

Javier Duque Daza*

⇒ Las organizaciones políticas étnicas en Colombia. Los indígenas y las elecciones 1990-2006

Resumen: Después de una larga tradición organizativa y de un relativo aislamiento de los procesos electorales, durante las últimas dos décadas muchas organizaciones indígenas de América Latina han transitado de formas de organización y movilización social hacia formas de participación política más directas. El presente artículo analiza el caso colombiano durante el periodo 1990-2006. A partir de una perspectiva que aborda el surgimiento de organizaciones partidistas con base en variables sociales y políticas, enfatiza en la importancia del cambio institucional en la inserción de las comunidades indígenas colombianas en la competencia electoral.

El artículo describe el proceso de conformación de las organizaciones comunitario-políticas indígenas, los factores internos y externos que han incidido en su surgimiento y consolidación, sus dinámicas competitivas y los resultados que han obtenido durante casi dos décadas de participación electoral.

Palabras clave: Indígenas; Participación electoral; Cambio institucional; Colombia; Siglos XX-XXI.

Abstract: After a long organizational tradition and a relative isolation of the electoral processes, during the last two decades many organizations indigenous to Latin America have travelled of forms of organization and social mobilization towards more direct forms of political participation. The present article analyses the Colombian case during the period 1990-2006. From a perspective that approaches the emergence of partisan organizations with base in social and political variables, the article emphasizes the importance of the institutional change the insertion of the indigenous Colombian communities in the electoral competition. The article describes the process of conformation of the community-political indigenous organizations, the internal and external factors that have affected in your emergence and consolidation, your competitive dynamics and the results that they have obtained during almost two decades of electoral participation.

Keywords: Indigenous; Electoral participation; Institutional change; Colombia; 20th-21st Century.

Introducción

La presencia de un mayor o menor número de actores en competencia en un sistema de partidos ha sido explicada a partir de tres enfoques diferentes. Uno ha estado centrado

* *Profesor de la Universidad del Valle, Colombia. PhD en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México. Investigador posdoctoral Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, España.*

en las condiciones sociales preexistentes, en los *clivajes* que existen en la sociedad; otro ha enfatizado en el papel de las reglas electorales que incentivan o no la presencia de nuevas fuerzas políticas, y el tercero ha tenido en cuenta la combinación de factores sociales e institucionales como factores explicativos.

El enfoque de los *clivajes*¹ ha enfatizado en la premisa según la cual cuanto mayor sea la diversidad social y cultural en una sociedad, mayor será el número de partidos que emergen en la dinámica de búsqueda de representación. En esta perspectiva los partidos políticos serían el resultado natural de la presencia de fracturas en la sociedad, de divisiones socio-estructurales que generan la movilización y la politización de los diversos sectores, lo cual se expresa en el surgimiento de organizaciones partidistas que dan cuenta de sus intereses. Se considera que las identidades sociales generan intereses comunes, simpatías partidistas e identidades colectivas que hacen que la elección de un partido tenga connotaciones de clase social, religiosas, sectoriales, étnicas. Si hay un número mayor de *clivajes*, esto se refleja en el número de partidos que existe en la sociedad.²

Este enfoque presupone que los grupos son capaces de organizarse en el escenario político y considera que los actores que surgen de la dinámica de las fracturas en la sociedad se agregan y/o combinan entre si dando origen a configuraciones específicas según los contextos. En algunos casos los conflictos son absorbidos por otros de mayor anclaje y la función de agregación de intereses de los partidos se hace amplia e incorpora a diversos sectores a través de alianzas y fusiones. No obstante, cuanto más profundas son las divisiones culturales, étnicas, religiosas, es menos probable que las decisiones tomadas por los representantes de los partidos existentes sean aceptadas por todos los actores sociales (Lipset/Rokkan 1967).

En la perspectiva de los conflictos se podría considerar teóricamente que en todas las sociedades surgirían tantas organizaciones partidistas como fracturas sociales existieran. No obstante, esto no suele suceder, por ello se plantea la cuestión respecto a las condiciones que pueden favorecer o dificultar la emergencia de partidos. Para Von Beyme (1989), aunque existan fracturas y conflictos es más difícil el surgimiento de nuevos partidos cuando, primero, existe una fuerte identificación de los electores con los partidos existentes, lo cual deja poco espacio para nuevas opciones partidarias; segundo, cuando se han presentado experiencias históricas traumáticas como guerras o conflictos nacionales que generan una fuerte resistencia a la fragmentación de los partidos existentes pues persiste el temor de que las divisiones sean causantes del hundimiento del sistema democrático y, tercero, cuando existe un elevado grado de unión a nivel organizativo entre partidos y grupos de interés, lo cual hace que los partidos existentes se resguarden frente a posibles divisiones. En consecuencia con estos presupuestos, el sistema de partidos sería un reflejo de las divisiones, conflictos o fracturas que hacen presencia en la sociedad, si se generan ciertas condiciones que permitan cristalizar las nuevas organizaciones partidistas.

¹ Con Amarin y Cox (1997) podemos definir los *clivajes* como las diferencias sociales duraderas que pueden resultar politizadas, o pueden permanecer latentes, e implican la presencia de fracturas o divisiones étnicas, religiosas, de lengua, de ocupación, o divisiones en las cuales los grupos han desarrollado identidades colectivas sobre la base de la existencia de una organización, como iglesias o sindicatos.

² Grumm (1958); Lipset/Rokkan (1967); Harmel/Robertson (1985); Horowitz (1985); Ordershook/Shvetsova (1994).

A diferencia de este enfoque, la perspectiva centrada en las instituciones enfatiza en la incidencia determinante de las reglas electorales en la presencia de un mayor número de partidos en una sociedad. Esta perspectiva parte de la premisa según la cual si se modifican las instituciones se afecta la forma en que los actores se comportan y está vinculada a las conocidas *Leyes de Duverger* (1963), de acuerdo con las cuales el sistema de representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; el sistema mayoritario con dos vueltas tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e independientes; y la mayoría simple y el voto único favorecen al bipartidismo, por cuanto los electores evitan desperdiciar sus votos en terceros partidos que no tienen posibilidades de ganar y, a su vez, la dirigencia política evita gastar su tiempo y recursos en candidaturas sin posibilidades prefiriendo formar coaliciones y/o sumarse a alguna de las opciones existentes.³

Si al enfoque de los *clivajes* se le ha criticado su posición de sobredeterminación social y la presunción de la organización de los diversos actores sociales, a este enfoque se le ha señalado que postula una lógica causal inversa: asume que son los sistemas electorales los que determinan el sistema de partidos, cuando en realidad sería al revés, pues serían los partidos en su interacción quienes llevarían a cabo el diseño de las instituciones. De igual forma, se plantea que este enfoque se centra en la variable institucional y desconoce las condiciones sociales de la vida política. Por asumir una crítica a la sobredeterminación social asume una posición asocial y a-histórica (Amorin/Cox 1997).

En la perspectiva de la posible complementariedad de estos enfoques Amorin y Cox (1997) plantean un tercer enfoque que asume que existe una interacción entre la heterogeneidad social y las reglas electorales a partir de la cual se puede explicar la presencia de mayor número de partidos en una sociedad. Para estos autores, plantear que la estructura social es importante para la formación y competición de los partidos no implica negar la importancia de las estructuras electorales. A su vez, afirmar que la estructura electoral afecta la competencia de forma importante no implica asumir que la estructura social sea irrelevante. Para ellos el sistema político tendrá más partidos sólo si tiene muchos *clivajes* y cuenta, a su vez, con un sistema electoral suficientemente permisivo para permitir fundar partidos.

El estudio del surgimiento de partidos étnicos en América Latina en la última década ha estado vinculado con el enfoque de la complementariedad de los factores sociales e institucionales. Desde una perspectiva basada en el neoinstitucionalismo histórico se ha subrayado la importancia de las instituciones en la transformación de las identidades comunitarias en expresiones organizativas de índole político a nivel regional y nacional (Yashar 1996). Se enfatiza, en primer lugar, en la importancia de la liberalización política que se presenta desde la década del ochenta en algunos países que habría generado una estructura de oportunidades políticas a las comunidades indígenas. Esta estructura de oportunidades coincide con el proceso de democratización en países como México, Bolivia, Guatemala, Perú, Ecuador. En segundo lugar, se valora la importancia de la creación de redes de comunicación y de organizaciones interregionales entre diversos actores sociales. En tal sentido, la penetración del Estado y de la Iglesia en las comunidades

³ Duverger (1963); Sartori (1968); Rae (1971); Lijphart (1990); Taagepera/Shugart (1989).

indígenas habría coadyuvado a la creación de redes que después habrían sido utilizadas por los indígenas para su movilización.

