

MULTICULTURALISMO A LA COLOMBIANA Y VEINTE AÑOS DE MOVILIZACIÓN ELECTORAL INDÍGENA: CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES EN LA MIRA*

Virginie Laurent**

RESUMEN

El artículo propone, a manera de aporte para un balance de dos décadas de multiculturalismo en Colombia, una reflexión sobre los efectos, alcances y límites de las circunscripciones especiales indígenas. En la primera parte, brinda un acercamiento a debates que sugieren la implementación de dispositivos electorales adecuados a la multiculturalidad. Posteriormente, contextualiza el caso de las circunscripciones especiales en Colombia como vía destacada, más no exclusiva, de la movilización política indígena. La segunda parte se enfoca en un análisis de la puesta en práctica de las circunscripciones indígenas, centrado en la articulación entre la influencia de factores institucionales en ellas –como la llamada Reforma Política de 2003– y dinámicas de las agrupaciones políticas involucradas.

Palabras claves: Circunscripciones especiales indígenas, sistema electoral, movimiento indígena, multiculturalismo, Colombia

THE COLOMBIAN WAY OF MULTICULTURALISM AND TWENTY YEARS OF INDIGENOUS ELECTORAL MOBILIZATION: SPECIAL CIRCUNSCRIPTIONS IN THE SPOTLIGHT

[47]

SUMMARY

The article proposes, as a contribution to an assessment of two decades of multiculturalism in Colombia, a reflection on the purpose, scope and limits of special indigenous circumscriptions. The first part provides an approach to discussions suggesting the implementation of electoral measures suitable for multiculturalism. Then, it contextualizes the case of special districts in Colombia, as an outstanding means but not exclusive, of indigenous political mobilization. The second part focuses on an analysis of the implementation of indigenous districts, focusing on the articulation between the influence of institutional factors –such as the so-called political reform of 2003– and dynamics of the political groups involved.

Keywords: Special indigenous circumscriptions, electoral system, indigenous movement, multiculturalism, Colombia

Fecha de recepción: 20/02/2012

Fecha de aprobación: 15/04/2012

* Las informaciones y los análisis presentados en este artículo son fruto de estudios doctorales y post-doctorales sobre las movilizaciones sociales, políticas y electorales indígenas en Colombia y en América latina, y de una investigación en curso financiada por el Centro de Estudios Sociales (CESO) de la Universidad de los Andes, titulada *Poblaciones indígenas y política(s). Veinte años de multiculturalismo en Colombia*.

**Profesora Asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia
Email: vlaurent@uniandes.edu.co

INTRODUCCIÓN

Más allá de matices propios de cada contexto nacional, los países latinoamericanos se han distinguido, a partir de finales de los ochenta, por sus dinámicas de apertura oficial a la *multiculturalidad* y su traducción en *multiculturalismo*: reformas constitucionales, enfoque diferencial y acción positiva a favor de grupos de población considerados como particulares; ratificación de convenios destinados a asegurar la protección de las “minorías”¹. Para el caso de Colombia –y de forma relativamente “pionera” en el continente–, el carácter *multiétnico* y *pluricultural* de la nación se hace explícito en la Constitución adoptada en 1991, con la que se les abre a los indígenas la opción de ser igual y diferente a partir de su acceso a derechos generales –en cuanto ciudadanos como cualquier otro– pero también específicos –en función de criterios étnico-culturales². Entre otros, la Carta Magna de 1991 asegura la presencia de tres cargos electos “de las comunidades indígenas” en el Congreso de la República –dos para el Senado y uno para la Cámara de Representantes– elegidos a través de circunscripciones especiales³. En su artículo 171 estipula que “[h]abrará un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas (...)”. Asimismo, el artículo 176 prevé: “[l]a ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos (...)”, disposición que vendrá a ser reglamentada a través de la Ley 649 de 2001⁴.

En la continuidad de reflexiones iniciales sobre candidaturas y resultados electorales motivados alrededor de las circunscripciones indígenas hasta los primeros años del 2000 (Laurent 1997, 2005), el presente artículo propone profundizar el análisis sobre los efectos, alcances y límites de la transformación en las reglas del juego electoral nacional que constituye la experiencia de dichos mecanismos de representación. Al cabo ya de dos décadas de su aprendizaje, resulta estimulante poner una mirada crítica sobre esta medida sugerida en aras de fomentar una mayor inclusión de los “grupos étnicos” en el ámbito parlamentario –en este caso, los indígenas. A la vez, aporta para un balance de lo que, desde la Constitución de 1991, han sido veinte años de multiculturalismo⁵. Con

[48]

¹ Se retoman aquí las definiciones propuestas por Isabelle Tabeada (citada en Cunin, 2005: 38) para referirse a la multiculturalidad en términos de “(...) coexistencia, en el seno de un mismo sistema estatal, de varios segmentos de población que se diferencian por la práctica de una lengua o de una religión diferente a aquella del grupo mayoritario o también por la referencia a una filiación histórica o a una ‘identidad cultural’ específica” y al multiculturalismo como una “forma de gestión política de la multiculturalidad, es decir, el reconocimiento institucional de la naturaleza multicultural de la sociedad en cuestión y la inscripción consecuente de unas medidas legislativas que buscan preservar los derechos culturales de cada uno de los grupos en cuestión y particularmente de los grupos minoritarios”. Para una mirada sobre este proceso en América Latina, ver por ejemplo (Assies *et al.*, 1999; Gros, 2000; Sánchez, 1996).

² Hasta entonces, la ley 89 de 1890 –declarada anticonstitucional solamente en 1996– se refería a “la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”. La propuesta constitucional de 1991 se acerca a la fórmula de “ciudadanía multicultural” que avanza Kymlicka (1996) para conjugar garantías del sistema de ciudadanía liberal clásica –fundada en los valores universales y la igualdad– con el reconocimiento de derechos culturales diferenciales para grupos específicos: “minorías nacionales” –es decir, culturas anteriormente dotadas de autogobierno y concentradas en un Estado mayor–, y “grupos étnicos” –surgidos de la inmigración.

³ En paralelo, la Constitución de 1991 ratifica el derecho de los indígenas a acceder a la propiedad de territorios colectivos (resguardos) y a disponer de autoridades políticas propias (cabildos); reconoce los idiomas indígenas como oficiales y registra el derecho de los habitantes indígenas del país a la doble nacionalidad en zonas de frontera; propone su trato adaptado a su especificidad cultural para educación, salud, medio ambiente y justicia; y señala la necesidad de que se respete la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, y de llevar a cabo una consulta previa de éstas para tomas de decisiones y leyes que las involucran. Ver entre otros (Gros, 1993; Laurent, 2005; Padilla, 1995; Pineda, 1997).

⁴ Sobre los entresijos legales que rodearon la concretización de dicha ley, ver (Borrero, 2003). Puede mencionarse que para la Cámara de Representantes funciona también una circunscripción nacional especial que asegura dos curules para comunidades afrocolombianas. Ver (Agudelo, 2005; Cunin, 2003; Escandón, 2011).

⁵ Vale la pena destacar que no son numerosos los trabajos que abordan el caso de las circunscripciones especiales (al respecto ver Escandón, 2011; Escobar A., Martínez M. y Adames S., 2005; Laurent, 1998-2005; Peñaranda, 2009) y que poco se ha trabajado en Colombia, para tener en cuenta la conexión del estudio electoral con dinámicas más amplias de movilización política indígena y con base en la articulación entre reivindicaciones identitarias y manejo estatal de la etnicidad desde la Constitución de 1991 (al respecto ver Laurent, 2005-2010).

este fin, en la primera parte se propone un acercamiento a debates que sugiere la implementación de dispositivos electorales adecuados a la opción multicultural; posteriormente, se vuelve sobre una contextualización del caso específico de las circunscripciones especiales en Colombia, como vía destacada más no exclusiva de la movilización política indígena en el país. La segunda parte se enfoca en un análisis de la puesta en práctica(s) de las circunscripciones indígenas, centrado en la articulación entre la influencia que pueden tener en ellas factores institucionales –como los que introdujo la llamada Reforma Política de 2003– y dinámicas de las agrupaciones políticas que compiten dentro de ellas.

I. PARADIGMA MULTICULTURAL, REPRESENTACIÓN Y MOVILIZACIÓN ELECTORAL INDÍGENA: EL LEGADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

1. Multiculturalidad, democracia e ingeniería institucional: debates en serie

Interesarse por las circunscripciones especiales en Colombia remite a preguntas que no se limitan a este país: algunas se enfocan, desde un nivel general, a la forma de concebir la nación y al equilibrio entre diversas comunidades dentro de una misma sociedad; otras son relativas a la proyección de la diversidad hacia distintos ámbitos, como el político-electoral.

