunscripción indígena no permitió que la reforma política operara a pleno sobre los partidos indígenas después de 2002.

Si comparamos el número de candidaturas en 2002 y 2006, pareciera haberse moderado el fraccionalismo. Se presentaron en esta última ocasión cuatro candidatos agrupados en dos partidos, ASI y AICO, cada uno de estos últimos obteniendo una curul (como vimos, algunos candidatos indígenas se habían presentado en circunscripción nacional sin éxito). Sin embargo, en 2006, se revirtió la tendencia con la presentación de cinco listas (ASI, AICO, el Polo Democrático Alternativo, el MSI¹², además del Partido de Integración Nacional que presentó una lista sin voto preferente). En el mismo tiempo, el número de partidos seguía reduciéndose en circunscripción nacional y los candidatos indígenas desaparecían de las listas en la misma.

¹¹ Dicho de otro modo, el efecto proporcional desaparece en circunscripciones pequeñas y particularmente en una de dos escaños que tiende a un sistema “binominal” que suele favorecer la segunda minoría en detrimento de la primera (Nohlen, 2004, en particular p. 56 y siguientes). Esto tal vez se entienda mejor con un ejemplo. Si se presentan 4 candidatos en la circunscripción indígena, de los cuales 3 pueden aspirar seriamente a ganar una curul. Cada uno de estos 3 tendría incentivos para constituir una lista junto con el cuarto candidato que puede aportar votos a la lista sin amenazar su primer puesto, pero no para aliarse con otro de los 3.

Pongamos que los resultados dan:

Candidato A. 50.000 votos

Candidato B. 45.000 votos

Candidato C. 40.000 votos

Candidato D. 20.000 votos

Si las listas fueron constituidas como (A+B) y (C+D). Los candidatos electos son A y C.

Si las listas fueron constituidas como (A+C) y (B+D). Los candidatos electos son A y B.

Si las listas fueron constituidas como (A+D) y (B+C). Los candidatos electos son B y A.

Imaginando que los candidatos fueron capaces de anticipar los resultados con 5.000 votos de margen, ninguno de los tres candidatos con perspectivas de victoria tuvo incentivo para aliarse con otro de estos. A rechazaría una alianza con B ya que existe un riesgo de que B lo supere. Podría hacerla con C con mayor seguridad pero no le interesa a C ya que quedaría imposible para él salir electo frente a B si este consigue alianza con un pequeño candidato como D. La alianza B+C asegura una curul para uno de los dos. Sin embargo, para B, resulta más seguro ir con D porque C lo podría superar.

El resultado es que A, B y C trataran probablemente de presentarse en tres listas distintas, intentando todos atraer a D en ella.

En la circunscripción nacional, esta peculiar versión del dilema del prisionero se diluye por la magnitud de la circunscripción.

¹² Movimiento Social e Indígena

Estos datos apuntan también hacia otro peligro para el movimiento indígena: si antes de la reforma, los partidos indígenas podían entrar a disputar con éxito curules adicionales en circunscripción nacional, en la situación actual, vemos al contrario que los partidos nacionales están incursionando en la circunscripción indígena. En 2010, estuvieron muy cerca de conquistar una curul en detrimento de los partidos indígenas. De hecho, esto ya pasó en el caso de las circunscripciones especiales a la Cámara como lo veremos más abajo.

Resumiéndonos, la reforma política ha tenido consecuencias nefastas para los partidos indígenas. No solo les resulta ya casi imposible competir en circunscripción nacional, sino que además, se ven amenazados en la misma circunscripción indígena. En esta situación, el porvenir se ve cada vez más sombrío. Mientras los partidos políticos nacionales se fortalecen gracias a las nuevas reglas que rigen en la circunscripción nacional, los partidos indígenas se ven relegados a la circunscripción indígena, no benefician del incentivo a favor de la unión que propician las nuevas reglas, y en consecuencia, están condenados a perder cada vez más peso y visibilidad social. El resultado es que los candidatos indígenas reúnen cada vez menos votos, y los partidos indígenas se ven amenazados de sustitución por los partidos nacionales. Lo más preocupante es sin duda la pérdida de visibilidad que sufren con respecto a éstos últimos. Esta llegó a tales extremos que el voto en blanco ganó por mayoría absoluta en la circunscripción indígena en 2006¹³.