Con un énfasis diferente, aunque valorando la importancia de las instituciones, se ha señalado que en América Latina, a pesar de la diversidad étnica, los partidos políticos organizados en torno a una etnia eran muy pocos hasta la década del noventa. La presencia de la heterogeneidad social no se expresaba en el surgimiento de nuevos partidos políticos, la existencia de ciertos *clivages* no generaba de forma automática nuevas organizaciones políticas (Van Cott 2003). En esta perspectiva, el surgimiento de los partidos étnicos está ligado no sólo a la presencia de la heterogeneidad, sino también a otros factores que se conjugan y generan ciertas condiciones a partir de las cuales se explica su origen: las características de las instituciones; las condiciones de las organizaciones étnicas y los movimientos sociales; y los cambios en el ambiente político, que generan nuevas ventanas de oportunidades que conducen a que los actores políticos tomen la decisión de conformar agrupaciones partidarias.

En estos trabajos sobre América Latina se asume que el cambio institucional juega un papel relevante y que determinadas reglas electorales propician mejores condiciones y posibilidades a los nuevos partidos: el sistema proporcional posibilita un mayor acceso a escaños a las minorías, mientras que los sistemas mayoritarios son más excluyentes; la no existencia de barreras legales o umbrales electorales para el acceso a escaños, o la presencia de umbrales muy pequeños favorece a los nuevos partidos que tienen electorados incipientes y muy pequeños; la existencia de fórmulas de conversión de votos en escaños con mayores posibilidades para las minorías son los sistemas de cocientes y restos mayores, pues generan mayor igualdad de condiciones para partidos grandes y pequeños, mientras que las fórmulas de promedios o cifras repartidoras tienden a favorecer a los partidos grandes en la asignación de curules (Lijphart 1986); en los sistemas de representación proporcional entre mayor es el tamaño de los distritos más proporcional es la distribución de escaños y se favorecerá la formación y viabilidad electoral de nuevos partidos (Taagepera/Shugart 1989; Van Cott 2003); la elección popular de autoridades en los niveles territoriales permiten el acceso a minorías étnicas en las regiones en las cuales estas tienen mayor densidad poblacional.

En los países en los cuales los grupos indígenas pudieron participar en procesos constituyentes, se generaron transformaciones orientadas hacia el multiculturalismo, que favorecería su inserción en la competencia electoral, como ocurrió en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia (Van Cott 2004). El argumento a favor de estas disposiciones se fundamenta en el planteamiento según el cual las minorías han contado con una serie de obstáculos e impedimentos, incluso prejuicios, que han desfavorecido su participación activa en el sistema político, por lo cual, para propiciar su acceso a los órganos de representación, era necesario crear un derecho especial y diferenciado. Se consideró que en situaciones normales de competencia las minorías étnicas difícilmente podrían obtener escaños y representación en los órganos legislativos.

A partir de estas premisas, el presente artículo aborda el surgimiento de partidos étnicos indígenas en Colombia y su desempeño electoral. Sostiene que su origen está asociado a las transformaciones institucionales que generan ciertas condiciones de discriminación positiva y una mayor apertura del sistema político; de igual forma, trascendiendo una perspectiva determinista institucional, se reconocen las experiencias organizativas previas a los cambios en las reglas de juego como un factor central para explicar su ori-

gen. En el marco de una nueva estructura de oportunidades a comienzos de la década del noventa se da el paso de la organización social a la participación electoral indígena, lo cual implica un redimensionamiento de las propias comunidades étnicas, que encuentran un importante apoyo de sectores del electorado que asume de forma positiva su emergencia en el escenario electoral.⁴

El texto se divide en tres partes. En la primera se hace una sucinta descripción de los procesos formativos de las organizaciones indígenas nacionales. En la segunda se analiza la transformación de la participación social en participación político-electoral.

1. De lo social a lo político-electoral

Desde comienzos de la década del noventa los indígenas de Colombia pasaron de ser protagonistas en lo social, a serlo también en lo político (Peñaranda 2005). Esta afirmación de uno de los estudiosos de la historia de las comunidades indígenas en Colombia expresa, por una parte, que éstos han actuado como actores colectivos organizados en defensa de sus intereses, de sus reivindicaciones y de su reconocimiento como ciudadanos con plenos derechos. Por otra parte, que también se han organizado y han actuado como actores políticos en competencia por acceder y/o compartir el poder político en los niveles nacional, regional y local.

Las comunidades indígenas en Colombia constituyen una minoría étnica que representa cerca del 3,5% del total de la población⁵ y cuentan con una importante tradición de organización social. Desde la década del setenta, de igual forma que en otros países de América Latina, los indígenas constituyeron organizaciones formales siendo la primera de ellas el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) que nació en 1971 como el resultado de la reunión de representantes indígenas del departamento del Cauca. Inicialmente el CRIC planteó un programa de acción orientado a recuperar y ampliar las tierras de sus resguardos, a fortalecer el poder las autoridades tradicionales, a dar a conocer las leyes que los afectaban y a reivindicarlas y defender su historia, sus lenguas y costumbres y a impulsar la implementación de una educación bilingüe y bicultural. A lo largo de la década del setenta los indígenas y dirigentes del CRIC fueron objeto de persecuciones, torturas, agresiones y asesinatos por parte de grupos armados paramilitares, lo cual condujo a que durante varios años la organización actuara en la clandestinidad y con el tiempo fue ampliando su influencia a diversas regiones del país.

El CRIC continuó con una importante tradición de organización y movilización de los indígenas que en el país ha representado una variante del movimiento campesino

⁴ Pizarro (2001); Peñaranda (2001); Laurent (2005); Agudelo (2005).

⁵ De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas, la población indígena en Colombia era en 2005 de 1.378.884, equivalente al 3,4% de la población total. En algunos departamentos los indígenas representan altos porcentajes respecto a su población total, los departamentos con mayor población indígena son La Guajira (278.254, el 45% de su población total); Cauca (247.987, el 21,5% de su población); Nariño (154.776, el 10,8% de su población). Otros departamentos con poca densidad demográfica también tienen altos porcentajes de población indígena (Vaupez con el 66%; Guainía, con el 64,8%; La Guajira con el 44,9%; Vichada, con el 44,3%; Amazonas, con el 42,0%). En total son más de 80 etnias en el país.

nacional orientado hacia la lucha por la tierra. Como actor colectivo, el CRIC se diferencia de otros sectores sociales y actúa con un sentido de comunidad, y ha contado con el apoyo de otros sectores, como militantes de grupos de izquierda, sindicalistas, intelectuales y funcionarios estatales (Gros 1991).

Con la consolidación de su organización, el CRIC sirvió de ejemplo a nuevas organizaciones indígenas en el país, las cuales conformaron a comienzos de la década del ochenta un consejo provisional que se encargó de coordinar y manejar las relaciones entre los diversos consejos regionales. En 1980 se realizó el primer encuentro nacional de las comunidades indígenas, se estableció una Coordinadora Indígena Nacional y se propuso organizar un congreso nacional que debía ser el punto de partida para la creación de una organización nacional. Los diversos consejos indígenas que concurrieron al congreso crearon la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que planteó una serie de reivindicaciones de los indígenas frente al Estado y posteriormente se expresó a favor de la lucha por todos los sectores subordinados del país y en oposición a la lucha armada. La ONIC se constituyó como una unión de organizaciones a través de la cual las comunidades indígenas se presentaron como un interlocutor organizado frente al Estado (Gros 1991; Laurent 2005).