¿Multiculturalismo vs universalismo?

La multiplicación y politización de reivindicaciones identitarias en diversas regiones del mundo, así como el surgimiento en las últimas décadas de –nuevos– paradigmas nacionales fundados en el respeto de la(s) diferencia(s), han dado materia para reflexiones. Frente a la crisis manifiesta del modelo universalista de “integración a través de la uniformización”, habría que tener en cuenta los posibles peligros que recela la opción del multiculturalismo: repliegue, estigmatización y homogeneización comunitaria; dispersión de los individuos alrededor de intereses particulares; pluralismo “de fachada”⁶. Semejante debate alrededor del multiculturalismo se transcribió claramente en Colombia, desde las discusiones que estimularon las circunscripciones étnicas dentro de la Asamblea Constituyente de 1991. Como recuerda Escandón (2011): mientras que para los representantes indígenas y aliados a sus reivindicaciones, las medidas de acción positiva se leían como medio para corregir siglos de discriminación y exclusión, sus opositores temían este dispositivo como factor de división y obstáculo a la cohesión social.

Pero este tipo de debate en sí se revelaría estéril cuando solamente se plantea en términos de oposición entre lo general y lo particular –dicho de otra forma, cuando se atiene a discutir entre prioridades de índole nacional y (super)vivencias comunitarias⁷. Frente a ello, resultaría más acertado recurrir a fórmulas alternativas con el fin de hacer posible una ampliación del ejercicio democrático: por ejemplo mediante la combinación de referencias identitarias, valores universales y subjetividad –tal como lo proponen Touraine (1997) y Wiewiorka (1997)–, o desde la articulación del reconocimiento con cuestiones relativas a la distribución equitativa de recursos económicos, y a partir de un nuevo estatus del individuo dentro del grupo, como par a tener en cuenta para la tomas de decisiones –como lo plantea Fraser (2000).

⁶ Al respecto, ver por ejemplo (Adler, 1997; Barber, 1995; Camilleri, 1997; Canet y Duchastel, 2003; Castells, 1997; Constant, 2000; Dieckhoff, 2000; Dieckhoff y Jaffrelot, 2006; Doytcheva, 2005; Feher, 1995; Jaccoud, 1992; Mesure y Renault, 1999; Padilla, 1995; Renault, 1997; Rocher y Salée, 1997; Roulleau-Berger, 1995; Sartori, 2000; Taylor, 1992; Todorov, 1995; Touraine, 1988-1997; Walzer, 1995-1997; Wiewiorka, 1993-1997).

⁷ Sobre este aspecto, consultar entre otros (Balibar, 1991-1997; Chaves, 2011; Gros, 2000; Hoffmann y Rodríguez, 2007; Laurent, 2005; Mongin, 1995; Schnapper, 1997; Touraine, 1997; Wiewiorka, 1997).

Multiculturalidad y sistema electoral: fines y ajustes

En paralelo, la transcripción de la multiculturalidad en el ámbito de las elecciones, lleva a tener en cuenta una serie de criterios en cuanto a los fines que con ello se persigue y los ajustes que implica. Al respecto, el tema de la “representación diferenciada” ha sido abordado desde la ciencia política a partir de una perspectiva que resulta interesante para la reflexión aquí propuesta: como medio para limitar riesgos de conflictos en sociedades divididas étnicamente hablando. Sobre este punto, Reilly (2001) y Norris (2003) por ejemplo, hacen énfasis en la importancia que se da a la ingeniería constitucional y el diseño institucional para promover un tratamiento pacífico de los antagonismos fundados en diferencias culturales, lingüísticas, raciales y/o religiosas. Así las cosas, inspirado por North (1990), Reilly (2001: 5) arguye que “[l]as instituciones son las reglas y las coacciones que forman la interacción humana y, por tanto, incentivan los comportamientos. Reducen la incertidumbre, por establecer estructuras estables y previsibles para las interacciones entre la gente, como individuos o grupos”. En el mismo orden de ideas, Norris (2003: 209) subraya que las reglas electorales servirían para estructurar la competición política de modo que se puedan acomodar los intereses de grupos culturales diferentes, con el fin de limitar los conflictos y asegurar la estabilidad política de largo plazo a través de la cooperación étnica.

De manera más puntual, los mismos autores resaltan los argumentos de Sartori (1994) y Lijphart (1984) sobre el papel clave que cumplen los sistemas electorales en dichos arreglos institucionales y llaman la atención sobre la posición de este último a favor de los sistemas de representación consociacional –en otras palabras la gestión, institucionalizada y proporcional, del acceso al aparato estatal para el conjunto de los grupos sociales. Sobre lo anterior escribe Norris (2003: 213-214):

[50]

(...) las minorías políticas son perdedores persistentes en los sistemas mayoritarios, excluidos de las instituciones representativas de manera reiterativa, lo cual reduce su fe en la imparcialidad de los resultados electorales y erosiona su respaldo difuso al sistema democrático en general (...)

(...) por el contrario, en contextos de representación proporcional y con mayor razón con la incorporación de partidos de minorías étnicas en los parlamentos y coalición de gobierno a través de la teoría consociacional, sus seguidores sentirían progresivamente que tienen más que decir en el proceso político, de tal forma que las minorías terminarían sintiéndose más satisfechas con las reglas del juego democrático, el sistema electoral y sus resultados (...) [traducción propia]

No obstante, también es válido destacar el llamado de atención que la misma autora hace, por un lado, sobre la falta de resultados empíricos que permitan sacar este tipo de conclusión; por otro lado, sobre la necesidad de enfoques “multidimensionales”: los ciudadanos pueden confiar en sus representantes locales pero darles poca legitimidad al parlamento como institución; asimismo, es posible que respalden los ideales democráticos pero que critiquen los resultados de sus gobernantes (Norris, 2003: 216). Por su parte, en lugar del consociacionalismo, Reilly (2001: 20-24) considera más adecuadas fórmulas a favor del centripetalismo: que puedan mitigar los efectos posiblemente destructivos de la etnicidad, a partir de sistemas electorales que fomenten la cooperación y el acomodamiento entre grupos rivales, y que más bien tiendan a borrar lo que marca su diferenciación.

Otro aspecto significativo que según Norris (2003: 227-228) contribuye a matizar posiciones a favor de sistemas de representación proporcional, es que éstos no son la única vía para facilitar la inserción de minorías en la palestra electoral. Tal como lo apunta, en algunos casos los sistemas mayoritarios pueden ser discriminatorios frente a partidos pequeños, pero permitir arreglos

específicos para la representación de minorías etno-políticas a través de curules especiales. Figura que, como se sabe, se destaca para el caso colombiano.

Identidad étnica y representación ¿especial? en América Latina

Por cierto, en Colombia no se están presentando riesgos de división étnica en las dimensiones conocidas bajo otras latitudes. En contraste con éstos –que han revelado “guerras de identidades” en Europa oriental, Asia o África–, de las experiencias latinoamericanas resaltan contextos donde las “minorías” formulan reivindicaciones estructuradas en términos de una voluntad de integración –autorregulada– en la nación. Así las cosas, los movimientos étnicos que surgieron desde los años sesenta, han conducido una lucha con el objetivo de afirmarse como ciudadanos *en pleno derecho* –sin pretensión alguna de escisión (Gros, 2000; Laurent, 2005; Le Bot, 2000). Ahora bien, incluso en semejantes condiciones no sobra una mirada cuidadosa hacia agrupaciones, estrategias y discursos fundados en una afirmación de la etnicidad como posible factor de divisiones en entornos que dan cuenta de una fragmentación del tejido social y altos grados de violencia –tal como el que se observa en Colombia desde hace décadas, pero también el que revela el contexto boliviano de los últimos años, con la agudización de rivalidades regionales a las que se superponen elementos de “oposición poblacional” entre indígenas y no indígenas⁸.