En conclusión, en el marco de las nuevas reglas, lo anterior nos muestra que la circunscripción indígena al Senado se ha vuelto una suerte de trampa marginalizadora. Si pudo jugar un papel positivo desde el punto de vista del movimiento indígena hasta 2002, sucede todo lo contrario desde entonces. Obviamente, la circunscripción especial funciona con mayor razón como una garantía de que a pesar de la pérdida de peso electoral, el movimiento siga obteniendo dos curules en el Senado. Sin embargo, este trasfondo no deja de ser problemático para los representantes indígenas. Los electos de los años 1990 como Lorenzo Muelas, Francisco Rojas Birry, Floro Tunubalá, o Jesús Piñacué, beneficiaban de cierto reconocimiento público por sus resultados electorales, mientras los electos de las últimas contiendas son escasamente conocidos. Desde luego, esto no nos dice nada sobre la calidad objetiva del trabajo de los unos y de los otros en el Congreso, pero sí sobre sus capacidades respectivas a lograr defenderlos frente a sus colegas congresistas y sobre el peso que puedan tener en las deliberaciones.

[51]

REVERTIR LA TENDENCIA AL DECLIVE

¿Es posible que el movimiento indígena revierta la tendencia y recobre la vitalidad perdida? La respuesta difícilmente podría ser positiva si no se adapta a las nuevas reglas en vez de seguir sufriendolas, aunque la tarea no es nada fácil. En esta perspectiva, podemos preguntarnos qué pasaría sin la existencia de la circunscripción indígena. Obviamente, esta pregunta contra-factual solo puede tener una respuesta muy especulativa. Sin embargo, la experiencia de la reforma política en la circunscripción nacional y los resultados previos de las candidaturas indígenas nos dan indicaciones al respecto.

¹³ En una interpretación estricta de la ley electoral, esto hubiera debido conducir a repetir el escrutinio para la circunscripción indígena con otros candidatos. Sin embargo, esto era virtualmente imposible sin repetir todo el escrutinio. Al repetir solo el voto para la circunscripción indígena, votantes que ya habían votado la primera vez en circunscripción nacional hubieran podido expresarse una segunda vez en circunscripción indígena. Frente a este dilema, el Consejo Nacional Electoral decidió cortar por lo sano validando el escrutinio a la circunscripción indígena, con el argumento que parte del voto en blanco no era necesariamente propio de la circunscripción especial. Si podemos considerar la decisión como políticamente razonable, no deja de ser problemática jurídicamente. Se puede notar por otra parte que esta situación se repitió en 2010 para la circunscripción indígena a la Cámara.

Si nos fundamentamos sobre los resultados obtenidos en 2006 y 2010, los partidos indígenas no pasarían el umbral de la circunscripción nacional, y perderían toda representación. Sin embargo, esto solo es cierto si miramos los partidos indígenas tal como existen y funcionan hoy día. Precisamente, las nuevas reglas incitarían con toda probabilidad los partidos indígenas a unirse pragmáticamente en una lista con voto preferente en circunscripción nacional, lo que permitiría sumar fuerzas, guardando al mismo tiempo las diferencias de tendencias en el seno del movimiento¹⁴.

Mirándolo con cuidado, la lista única con voto preferente podría constituir un poderoso mecanismo de unión del movimiento indígena. Repasando la historia del mismo, uno se da cuenta que la mayor parte de los partidos indígenas se crearon por un proceso de escisiones sucesivas que se daban en buena parte alrededor de disputas sobre las candidaturas a adoptar para las elecciones. En una lista única con voto preferente presentada en circunscripción nacional (que puede agrupar hasta 100 candidatos), estas discusiones no tendrían por qué darse. Cada partido indígena actual, cada región, cada pueblo, cada tendencia podría tener a su candidato en la lista única, y movilizarse a su favor sin dejar por esto de trabajar para el conjunto de la lista. En otras palabras, se trata del perfecto mecanismo para lograr la unidad sin renunciar a la diversidad que tiene tanta importancia para el movimiento indígena. Asentado sobre este mecanismo, éste lograría incluso con más facilidad armar un programa mínimo de conjunto, que podría adquirir mayor visibilidad social. Además, este proceso de unión en la diversidad permitiría que el movimiento indígena pudiera defenderse con mayor facilidad de tentativas de intrusión de partidos y políticos no indígenas en su seno si sus bases sienten que no los representa.