De manera paralela a la organización de la ONIC surgió a comienzos de la década del ochenta la Organización de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).⁶ A finales de 1979 algunos cabildos de los departamentos del Cauca y Nariño realizaron una marcha de gobernadores hacia la capital del país en protesta por el proyecto de estatuto indígena que intentaba implantar el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Con este antecedente se realizó al poco tiempo la Primera Asamblea del Pueblo Guambiano, a la cual asistieron indígenas de diversos resguardos que bajo la dirección del Cabildo de Guambía (Cauca) constituyeron una nueva organización. El movimiento, denominado Autoridades Indígenas del Sur occidente colombiano (AISO), asumió una posición crítica frente al CRIC y su Comité Ejecutivo, planteando que sus dirigentes no tenían el carácter de autoridades indígenas. De igual forma expresó su oposición a las guerrillas, por sus intentos de interferir su organización. Esta posición incluía al grupo guerrillero Quintín Lame.⁷ La nueva organización planteó la necesidad de la recuperación de sus tierras como uno de sus propósitos fundamentales. Desde 1991 adoptó el nombre de AICO y desde entonces sus reivindicaciones han estado centradas en los derechos de las

⁶ Un detallado inventario de las organizaciones surgidas a lo largo de la década del ochenta es presentado por Virginia Laurent (2005: 76-77).

⁷ Quintín Lame (1880-1967) fue un líder indígena del departamento del Cauca quien impulsó la organización indígena durante las primeras décadas del siglo xx. El movimiento guerrillero que tomó su nombre apareció públicamente en 1985 y surgió como respuesta a la represión a que los indígenas del Cauca eran sometidos por parte de los terratenientes. Durante el periodo 1985-1991 este movimiento se caracterizó por presentarse como una vanguardia revolucionaria y mantuvo una fuerte relación con las comunidades locales. Su acción se concentró especialmente en los departamentos del suroccidente colombiano (Cauca, Tolima y Huila) y actuó fundamentalmente como un grupo de autodefensa. En 1991, después de un proceso de paz, el Quintín Lame se desmovilizó. Se reinsertaron 157 guerrilleros que fueron indultados en delitos políticos. Se acordó la presencia de un vocero sin voto en la Asamblea Nacional Constituyente, se acordó desarrollar obras por parte del Estado en dieciséis municipios del Cauca, en la zona de influencia del movimiento (Peñaranda 1999 y 2001).

minorías indígenas y en la necesidad del reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico del país (Peñaranda 2001; Laurent 2005).

En 1990 se presentó un quiebre histórico en la ONIC y en AICO: se dio el tránsito de organizaciones sociales a organizaciones orientadas a la participación electoral. La primera incursión en la competencia electoral se presentó con la candidatura a la Cámara de Representantes por el departamento del Cauca del gobernador de Guambía Lorenzo Muelas en 1990, a nombre de AICO. En esta ocasión el movimiento no logró obtener ningún escaño. La segunda participación indígena en elecciones se presentó el mismo año en las elecciones de Asamblea Nacional Constituyente AICO presentó la candidatura de Lorenzo Muelas y la ONIC la de Francisco Rojas Birry, ambos fueron elegidos y sus candidaturas despertaron el interés nacional y lograron movilizar más electores que algunas de las listas encabezadas por políticos de amplia trayectoria nacional. Por parte del desmovilizado grupo armado Quintín Lame participará en la Asamblea Nacional Constituyente Alfonso Peña Chepe, con voz pero sin derecho al voto (ver cuadro 1).

Desde las elecciones de 1990 se manifestaron dos aspectos que van a caracterizar la presencia de los indígenas en las elecciones durante el periodo 1990-2006: la división y rivalidad entre sus organizaciones nacionales, que conducirán a una creciente fragmentación en la participación en los niveles nacional y territorial; y la movilización de electores diferentes a los miembros de las comunidades indígenas, lo cual se va a expresar en el apoyo recibido en algunos departamentos con muy poca presencia de población indígena y, especialmente, en las ciudades capitales de departamento. Como se observa en el cuadro 2, el grado de concentración del electorado de los candidatos indígenas es muy baja (éste es medido por el porcentaje del total de votos que el candidato obtiene en la circunscripción de origen del candidato que encabeza la lista) y éstos obtuvieron votos en todas las circunscripciones del país. Lo que ocurrió en estas elecciones se constituirá en una estrategia electoral de las minorías políticas del país en su participación en las elecciones para el Senado mediante circunscripción única nacional, lo que Archer y Shugart (1997) han denominado *estrategia dispersa*, es decir, sumar electorados pequeños en todas las circunscripciones del país (en total 33, con más de 1.100 municipios) para luego agregarlos e intentar obtener escaños. Esta estrategia se facilita por la gran fragmentación de los partidos Liberal y Conservador y la proliferación de pequeños partidos que hacen que disminuya el número de votos requeridos para ser elegido. Desde el año 2003 se modificará esta dinámica electoral al introducirse las listas únicas, el umbral electoral y la fórmula de cifra repartidora de distribución de escaños.

La presencia de los indígenas fue fundamental en la inclusión en la nueva Constitución de derechos especiales para las minorías étnicas y en el reconocimiento del carácter multiétnico y multicultural de la nación colombiana. Los cambios implicaron el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de Colombia y el establecimiento de una serie de disposiciones orientadas a generar una dinámica de discriminación positiva que va a permitir que los indígenas accedan al Senado de la República mediante un distrito o circunscripción especial en la cual se eligen dos senadores a partir de las elecciones de 1991.⁸

⁸ Con la nueva Constitución se generó una gran transformación respecto a los derechos de los indígenas. Con los artículos 1, 7 y 70 se reconoció el carácter pluriétnico y pluricultural de Colombia con garantías para la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación. El artículo 8 consagró la obligación

CUADRO 1
Resultados de la elección para la Asamblea Nacional Constituyente 1990.
Listas que obtuvieron escaños

Cabeza de lista	Partido/organización	Votación	Escaños
Antonio Navarro Wolf	AD-M19	992.613	19
Álvaro Gómez Hurtado	Movimiento de Salvación Nacional	574.411	11
Misael Pastrana Borrero	Partido Social Conservador	236.794	5
Horacio Serpa Uribe	Partido Liberal	138.662	3
Jaime Castro	Partido Liberal	137.943	3
Jaime Ortiz Hurtado Movimiento	Unión Cristiana	115.201	2
Carlos Lemos Simmonds	Partido Liberal	107.097	2
Juan Gómez Martínez	Conservador Independiente	92.752	2
Alfredo Vásquez C.	Unión Patriótica	95.088	2
Rodrigo Lloreda	Partido Social Conservador	73.507	2
Fernando Carrillo	Movimiento Estudiantil	64.711	1
Antonio Galán Sarmiento	Partido Liberal	54.543	1
Helena Herrán	Partido Liberal	42.029	1
Julio Salgado Vásquez	Partido Liberal	65.579	1
Alfonso Palacios Rudas	Partido Liberal	34.692	1
Francisco Rojas Birry	ONIC	31.783	1
Juan B. Fernández	Partido Liberal	34.720	1
Jaime Giraldo Ángel	Partido Liberal	30.773	1
Eduardo Espinosa	Partido Liberal	30.081	1
Armando Holguín	Partido Liberal	30.607	1
Miguel Antonio Yépez	Partido Social Conservador	27.769	1
Carlos Holmes Trujillo	Partido Liberal	28.735	1
Gustavo Zafra Roldán	Partido Liberal	27.654	1
Guillermo Guerrero F.	Partido Liberal	25.724	1
Jaime Benítez	Independiente	24.625	1
Lorenzo Muelas H.	Movimiento AICO	22.443	1
Iván Marulanda Gómez	Partido Liberal	22.999	1
Guillermo Plazas Alcid	Partido Liberal	22.991	1
Jaime Arias López	Partido Liberal	20.523	1

FUENTE: Buenahora Febres (1992).

CUADRO 2
Grados de concentración del electorado de los candidatos.
Indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente

Candidatos	Circunscripciones en las cuales obtuvieron votos	Índice de concentración circunscripción de origen
Lorenzo Muelas: AICO	33	0,11
Francisco Rojas: ONIC	33	0,06

FUENTE:

Cálculos del autor con base en Virginia Laurent (2005).

* Total de circunscripciones o distritos electorales: 33.

En la coyuntura del proceso constituyente y con motivo de las primeras elecciones para Congreso de la República de 1991 surgió la tercera organización nacional indígena: la Alianza Social Indígena (ASI).