Por otra parte, es igualmente importante no perder de vista el que, fuera de escenarios abiertamente conflictuales, y tal como lo anota Benhabib (2002: 406) con base en la experiencia de Quebec, “la relación entre identidad de grupo y democracia liberal, entre liberalismo y cultura, y entre multiculturalismo y ciudadanía se ha ubicado en la agenda de los estudios políticos a lo largo de los años 1990”. Con ello se va identificando la apertura de nuevos espacios de participación política, responsabilidades y toma de decisiones de grupos sociales antes excluidos por motivo de su(s) diferencia(s) –de género, étnicas y/o raciales. Con base en observaciones similares para el caso de América latina, Van Cott (2003) propone un estudio acerca de la interrelación entre cambio institucional y partidos étnicos en esta región del mundo. Después de analizar la incidencia de variables relacionadas con el cambio institucional en la formación y viabilidad de los partidos étnicos en América latina, llega a la conclusión de que son insuficientes en sí para explicar dichos fenómenos⁹. Como contraparte, hace un llamado a que se revisen paralelamente cambios más amplios ocurridos en el contexto político y dinámicas inherentes a los movimientos sociales. Posición por la que de hecho se apostó en estudios de casos latinoamericanos con el fin de tener una visión de conjunto sobre cambio institucional y dinámicas de los movimientos sociales, y hacia diversas formas de reivindicar el ejercicio del poder en cuanto que indígenas: a nivel comunitario; a través de organizaciones sociales; a partir de experiencias de representación y/o participación en cargos del ejecutivo o del legislativo¹⁰.

Además, de manera sugestiva para la discusión que aquí interesa, Van Cott (2003) plantea que la introducción de circunscripciones electorales especiales, ha tenido un impacto favorable para los partidos indígenas en Colombia, aunque subraya que dichas circunscripciones fueron creadas

⁸ Abundan en la literatura las reflexiones relativas al caso colombiano (remitirse, entre otros, a las colecciones de las revistas *Análisis Político* y *Colombia Internacional*); sobre Bolivia, ver por ejemplo (Do Alto y Poupeau, 2008).

⁹ La autora define partido étnico como “una organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes y miembros en su mayoría se identifican a sí mismos como parte de un grupo étnico no gobernante, y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural” (Van Cott, 2003: 27).

¹⁰ Al respecto ver por ejemplo (Albó, 2003; Brett, 2006; Dehouve, 2004; Guerrero y Ospina, 2003; Lacroix, 2005; Laurent, 1997-2005-2007-2008-2010; Le Bot, 1994; León et al., 2005; Massal, 2005; Ortiz, 2004; Recondo, 2001; Van Cott, 2005; Viqueira y Sonnleitner, 2000; Yashar, 1997).

después de que los movimientos indígenas demostraran su habilidad para elegir candidatos en la Asamblea Nacional Constituyente. Al respecto comenta:

Una vez instaladas, las circunscripciones especiales no sólo garantizaron una representación mínima legal, sino que también proveyeron recursos para expandir la representación por encima del nivel mínimo. Los partidos indígenas en Colombia han utilizado los recursos asignados a sus senadores para construir partidos en niveles de gobierno no reservados a los indígenas. También se han beneficiado de la plataforma que la prensa nacional les otorga a los senadores nacionales (Van Cott, 2003: 38).

Elementos positivos que sin embargo se matizarían con el tiempo –especialmente a partir de la Reforma Política de 2003, como se propone mostrar en estas páginas.

¿Qué representación?, y ¿qué democracia?

Por último, considerar las circunscripciones especiales indígenas en Colombia invita a una reflexión sobre formas de enfocar la representación –y con ella, la democracia– en la medida en que remiten a la delegación del debate y la toma de decisiones en mandatarios escogidos a través de las elecciones. No obstante, también es importante recordar los reparos enunciados frente a semejante vía, en relación con su poca eficiencia independientemente de su carácter formal, y la exigencia de “modos alternativos” de relacionarse con el poder, en pro de una participación más directa. Como señala al respecto Ortiz (2004) para el caso de América latina, a partir de la década de 1960, los llamados *nuevos* movimientos sociales llegarían a jugar un papel significativo a favor del cambio social y de un sistema político diferente. Desde una visión contestataria frente al Estado y nutridos por una dimensión identitaria más allá de la referencia clasista, expresarían una fuerte “crítica a una democracia representativa que se reduce al voto cada cierto tiempo, despolitizando y empobreciendo el ejercicio de la ciudadanía” (Ortiz 2004: 27). Y con ello tendería a vislumbrarse un doble desafío: el de la democracia participativa como alternativa a los límites de la representativa; y el de la ubicación de la(s) identidad(es) y una apertura necesaria hacia la “demodiversidad” (Ortiz, 2004: 33, citando a De Souza Santos).

[52]

En paralelo, frente a fórmulas que serían meramente simbólicas o descriptivas –desde las cuáles *incluir* se entendería a través de *hacer presente* en la arena política–, se defendería la idea de una representación substantiva, fundada en una adecuación entre representantes y representados y en la actividad de los elegidos en pro de defender los intereses de sus electores (Pitkin, 1985; Wills, 2007). En este sentido se haría necesaria la distinción entre *inclusión* y *representación* a partir de una articulación dinámica entre ciudadanía en general, movimientos sociales, partidos políticos y políticas públicas¹¹.

Sobre estos mismos temas, es válido tener en cuenta que las organizaciones indígenas nacidas en Colombia a partir de los años setenta, se caracterizaron durante años, por asumir una posición de abstención frente a sistemas políticos que consideraban demasiado cerrados. Sin embargo, en parte como resultado de los procesos de “ampliación democrática” implementados en las últimas décadas –y así como se puede observar un fenómeno similar en otros países de la región–, han

¹¹ Se toma prestada esta referencia a la articulación entre inclusión y representación política del trabajo de Wills (2007), quién propone una reflexión sobre las limitaciones de la primera para asegurar la segunda, a propósito del caso de las mujeres en Colombia. Para sus análisis, parte de los estudios de Dahl (1971) sobre la correlación, en los regímenes democráticos, entre el nivel de inclusión a la comunidad con derecho a participar de la vida política y el grado de apertura a las expresiones contestatarias públicas. Con base en ello, opone el concepto de *inclusión* en términos de *presencia física* a de *representación*, retomando la propuesta de representación *sustantiva* que brinda Pitkin (1985).

optado por ampliar su accionar hacia los escenarios electorales¹². Postura a partir de la cual quedaría por preguntarse *quién representa a quién*: ¿en qué medida las personas que acceden a cargos públicos a través de la competencia electoral, actúan de acuerdo a las reivindicaciones que dicen encarnar –en este caso, las de las organizaciones indígenas?

2. Circunscripciones especiales y movilizaciones indígenas: nada solo para los indios

Entre instituciones y actores, una apuesta metodológica ineludible

Con base en la presentación general de estos debates –acerca de la manera de pensar la nación, la democracia y la representación, o sobre los mecanismos políticos y electorales que fomentan y sus impactos–, queda por hacer una precisión de índole metodológica. De hecho, tal como lo expresa Braud (2006: 383), fuera de la pregunta de saber cómo las disposiciones jurídicas son susceptibles de incidir en el comportamiento electoral y el funcionamiento del sistema político, no puede pensarse de manera aislada la influencia que tiene en ellos el tipo de escrutinio; éste debe leerse en interacción con factores institucionales pero también elementos de coyuntura política, culturales e históricos.

En este sentido, para un entendimiento a profundidad de los efectos de las circunscripciones especiales indígenas en sus primeros –veinte– años de actividad, se hace necesario ampliar la mirada analítica: para interesarse por los marcos que ofrecen y los cambios que introducen en las instituciones, pero también, para interrogarse sobre lo que ocurre con los actores que ponen en escena, sus dinámicas y formas de movilización sociales y políticas –en particular aquí, las organizaciones que se postulan al Congreso a través de dicha vía. Asimismo, más allá de tener en cuenta el número de inscritos dentro de la circunscripciones especiales indígenas y los resultados electorales que logran –de por sí dicentes como primeros indicadores en términos cuantitativos sobre la votación generada en este espacio de competición–, resulta pertinente recurrir también a una perspectiva cualitativa para considerar los perfiles de candidatos y las estrategias que promueven. Para tal fin es recomendado poner en perspectiva la reflexión sobre las circunscripciones indígenas como –supuestas– herramientas especiales de representación y su desarrollo en dos décadas de práctica(s), con dimensiones más amplias de la experiencia político-electoral “indígena” que, en el mismo lapso de tiempo, ha venido expandiéndose fuera del ámbito reservado del Congreso: a nivel local, regional y nacional.

