

**Temas actuales y tendencias
en la ciencia política**

Simón Pachano

Temas actuales y tendencias en la ciencia política



Índice

Presentación	7
Introducción	9
<i>Simón Pachano</i>	
Tendencias de la ciencia política en Norteamérica y diálogos con la ciencia política en América Latina	25
<i>Jonathan Hartlyn</i>	
Procesos organizativos en el MAS y en Pachakutik: Dilemas inacabados	35
<i>Sofía Cordero</i>	
Sistema de partidos y voto regional en Ecuador: Un análisis a partir de las elecciones de 2006	57
<i>Margarita C. Batlle</i>	
Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación	89
<i>Alicia Lissidini</i>	
Democracia directa en Ecuador	149
<i>Simón Pachano</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Tel.: (593-2) 3238888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-188-7

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: diciembre 2008

Las organizaciones políticas étnicas en Colombia: Los indígenas y las elecciones 1990-2006	163
<i>Javier Duque</i>	
Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela	197
<i>Margarita López Maya</i>	

Presentación

Presentamos un nuevo volumen de la Colección FLACSO 50 Años, auspiciada por el Ministerio de Cultura. Los artículos de este número dan cuenta de diversos temas y campos de estudios que actualmente desarrolla la ciencia política. El objetivo central del libro es ofrecer una visión general de la amplia gama de temas y problemas en los que se mueve la disciplina.

Los trabajos compilados constituyen una muestra de las particularidades de la disciplina en América Latina, tanto desde la perspectiva teórico-metodológica, como en el tratamiento de aspectos específicos. En ellos se encuentran reflexiones sobre las condiciones en que se desarrolla el trabajo académico, así como resultados de estudios sobre partidos políticos, democracia directa, significación política de las organizaciones sociales y participación popular.

La diversidad temática y de perspectivas de análisis constituye una expresión de la riqueza y la diversidad que caracteriza a la ciencia política, expresada de manera amplia y creativa en las diversas mesas en que fueron presentadas en el Congreso conmemorativo del cincuentenario de FLACSO.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

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

Javier Duque Daza*

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 desde 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. Se 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.

* Profesor Universidad del Valle, Colombia. PhD en Ciencia Política por FLACSO-México.

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 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* ha enfatizado en la premisa según la cual entre 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.¹ 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. (Grum, 1958; Lipset y Rokkan 1967; Harmel y Robertson, 1985; Horowitz, 1985; Ordershook y Shvetsova, 1994).

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 sí, 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 pro-

1 Con Amorim 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.

fundas 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 y Rokkan, 1967).

Desde 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 permiten cristalizar las nuevas organizaciones partidistas.

A diferencia de este enfoque, la perspectiva centrada en las instituciones enfatiza la incidencia determinante de las reglas electorales en 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 con las conocidas leyes de Duverger (1954), que sostienen que: 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 posibilidad de ganar y, a su vez, la dirigencia política evita gastar su tiempo y recursos en candidaturas perdedoras, prefiriendo formar coaliciones y/o

sumarse a alguna de las opciones existentes (Duverger, 1954; Sartori, 1968; Rae, 1971; Lijphart, 1990; Taagepera y Shugart, 1989).

Pero mientras que al enfoque de los clivajes se le ha criticado su postura de sobre-determinación social, así como la presunción de la organización de los diversos actores sociales, el enfoque institucional también ha sido criticado por quienes señalan que postula una lógica causal inversa en cuanto asume que son los sistemas electorales los que determinan el sistema de partidos, cuando en realidad sería al revés, pues la interacción entre los partidos conduciría hacia un cierto 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 criticar la sobre-determinación social, asumiría una posición asocial y ahistórica (Amorim y Cox, 1997).