La ASI fue creada en 1991 en el departamento del Tolima, producto de la reunión de ex miembros del grupo guerrillero desmovilizado Quintín Lame, líderes del movimiento indígena de los departamentos del Cauca, Tolima, Chocó y Antioquia, dirigentes campesinos del Cauca y líderes de la organización social “Nuevos Barrios” también del departamento del Cauca. Su origen está asociado a una situación de conflicto al interior de la ONIC. En la búsqueda de candidatos para las elecciones de 1991 en la ONIC se presentaron dos posiciones: de un lado, quienes desde las zonas de la selva y llano proponían una lista única, y de otro, la propuesta de la zona andina de que hubiese dos listas. Al final, la reunión de la Junta Directiva acordó una lista única, encabezada por Gabriel Muyuy Jacanamijoy, indígena ingano del Putumayo. Ante el descontento que esta decisión generó en algunos sectores, las demás regiones, junto con antiguos miembros del Movimiento Quintín Lame, se reunieron en el resguardo de Yaguará, Tolima, y decidieron lanzar su propia lista para el Senado. Esta lista se presentó a nombre de la Alianza

del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación y el 10 determinó que el castellano era el idioma oficial de Colombia, y que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos eran oficiales en sus territorios. De igual forma, se consagró la autonomía de las formas propias de gobierno de los territorios indígenas estableciendo que estas constituían entidades territoriales con autonomía para gobernarse y ser receptoras de recursos provenientes de la nación (artículos 286, 287, 329, 330). Asimismo, se estableció la protección de formas comunales de propiedad y los resguardos fueron reconocidos como propiedad colectiva, inalienable, imprescriptible e inembargable. Mediante el artículo 171 se estableció que el Senado estará conformado por 100 miembros, y dos senadores más elegidos en la circunscripción especial indígena. Se determinó que los indígenas que aspiraran a ser elegidos al Senado deberían haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendada por el ministro de Gobierno. Posteriormente, mediante la ley 649 de 2001 se estableció que, de conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política, habría una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Esta circunscripción estaría integrada de cinco curules: dos para las comunidades negras, una para las comunidades indígenas, una para las minorías políticas y una para los colombianos residentes en el exterior.

Social Indígena, y fue encabezada por el líder coconuco del Cauca, Anatolio Quirá, ex presidente de la ONIC (Peñaranda 2001; Laurente 2005).

Desde sus comienzos la nueva organización se presentó como una alternativa política de los sectores populares, no exclusivamente de los indígenas, y reivindicó la importancia de la participación comunitaria y la necesidad de tomar distancia de las organizaciones políticas de izquierda, pues consideraba que estas no propiciaban una mayor organización de la sociedad civil en sus propuestas políticas. Inicialmente se apoyó en las bases del movimiento armado Quintín Lame, aunque sin llegar a presentarse una identificación entre la organización guerrillera y la nueva organización. Posteriormente la organización se extendió a varias regiones del país involucrando, además de los indígenas, a obreros y a estudiantes, bajo la bandera de la lucha contra la exclusión. Su proyecto inicial se enfatizó en tres elementos: la defensa de la diversidad étnica, social, política, cultural y regional; el propósito de construir desde la base una alternativa de poder popular orientado a democratizar al estado desde lo local y contribuir a la conformación de un proyecto político alternativo (Peñaranda 1999). El propósito pluriétnico y multicultural de la ASI se manifestará en la forma en que, a través de ella, participarán personas no indígenas en las elecciones. En diversas ocasiones avalará candidatos no indígenas, un candidato presidencial en dos ocasiones y candidatos a alcaldías y gobernaciones.

En nuevo contexto y bajo un nuevo marco institucional después de la Asamblea Nacional Constituyente surgió la cuarta organización indígena nacional, como el resultado de una división al interior de la ONIC.

Al momento de seleccionar el candidato para la circunscripción especial indígena al Senado para el periodo 1991-1994, un sector de la ONIC que agrupaba a los indígenas de la región de la selva-llano se expresó a favor de la candidatura de Gabriel Muyuy. Los representantes de la región andina se opusieron a este candidato y propusieron a Anatolio Quirá, quien finalmente sería el candidato oficial. Ante la situación de conflicto la ONIC renunció a su personería jurídica y decidió disolverse como organización político-electoral. Un sector consideró que esto había sido un error y que la ONIC, queriendo ser imparcial se había alineado con la ASI. Más de 70 delegados indígenas de organizaciones regionales decidieron crear el Movimiento Indígena Colombiano (MIC). La nueva organización logró acceder al Congreso de la República en las elecciones de 1994 mediante la reelección de Gabriel Muyuy. En 1998 perdió su personería jurídica al no alcanzar representación en el Congreso.

Con la presencia de las tres organizaciones, a comienzos de la década del noventa y después de muchas décadas de exclusión las minorías indígenas empezaron a contar con un mayor reconocimiento y visibilidad, con mejores condiciones para la participación política y con garantías de acceso al Congreso de la República.

Como expresión de la conjunción de la tradición organizativa y de una nueva estructura de oportunidades, la presencia indígena en la esfera político-electoral se enmarca en dos situaciones que la van a hacer más viable. Por una parte, el bajo peso demográfico de los indígenas respecto al total de la población, hizo que el Estado y ciertos sectores políticos del país asumieran que no existía riesgo por la presencia de un nuevo actor social y político que pudiera generar desequilibrios en los poderes establecidos. Como veremos en el apartado siguiente, aunque los indígenas obtienen escaños adicionales a los garantizados por la nueva Constitución de 1991 y logran acceder a espacios de poder político en el nivel subnacional, su presencia no da origen a desequilibrios en el sistema, lo cual

habría generado resistencias de parte de los partidos predominantes. Por otra parte, el hecho de que los territorios indígenas estuvieran ubicados en zonas estratégicas para la economía aumentaba su importancia por cuanto un mayor reconocimiento de estas comunidades y el reforzamiento de sus lazos con el Estado podían convertirlos en un factor de estabilidad para contener la presencia de las guerrillas y el narcotráfico (Peñaranda 2001).

CUADRO 3
Organizaciones indígenas nacionales con presencia en el Congreso de la República 1991-2006

Organización	Año de creación	Origen
Organización Nacional Indígena de Colombia: ONIC	1982	Surge como producto del Primer Congreso Nacional Indígena.
Organización de Autoridades Indígenas de Colombia: ONIC	1991	Tiene como antecedente la organización Autoridades Indígenas del Suroccidente Colombiano (AISO) creada en 1979. En 1991 se crea como una organización en contraposición al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).
Alianza Social Indígena: ASI	1990	Surge en el departamento del Tólima, producto de la reunión de ex miembros del grupo Quintín Lame, líderes indígenas de varios departamentos, de organizaciones sociales. Surge de una situación de conflicto al interior de ONIC:
Movimiento Indígena Colombiano: MIC	1991	Surge en la coyuntura electoral de 1991. Ante la disolución de la ONIC, delegados indígenas regionales crearon la nueva organización

2. Las organizaciones indígenas en la competencia electoral: éxito electoral y fragmentación creciente

Con su tránsito de lo social a lo político-electoral las organizaciones indígenas han logrado un relativo éxito. Su presencia en las elecciones ha trascendido el espacio preferencial establecido por la Constitución de 1991 mediante las circunscripciones especiales y bajo este criterio, por su condición de minoría étnica, adquiere sentido hablar de éxito electoral, el cual se ha manifestado en el sostenimiento de su participación en el total de la votación para el Congreso de la República, en la obtención de curules a nivel nacional y subnacional (concejos municipales y asambleas departamentales) y en el acceso a alcaldías municipales y gobernaciones departamentales.

En el relativo éxito electoral de las organizaciones indígenas han incidido diversos factores. Por una parte, aunque estas organizaciones han estado centradas en orientaciones integradoras demarcadas por lo étnico, por las reivindicaciones “de los suyos”, también han incluido en sus propuestas tópicos que involucran a toda la sociedad. Como actores históricamente excluidos y como protagonistas emergentes en la vida del país los indígenas han contado con la simpatía, solidaridad y apoyo de muchos electores no indígenas, especialmente en las ciudades más pobladas del país en las cuales han agregado votos indígenas y no indígenas. Por otra parte, se han basado en las organizaciones preexistentes como infraestructura de soporte a su actividad política, el proselitismo y el manejo de recursos. En su incursión en la competencia electoral no han partido de cero y han contado con un sustrato organizativo que les ha servido de apoyo. En tercer lugar, a partir de la incursión en la Asamblea Nacional Constituyente y el posterior acceso al Congreso de la República, las organizaciones indígenas han proyectado algunos liderazgos nacionales que han logrado ser visibles en todo el país y han contado con el apoyo de diversos sectores de electores. En cuarto lugar, los indígenas han establecido alianzas con otros partidos especialmente de izquierda, a través de las cuales candidatos indígenas han accedido a escaños en el Congreso y a un cargo de gobernador departamental.