[53]

Veinte años de movilización electoral indígena en Colombia

En el contexto sugerido por la Constitución de 1991, la década de los años noventa fue testigo de un renuevo entre las organizaciones indígenas surgidas en el país veinte años antes, con la proyección de sus aspiraciones en el escenario electoral y con la multiplicación de candidaturas en nombre de

¹² Como anota Van Cott (2003: 26-27), “(...) a pesar de la diversidad étnica y racial de Latinoamérica, hasta la década de los noventa, los partidos políticos organizados alrededor de una etnia eran escasos en la región [aun lo son, “indígenas” en términos amplios/genéricos, no asociados a una etnia (...)]. En los cuatro países [Colombia, Ecuador, Bolivia, Venezuela], los movimientos indígenas formaron partidos políticos siguiendo la codificación de derechos constitucionales especiales para comunidades indígenas o los cambios en las leyes electorales que disminuyeron las barreras para entrar al sistema de partidos políticos”. Para el caso colombiano, han llegado a impactar a favor de la inserción indígena en el escenario electoral, no sólo su reconocimiento oficial sino también medidas en pro de la descentralización y de una mayor participación ciudadana –iniciadas a través de la Reforma municipal de 1986 y ratificadas en la Constitución de 1991. Es sin embargo importante anotar que, desde dichos años, no ha dejado de ser sometida a cuestionamientos internos, en el seno del movimiento indígena, la perspectiva de su participación electoral: por traer el riesgo de generar divisiones y quedarse demasiado poco eficaz para hacer valer las peticiones e intereses de los grupos de población que concierne. Al respecto ver por ejemplo (Laurent, 2005-2010).

fuerzas políticas construidas sobre sus bases¹³. Dichas fuerzas apuntaron en adelante a definirse en términos de una doble apuesta: ser lo *suficientemente* pero no *demasiado* indígenas para articularse a un electorado compuesto de manera no exclusiva por votantes indígenas. En efecto, presentarse bajo el calificativo de *indígena* permite proclamar una idoneidad frente a otros partidos y brinda legitimidad a partir de la estrecha relación que se dice tener, con las “bases comunitarias” y con una larga experiencia de lucha por el reconocimiento de sus derechos. No obstante, las opciones políticas indígenas también se caracterizan por su contacto con elementos que rebasan cualquier asignación comunitaria. Por cierto, aparte de lo ventajoso que pueda revelarse el uso simbólico de la *indianidad*¹⁴ para conquistar votos, de ninguna forma es viable defender la tradición en beneficio de conductas de encierro y repliegue identitario.

Por lo tanto, al lado de reivindicaciones de y para los indígenas, sus plataformas políticas incluyen cuestiones de orden nacional: fortalecer la democracia participativa, fomentar la economía solidaria, respaldar iniciativas a favor de la paz o apelar a una reforma agraria. Asimismo, las fuerzas políticas indígenas agrupan entre sus filas a varios candidatos y elegidos no-indígenas¹⁵.

Fundada en la doble apuesta de manifestar vínculos directos con los pueblos indígenas, pero también con preocupaciones que atañen a la sociedad en su conjunto–, la presencia de las fuerzas políticas indígenas se consolida en el escenario electoral al filo de los noventa, para un balance matizado. Por un lado, la dinámica electoral dio lugar al fortalecimiento de la visibilidad de los pueblos indígenas en la sociedad y su conquista de un nuevo estatus en tanto actores políticos. Sin embargo, también reveló numerosas divisiones y falta de preparación por parte

[54]

¹³ El Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) –relevó nacional de su predecesor a nivel regional (Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente)– y la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, por primera vez en 1990 se movilizan para elecciones con la convocatoria de la Constituyente. Cuatro años después, en 1994, tres fuerzas compiten en nombre del movimiento indígena en el escenario electoral: mientras AICO se mantiene, la ONIC se divide para dar forma a dos organizaciones paralelas, antes de renunciar a su personería jurídica y a la opción de competir electoralmente; la Alianza Social Indígena (ASI) – creada en 1991– encabeza la representación de la zona andina; por su parte el Movimiento Indígena Colombiano (MIC) – surgido en 1993 y presente en la palestra electoral hasta 1998– asume el liderazgo de la zona selva-llano (para más información al respecto ver (Laurent 1998-2005). Además de estas organizaciones, hay que hacer mención de algunas candidaturas indígenas dentro de los partidos tradicionales o, más recientemente, entre fuerzas independientes (Polo Democrático Independiente, Polo Democrático Alternativo, Movimiento Huella Ciudadana, Cambio Radical, Partido de Integración Nacional, entre otros) –sobre todo en elecciones para Congreso (ver más adelante). Asimismo, se puede subrayar la aparición y desaparición sucesiva de varias agrupaciones cuya denominación busca reflejar un vínculo directo con el movimiento indígena (tales como los llamados Partido Indígena Colombiano o Visión Étnica Huella Ciudadana, Movimiento Social e Indígena, entre otros). Por último es de resaltar que la Alianza Social *Indígena* se convirtió en Alianza Social *Independiente* en el 2011.

¹⁴ Se entiende aquí por *indianidad* la reivindicación de una identidad específica y genérica en cuanto que indígena(s) que no debe implicar una visión uniforme del “*ser indígena*” y de las demandas de poblaciones que muestran una gran diversidad de una región a otra. Al respecto es igualmente importante anotar que, más allá de enfoques esencialistas/culturalistas según los cuales la identidad se interpretaría como innata y fundada en criterios objetivos, la subjetividad adquiere una importancia central en los procesos de auto y heterodefinición (al respecto ver por ejemplo Bayart, 1996; Poutignat y Streiff-Fenart, 1995; Wieviorka, 1993).

¹⁵ La mayoría de éstos apuntan a puestos de menor visibilidad: concejos municipales o asambleas departamentales. Pero algunos tienen aspiraciones mayores: las alcaldías de capitales departamentales como Bogotá o Medellín; ser concejal de Bogotá; adquirir una curul en la Cámara de Representantes a través de la circunscripción especial para comunidades afrocolombianas (en 1994, Zulia Mena, parlamentaria negra, fue elegida en nombre de la Alianza Social *Indígena*); o incluso aspirar al primer cargo de la República (en el 2006, la Alianza Social Indígena contó con un candidato –Antanas Mockus– para las elecciones presidenciales). Al respecto ver Laurent 2005. Si bien en algunos casos, el hecho de “prestar su nombre” a candidatos conocidos en el escenario electoral, pero aislado de los principales partidos políticos, permitió multiplicar las victorias de las organizaciones indígenas, en ciertas oportunidades, de manera especialmente significativa. Así las cosas, la Alianza Social Indígena ganó la Alcaldía de Bogotá (con Antanas Mockus) en el 2000 y la de Medellín (con Sergio Fajardo), en el 2003, y (con su sucesor, Alonso Salazar) en el 2007. No obstante, como contraparte – a nivel no sólo nacional, sino también departamental y municipal–, se plantea la pregunta del compromiso de estos elegidos “convertidos de última hora”, frente a las organizaciones que supuestamente representan. En algunas ocasiones –como ocurrió con el respaldo de la ASI a los candidatos presidenciales Antanas Mockus (2006) y Sergio Fajardo (2010)–, la cuestión de los avales originó fuertes desacuerdos y peleas internas que dieron lugar a disidencias (ver más adelante).

de las organizaciones y los líderes que pretenden representarlas, así como un margen de acción extremadamente restringido debido a su posición muchas veces minoritaria, cuando logran acceder a las corporaciones públicas. Este último aspecto podría contribuir a “legitimar” indirectamente un sistema en el que las opciones políticas indígenas tendrían acceso sólo en apariencia frente a las “leyes de la mayoría”. No obstante, es prudente distinguir las posibilidades y los posibles limitantes impuestos a estos elegidos en función de la corporación a la que acceden –vinculadas con el poder legislativo o del ejecutivo, a nivel nacional, regional o local– y tener en cuenta el caso de algunas victorias significativas para el movimiento indígena –aunque sean pocas¹⁶.

Por otra parte, igualmente es importante acordarse de que la opción electoral no es sino una entre varias formas de formular sus peticiones y/o ejercer el poder entre las poblaciones indígenas. De hecho siguen rigiendo entre ellas autoridades reivindicadas y reconocidas como *tradicionales*. Asimismo, las organizaciones no han renunciado a modos de movilización que pueden considerarse como menos institucionalizados que su participación en elecciones, a través de la reactivación, después de la aprobación de la Constitución de 1991, de dinámicas de protesta conocidas como *mingas* –en otras palabras, esfuerzos colectivos para el bien de todos– y reivindicadas como de *resistencia* tanto frente a las políticas estatales –en especial, las posiciones gubernamentales que apuntan a defender el desarrollo nacional en trasfondo de neoliberalismo– como frente a los actores armados¹⁷.