[52]

Repitamos que el éxito de esta fórmula no está del todo garantizado. Después de todo, aún si ASI, AICO y el MIC hubieran presentado sus candidatos de 2010 en una lista única en circunscripción nacional, con las votaciones actuales, hubieran quedado muy por debajo del umbral, incluso si le sumamos los candidatos indígenas del PDA y el voto a la circunscripción indígena del PIN. Para que la propuesta fuera realmente rentable, el movimiento indígena tendría que recobrar la fuerza electoral que tenía en 2002. Sin embargo, esto no es imposible si tomamos en cuenta que el techo electoral de 2002 fue alcanzado en parte porque este año fue el más prolífico en candidatura. El actual nivel electoral del movimiento indígena se obtiene sumando solamente 11 candidaturas individuales con votos preferentes en cinco listas. Con una lista grande tal como las de la circunscripción nacional, el movimiento indígena se beneficiaría de un efecto de oferta, podría movilizar de manera mucho más amplia sobre todo el territorio, e incluso generar una potente corriente de opinión favorable más allá del electorado indígena¹⁵.

Con todas estas especulaciones, el riesgo de no alcanzar el umbral sigue siendo muy fuerte, por lo cual un mecanismo de discriminación positiva permanece necesario si se trata de conservar una representación especial del movimiento indígena. Ahora bien, el ejercicio nos muestra que

¹⁴ Esto puede parecer utópico, sin embargo, ¿Quién hubiera pensado posible que la tradicionalmente muy dividida izquierda colombiana hubiera podido agruparse en un partido único antes de la reforma política de 2003? ¿Quién hubiera apostado que tantos barones regionales se hubieran unido a formar el nuevo partido de la U que demuestra actualmente una salud insolente? ¿Y qué decir de Antanas Mockus, Enrique Peñalosa, y Luis Eduardo Garzón, que se enfrentaron tantas veces en las urnas para la alcaldía de Bogotá y resultan hoy día unidos en un partido nuevo que ha llamado poderosamente la atención de una parte del electorado urbano? ¿Por qué pensar que los indígenas no pueden lograr el mínimo de coordinación que tantas otras fuerzas políticas lograron gracias a la reforma política?

¹⁵ En realidad, los candidatos indígenas siempre se beneficiaron de un voto urbano no necesariamente indígena (Niño, 2010). Sin embargo, en las circunstancias actuales, este caudal de voto parece en franca disminución después de la reforma política, precisamente por el proceso de marginalización que hemos descrito que los pone en desventaja con respecto a los partidos nacionales.

podemos perfectamente imaginar un mecanismo distinto a la circunscripción especial. Por ejemplo, podemos pensar en un umbral más bajo para un partido indígena único debidamente reconocido por las autoridades indígenas y las autoridades electorales. Otra solución aún más clara consistiría en garantizar los dos escaños actualmente otorgados en circunscripción indígena a los dos candidatos indígenas más votados de la lista del partido indígena, sin perjuicio de la posibilidad de obtener más curules para la lista en caso de pasar el umbral y obtener el caudal de voto suficiente. De este modo, se preservaría la discriminación positiva a favor del movimiento indígena sin que esto resulte en una circunscripción especial con los efectos perversos que tiene tanto para los partidos indígenas como para el proceso electoral en general. Se trataría en suma de otorgar al movimiento indígena un mecanismo de partido especial en vez de una circunscripción especial, mecanismo que resultaba impensable en el momento en que se redactó la Constitución de 1991 por el sistema electoral vigente, pero que bien valdría la pena pensar en el contexto de las nuevas reglas. Así el movimiento indígena podría conservar la ventaja de la circunscripción especial (las dos curules garantizadas) sin sufrir sus inconvenientes (divisiones internas, pérdida de visibilidad social y de apoyo electoral, imposibilidad de lograr más curules, competencia de los partidos nacionales, etc.)¹⁶.

APUNTES SOBRE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES A LA CÁMARA

Los problemas de las circunscripciones especiales son aún más evidentes en la Cámara que en el Senado. A falta de espacio, plantearemos el panorama de manera mucho más breve que en el caso del Senado antes de examinar cuales serían los resultados previsibles de un escenario parecido al que propusimos para el Senado.