Además de estos factores que han permitido un relativo éxito, dos aspectos han representado ciertas limitaciones al desempeño electoral indígena. En primer lugar, la fragmentación, que ha impedido la conformación de una organización nacional que unifique, aglutine y coordine a las diversas comunidades indígenas del país; lo cual ha representado el surgimiento de diversas organizaciones regionales que han incursionado en la competencia electoral y ha conducido a que algunos candidatos indígenas actúen por sus propias iniciativas y aspiraciones y participen en listas de otros partidos, especialmente en las elecciones de 2003 y 2006. En segundo lugar, ciertas percepciones negativas sobre la labor de los congresistas por parte de algunos sectores indígenas, especialmente en las elecciones de 2006 en las cuales, como veremos más adelante, el voto en blanco superó a la votación por los candidatos, con lo cual se generó un amplio debate al interior de las organizaciones indígenas.

La participación de los indígenas en las elecciones se dio a través de tres organizaciones nacionales entre 1991 y 1998 (ASI, AICO y MIC), posteriormente, con la pérdida del reconocimiento legal del MIC en 1998 al no haber obtenido escaños en el Congreso de la República, la participación se restringió a las otras dos organizaciones, con la presencia de nuevas agrupaciones regionales y la incorporación de líderes indígenas a las listas de otros partidos políticos desde finales de los noventa.

De la participación electoral indígena en el periodo analizado podemos resaltar tres aspectos centrales.

En primer lugar, como minoría étnica y política los indígenas han incrementado de forma gradual su capacidad de movilización electoral en las elecciones desde su primera participación en 1990. A nivel nacional pasaron en términos absolutos de un total de 54.226 votos obtenidos en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente a 184.759 votos en las elecciones para el Senado de 2006. En términos relativos su votación se ha mantenido alrededor del 2,0%, con muy leves variaciones (ver cuadro 4). Con el mantenimiento de su participación en la votación global, al aumentar el potencial electoral y la votación general, aumenta también su electorado.

Esta movilización electoral nacional se ha traducido en una oscilante obtención de escaños. En tres elecciones accedieron a cinco escaños en el Congreso de la República y en dos (1994 y 2002) sus escaños se han limitado a las circunscripciones especiales. Como veremos más adelante, la reducción de escaños está relacionada con los mayores grados de fragmentación y, en las elecciones de 2006, con la drástica reducción de votos efectivos combinada con un incremento excepcional de los votos en blanco.

CUADRO 4
Evolución de la votación de los indígenas para el Senado y la Cámara de Representantes 1991-2006

AÑO	Senado Votación total*			Cámara de Representantes, circunscripciones ordinarias**		
	Votación	Porcentaje	Escaños	Votación	Porcentaje	Escaños
1991	95.410	1,96	4	29.515	3,33	1
1994	104.889	2,07	2	17.853	2,20	0
1998	150.461	1,81	3	78.344	2,19	2
2002	226.713	2,30	4	250.807	–	1 ¹
2006	200.140	2,00	2	203.584	–	1 ¹

FUENTE:

Cálculos del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, estadísticas electorales años respectivos.

* Los datos para el Senado incluyen la circunscripción especial y ordinaria. El cálculo del porcentaje se hace con base en votos por candidatos, más votos en blanco. Incluye candidatos en organizaciones indígenas y no indígenas.

** El cálculo para la Cámara de Representantes se realiza sobre la base de la suma de la votación total de los departamentos en los que hubo candidatos indígenas, más la votación en la circunscripción especial. Incluye candidatos en organizaciones indígenas y no indígenas

¹ Un escaño por la circunscripción especial. No se calcula el porcentaje por incluir las votaciones de circunscripción especial y los distritos departamentales.

En el nivel subnacional las organizaciones indígenas han obtenido escaños en todas las corporaciones públicas en los departamentos de mayor densidad de la población indígena, y han accedido a alcaldías municipales y en tres ocasiones a gobernaciones departamentales (ver cuadro 5). Su mayor presencia en las corporaciones públicas corresponde a los departamentos de Cauca y Nariño en los cuales han tenido mayor tradición organizativa, sus organizaciones nacionales tienen mayor influencia y se concentra el mayor número de indígenas del país.

En el caso del Cauca, en las elecciones de 2000, el candidato indígena Floro Tunubalá ganó las elecciones a la gobernación departamental a través de una coalición de la ASI, AICO y diversos sectores políticos y sociales del departamento (el sindicato de profesores Asoinca, la seccional de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT y una fracción

CUADRO 5
Distribución territorial de diputados, concejales y alcaldes indígenas

Departamentos	DIPUTADOS DEPARTAMENTALES					CONCEJALES MUNICIPALES					ALCALDES MUNICIPALES				
	1992	1994	1997	2000	2003	1992	1994	1997	2000	2003	1992	1994	1997	2000	2003
Antioquia	-	1	2	2	1	-	12	15	13	14	-	-	-	1	2
Cauca	1	3	1	4	3	2	90	20	109	99	-	7	3	9	4
Chocó	-	1	2	-	1	-	16	19	17	8	-	1	3	1	-
Guainía	-	-	-	1	1	-	-	2	3	2	-	-	-	-	-
Nariño	-	-	-	-	1	5	16	28	45	34	-	-	4	2	2
Vichada	-	5	-	3	-	-	-	5	12	-	-	-	1	-	-
Vaupéz	-	-	3	1	-	-	-	1	4	1	-	-	1	-	-
Amazonas	-	1	1	-	-	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Tólima	-	-	1	-	-	4	-	11	6	4	-	-	-	-	-
Otros departamentos	0	0	0	0	0	8	36	33	39	52	0	0	1	2	1
Total	1	11	10	11	7	21	170	164	249	214	0	8	13	15	9

FUENTE:

Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, estadísticas electorales años respectivos, y Virginia Laurent (2005).

del partido Liberal) agrupados bajo la denominación de Bloque Social Alternativo. El triunfo fue especialmente significativo por tratarse de un departamento con una fuerte tradición antiindígena de parte de sus elites políticas y sociales. No obstante, el éxito en las elecciones no se repitió en 2003, año en el cual los indígenas no presentaron un candidato propios y respaldaron a uno del partido de izquierda Polo Democrático Independiente, el cual fue derrotado por el candidato del Partido Conservador. En estas elecciones los indígenas también redujeron sus escaños en la Asamblea departamental, en los concejos y alcaldías municipales.

Las organizaciones indígenas también han ganado dos elecciones de gobernadores en el departamento de Guainía, en el cual más del 60% de la población es indígena. En 1997 el triunfo fue de Arnaldo José Rojas, de ASI, quien posteriormente fue destituido del cargo; y en el 2003 obtuvo el triunfo el candidato de AICO Efrén de Jesús Ramírez.

En segundo lugar, un aspecto destacado del desempeño electoral de las organizaciones indígenas es su obtención de votos en todas las circunscripciones del país en elecciones nacionales. Desde la participación en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 los candidatos indígenas han obtenido electoral en todos los departamentos. Como lo mencionamos anteriormente, las candidaturas indígenas han recurrido a la *estrategia dispersa*, mediante la cual han logrado agregar pequeñas votaciones en todo el país con lo cual han conseguido escaños adicionales a los que les garantizan las circunscripciones especiales.

Todos los candidatos indígenas que han participado en las cinco elecciones nacionales combinan la obtención de votos en todo el país con un bajo grado de concentración del electorado en su circunscripción de origen (ver cuadro 6). Con excepción del candidato Ramiro Estacio, de AICO, en las elecciones del año 2006, en todos los casos la tendencia muestra que altos porcentajes del total del electorado no proviene del departamento de origen del candidato y que aún en los departamentos en los cuales no existe población indígena o esta es muy escasa reciben apoyo electoral. Sectores que no apoyan a los partidos tradicionales Liberal y Conservador ni a otras pequeñas organizaciones políticas independientes se movilizan a favor de la “causa indígena”, especialmente en las grandes ciudades del país.