II. ESPECIFICIDAD – ELECTORAL – EN PRÁCTICAS... Y CUESTIONAMIENTOS

Dentro de este panorama general de veinte años de movilización electoral indígena en Colombia, las circunscripciones especiales merecen una atención particular por diversas razones. En primer lugar, en la medida en que, como se señaló, son –aunque entre otras– una clara expresión de las medidas a favor de la acción positiva adoptadas por la Constitución de 1991. En segundo lugar, porque, a pesar de prestarse expresamente a fines de una representación diferenciada de los grupos étnicos, han tendido a revelar una serie de posibles debilidades: por un lado, han sido el escenario para múltiples disputas –no únicas pero especialmente visibles– entre organizaciones y/o líderes indígenas; por otro lado, porque parecen reflejar una tendencia creciente hacia “cada vez más caciques para pocos indios”. De hecho, en los últimos años las circunscripciones especiales han tendido a despertar apetitos electorales entre un número creciente de fuerzas y actores políticos marcados por variadas trayectorias y posiciones ideológicas, y no siempre cercanos a organizaciones y/o bases indígenas. Aspecto que no deja de contrastar con las pocas curules concernidas por esta opción de llegar al Congreso más allá de la fuerte carga simbólica que puede significar, y que, al parecer, podría explicarse, por un lado, por un aprendizaje no limitado a las fuerzas políticas indígenas del uso de las circunscripciones especiales como herramienta del juego electoral y, por otro lado, por algunos efectos –directos e indirectos– de la Reforma Política de 2003.

[55]

¹⁶ Dichas victorias se han dado principalmente en el departamento del Cauca, marcado por la larga trayectoria del movimiento indígena: llegada de Floro Tunubalá a la gobernación en el 2000 y conquista repetida de alcaldías y concejos de los municipios de Jambaló, Toribío, Silvia, Belalcázar entre otros, desde principios de los noventa. Para una visión de conjunto, consultar (Laurent, 2005).

¹⁷ Sobre dichas movilizaciones por vías de hecho en el periodo post-Constitución de 1991 –y en especial sobre la llamada Minga de Resistencia Indígena, Campesina y Popular iniciada en octubre de 2008, ver por ejemplo (Archila, 2008; Laurent, 2005-2010).

1. “No hay curul para tanta gente”: circunscripciones especiales, apetitos electorales y disputas post-electorales

De acuerdo al artículo constitucional 171, para tener derecho a inscribirse en las circunscripciones especiales indígenas, un candidato debe “haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”. Nada deja entender, sin embargo, que un no indígena no tenga derecho a competir en estas circunscripciones –siempre y cuando, desde luego, cumple con dichos requisitos, los cuales, de manera llamativa, someten la representación indígena al visto bueno de las autoridades estatales. Por otra parte, es importante tener en mente que los artículos relativos a las circunscripciones especiales no prevén condición específica alguna para el electorado, en tanto que indígenas y no indígenas pueden votar por los candidatos que se presentan en las circunscripciones especiales.

Durante los primeros quince años que siguieron la Constitución de 1991, los candidatos que alcanzaban la mayor cantidad de votos para acceder a las curules aseguradas por estas circunscripciones, se caracterizaban por tener una trayectoria reconocida desde el movimiento indígena y contar con un aval de algunas de sus organizaciones electorales consolidadas a nivel regional y nacional. Con ello, lograban asegurarse a la vez un voto de respaldo, entre un electorado indígena y desde sus zonas de origen, pero también un significativo voto de opinión, desde las grandes ciudades, en un entorno marcado por el descrédito de los llamados “partidos tradicionales” frente a los cuales podían identificarse como candidatos alternativos¹⁸.

[56]

Fuera de este “perfil ideal” de sus elegidos, otro rasgo llamativo acerca de las circunscripciones especiales indígenas en Colombia, es que también desde sus inicios han sido objeto de múltiples disputas que surgieron bien sea a la hora de definir quién competiría a través de dicha modalidad, bien sea para pelearse las curules asignadas, después de las elecciones. En efecto, con la movilización indígena en el escenario electoral rápidamente se hizo claro que las organizaciones en presencia no necesariamente defendían la misma “causa” y no estaban extensas de rivalidades más allá de dinámicas y discursos a favor de la “unidad indígena” –lo cual llegó a percibirse, entre otros escenarios, a partir de los comicios para Congreso¹⁹. Poco después de la aprobación de la Constitución de 1991, con motivo de las primeras elecciones parlamentarias que la seguiría y por un desacuerdo entre los delegados de la zona andina, y los de la Amazonía y la Orinoquía, para definir quién sería el candidato de la ONIC al Senado, se operó la escisión dentro de dicha organización que contribuyó a la creación de la Alianza Social Indígena (ASI) y, posteriormente, del Movimiento Indígena Colombiano MIC. Asimismo, en 1994 dos candidatos de la ASI –Francisco Rojas y Jesús Piñacué– se opusieron como rivales para la misma curul especial para Senado. También es de recordar el pleito que, después de las elecciones parlamentarias de 1998, enfrentó dos candidatos en la circunscripción especial para Senado, y en el que el perdedor –Gabriel Muyuy, del MIC– demandó al ganador –Martín Tenganá, de AICO– porque éste no tenía 30 años en el momento de su elección, condición requerida para ser senador conforme al artículo 172 de la Constitución²⁰.

¹⁸ Es importante destacar que el hecho que los candidatos que se presentan en las circunscripciones especiales reciban un alto voto de opinión no significa que no puedan valerse de un respaldo expresado también desde las comunidades indígenas; de hecho en términos generales más bien se ha podido percibir esta doble tendencia. Al respecto ver (Laurent, 2005).

¹⁹ “Unidad indígena” es por ejemplo el nombre dado al periódico creado y difundido por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) a partir de los años ochenta. No obstante, desde sus inicios el movimiento indígena ha podido dar cuenta de una heterogeneidad relativa y de procesos de divisiones internas, lo cual igualmente ha llegado a expresarse muy temprano a través de su proyección en el escenario electoral. Al respecto ver por ejemplo (Laurent 1998-2005).

²⁰ Sobre estos episodios y, de manera general, para acercarse a las posibilidades y limitantes planteadas para –y por– el movimiento indígena, frente a las circunscripciones especiales, ver Laurent 2005.

Además de esta competencia constante entre organizaciones y candidatos indígenas, las elecciones parlamentarias del 2006 dejaron al descubierto un problema sin precedentes, en tanto que, en la circunscripción especial para Senado, el “voto en blanco” superó el número de sufragios expresados a favor de los candidatos inscritos (59.67% de los sufragios)²¹. Según la Constitución de 1991, esta situación inesperada tendría como consecuencia la necesidad de repetir las elecciones, pero quedaría una duda por resolver: saber cuáles serían, en este caso, los candidatos autorizados a tomar parte en la nueva batalla.

Para resolver esta complicación, se organizó entonces una mesa de concertación entre funcionarios de la *Registraduría Nacional del Estado Civil* y del Consejo Nacional Electoral y representantes de las organizaciones indígenas, durante la cual estos últimos unieron sus voces para impedir la convocatoria a nuevas elecciones pero con base en diferentes argumentaciones. Mientras el Movimiento de Autoridades rechazaba contundentemente la validez del número mínimo de votos para la circunscripción especial, la Alianza Social Indígena no asumía ninguna posición al respecto. Por cierto, la curul reclamada por AICO –perdida en caso de no haber logrado el umbral supuestamente requerido, significaría su conquista para la ASI. Después de varias semanas de negociaciones con el Consejo Nacional Electoral, se descartó la opción, difícil de concretar, de convocar a nuevas elecciones, y el Movimiento de Autoridades logró salvar su personería jurídica: en común acuerdo se admitió que el umbral no aplica para la circunscripción especial²².