En la perspectiva de la posible complementariedad de estos enfoques, Amorim y Cox (1997) plantean un tercero que parte de la 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 este enfoque de la complementariedad de los factores sociales e institucionales. Desde una perspectiva basada en un nuevo institucionalismo de carácter 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, y habría generado una estructura de oportunidades políticas para las comunidades indígenas. Esta estructura de oportunidades coincide con el proceso de democratización en países

como México, Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador. En segundo lugar, se valora la importancia de la creación de redes de comunicación y de organizaciones inter-regionales entre diversos actores sociales. En tal sentido, la penetración del Estado y de la Iglesia en las comunidades indígenas habría contribuido para 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 clivajes 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 heterogeneidad social, 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 para los nuevos partidos: el sistema proporcional posibilita un mayor acceso a escaños para 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 forma-

ción y viabilidad electoral de nuevos partidos (Taagepera y Shugart, 1989; Van Cott, 2003); también la elección popular de autoridades en los niveles territoriales permite el acceso a minorías étnicas en las regiones en las cuales estas minorías tienen mayor densidad poblacional.

En los países en que 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, 2003). 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 desalentado 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 también 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 institucional determinista, se reconocen las experiencias organizativas previas a los cambios en las reglas de juego como un factor central para explicar su origen. 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 que 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 (Pizarro, 2003; Peñaranda, 2001; Laurent, 2005; Agudelo, 2005).

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. En la tercera se presentan las conclusiones de la investigación.

De lo social a lo político-electoral

Peñaranda señala que desde comienzos de la década del noventa los indígenas de Colombia pasaron de ser protagonistas en lo social, a serlo también en lo político (2003). Esta afirmación de uno de los principales estudiosos de la historia de las comunidades indígenas en Colombia expresa, por una parte, que estos grupos 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 intervenido 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 por ciento del total de la población² y cuentan con una importante tradición de organización social. Desde la década del setenta, de manera similar a 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 resultado de la reunión de representantes indígenas del departamento de Cauca. Inicialmente, el CRIC planteó un programa de acción orientado a recuperar y ampliar las tierras de sus resguardos, a fortalecer el poder de las autoridades tradicionales, a dar a conocer las leyes que afectaban a sus comunidades 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,

2 De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadísticas la población indígena en Colombia era en el 2005 de 1.378.884, equivalente al 3.4 por ciento de la población total. En algunos departamentos los indígenas representan altos porcentajes respecto a la población total; los departamentos con mayor población indígena son La Guajira (278.254, el 45 por ciento de la población total); Cauca (247.987, el 21.5 por ciento); y Nariño (154.776, el 10.8 por ciento). Otros departamentos con poca densidad demográfica también tienen altos porcentajes de población indígena (Vaupez, con el 66 por ciento; Guainía, con el 64.8; La Guajira con el 44.9; Vichada, con el 44.3; Amazonas, con el 42). En total son más de 80 etnias en el país.

durante varios años, a que la organización actuara en la clandestinidad; no obstante, fue ampliando su influencia a diversas regiones del país.

El CRIC continuó una importante tradición de organización y movilización de los indígenas que en el país ha representado una variante del movimiento campesino 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, contando con el apoyo de otros sectores, como militantes de grupos de izquierda, sindicalistas, intelectuales y funcionarios estatales (Gros, 1991).

Cuando se consolidó como organización, el CRIC sirvió de ejemplo para 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).³ A finales de 1979, algunos cabildos de los departamentos de 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

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

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 interferencia en la organización; esta posición incluía al grupo guerrillero Quintín Lame.⁴ La nueva organización planteó la necesidad de la recuperación de sus tierras como uno de sus propósitos fundamentales. En 1991 adoptó el nombre de AICO, y desde entonces sus reivindicaciones han estado centradas en los derechos de las 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 ONIC y en AICO, con el tránsito de organizaciones sociales hacia organizaciones orientadas para la participación electoral. La primera incursión en la competencia electoral se presentó con la candidatura para 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 para las elecciones de Asamblea 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 Constituyente Alfonso Peña Chepe, con voz pero sin derecho al voto (ver Cuadro 1).