El tercer rasgo sobresaliente del desempeño electoral indígena ha sido la creciente fragmentación y la competencia interna, primero entre las tres organizaciones nacionales en las elecciones entre 1991-1998, y posteriormente con un incremento de la fragmentación con la decisión de algunos líderes indígenas de buscar el aval para sus candidaturas en otros partidos o movimientos políticos. Debido a esta fragmentación las organizaciones no logran coordinar su participación electoral y han afrontado una doble competencia: entre sí por los escaños exclusivos en el Senado y la Cámara (esta última desde el año 2002) y entre sí y con los demás partidos por los escaños en la Cámara de Representante por las circunscripciones ordinarias.

Como se observa en el cuadro 7, en ambas cámaras el abanico de las candidaturas indígenas se ha ido abriendo gradualmente, con incremento del número de candidatos de origen indígena que recurren a otras organizaciones políticas para presentar sus candidaturas.

A lo largo del periodo analizado, aunque se mantienen como organizaciones mayoritarias AICO y ASI con su presencia continuada en las elecciones, el incremento del fraccionalismo es apreciable y se configuran cuatro dinámicas electorales para el Congreso de la República: i) la competencia interna por los escaños en la circunscripción especial

CUADRO 6
Grados de concentración del electorado de los candidatos
de organizaciones indígenas en las elecciones para el Senado 1991-1998

Candidatos	Votación	Circunscripciones en las cuales obtuvo votos	Índice de concentración circunscripción de origen del candidato
1991			
Floro Tunubalá: AICO	30.212	33	0,09
Gabriel Muyuy: ONIC	30.020	33	0,10
Anatolio Quirá: ASI	24.493	33	0,25
1994			
Lorenzo Muelas: AICO	28.366	33	0,32
Francisco Rojas: ASI	20.453	33	0,29
Floro Tunubalá: AICO	12.413	33	0,31
Jesús E. Piñacué: ASI	16.173	33	0,50
Gabriel Muyuy: MIC	14.245	33	0,14
1998			
Jesús E. Piñacué: ASI	66.279	33	0,25
Francisco Rojas: ASI	29.231	33	0,19
Martín Tenganá: AICO	18.224	33	0,52
Gabriel Muyuy: MIC	17.373	33	0,22
2002			
Jesús E. Piñacué: ASI	83.594	33	0,30
Efren Félix Tarapué: AICO	35.215	33	0,41
Francisco Rojas: Visión	29.578	33	0,50
José D. Caldón: ASI	19.776	33	0,59
Marcelino Chindoy: PIC	11.266	33	0,31
2006			
Jesús E. Piñacué: ASI*	24.196	33	0,47
María E. Yagarí: ASI*	9.123	33	0,40
Ramiro Estacio: AICO**	9.901	33	0,74
Lorenzo Almendra: AICO**	6.926	33	0,26

FUENTE:

Cálculos del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales años respectivos.

* Datos de los candidatos. La votación total de la lista fue 43.903.

** Datos del candidato. La votación total de la lista fue 21.624.

para el Senado, la cual ha estado centrada en la rivalidad entre AICO y ASI; ii) la competencia por escaños en el Senado por la circunscripción ordinaria nacional, en la cual han participado ASI, AICO, diversas organizaciones regionales y, especialmente en las elecciones de 2002 y 2006, candidatos indígenas incluidos en las listas únicas de otros parti-

CUADRO 7
Candidatos indígenas en elecciones parlamentarias 1991-2006

AÑO	SENADO		CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Nº de listas de organizaciones indígenas	Candidatos indígenas en otros partidos	Nº de listas por organizaciones indígenas	Listas de candidatos indígenas en otros partidos
1991	Dos listas por la circunscripción especial Una lista por la circunscripción ordinaria	Una lista por el partido Liberal	Una lista en Bogotá, Nariño y San Andrés y dos listas en Cauca	-
1994	Dos listas por la circunscripción especial Tres listas por la circunscripción ordinaria	Tres listas por el partido Liberal	Una lista en Bogotá, Amazonas, Cauca y Guanía y dos listas en Vichada	-
1998	Tres listas por la circunscripción especial y una por la ordinaria	Candidatos en los movimientos Ciudadano y Nueva Fuerza Democrática	Tres listas en Antioquia, dos en Bogotá, Vichada y Vaupez y una lista en Nariño, Cauca, Chocó, Guanía, Meta, Valle	De las catorce listas, cuatro en alianzas
2002	Cuatro listas por la circunscripción especial y una por la ordinaria	Candidatos en los movimientos Frente Social y Político; Partido del Socialismo Democrático; Partido Liberal; Movimiento Comunal y Comunitario; Movimiento Defensa Ciudadana; Convergencia Ciudadana.	Ocho listas para la circunscripción especial y siete para la ordinaria (dos listas por Antioquia y una en Cauca, Bogotá, Vichada, Amazonas y Guanía).	De las ocho listas para la circunscripción especial, tres se presentaron en alianzas con otros partidos.
2006	Dos listas por la circunscripción especial	Tres candidatos por el Polo Democrático Alternativo, uno por el partido Liberal y uno por Cambio Radical	Una lista en Bogotá, Cauca Vichada, Vaupez, Nariño y Tolima; dos listas por Guanía y dos listas por la circunscripción especial indígena	Listas en seis partidos no indígenas: Polo Democrático Alternativo, Cambio Radical, Movimiento de participación Comunitaria, Movimiento Comunal y Comunitario de Colombia, Movimiento Unete y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta

FUENTE:

Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, estadísticas electorales años respectivos y Virginia Laurent (2005).

dos; iii) la competencia por el escaño a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial desde 2002, en la cual se ha manifestado la mayor fragmentación y competencia entre candidatos de organizaciones nacionales (ASI y AICO), agrupaciones indígenas regionales y candidatos avalados por partidos no indígenas y, iv) la competencia para la Cámara de Representantes al interior de cada departamento frente a otros partidos y en algunos pocos casos también entre candidatos indígenas. Por su condición de minorías los indígenas sólo han accedido en a escaños en éstas últimas en 1991 (en Bogotá el candidato de AICO José Narciso Jamioy) y 1998 (en Guainía Jhony Aparicio Ramírez y en Vichada Leonardo Caicedo, ambos de ASI).

El proceso de fragmentación ha puesto en evidencia la débil articulación de las diversas organizaciones indígenas, lo cual ha impedido la conformación de una sola organización nacional que aglutine a todos los grupos y movimientos indígenas. Asimismo, se han manifestado las rivalidades y aspiraciones individuales de algunos líderes indígenas que han actuado con iniciativas propias y se han desligado de sus comunidades en la búsqueda de acceso a escaños en las corporaciones públicas, especialmente quienes han recurrido a organizaciones políticas diferentes a las indígenas.

En suma, el balance de la participación electoral de los indígenas entre 1990-2006 es relativamente exitoso. A través de su participación han accedido a escaños en el Congreso de la República, en las Asambleas y Concejos y han obtenido alcaldías y gobernaciones. Como minoría étnica han logrado movilizar apoyos electorales de diversa procedencia, indígenas y no indígenas, y han ganado un protagonismo que los ha hecho visibles en diversos escenarios del poder político.

3. Los indígenas en las elecciones de 2006: “voto indígena, voto (en) blanco”

No obstante el éxito y el mayor protagonismo de los indígenas en el escenario electoral, su presencia en las elecciones no ha estado exenta de situaciones conflictivas, de enfrentamientos internos y de paradojas. Una de estas situaciones se generó en las elecciones del año 2006 a raíz de dos resultados que merecen algunas consideraciones especiales: i) la votación en blanco para el Senado en la circunscripción especial fue mayoritaria respecto a la obtenida por los candidatos, y en la Cámara sobrepasó el 30% de los votos efectivos; ii) disminuyó la votación total por los indígenas en ambas cámaras y, iii) el escaño a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial la obtuvo un candidato que se presentó por una organización política no indígena.

En cuanto al primer resultado, en la elección de los dos escaños por la circunscripción especial al Senado indígena los votos en blanco (96.948) superaron a los votos por los candidatos (65.527). Esta situación generó un debate jurídico en el país y una amplia discusión al interior de las organizaciones indígenas.