Independientemente de la salvación del Movimiento de Autoridades, este pleito demostró sin duda la manera cómo las reglas del juego electoral pueden influir en la vida –o muerte– de las organizaciones políticas indígenas. De manera más específica, fue una clara expresión de la puesta en marcha del Acto Legislativo n° 1 del 2003, votado para introducir cambios en el sistema electoral colombiano en cuanto a los procedimientos utilizados para la elaboración de las listas, el conteo de los votos y la repartición de las curules²³. Dicha llamada “reforma política”, cuyos efectos –directos y colaterales– no tardaron en hacerse evidentes en el uso de las circunscripciones especiales: no sólo en cuanto a estrategias y resultados electorales de las organizaciones y los líderes indígenas, sino también entre nuevos tipos de competidores en agrupaciones políticas no indígenas, interesados en acceder a curules aseguradas en el Congreso.

[57]

2°) (Re)ingeniarse la ingeniería: reforma política de 2003 y sus efectos colaterales en el uso de las circunscripciones especiales

Nuevas reglas del juego, nuevas estrategias indígenas

Frente a la imposibilidad de obtener un número de votos suficientes para asegurar la elección de sus candidatos en la circunscripción ordinaria, desde el 2006 la ASI y el movimiento AICO procedieron a una “táctica de retaguardia” basada en recurrir, de forma prioritaria, a las circunscripciones especiales. Así las cosas, con motivo de las elecciones legislativas de 2006, el Movimiento de Autoridades y la Alianza Social Indígena juntaron cuatro candidatos para la circunscripción especial indígena: Ramiro Estacio (9.901 votos) y Lorenzo Almendra (6.926) en representación del primero; Jesús Piñacué (24.196) y Eulalia Yagari (9.123), con un aval de la segunda. En dos oportunidades anteriores (1998 y 2002), sin embargo, Jesús Piñacué había

²¹ Este y los demás datos electorales presentados a continuación han sido consultado en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

²² Comunicado del Consejo Nacional Electoral recuperado de www.registraduria.gov.co el 12.04.2007.

²³ Sobre la reforma política de 2003 y algunos de sus efectos generales, ver por ejemplo (García y Hoskin, 2006; Rodríguez Pico, 2005; Rodríguez Raga, 2005).

sido candidato –y había salido elegido, con alta votación– en nombre de la ASI dentro de la circunscripción ordinaria²⁴.

A su vez, las elecciones parlamentarias de 2010 se mostraron interesantes en cuanto a la definición de las listas en competición, los resultados que originaron y las reflexiones que estos últimos sugieren acerca de la validez de las circunscripciones especiales para asegurar la representación de los grupos étnicos. Como era de esperarse, varios candidatos apostaron al Senado dentro de la circunscripción especial, a través de las organizaciones ASI y AICO –en otras palabras, las únicas organizaciones que se caracterizan por su permanencia en la palestra electoral del país desde principios de los noventa. Por la ASI compitieron Marco Avirama (5.899 votos), María Clemencia Ramírez (5.246) y Hernando Chindoy (4.595); por el Movimiento AICO, se presentaron Germán Carlosama (14.145 votos), Floro Tunubalá (4.084) y Ernesto Hernández (1.486).

Sin embargo, igualmente, sobresalió una lista encabezada por una destacada lideresa indígena nasa del Cauca, Aída Quilcué²⁵, respaldada en disidencia de la ASI. En efecto, a pocas semanas de las elecciones, un amplio sector de las comunidades y organizaciones indígenas del Cauca –encabezado por el Consejo Regional Indígena del Cauca y una de sus principales “subregionales”, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte (ACIN)– optó por salirse de la ASI dada su oposición a la decisión de la directiva de la organización de respaldar al candidato presidencial Sergio Fajardo –considerado como “uribista” y “neoliberal” por estos mismos sectores²⁶. Por recolección de firmas –modalidad alterna a la del aval para hacer posible la inscripción de candidatos en las contiendas electorales–, la que hasta entonces era opción para ser candidata al Senado en nombre de la Alianza Social Indígena, se convirtió de esta forma en candidata al Senado en nombre de un –nuevo– llamado Movimiento Social Indígena.

[58]

¿“Partidos de indios” versus “partidos con indios”?

Por otra parte, dado los límites del potencial electoral de las organizaciones indígenas, varios candidatos indígenas –entre los cuales hay algunos dotados de una trayectoria larga en el movimiento indígena y en el escenario electoral– acudieron a fuerzas políticas más amplias con el fin de ganarse un mayor respaldo. De esta forma, desde el 2006 los preparativos de las elecciones parlamentarias dan lugar a una nueva configuración: después del auge de las organizaciones político-electorales indígenas en la década de 1990, partidos –no específicamente o explícitamente indígenas– de varias inclinaciones “izquierda-derecha”, llegan a contar con la presencia de “sus propios” candidatos indígenas entre sus filas –obviamente sin por ello asegurar su elección.

Así, en el 2006 tres líderes indígenas ex-miembros del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (Floro Tunubalá) y de la Alianza Social Indígena (Francisco Rojas y Gerardo Jumí), fueron candidatos al Senado en nombre del Polo Democrático Alternativo –expresión de la oposición frente a Álvaro Uribe (2002-2010). Asimismo, una mujer de ascendencia arhuaca, Belkis Izquierdo, se inscribió para la Cámara de Representantes en nombre de la organización Cambio Radical –por su parte cercana a la fuerza gubernamental. Ninguno de estos candidatos, sin embargo, salió elegido. Por el contrario, una candidata –wayúu– del Polo (Orsinia Polanco),

²⁴ En las elecciones de 2002, Jesús Piñacué había alcanzado 83.594 votos.

²⁵ Dicha candidata, quien fue “Consejera Mayor” del CRIC del 2007 al 2009, había logrado una visibilidad nacional en los meses anteriores por haber liderado la Minga iniciada en octubre del 2008.

²⁶ Al respecto ver por ejemplo *Tensiones electorales dividen al Movimiento Social Indígena*, recuperado de http://www.eltiempo.com/elecciones2010/tensiones-electorales-dividen-al-movimiento-social-indigena_7018489-1 el 25.01.2010; De la Minga al Senado, recuperado de <http://www.lasillavacia.com/historia/7108> el 3.02.2010.

fue electa como Representante a la Cámara después de haberle ganado a otra candidata wayúu de la Alianza Social Indígena (Rosa Iguarán) dentro de la circunscripción especial indígena.

De nuevo, con motivo de las elecciones de Congreso del 2010, se afirmó esta tendencia a la multiplicación de ambiciones de acceder a las curules reservadas desde fuerzas políticas varias sin relación –ni explícita, ni aparente– con el movimiento indígena: numerosas candidaturas se registraron –dentro de la circunscripción especial– con un aval del Polo Democrático Alternativo y del llamado Partido de Integración Nacional (PIN)²⁷. Este mismo fenómeno se observó, además, en el marco de la competición para la Cámara de Representantes: fuera de las listas presentadas por el movimiento AICO y la ASI, la circunscripción especial indígena contó con la inscripción de candidatos en la contienda electoral con un aval del Polo Democrático Alternativo. Al respecto, vale la pena anotar que, independientemente de todas las divergencias entre las organizaciones indígenas AICO, ASI y MSI, éstas propusieron listas encabezadas por personas cuyas trayectorias se conocen –aunque sea en variados grados– por su cercanía y acompañamiento al movimiento indígena. Por el contrario, las listas de las demás fuerzas políticas en competición en la circunscripción especial indígena para Senado fueron conducidas por figuras ajenas a los procesos reivindicativos indígenas de las últimas décadas.

Con base en estas aspiraciones, los resultados de dichas elecciones revelaron unas aparentes incongruencias. En primer lugar, es de señalar la flagrante falta de correlación que se pudo percibir entre el número de votos obtenidos por la/os candidata/os en competición desde las circunscripciones especiales, y su eventual elección. Sin duda, es importante relacionar este último punto con otra novedad que trajo la reforma política de 2003 y que invita de nuevo a medir el impacto de esta última en el funcionamiento de estas circunscripciones. Si bien en los primeros años que siguieron la adopción de la Constitución de 1991, se aseguraba la ganancia de las curules a los candidatos que reunían la mayor cantidad de votos expresados a su favor –a título personal–, la preocupación por la disciplina partidaria –con la constitución de listas únicas por partido– sugerida por la reforma, contribuyó a modificar dicha regla; hoy en día, resultan electas en el marco de las circunscripciones especiales las personas que obtienen la mayor cantidad de votos, pero ya no en valor absoluto sino entre las organizaciones con la votación más alta.