La circunscripción indígena a la Cámara

Antes de 2002, el movimiento indígena no benefició de una circunscripción indígena a la Cámara. Sin embargo, los partidos indígenas presentaron candidatos con ciertos éxitos, en particular en Bogotá, Cauca, Nariño, y los departamentos amazónicos. En 1991, se presentaron 5 candidatos avalados por AICO y ASI, y fue electo José Narciso Jamioy para la primera en Bogotá con unos 15.000 votos. En 1994, las candidaturas indígenas fueron 6, pero ninguna resultó exitosa. En 1998, el número de candidaturas subió a 14, y ASI logró la elección de dos de sus miembros en Guainía y Vaupés respectivamente.

En 2002, la introducción de la circunscripción especial para el movimiento indígena cambió el panorama. Los candidatos se concentraron en la meta de conquistar la curul otorgada en esta circunscripción especial, que atrajo 8 candidaturas. El candidato de la AICO Lorenzo Almendra fue electo con más de 70.000 votos, resultado tan alto que por sí solo, casi iguala la cantidad de votos obtenida por todos los candidatos indígenas juntos en 1998. Los votos sumados de todos los candidatos a la circunscripción especial alcanzaron el resultado inédito de 207.317 votos, resultado coherente con lo observado en el caso del Senado a la misma fecha. 2002 fue verdaderamente el

¹⁶ Se podría argumentar que la obligación para los candidatos indígenas que se quieran presentar como tales de competir en un partido único es anti pluralista y eventualmente autoritaria. No obstante, el voto preferente hace que este partido único sería por naturaleza muy flexible. Se podría concebir en realidad de manera instrumental, como una simple instancia de representación de las organizaciones sociales indígena, lo que de hecho, está en el espíritu de la discriminación positiva introducida en 1991. A título comparativo, el Movimiento al Socialismo (MAS) boliviano se concibió en sus orígenes no como partido sino como un “Instrumento Político para la Soberanía Popular” que agrupaba varias organizaciones sociales con el fin de tener representación política (véase Do Alto, 2007. Con la diferencia notable que el MAS tenía desde el principio sectores no indígenas en su seno).

año cumbre del desempeño electoral del movimiento indígena. Sin embargo, esta concentración de las candidaturas en la circunscripción indígena resultó en la obtención de una solo curul. Los 8 candidatos que eligieron competir en circunscripciones ordinarias no lograron curules, obteniendo apenas 45.000 votos entre todos. Llama la atención en particular el pobre resultado de los candidatos indígenas en los departamentos amazónicos y en Bogotá, que alguna vez dieron curules a los partidos indígenas.

Así, los datos de 2002 son contundentes. A pesar de que se triplicó la votación indígena, la representación alcanzada fue la mitad de 1998. La circunscripción especial significó para el movimiento indígena un “despilfarro de votos” que hubieran podido servir a elegir más candidatos en circunscripciones ordinarias en vez de entrar a resolver la disputa para una curul asegurada.

Los efectos propios de la reforma política, en cambio, no llegaron a ser tan perjudicial que en el caso del Senado, en particular porque los candidatos indígenas solían ser electos en departamentos pequeños que tienen asignado un pequeño número de curules. En estos departamentos, los efectos de la reforma no son tan importantes por las razones ya expuestas. En la circunscripción especial, queda claro que la reforma política no proporciona ningún incentivo claro para la constitución de partidos unificados ya que la circunscripción es uninominal.

[54] En 2006, AICO y ASI presentaron 8 listas en circunscripciones ordinarias, que reunieron en total unos 45.000 votos, más o menos lo mismo que en 2002, con resultados idénticos: ningún candidato indígena resultó electo por vía ordinaria. La circunscripción indígena, en cambio, registró una fuerte caída de votos, que solo alcanzaron 75.000. Además, los candidatos de las organizaciones indígenas fueron vencidos por Orsinia Polanco, que se presentó por el Polo Democrático Alternativo. Es de notar que en esta oportunidad también, la circunscripción indígena atrajo votos que hubieran podido ser decisivos en Cauca o Guainía, departamentos en los cuales las listas de ASI estuvieron muy cerca de obtener una curul. Además, en este último departamento, la presencia de dos listas de organizaciones indígenas dividió el voto.