El Consejo Nacional Electoral planteó inicialmente que a la luz de la reforma política del año 2003 las elecciones debían repetirse. Esta postura se fundamentaba en el argumento que la reforma política había determinado que si en elecciones de corporaciones públicas el voto en blanco obtenía la mayoría absoluta sobre los votos válidos debían repetirse las elecciones por una vez, y en ellas no se podrían presentar de nuevo las listas que no hubiesen alcanzado el umbral electoral. Posteriormente el Consejo determinó que la reforma política no regía para la circunscripción especial y que los escaños debían dis-

tribuirse mediante la fórmula de cociente y restos mayores, pues la reforma política no había modificado el artículo 171 de la Constitución Política que determina que la circunscripción especial indígena debe regirse por el sistema de cociente electoral y restos mayores. Para tal efecto, dado que ningún candidato obtuvo el cociente electoral, los escaños debían distribuirse por restos mayores o residuos. De acuerdo con las elecciones resultaron elegidos Jesús Enrique Piñacué de Alianza Social Indígena y Ernesto Estacio, de Autoridades Indígenas de Colombia (ver cuadro 8).

CUADRO 8
Votación por la circunscripción especial indígena al Senado 2006

ALIANZA SOCIAL INDÍGENA	AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA	VOTOS EN BLANCO
Votos por la lista 10.584	Votos por la lista 4.797	–
Jesús Enrique Piñacué 24.196	Ernesto Estacio 9.901	–
María E. Yagarí..... 9.123	Lorenzo Almendra 6.926	
Total..... 43.903	Total 21.624	96.948

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil. Resultados electorales 2006.

Frente a la decisión del Consejo Electoral, las dos organizaciones indígenas nacionales expresaron posiciones diferentes. Para Jesús Enrique Piñacué de la Alianza Social Indígena, el fallo era injusto y no se ajustaba a la ley, pues debía considerarse la elección de los indígenas a la luz del Acto legislativo N° 1 del 2003. En tal sentido deberían validarse los resultados declarándose elegidos a los dos candidatos de ASI, pues sólo la lista de este partido habría superado el umbral (el cual equivaldría al 30% del cociente electoral, es decir, 24.371 votos). Esto implicaba aplicar la reforma política, con excepción de lo referido al voto. Por su parte, Yesid Briñez Poloche, presidente del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, planteó en la circunscripción especial no aplicaba la reforma política, pues el acto legislativo de 2003 no había afectado el artículo 171 de la Constitución Política y por ello los escaños debían distribuirse con ajuste al cociente y residuo, por lo cual el segundo escaño correspondía a AICO, al candidato Ernesto Estacio.⁹

Aunque la decisión de la Corte fue aceptada por las dos organizaciones indígenas, de nuevo se manifestó la rivalidad entre estas agrupaciones y la alta votación en blanco generó una gran controversia. Las organizaciones indígenas que participaron en las elecciones (ASI y AICO), atribuyeron el hecho a un error técnico en los tarjetones, aduciendo que en estos figuraron dos espacios para el voto en blanco (uno para los partidos y otro para los candidatos) lo cual habría generado confusión en los votantes. Otros miembros de las comunidades indígenas consideraron que la votación en blanco expresaba

⁹ *Actualidad Étnica*, 8 de junio de 2006, en <<http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=3623>> (05.07.2007).

inconformidad respecto a la gestión de los congresistas indígenas. En tal dirección el presidente de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACINC), Ezequiel Vitonás, declaró que los resultados electorales reflejan el desencanto de los indígenas y de muchos electores independientes con la gestión de los parlamentarios indígenas.¹⁰ Asimismo, se hicieron planteamientos respecto a la necesidad de reglamentar las elecciones en circunscripciones especiales de tal forma que sólo los miembros de las comunidades quienes pudieran votar por los candidatos indígenas con lo cual se evitarían posibles distorsiones en los resultados teniendo en cuenta que muchos electores no indígenas habrían votado en blanco.

Entre los posibles errores de los votantes indígenas y el probable desencanto de otros electores, un hecho que pudo contribuir a la alta votación en blanco fue la diáspora de candidatos indígenas hacia otros partidos, lo cual generó ambigüedades respecto a su pertenencia política y pudo haber generado un mensaje equívoco a los electores. Una parte de la votación pudo haber expresado la inconformidad respecto a los candidatos indígenas y el rechazo a quienes se postularon por otros partidos.¹¹ Asimismo, la decisión de ASI de avalar la candidatura presidencial de Antanas Mockus en oposición a un sector mayoritario de indígenas que apoyaron al candidato de izquierda Carlos Gaviria del Polo Democrático Alternativo pudo haber generado rechazo hacia sus candidatos al Congreso de la República.¹²

Además de la alta votación en blanco, estos factores habrían incidido igualmente en la modificación de la tendencia de crecimiento sostenido del electorado que ha apoyado a los candidatos indígenas. Por primera vez desde 1991 la votación total de los indígenas disminuyó en ambas cámaras (ver gráfica 1).

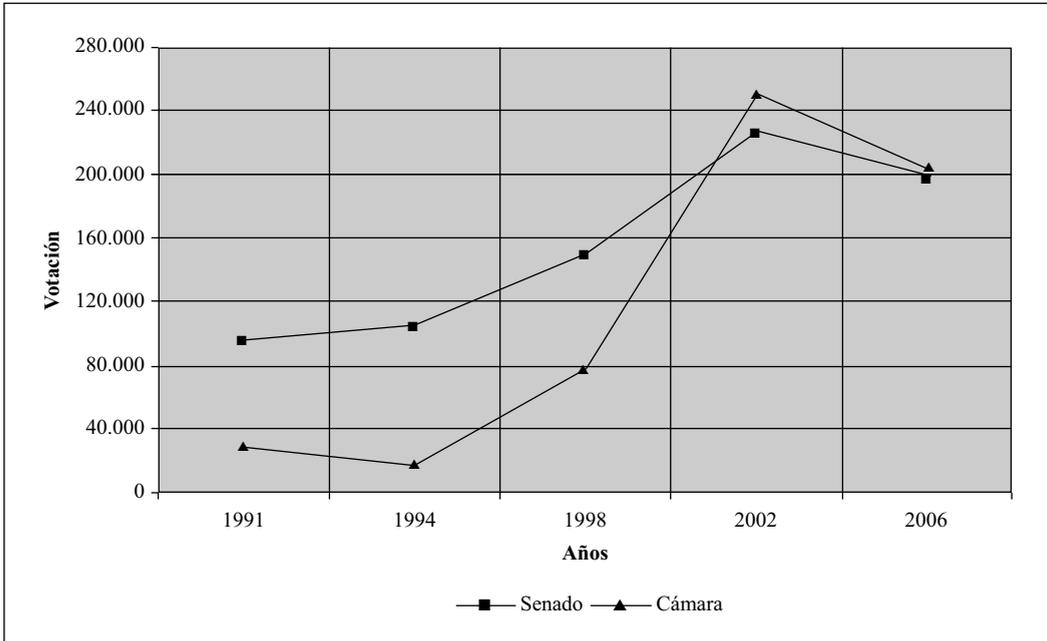
En cuanto a la obtención del escaño por la circunscripción especial indígena a la Cámara de Representantes en 2006 por parte de la candidata que se presentó por el Polo Democrático Alternativo, cabe resaltar tres hechos relevantes. En primer lugar, la candidata indígena Orsinia Patricia Polanco, licenciada en educación y profesora universitaria, logró movilizar un electorado especialmente urbano que le permitió obtener la curul (de sus 29.599 votos, el 21% los obtuvo en Bogotá y el 56% en circunscripciones con las capitales más pobladas del país, Atlántico, Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca). En segundo lugar, la obtención del escaño por el PDA fue posible por la fragmentación del electorado, las organizaciones indígenas nacionales, ASI y AICO, no lograron coordinar sus acciones para la presentación de un candidato único y además de sus respectivos candidatos se postularon tres indígenas más a través de otros partidos

¹⁰ *Actualidad Étnica*, 15 de marzo de 2006, en <<http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=3256>> (05.07.2007).

¹¹ Francisco Rojas Birry, en 2002, había obtenido 29.578 votos como candidato de Visión Étnica-Huella Ciudadana, en 2006 como candidato del Polo Democrático obtuvo 11.603; Floro Tuunubalá quien en las elecciones de 1994 había obtenido 12.413 votos y había ganado en 2000 la gobernación del departamento del Cauca, en las elecciones de 2006 como candidato del Polo Democrático Alternativo obtuvo 4.492 votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, estadísticas electorales respectivos años, en <<http://www.registraduria.gov.com>>).