4 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 período 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 Suroeste colombiano (Cauca, Tolima y Huila) y actuó fundamentalmente como un grupo de autodefensa. En 1991, después de un proceso de paz, la guerrilla Quintín Lame se desmovilizó. Se reinsertaron 157 guerrilleros que fueron indultados por delitos políticos. Se acordó la presencia de un vocero sin voto en la Asamblea Constituyente, y también desarrollar obras por parte del Estado en dieciséis municipios del Cauca, en la zona de influencia del movimiento (Peñaranda, 1999 y 2001).

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

Cabeza de lista	Partido/organización	Votación	Escaños
Antonio Navarro	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 Ortíz Hurtado	Movimiento Unión Cristiana	115.201	2
Carlos Lemos Simmonds	Partido Liberal	107.097	2
Juán 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
Juán 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 Yopez	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: Jaime Buenahora Febres (1992). *El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Bogotá: Cámara de Representantes-Pontificia Universidad Javeriana.

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: primero, la división y rivalidad entre sus organizaciones nacionales, que conducirán a una creciente fragmentación en la participación en los niveles nacional y territorial; y segundo, 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, aunque el grado de concentración del electorado de los candidatos indígenas es muy baja —este indicador se mide por el porcentaje del total de votos que el candidato obtiene en la circunscripción de origen del candidato que encabeza la lista—, obtuvieron votos en todas las circunscripciones del país. Lo que ocurrió en estas elecciones se constituirá en una estrategia electoral para 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 1100 municipios) para luego agregarlos e intentar obtener escaños. Esta estrategia se facilita por la gran fragmentación de los partidos Liberal y Conservador, junto con 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.

Cuadro 2. Grados de concentración del electorado de los candidatos indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente

NB: Total de circunscripciones o distritos electorales: 33		
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). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia e Instituto Francés de Estudios Andinos.

La presencia de los indígenas fue fundamental para que se incluyeran en la nueva Constitución los derechos especiales para las minorías étnicas y 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 Nacional mediante un distrito o circunscripción especial en la cual se eligen dos senadores a partir de las elecciones de 1991.⁵

En la coyuntura del proceso constituyente y con motivo de las primeras elecciones para el Congreso de la República de 1991, surgió la tercera organización nacional indígena: la Alianza Social Indígena (ASI). La ASI fue creada ese mismo año, 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 hubiesen dos listas. Al final, la reunión de junta directiva acordó una lista única, encabezada por Gabriel Muyuy

5 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 del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, y el artículo 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 manera, 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 y 330). También 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 deberían haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líderes 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 del 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 por 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.

Jacanamijoy, indígena *ingano* del Putumayo. Ante el descontento que esta decisión generó en algunos sectores, las demás regionales de zona andina, junto con antiguos miembros de Quintín Lame, se reunieron en el resguardo de Yaguará, Tolima, y decidieron lanzar su propia lista. Esta lista se presentó con el nombre de Alianza Social Indígena, y fue encabezada por el líder *coconuco* del Cauca, Anatolio Quirá, ex presidente de la ONIC (Peñaranda, 2001; Laurente, 2005).

Desde el comienzo, la nueva organización se presentó como una alternativa política para los sectores populares, no exclusivamente para 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 presentar una identificación directa 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 ASI se manifestará cuando, a través de la organización, participen también personas no indígenas en las elecciones. En diversas ocasiones se avalarán candidatos no indígenas: un candidato presidencial en dos ocasiones y también candidatos a alcaldías y gobernaciones.

En este nuevo contexto y bajo un nuevo marco institucional después de la Asamblea Constituyente surgió la cuarta organización indígena nacional, como resultado de una división al interior de la ONIC. En el 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 zona 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 ASI. Más de setenta 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. Pero en 1998 perdió su personería jurídica por 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 resultado de la conjunción entre la tradición organizativa y una nueva estructura de oportunidades, la presencia indígena en la esfera político-electoral se enmarca en dos situaciones que la presentarán como una opción más viable. Por una parte, el bajo peso demográfico de los indígenas en relación con el total de la población hizo que el Estado y ciertos sectores políticos del país asumieran que no existía riesgo para sus intereses 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 lo que 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).