El caso de 2010 finalmente, resulta un poco particular. En esta oportunidad, la ASI hizo una alianza con el movimiento de Sergio Fajardo para las elecciones a la Cámara de Representantes, lo que explica la presencia de listas suyas en muchos departamentos, y la obtención de una curul en circunscripción ordinaria para Antioquia. Sin embargo, no cabe duda que este resultado no es representativo del voto indígena. De hecho, la jugada de ASI provocó muchos debates y divisiones en el seno del partido¹⁷. AICO por su parte, solo presentó listas en Vichada y Guainía, con resultados marginales. De este modo, la presencia indígena en las circunscripciones ordinarias fue inexistente o diluida. En cuanto a la circunscripción indígena, El Polo Democrático Alternativo volvió a ganar la curul, esta vez, para Hernando Hernández quién superó la saliente Orsinia Polanco por pocos votos dentro de la lista, mientras los candidatos de ASI y AICO quedaban lejos atrás. El total de voto de las tres listas fue un poco más importante que el de 2006, superando los 90.000. Sin embargo, como ya lo mencionamos, el ganador de la circunscripción indígena fue el voto blanco, con más de 110.000 votos, por lo cual la curul queda pendiente de la decisión del Consejo Nacional Electoral.

¹⁷ Durante la campaña, se debatió incluso la posibilidad de cambiar el nombre de la Alianza Social Indígena a “Alianza Social Independiente”.

Así, si los candidatos indígenas obtuvieron dos curules a la Cámara en 1998, antes de la creación de la circunscripción indígena, su representación quedó reducida a la misma desde entonces, independientemente del nivel total de voto. Los resultados de 2010 son de difícil interpretación, pero si razonamos en base a los de 2006, no queda mayor duda de que la supresión de la circunscripción indígena y su reemplazo por una lista indígena única con voto preferente en cada departamento permitirían lograr una mayor representación del movimiento indígena. Si las listas se unen y si los votos que se dirigían antes a la circunscripción indígena se reportan sobre una lista única en cada departamento, el movimiento indígena podría obtener varias curules en base al voto actual, sin mecanismos particulares de discriminación positiva, particularmente en los departamentos amazónicos y en el Cauca¹⁸.

La circunscripción de negritudes a la Cámara

El caso de la circunscripción de negritudes plantea problemas en parte distintos a las indígenas, que incluso cuestionan la separación analítica que hicimos entre críticas de principios y de oportunidad a la circunscripción especial.

En primer lugar, si nos fijamos en el censo de 2005, los afrocolombianos representarían más de 10% de la población total del país, mientras que los indígenas son menos de 4%. Esto implica que la circunscripción de negritudes se dirige a una población mucho más amplia, pero también mucho más diversa. La consecuencia es que las organizaciones del movimiento indígena, que compiten en el marco de sus respectivas circunscripciones especiales, pretenden representar a un público relativamente bien delimitado, mientras el movimiento afrocolombiano aparece mucho más dividido sobre la misma cuestión de determinar a quién se tiene que representar.

Algunas de las organizaciones afrocolombianas de mayor tradición buscan ser portavoces de comunidades específicas, que viven en los territorios colectivos reconocidos por la ley 70 de 1993, particularmente en el Pacífico colombiano. Otras pretenden desarrollar una “conciencia étnica” afrocolombiana a nivel nacional que no comparte necesariamente el conjunto de la población afrocolombiana hoy día. Finalmente, otras más pretenden representar a los afrocolombianos en general sin plantearse el problema de la existencia de un movimiento social afrocolombiano con demandas específicas. Así, el movimiento afrocolombiano se encuentra atravesado por tensiones en cuanto a la misma definición del público a representar, que tienen consecuencias prácticas mucho más graves que en el caso indígena¹⁹.

Las posiciones oscilan entre dos extremas difíciles de llevar a la práctica. Una posición muy estricta llevaría a considerar que la circunscripción especial tiene que representar únicamente a las organizaciones “comprometidas” con las reivindicaciones del movimiento social afrocolombiano. La posición inversa, muy pragmática, considera que la circunscripción especial concierne a la población afrocolombiana en general.

A favor de la primera posición, podríamos argumentar que siempre han existido representantes afrocolombianos en el Congreso por las circunscripciones ordinarias, electos de la mano de los

¹⁸ Aunque ahí también, no es imposible imaginar un mecanismo de discriminación positiva que reserve una curul al partido como garantía, sin necesidad de circunscripción especial, por ejemplo, otorgándola automáticamente al candidato más votado en el departamento donde la lista obtuvo el mayor porcentaje.