[59]

Así las cosas, a pesar de haber logrado la mayor cantidad de votos entre los competidores (14.361 votos), pero dado que su organización apenas llegó en cuarta posición, la candidata del MSI no alcanzó una curul en el Senado. Éstas fueron asignadas, entre las fuerzas políticas ganadoras, a los candidatos que pudieron reunir la más alta votación: con 5.899 votos y 14.145 votos respectivamente, Marco Avirama (ASI), y Germán Carlosama (AICO) se convirtieron en senadores de la República, aunque los sufragios expresados a su favor estuvieran por debajo de la votación conseguida por Aída Quilcué.

En segunda instancia, es de subrayar la forma cómo, ya por segunda vez consecutiva y con base en la misma lógica asociada a la repartición de curules en función de los resultados de las organizaciones –y no de los candidatos–, uno de los candidatos del Polo Democrático Alternativo (Hernando Hernández) ganó la única curul indígena de la Cámara de Representantes en detrimento de los candidatos inscritos en nombre de la ASI y AICO. De mucha mayor amplitud

²⁷ También presente en las circunscripciones ordinarias, el PIN fue fuertemente cuestionado por ser considerado organización prestanombre para políticos paramilitares investigados por la justicia; ver por ejemplo *El tarjetón cuestionado*, en <http://www.lasillavacia.com/historia/6540>, 7 de febrero de 2010, recuperado el 10 de febrero de 2010.

que estas últimas, y a la manera de una “competencia desleal”, el principal partido de la izquierda colombiana ganó de lejos dentro de la circunscripción especial, con 50.370 votos a cambio de 25.663 votos y 17.836 votos para las organizaciones indígenas ASI y AICO.

Finalmente, pueden mencionarse una serie de dudas enfocadas en la pedagogía electoral frente a la dificultad del manejo que implica para los votantes el complejo y poco explícito diseño del tarjetón utilizado desde el año 2006. En éste se presentan unas casillas a los electores, quienes deben marcarlas con una equis en función de sus preferencias. En ninguna parte, sin embargo, aparecen en dicho tarjetón el nombre de los partidos o la foto de los aspirantes –sino solamente los logos de las fuerzas en competición y un número atribuido a cada candidato. Primera característica que, dada la cantidad de opciones, puede prestarse para confusiones: probablemente no todos los electores recuerdan el número de los candidatos a la hora de votar; tampoco todos identifican fácil el logo de las fuerzas políticas. Sumado a lo anterior, es de anotar que, tanto para Senado como para Cámara se juntan, en una misma plancha, las casillas correspondientes a las diferentes circunscripciones (nacional ordinaria, nacional especial indígena, nacional especial para comunidades afrocolombianas). Concretamente, esto se traduce en la repetición de algunas casillas, tal como las que se refieren a partidos en competición en una(s) y otra(s) de las circunscripciones o a la opción del “voto en blanco”.

Sin duda, estos elementos pueden generar desconcierto entre los electores, y consecuencias inesperadas para las fuerzas políticas, tales como el episodio post-elecciones de Congreso del 2006 descrito en las páginas anteriores y como de nuevo se observó en el 2010. Dicho año, de los 718.349 votos expresados en la circunscripción especial para Cámara, sólo 205.442 fueron válidos –entre los cuales, 111.573 fueron considerados “en blanco indígenas” por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por un lado, son muchos los votos nulos que se contabilizan debido a una doble o triple votación –errónea e indebida– realizada para cada una de las posibles circunscripciones de una misma corporación (Senado o Cámara). Por otro lado, es posible pensar que no todos los sufragios expresados a favor de los partidos no indígenas inscritos –también– en las circunscripciones indígenas, van intencionalmente dirigidos a respaldar opciones de representación de los pueblos indígenas; por el contrario, entre los resultados es importante tener en cuenta unos cuantos errores de los votantes, aunque, por cierto, sea imposible contabilizarlos.

[60]

REFLEXIONES FINALES: LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES ESPECIALES A PRUEBA

A manera de reflexiones finales queda seguramente claro que, más que permitir sacar una conclusión, la evolución de las circunscripciones electorales especiales en las primeras dos décadas desde su implementación, invita a abrir un debate. Bajo la influencia –fluctuante– de la ingeniería electoral y en la mira de múltiples actores y agrupaciones políticas –con un grado de cercanía variable al movimiento indígena, y que en parte reflejan la heterogeneidad interna de este último–, plantean la cuestión de su pertinencia y eficacia, como mecanismo de representación –en términos de una articulación virtuosa entre electores y elegidos– y, más aún, como supuesto mecanismo de *representación diferencial*.

Parte de los obstáculos a un buen funcionamiento de este tipo de herramienta a favor de la acción positiva en nombre del principio de igualdad en la diferencia, reside seguramente en el hecho de que, tal como lo subraya Pippa Norris (2006: 227), la etnicidad es un concepto particularmente difícil de operacionalizar y mediar, y no bastan indicadores fundados en el número y el tamaño

de los grupos étnicos para dar cuenta de ella; para ser pertinentes éstos deben ser cruzados con otras dimensiones, entre las cuales por ejemplo la repartición geográfica o el grado de politización de dichos grupos, pero también y sobre todo, la fuerza a partir de la cual desde su subjetividad, reivindican y movilizan sus identidades.

Con ello, el futuro de las circunscripciones especiales enfrenta un dilema. Por un lado, en el estado actual de cosas –que atestigua de su reglamentación poco precisa–, se corre el riesgo de un sinnúmero de posibles deslices y desviaciones: lejos de sus objetivos oficiales, la medida que apunta a hacer legible la diversidad nacional en el escenario electoral, hoy en día se presta para tácticas de conquista de las curules por parte de partidos potentes y/u “organizaciones de papel” alejados –o por lo menos ajenos– a las poblaciones indígenas y su experiencia de movilización social. Por otro lado, si se opta por definir pautas más estrictas para autorizar la inscripción de candidatos en el marco de dichas circunscripciones, queda planteada la pregunta de saber qué criterios definir al respecto y a quién –o, a qué institución– le corresponde juzgar de la validez del carácter indígena –o cercano al movimiento indígena– de los competidores. Elementos que dejan augurar de una ¡larga vida por venir!, para los interrogantes que aún genera –entre múltiples otros campos, para el ámbito electoral– la traducción del enfoque diferencial en políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Adler F.H. (1997), “Différence, antiracisme et xénologique”, en *L'Homme et la Société*, N° 125, pp. 59-67.

Agudelo C. (2005), *Retos del multiculturalismo en Colombia. Política y Poblaciones negras*. Medellín, La Carreta Social, IRD, ICANH, IEPRI.

Albó X. (2003), *Pueblos indios en la política*, La Paz, CIPCA/Plural.

Archila M. (2008), *La Minga: “llegaron al corazón del país para quedarse”*, Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, <http://www.cric-colombia.org/noticias/index.php?content=detail&id=200>

Assies W., van der Haar G. y Hoekema A. (eds.) (1999). *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reformas del Estado en América Latina*. México, Colegio de Michoacán.

Balibar E. (1991), “Propositions sur la citoyenneté”, en C. Wihtol de Wenden (dir.), *La citoyenneté*, Paris, Fondation Diderot, pp. 223-234.

Balibar E. (1997), “Racisme et universalisme”, en *Raison Présente*, N° 4-6, pp. 63-77.

Barber B. (1995), “Face à la retribalisation du monde”, en *Esprit*, N° 6, pp. 132-144.

Bayart J.F. (1996), *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard.

Benhabib S. (2002), “Political theory and political membership in a changing world”, en *Political Science: The state of the discipline*. New York, Norton y Company, pp. 405-432.

Borrero A. (2003), *Multiculturalismo y derechos indígenas*, Bogotá, CINEP.

Braud P. (2006), *Sociologie politique*, Paris, LGDJ.

Brett R. (2006), *Movimiento popular, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*, Guatemala, F&G.

Camilleri C. (1997), “L'universalisation par l'interculturel”, en *Raison Présente*, N° 4-6, pp. 21-31.

[61]

Canet R. y Duchastel J., (2003), *La nation en débat*, Outremont, Athéna éditions.

Castells M. (1997), *The power of identity*, Oxford, Blackwell Publishers.

Chaves M. (comp.) (2011), *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones regionales de estado*, Bogotá, Instituto colombiano de antropología e historia – ICANH.

Constant F. (2000), *Le multiculturalisme*, Paris, Flammarion.

Cunin E. (2003), “La política étnica entre alteridad y estereotipo. Reflexiones sobre las elecciones de marzo de 2002 en Colombia”, en *Análisis Político*, N° 48, pp. 77-93.