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: AICO	1991	Tiene como antecedente la organización Autoridades Indígenas del Sur Occidente 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 Tolima, 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.

Fuente: (Escobar, 2005: 148 y ss). Elaboración: Iván Narváz.

Las organizaciones indígenas en la competencia electoral: Éxito y fragmentación creciente

Con su tránsito de lo social hacia lo político-electoral, las organizaciones indígenas han logrado un éxito relativo. 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 su participación sostenida 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 inciden 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 que han conseguido votos indígenas y no indígenas. Por otra parte, se han basado en las organizaciones preexistentes como infraestructura de soporte para su actividad política, el proselitismo y el manejo de recursos. En su incursión en la competencia electoral no han partido de cero y cuentan con un sustrato organizativo que les ha servido de apoyo. En tercer lugar, a partir de la incursión en la Asamblea 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 candidatas indígenas han accedido a escaños en el Congreso y a un cargo de gobernador departamental.

Además de los factores señalados, hay que considerar dos aspectos que han impuesto ciertas limitaciones para el 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 permitido el surgimiento de diversas organizaciones regionales que han incursionado en la competencia electoral, conduciendo a que algunos candidatos indígenas actúen por sus propias iniciativas y aspiraciones y participen en listas de otros partidos, especialmente en las elecciones del 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 del 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.

En resumen: 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.

Respecto a 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 Constituyente a 184.759 votos en las elecciones para el Senado en el 2006. En términos relativos su votación se ha mantenido alrededor del 2 por ciento, 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 Nacional, y en dos ocasiones (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 del 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 Senado y Cámara de Representantes, 1991-2006

Año	Senado Votación total			Cámara de Representantes Circunscripciones ordinarias		
	Votación	Porcentaje	Esaños	Votación	Porcentaje	Esaños
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 las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
 * Los datos para Senado incluyen 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 esaño 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 esaños en todas las corporaciones públicas en los departamentos de mayor densidad en 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 del 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 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 anti-indígena de parte de sus elites políticas y sociales. No obstante, el éxito en las elecciones no se repitió en el 2003, año en el cual los indígenas no presentaron un candidato propio 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 esaños 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 por ciento 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.

**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	—	—	—	—	—	—
Tolima	—	—	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 Virginia Laurent (2005), y en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

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 Constituyente de 1991 los candidatos indígenas han obtenido votos 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, consiguiendo así esaños 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.

Candidatos	Votación	Distritos en las cuales obtuvo votos	Índice de concentración distrito 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
Efrén 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 las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil. * 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.			

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 en el periodo 1991-1998, y posteriormente con un incremento de la fragmentación por 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 (en esta última desde el año 2002), y entre sí y con los demás partidos por los escaños en la Cámara de Representantes, 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 presentarse a elecciones.

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 em 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 em Nariño, Cauca, Chocó, Guainía, 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 Cambio y uno por Cambio Radical.	Una lista en Bogotá, Cauca Vichada, Vaupez, Nariño y Tolima; dos listas por Guainía y dos listas por la circunscripción especial indígena.	Listas en seis partidos no indígenas: Polo Democrático Alternativo, Radical, Movimiento de Participación Comunitaria, Movimiento Comunal y Comunitario de Colombia, Movimiento Únete y el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta.