¹⁹ Sobre el movimiento social afrocolombiano y sus antecedentes, véase Agudelo, 2005. Sobre el desempeño electoral de los afrocolombianos y la experiencia de la circunscripción de negritudes, VV.AA., 2007.

partidos “tradicionales”²⁰. La circunscripción especial solo tiene sentido si se trata de hacer emerger unos líderes distintos, comprometidos con la temática afrocolombiana. Sin embargo, los adeptos de la segunda posición responderán que queda imposible discriminar a priori las candidaturas sobre la base de un programa. Solo las urnas pueden decir quiénes son los “verdaderos” representantes de los afrocolombianos.

Como en el caso indígena, la ley precisa que los candidatos a la circunscripción especial de negritudes tienen que ser avalados por organizaciones afrocolombianas reconocidas como tales por el Ministerio del Interior. Sin embargo, en la práctica, dicho ministerio ha sido muy generoso en cuanto al reconocimiento de organizaciones afrocolombianas. Por esta razón, la posición pragmática es la que ha ido ganando terreno de hecho, empujando la circunscripción de negritudes a resultados que hoy día empeñan muy seriamente su legitimidad. La otra tendencia considera que con esto, se desvirtúa el espíritu de la constitución de 1991 que preveía las circunscripciones especiales para una población específica. Sin embargo, no ha podido hasta ahora imponer su legitimidad como portavoz de esta población.

En realidad, como lo vemos, el problema radica en un conflicto acerca de la existencia misma de un movimiento social afrocolombiano representando una minoría claramente delimitada y consciente. Este debate nos conduciría a la cuestión de la legitimidad de principios de la circunscripción especial. Ya vimos que este debate puede ser dejado en suspenso en la práctica para los indígenas, pero vamos a ver ahora que esto queda mucho más difícil en el caso afrocolombiano.

[56]

En 1994, cuando se estrenó la circunscripción de negritudes, se presentaron 12 candidatos, de los cuales fueron electos Zulia Mena, con 39.109 votos, y Agustín Valencia Mosquera, con 13.935. El total de voto a la circunscripción apenas pasó los 130.000 votos. Ambos representantes pueden ilustrar las posiciones que distinguimos más arriba: Si la primera era una activista chocona reconocida, electa por el Movimiento Organización de Barrios Populares de Quibdó, el segundo no se destacaba por un compromiso particular con el movimiento afrocolombiano, y era acusado por los activistas afrocolombianos de ser un político “tradicional”, aunque eso sí, afrocolombiano.

Como vimos, la circunscripción de negritudes fue interrumpida hasta 2002 por problemas legales. En esta ocasión, los electos fueron María Isabel Urrutia, con 40.968 votos, y Wellington Ortiz, con 30.928. Ambos eran personas reconocidas como deportistas de primer nivel, pero no tanto como activistas del movimiento afrocolombiano. El total de votos fue de poco más de 150.000, apenas más que en 1994, sin embargo, entretanto, el número de candidaturas explotó para pasar de 12 a 21.

En 2006, ya con la reforma política, las candidaturas pasaron a 27 listas, la mayoría de las cuales presentaban dos candidatos, para unos votos que todavía no pasaron de 190.000. María Isabel Urrutia fue reelecta, junto con Silfredo Morales, pero las listas de ambos obtuvieron menos de 10.000 votos. El segundo electo era un ex alcalde de María La Baja, Bolívar, que enfrenta actualmente varias investigaciones por malversaciones durante su mandato en este municipio.

De esta manera, la circunscripción especial de negritudes empujaba hasta la caricatura algunos problemas ya vistos en el último periodo del caso indígena: la multiplicación de las candidaturas

²⁰ La presencia de congresistas afrocolombianos se remonta incluso al siglo XIX con Luís Antonio “el negro” Robles, quien llegó a ser director nacional del Partido Liberal. A lo largo del siglo XX, el Partido Liberal siempre ha tenido la preferencia de los votantes afrocolombianos, y ha avalado candidatos entre ellos.

en una versión reducida de la antigua “operación avispa” de los partidos nacionales en los años 1990, y la intrusión de organizaciones que los activistas consideraban exteriores al movimiento social afrocolombiano, que presentaban políticos con cierto arraigo local o figuras mediáticas. Sin embargo, queda claro que estos problemas se encuentran en un modo agravado en el caso de las negritudes por las profundas divisiones del movimiento social afrocolombiano e incluso las dudas sobre su misma existencia o sus fronteras. Aún si adoptamos el punto de vista de los activistas “puristas”, tendríamos que concluir que la competición para la circunscripción especial ha dividido a los afrocolombianos antes mismo de la consolidación de un movimiento social que los representara.