¹² Se habría dado un voto de castigo hacia Jesús Enrique Piñacué, candidato de ASI quien obtuvo en las elecciones del año 2002 un total de 83.594 votos y en las de 2006, sólo 24.196. En total ASI pasó de 103.370 votos en 2002 a 43.903 en 2006.

GRÁFICA 1
Evolución de la votación por candidatos indígenas al Senado
y a la Cámara de Representantes 1991-2006



(Movimiento Únete, Movimiento de Participación Comunitaria, y Movimiento Comunal y Comunitario), con una votación en conjunto mayoritaria (44.420 votos) la división impidió la obtención del escaño. En tercer lugar, se presentó un alto porcentaje de votos en blanco (63.423 frente a 74.019 de votos por candidatos, equivalentes al 46,1% del total de votos) que, como ya lo señalamos, fue la expresión, al menos en parte, de la inconformidad de un sector del electorado con los candidatos y/o con la gestión de los indígenas en el Congreso de la República.

Por las características señaladas, las elecciones de 2006 representaron para las organizaciones y los candidatos indígenas un revés en sus resultados, disminución del electorado, alta votación en blanco y reducción de sus escaños a los tres que están garantizados por las circunscripciones especiales. Los resultados de las urnas representaron un mensaje de los electores hacia una minoría que en las elecciones anteriores había recibido un amplio respaldo.

Conclusión: visibilidad de las minorías indígenas con avances e incertidumbres

La presencia de las organizaciones indígenas en el escenario político-electoral en Colombia ha representado un avance del país en varias direcciones.

En primer lugar, ha representado un significativo paso hacia la conformación de una ciudadanía multicultural mediante el reconocimiento legal de derechos a sectores minori-

tarios que históricamente han sido excluidos y la garantía de presencia de su presencia en el Congreso de la República. Asimismo, bajo nuevas reglas de juego, los indígenas han tenido la capacidad de organización y de movilización para acceder a consejos municipales, asambleas departamentales, alcaldías y gobernaciones. Las reglas de juego, en conjunción con una importante tradición organizativa, han permitido una presencia importante de los indígenas en todos los espacios de representación popular. En algunos de éstos, especialmente el Senado y la Cámara de Representantes, han logrado movilizar también a electores no indígenas. En segundo lugar, ha generado una mayor presencia de la población indígena a través de diversos liderazgos que se han proyectado a nivel nacional y han hecho más visibles a las comunidades históricamente desconocidas en sus derechos y excluidas de los espacios de decisión. En tercer lugar, la presencia de los indígenas en los diversos escenarios electoral, legislativo y gubernativo, ha permitido expresar sus posiciones respecto a algunos temas especialmente relevantes del debate nacional.

No obstante, también emergen algunas incertidumbres respecto al futuro de las minorías indígenas en su desempeño electoral y político. Aunque los indígenas han hecho presencia en las elecciones con organizaciones nacionales que han mantenido su presencia de forma continua, hay diversas expresiones de rivalidad y competencia entre estas. No se vislumbra la conformación de una organización política que logre aglutinar a las diversas comunidades indígenas y que logre articular los intereses comunes de éstas. Por otra parte, la tendencia creciente de fragmentación en múltiples candidaturas, con una recurrencia cada vez mayor por parte de los candidatos indígenas a solicitar su inclusión en listas de otros partidos, ha conducido a la pérdida de efectividad de los votos, que en su mayoría terminan por no tener efectos en su conversión en escaños. Asimismo, la manifestación mayoritaria del voto en blanco en las elecciones de 2006, más allá de las posibles dificultades técnicas del voto, puede expresar síntomas de inconformidad dentro del electorado indígena, de problemas de representatividad y de déficit de movilización de las organizaciones y candidatos indígenas.

Bibliografía

- Agudelo, Carlos Efrén (2005): *Retos del multiculturalismo en Colombia: política y poblaciones negras*. Medellín: Editorial La Carreta.
- Amorim, Octavio/Cox, Gary W (1997): "Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties". En: *American Journal of Political Science*, 41, 1, pp. 149-174.
- Archer, Ronald P./Shugart, Matthew Soberg (1997): "The unrealized potential of presidential dominance in Colombia". En: Maimwaring, Scott (ed.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 110-159.
- Buenahora Febres, Jaime (1992): *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Cámara de Representantes/Pontificia Universidad Javeriana.
- Dugas, John (1993): "La Constitución política de 1991: ¿Un pacto político viable?". En: Dugas, John (coord.): *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* Bogotá: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes, pp. 1-44.
- Duverger, Maurice (1963): *Political Parties*. Trad. B. y R. North. New York: Wiley.
- Filippov, Mikhail/Ordeshook, Peter/Shvetsova, Olga (1999): "Party fragmentation and presidentialism post-communist democracies". En: *Constitutional Political Economy* 10, pp. 3-26.
- Gros, Christian (1991): *Colombia indígena*. Bogotá: CEREC.

- Grumm, John G. (1958): "Theories of Electoral Systems". En: *Midwest Journal of Political Science*, 2, pp. 57-76.
- Harmel, Robert/Robertson, John D (1985): "Formation and Success of New Parties: A Cross-National Analysis". En: *International Political Science Review*, 6, 4, pp 501-523.
- Horowitz, Donald (1985): *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: California University Press.
- Kymlicka, Will (1996): *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Laurent, Virginia (2005): *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Lijphart, Arend (1984): "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas". En: Lijphart, Arend/Grofman; Bernard (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press, pp. 170-179.
- (1986): *Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas*. New Haven: Yale University Press.
- (1990): "The political consequences of electoral laws". En: *American Political Science Review*, 84, pp. 481-496.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein (1967): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Mozaffar, Shaheen/Scarritt, James R./Galaich, Glen (2003): "Electoral institutions, ethno-political cleavages and party systems in Africa's emerging democracies". En: *American Political Science Review*, 97, pp. 379-390.
- Ordeshook, Peter C./Shvetsova, Olga V. (1994): "Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties". En: *American Journal of Political Science*, 38, 1, pp. 100-123.
- Peñaranda, Ricardo (1999): "De rebeldes a ciudadanos: el caso del Movimiento Armado Quintín Lame". En: Guerrero, Javier/Peñaranda, Ricardo (eds.): *De las armas a la política*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, pp. 75-131.
- (2001): "Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano". En: Gutiérrez Sanín, Francisco (comp.): *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Editorial Norma, pp. 131-181.
- (2005): "La movilización indígena y los límites de la participación en la política colombiana". En: AA. VV.: *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz: Fundación PIEB/IFE/Embajada de Francia, pp. 85-95.
- Pizarro, Eduardo (1997): "Colombia: ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia". En: *Revista Análisis Político*, 31, pp. 85-108.
- (2001): "Colombia ¿renovación o colapso del sistema de partidos". En: Alcántara, Manuel/Ibeas Miguel, Juan Manuel (eds.): *Colombia ante los retos del siglo XXI: Desarrollo, democracia y paz*. Salamanca: Universidad de Salamanca, pp. 99-126.
- Rae, Douglas (1971): *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Rappaport, Joanne (2003): "El espacio del diálogo pluralista: historia del Programa de Educación Bilingüe del Consejo Indígena del Cauca". En: Daniel Mato (coord.): *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Caracas: FACES/UCV, pp. 257-281.
- Sartori, Giovanni (1968): "Political development and political engineering". In: *Public Policy*, 17, pp. 261-98.
- Taagepera, Rein/Shugart Matthew S. (1989): *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Van Cott, Donna Lee (2003): "Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica". En: *Revista Análisis Político*, 48, pp. 26-51.
- (2004): "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento en los Andes". En: *América Latina Hoy*, 36 pp. 141-159.

- Von Beyme, Klaus (1989): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Yashar, Deborah (1996): "Indigenous protest and Democracy in Latin America". En: Domínguez, Jorge Ignacio/Lowenthal, Abraham (eds.): *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 87-105.
- (2005): *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zúñiga, Nieves (2003): "Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas". Conferencia impartida en el III Encuentro de Investigadores de Derechos de los Pueblos Indígenas celebrado en la Universidad de Deusto, Bilbao.

Fuentes de Internet:

- <<http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/index.asp>>
<www.etniasdecolombia.org>
<www.etniasdecolombia.org>
<www.onic.org.co/estrategias.htm>
<www.onic.org.co/estrategias.htm>
<www.terra.com.co/elecciones_2006/partidos>
<www.terra.com.co/elecciones_2006/partidos>
<www.registraduria.gov.co>