Fuente: elaboración del autor con base en Virginie Laurent (2005), y en las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A lo largo del periodo analizado, aunque AICO y ASI se mantienen como organizaciones mayoritarias con su presencia continua en las elecciones, el incremento del fraccionalismo es apreciable y se configuran cuatro dinámicas electorales para el Congreso de la República:

1. La competencia interna por los escaños en la circunscripción especial para el Senado, la cual ha estado centrada en la rivalidad entre AICO y ASI.
2. 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 del 2002 y 2006, candidatos indígenas incluidos en las listas únicas de otros partidos.
3. La competencia por el escaño a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial desde el 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.
4. La competencia para la Cámara de Representantes en el interior de cada departamento frente a otros partidos, y en algunos pocos casos también entre candidatos indígenas. Por su condición de minoría, los indígenas sólo han accedido a escaños en estas 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 iniciativa propia 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 con-

sejos, 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.

Los indígenas en las elecciones del 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 por ciento de los votos efectivos; (ii) disminuyó la votación total obtenida por los indígenas en ambas cámaras; y (iii) el escaño a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial lo ocupó 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 en el interior de las organizaciones indígenas.

El consejo electoral planteó inicialmente que, a la luz de la reforma política del año 2003, las elecciones debían repetirse. Esta postura se fundamentó sobre el argumento de que la mencionada reforma señalaba 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 distribuirse mediante la fórmula de cociente y restos mayores, pues la reforma no había modificado el artículo 171 de la

Constitución, que señala 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: resultados electorales 2006 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

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 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 tendrían que validarse los resultados declarándose elegidos a los dos candidatos de ASI, pues solo la lista de este partido habría superado el umbral –el cual equivaldría al 30 por ciento 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 que la circunscripción especial no aplicaba la reforma política, pues el acto legislativo del 2003 no había afectado el artículo 171 de la Constitución, y por ello los escaños debían distribuirse con ajuste a cociente y residuo, por lo cual el segundo escaño correspondía a AICO, al candidato Ernesto Estacio (Actualidad Étnica, 08.06.2006).

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 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 (Actualidad Étnica, 15.03.2006). Asimismo, se hicieron planteamientos respecto a la necesidad de reglamentar las elecciones en circunscripciones especiales, de tal forma que solo los miembros de las comunidades pudieran votar por los candidatos indígenas, con lo cual se evitarían posibles distorsiones en los resultados, considerando que muchos electores no indígenas habrían votado en blanco.

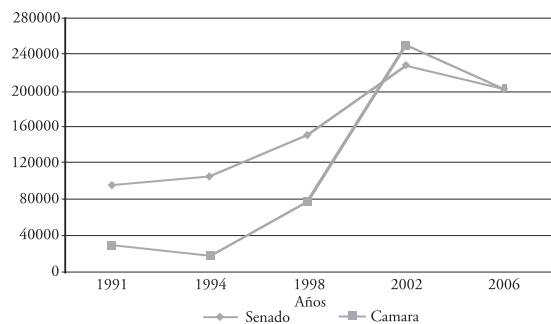
Entre los posibles errores de los votantes indígenas y el probable desencanto de otros electores, un hecho que pudo contribuir a la alta votación en blanco fue la diáspora de candidatos indígenas hacia otros partidos, lo cual generó ambigüedades respecto a su pertenencia política, y también pudo significar un mensaje equívoco para los electores. Quizás una parte de la votación expresara la inconformidad respecto a los candidatos indígenas y el rechazo a quienes se postularon por otros partidos.⁶ De igual manera, la decisión de ASI de avalar la candidatura presidencial de Antanas Mockus en oposición a un sector mayoritario de indígenas

⁶ En el 2002, Francisco Rojas Birry había obtenido 29.578 votos como candidato de Visión Étnica-Huella Ciudadana; en el 2006, como candidato del Polo Democrático, obtuvo 11.603. Floro Tunubalá, quien en las elecciones de 1994 había obtenido 12.413 votos y había ganado en el 2000 la gobernación del departamento del Cauca, en las elecciones del 2006, como candidato del Polo Democrático Alternativo, obtuvo 4.492 votos (estadísticas electorales de los años respectivos en años en la Registraduría Nacional del Estado Civil).

que apoyaron al candidato de izquierda Carlos Gaviria, del Polo Democrático Alternativo, podría generar rechazo hacia sus propios candidatos para el Congreso de la República.⁷

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 Gráfico 1).