En esta perspectiva, cabe decir que los resultados caricaturales de las elecciones de 2010 solo son la última etapa de un proceso antiguo. Como ya lo mencionamos, 67 listas se disputaron un poco más de 400.000 votos en esta última ocasión (a los cuales hay que añadir unos 120.000 votos blancos). Si la circunscripción de negritudes logró duplicar los votos con respecto a 2006, el perfil de los electos confirma las tendencias previas, con un elemento adicional: los dos políticos electos, Yahir Acuña y Heriberto Arrechea, no solo se encontrarían alejados del movimiento social afrocolombianos, sino que además, están cuestionados por la prensa que les acusa de ser “cuotas” respectivas de dos de los personajes más controvertidos de la política colombiana, Enilse López “la gata” en Sucre por el primero, y Juan Carlos Martínez en el Valle por el segundo.

Sería fácil culpar al Ministerio del Interior del funcionamiento deficiente de la circunscripción de negritudes, acusándolo de organizar una feria de avales, incluso con evidentes intereses políticos²¹. Así, muchos observadores consideran hoy que la mayoría de las organizaciones afrocolombianas reconocidas que compiten en la circunscripción de negritudes son en realidad organizaciones “de papel”, detrás de las cuales se esconde la maquinaria de un político “tradicional” que simplemente, ha encontrado más rentable presentarse como candidato a la circunscripción de negritudes que en las circunscripciones ordinarias. Sin embargo, la cosa no es simple. Ninguna de las organizaciones existentes puede reivindicar una legitimidad tal que le permita imponer su visión de cuáles son los criterios pertinentes para avalar una organización afrocolombiana, y mal haría el Ministerio en pretender sustituirse a ellas en esta tarea. Se vería automáticamente acusado de discriminación por unas organizaciones lógicamente hipersensibilizadas al tema.

En todo caso, en cuanto a la circunscripción especial de negritudes a la Cámara, el diagnóstico puede ir en dos vías según el punto de vista que adoptemos.

Si nos posicionamos en la perspectiva pragmática antes definida, la circunscripción es simplemente inútil, y más aún, constituye una ventaja cuestionable para políticos que a todas luces, deberían competir en circunscripciones departamentales. Los ejemplos de afrocolombianos electos al Congreso, tanto al Senado como a la Cámara, son bastante numerosos y antiguos para concluir que no se necesitan mecanismos de discriminación positiva.

Si nos posicionamos en la perspectiva de consolidar un movimiento social afrocolombiano con reivindicaciones específicas y representación política propia, la circunscripción especial ya no

²¹ Una de las razones que lleva a organizaciones exteriores al movimiento afrocolombiano a competir en la circunscripción especial, es que no solamente están en juego dos curules más fáciles de alcanzar que en las circunscripciones departamentales, sino también y sobre todo el reconocimiento de una organización política con personalidad jurídica, que podrá distribuir avales en otras elecciones. Este premio se ha vuelto tan apetecible como las mismas curules después de la reforma política, que vuelve más difícil la permanencia de la personalidad jurídica de un partido.

es solamente inútil, sino francamente contra-productente. Genera divisiones entre los activistas realmente comprometidos del movimiento, y sobre todo, promueve la confusión con figuras ajenas al mismo.

Una vez más, si en aras de la discusión, nos ubicamos en la segunda perspectiva, la estrategia a adoptar no se puede fundamentar en la circunscripción especial de negritudes a la Cámara. En primer lugar, porque se trata de construir un movimiento de alcance nacional²², para el cual la competición en el Senado parece un terreno más natural que la Cámara. En segundo lugar porque este espacio de competición vuelve virtualmente imposible la estructuración de un movimiento unido sobre algunos grandes principios esenciales, lo que sí sería factible compitiendo bajo las reglas de la reforma política en circunscripción ordinaria.