Cunin E. (2005), *Identidades a flor de piel*, Bogotá, IFEA, ICANH, Universidad de los Andes, Observatorio del Caribe colombiano.

Dahl R. (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.

Dehouve D. (2004), “Estado plural, indios plurales”, en *Trace*, N° 46, pp. 11-21.

Dieckhoff A. (2000), *La nation dans tous ses états*, Paris, Flammarion.

Dieckhoff A., Jaffrelot C., (2006), *Repenser le nationalisme*, Paris, Presses de Sciences Po.

Do Alto H., y Poupeau F. (2008), ““Révolution hors la révolution” en Bolivie”, en *Le monde diplomatique*, février, p. 18-19.

Doytcheva M. (2005), *Le multiculturalisme*, Paris, La Découverte.

Escandón M., (2011), *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010)*, Bogotá, Universidad de los Andes.

Escobar A., Martínez M. y Adames S. (2005), “Participación política indígena en el Congreso”, en Roll D. (dir.), *Partidos políticos y Congreso. Élités políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*, Bogotá, Universidad Nacional.

Feher M. (1995), “Identités en évolution : individu, famille, communauté aux Etats-Unis”, en *Esprit*, N° 6, pp. 114-131.

Fraser N. (2000), “Rethinking Recognition”, en *New Left Review*, Vol. 3.

García M. y Hoskin G.. (2006), *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos colombianos?*, Bogotá, CESO, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes y Fundación Konrad Adenauer.

Gros C. (1993), “Derechos indígenas y nueva constitución en Colombia”, en *Análisis Político*, N° 19, mayo-agosto, pp. 8-24.

Gros C. (2000), *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*, Bogotá, ICANH.

Guerrero F. y Ospina P. (2003), *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires, Clacso, Asdi.

Hoffmann O., Rodríguez M.T. (eds.) (2007). *Los retos de la diferencia. Los actores de la multiculturalidad en México y Colombia*, México: CEMCA-CIESAS-ICANH-IRD.

Jaccoud M. (1992), “Processus pénal et identitaire: le cas des Inuit du Nouveau-Québec”, en *Sociologie et sociétés*, Vol. XXIV, N° 2, pp. 25-43.

Lacroix L. (2005), *Indigènes et politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative*, Tesis doctoral del Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad París III.

[62]

Lacroix L. (2005). *Indigènes et Politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative*, Tesis doctoral de sociología del Instituto de Altos Estudios de América Latina, Pars, Universidad París III.

Laurent V. (1997), “*Pueblos indígenas y participación política en Colombia. Las elecciones de 1994*”, en *Análisis Político*, N° 31, mayo-agosto, pp. 63-81.

Laurent V. (2005), *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*, Bogotá, ICANH-IFEA.

Laurent V. (2007), “*Indianité et politique en Amérique latine. Variations andines autour d’un phénomène continental*”, en *Transcontinentales*, N° 4, pp. 59-76.

Laurent V. (2008), “*Entre la participación y la representación: retos y dilemas de la movilización indígena en Colombia y la zona andina*”, en Julie Massal (comp.), *¿Representación o participación? Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI, IFEA, pp. 37-71.

Laurent V. (2010), “*En el tarjetón o con bastón de mando: movilizaciones políticas indígenas en Colombia*”, en *Colombia Internacional*, N° 71, pp. 35-51.

Le Bot Y. (2005), *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, París, Karthala, 1994; León J. et al., *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*, La Paz, IFEA, PIEB, Embajada de Francia en Bolivia.

Le Bot Y. (2000), “*Les revendications identitaires mènent-elles à la violence?*”, en *Sciences Humaines*, N° 110, noviembre, pp. 46-49.

Lijphart A. (1984), *Democracies*, New Haven, CT: Yale University Press.

Massal J. (2005), *Les mouvements indiens en Équateur*, París, Karthala.

Mesure S. y Renaut A. (1999), *Alter ego, les paradoxes de l’identité démocratique*, Paris, Flammarion.

Mongin O. (1995), “*Retour sur une controverse : du ‘politiquement correct’ au multiculturalisme*”, en *Esprit*, N° 6, pp. 83-87.

Norris P. (2003), “*Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*”, New York, Cambridge University Press, p. 209.

North D. (1990), *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ortiz S. (2004), *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, Quito, FLACSO.

Padilla G. (1995), “*La tutela, la expansión del Estado y los pueblos indígenas*”, en *Gaia*, N° 1, Coama, Bogotá, pp. 5-8.

Padilla G. (1995), “*Los indígenas en la nueva constitución*”, en *Gaia*, n° 1, Coama, Bogotá, pp. 2-4.

Peñaranda R. (2009), *Organizaciones indígenas y participación política en Colombia, 1990-2002*, Medellín, La Carreta, IEPRI, 2009.

Pineda R. (1997), “*La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia*”, en *Alteridades*, Vol. 7, N° 14, pp. 107-129.

Pitkin H., (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- Poutignat P. y Streiff-Fenart J. (1995), *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF.
- Recondo D. (2001), *Mexique : multiculturalisme et démocratisation dans l'Oaxaca, en Problèmes d'Amérique Latine*, N° 41.
- Reilly B. (2001), "*Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for conflict management*". Londres, Cambridge University Press, p. 5.
- Renaut A. (1997), "La nation entre identité et différence", en *Philosophie politique*, N° 8, pp. 121-135.
- Rocher F. y Salée D. (1997), "Libéralisme et tensions identitaires : éléments de réflexion sur le désarroi des sociétés modernes", en *Politique et Sociétés*, Vol. 16, N° 2, pp. 3-30.
- Rodríguez Pico C.R. (2005), "La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido", en C.R.Rodríguez y E.Pizarro (eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Fundación Foro por Colombia, Fundación Heinrich Böll, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, pp. 211-247.
- Rodríguez Raga J.C. (2005), "Incentivos y estrategias electorales: el caso del Senado colombiano", en C.R.Rodríguez y E.Pizarro (eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*, Bogotá, Fundación Foro por Colombia, Fundación Heinrich Böll, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, pp. 189-210.
- Rouleau-Berger L. (1995), "Les minorités actives dans l'espace public : quel exercice de la démocratie?", en J.P. Saez (dir.), *Identités, cultures et territoires*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 57-68.
- Sánchez E. (comp.) (1996), *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina*, Bogotá, Disloque Editores.
- [64] Sartori G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York, Columbia University Press.
- Sartori G. (2003), *Pluralisme, multiculturalisme et étrangers*, Paris, éditions des Syrtes .
- Schnapper D. (1997), "La Nation et l'universel", en *Raison Présente*, N° 4-6, pp. 9-19 .
- Schnapper D. (1997), "Citoyenneté, nation et démocratie", en *Revue d'éthique et de théologie morale*, N° 3, pp. 159-170.
- Taylor C. (1992), *Multiculturalism and "the Politics of recognition"*, Princeton, Princeton University Press.
- Todorov T. (1995), "Du culte de la différence à la sacralisation de la victime", en *Esprit*, N° 6, pp. 90-100.
- Touraine A. (1997). "Faux et vrais problèmes". En M. Wieviorka (dir.), *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat* (pp. 291-319). Paris: La Découverte.
- Touraine A. (1988), "Modernité et spécificités culturelles", *Revue internationale des sciences sociales*, Vol. XL, N° 4, pp. 497-511.
- Van Cott D.L. (2003), "Cambios institucionales y partidos étnicos en América Latina", en *Análisis Político*, N° 48, 2003, pp. 26-51.
- Van Cott D.L. (2005), *From Movements to Parties in Latin America: The evolution of Ethnic Politics*, New York, Cambridge University.
- Viqueira J.P. y Sonnleitner W. (coords.) (2000), *Democracia en tierras indígenas: las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México D.F., CIESAS, Colegio de México, IFE.
- Walzer M. (1995), "Individus et communautés: les deux pluralismes", en *Esprit*, N° 6, pp. 103-113.

Walzer M. (1997), “Communauté, citoyenneté et jouissance des droits”, en *Esprit*, N° 3-4, pp. 122-131.

Wieviorka M. (1993), “Antiracisme, démocratie et identités”, en *Racisme et Modernité*, Paris, La Découverte, pp. 416-428.

Wieviorka M. (1997), “Culture, société et démocratie”, en M. Wieviorka (dir.), *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, pp. 11-60.

Yashar D. (1997), *Indigenous Politics and Democracy. Contesting Citizenship in Latin America*, Kellogg Institute Working paper n° 238, University of Notre Dame.