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



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Pachano (1996; 2005).

En cuanto a la obtención del escaño por la circunscripción especial indígena para la Cámara de Representantes en el 2006, cabe resaltar tres hechos relevantes respecto a la candidata que se presentó por el Polo Democrático Alternativo. En primer lugar, la candidata indígena Orsinia Patricia Polanco, licenciada en educación y profesora universitaria, logró

⁷ 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 del 2006 sólo 24.196. En total, ASI pasó de 103.370 votos en el 2006 a 43.903 en el 2006.

movilizar un electorado especialmente urbano que le permitió obtener la curul –de sus 29.599 votos, el 21 por ciento los obtuvo en Bogotá y el 56 por ciento 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 (Movimiento Únete, Movimiento de Participación Comunitaria, y Movimiento Comunal y Comunitario), con una votación en conjunto mayoritaria (44.420 votos). Por tanto, la división impidió obtener 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 por ciento del total de votos) que, como 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.

Por las características señaladas, las elecciones del 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 representan 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, se trata de un significativo paso hacia la conformación de una ciudadanía multicultural mediante el reconocimiento legal de derechos a sectores minoritarios que históricamente han sido excluidos, junto con 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 estos espacios, especialmente el Senado y la Cámara de Representantes, los indígenas han logrado movilizar también a electores no indígenas. En segundo lugar, esto ha generado una mayor presencia de la población indígena a través de diversos liderazgos que se proyectan 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 logrado presencia en las elecciones con organizaciones nacionales que se mantienen con cierta continuidad, hay diversas expresiones de rivalidad y competencia entre estas organizaciones. No se vislumbra la conformación de una organización política que logre aglutinar a las diversas comunidades indígenas y que logre articular sus intereses comunes. 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 cuando son convertidos en escaños. Asimismo, la manifestación mayoritaria del voto en blanco en las elecciones del 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

- Amorim, Octavio y Gary W. Cox (1997). “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 41, N. 1: 149-174.
- Archer, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart (1997). “The unrealized potential of presidential dominance in Colombia”, en Scott Mainwaring, ed., *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 110-159.
- Duverger, Maurice (1963). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gros, Christian (1991). *Colombia Indígena*. Bogotá: CEREC.
- Harmel, Robert y John D. Robertson (1985). “Formation and Success of New Parties: A Cross-National Analysis”, en *International Political Science Review*, Vol. 6, N. 4.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: California University Press.
- 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, Arendt (1984). “Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas”, en Arendt Lijphart y B. Grofman, eds., *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Ordeshook, Peter C. y Olga V. Shvetsova (1994). “Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 38, N. 1.
- Peñaranda, Ricardo (1999). “De Rebeldes a Ciudadanos: el caso del Movimiento Armado Quintín Lame”, en Javier Guerrero y Ricardo Peñaranda, eds., *De las Armas a la Política*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- _____ (2001). “Los nuevos ciudadanos: las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano”, en *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Norma.
- Pizarro (1997). “Colombia: ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia”, en *Revista Análisis Político*, N. 31.
- 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.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (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*, N. 48.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. CUP.
- _____ (1996). “Indigenous protest and Democracy in Latin America”, en: J. Dominguez y A. Lowenthal, eds., *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Zuñiga, Nieves (2003). “Conflictos por Recursos Naturales y Pueblos Indígenas”, conferencia impartida en el *III Encuentro de Investigadores de Derechos de los Pueblos Indígenas*, en la Universidad de Deusto, Bilbao.

Fuentes de Internet:

- www.etniasdecolombia.org
www.onic.org.co/estrategias.htm
www.registraduria.gov.co
www.terra.com.co/elecciones_2006/partidos