En el caso del movimiento afrocolombiano, competir al Senado bajo la modalidad de una lista única con voto preferente probablemente no permitiría obtener resultados positivos inmediatos dadas las divisiones y la desorganización actual del movimiento. A lo mejor, podríamos esperar que permita desencadenar un proceso centrípeto que pueda tener efectos de arrastre virtuosos a la Cámara o en elecciones locales en un primer tiempo. En todo caso, en las actuales circunstancias, parece la única manera de dar visibilidad y cohesión a través de la participación política a un movimiento social cuya misma existencia está en juego.

CONCLUSIÓN: LA IMPORTANCIA DEL DEBATE SOBRE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES

[58]

Hemos mostrado que las circunscripciones especiales arrojan resultados contraproducentes para los movimientos sociales indígena y afrocolombiano, sobre todo desde la reforma política de 2003: los dividen, los aíslan de las dinámicas políticas nacionales, y finalmente, les hacen perder visibilidad y credibilidad promoviendo una confusión con políticos o partidos ajenos a ellos, que últimamente, han entrado a competir con éxitos crecientes con los candidatos de estos movimientos. Desde este punto de vista, el peligro para ellos llega incluso más allá de sus representaciones políticas para apuntar a su mismo peso en el debate público.

En este artículo, hemos examinado varios posibles mecanismos alternativos que sugieren que las circunscripciones especiales no son el único mecanismo posible para garantizar una representación de estos movimientos. Hemos visto que con dispositivos de discriminación positiva adaptados, estos movimientos pueden obtener resultados mejores que con las circunscripciones especiales actuales compitiendo. Muchas otras soluciones a la trampa de las circunscripciones especiales son pensables.

No hemos mencionado los obstáculos jurídicos que supondría cualquier cambio en la materia, aunque somos conscientes de que no son de poca monta. En este sentido, una reforma de las circunscripciones especiales solo se podría llevar a cabo si recoge un alto grado de acuerdo en la esfera política y la opinión pública, que solo podría lograrse a su vez si existen consensos suficientemente amplios en los mismos movimientos indígena y afrocolombiano al respecto.

²² Esto no va en contra de la idea de que el movimiento adopte como prioridad llevar a la agenda política los problemas de las poblaciones afrocolombianas que viven en los territorios colectivos reconocidos por la ley 70.

Esto es sin lugar a duda una garantía afortunada para los movimientos indígena y afrocolombianos. No obstante, vistos los resultados electorales recientes, esta discusión nos parece urgente. En el curso de este artículo, hemos procurado evitar el tema de la legitimidad de las circunscripciones especiales sobre el plano de los principios, y señalado que había suscitado hasta ahora pocos debates, por lo menos, por fuera de los movimientos sociales interesados. Sin embargo, los resultados electorales de las elecciones al Congreso de 2010 son de naturaleza a suscitar cada vez más críticas al respecto, desde afuera de estos movimientos. La baja votación general en estas circunscripciones, la multiplicación de candidaturas, la cantidad cada vez más baja de los votos de los elegidos, los cuestionamientos hacia la representatividad o a veces la probidad de los mismos, la intrusión de los partidos nacionales, el nivel de voto blanco, y por fin, las presunciones de que los votos anulados provienen de la confusión suscitada por la existencia de las circunscripciones especiales, podrían hacer de ellas el blanco de un rechazo, esta vez, apuntando a su mismo principio.

En esta perspectiva, al vincular su destino a sus representaciones políticas a través de las circunscripciones especiales, los movimientos sociales indígena y afrocolombiano tienen mucho que perder. Por esta razón, nos parece esencial que ellos mismos entren en este debate, antes de que las tendencias analizadas acá se vuelvan irreversibles. Sería además un ejemplo de ejercicio democrático para los mismos partidos nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, Carlos. *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y poblaciones negras*. Medellín : La Carreta, 2005.

Do Alto, Hervé. “El MAS-IPSP boliviano, entre la protesta callejera y la política institucional”. En Monasterios, Karin, Stefanoni, Pablo, y Do Alto, Hervé. *Reinventando la nación en Bolivia*. La Paz: CLACSO-Plural, 2007.

Laurent, Virigine. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. Bogotá: IFEA-ICANH, 2005.

Niño, Diego. *Análisis electoral y caracterización de los votantes de los partidos indigenistas en los comicios de Senado 1991-2006*. Bogotá: tesis de grado del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, sin publicar, 2010.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Peñaranda, Ricardo. *Organizaciones indígenas y participación política en Colombia*. Bogotá: IEPRI – La Carreta, 2009.

VV.AA. *Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007.

[59]