

Estudios sobre participación política **INDÍGENA**



BOLIVIA COLOMBIA ECUADOR MÉXICO PANAMÁ PERÚ

2007

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2007 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

323.7

I59a Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Estudios sobre participación política indígena / Instituto
Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. :
IIDH, 2007.

166 p. ; 8,5 x 11 cm.

ISBN: 978-9968-917-67-4

1. Pueblos indígenas 2. Participación política 3. Bolivia 4.
Colombia 5. Ecuador 6. México 7. Panamá 8. Perú I. Título.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Departamento de Entidades de la Sociedad Civil
Programa Pueblos Indígenas y Derechos Humanos
Programa Combate al Racismo

Cristina Zeledón Mangel
Oficial de Programa
Coordinación académica

Adda Chuecas Cabrera, Alfonso Alem Rojo, Bernal Damián Castillo Díaz, Equipo de trabajo CIESAS,
Josefina Aguilar Guamán, María Camila Moreno Múnera
Autores

El duende, diseño y edición
Diseño, diagramación y artes finales

Jacinta Escudos
Corrección de estilo y redacción

Imprenta y Litografía Mundo Gráfico de San José S. A.
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad	13
Alfonso Alem Rojo	
La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad	43
María Camila Moreno Múnera	
Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia	65
Josefina Aguilar Guamán	
Participación política indígena: El caso México. Exploraciones iniciales	85
Equipo de trabajo CIESAS	
La participación política de los pueblos indígenas en Panamá: una visión desde adentro	111
Bernal Damián Castillo Díaz	
Participación política de los pueblos indígenas en el Perú	141
Adda Chuecas Cabrera	



ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ ප්‍රභූ

COLOMBIA



La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad

María Camila Moreno Múnera*

Introducción

En los primeros años de la década de los 90 comenzó a visibilizarse la constitución de un sujeto social indígena en América Latina, con formas de hacer política, discursos y reivindicaciones propias. Lo significativo de estas movilizaciones y de la constitución del movimiento social indígena es que la acción colectiva de los grupos étnicos tiene como centro de la estrategia política la identidad étnica, la cual se constituye en la base de la solidaridad grupal. Esa capacidad de movilización se ha expresado, como movimiento social, en estrategias de negociación, representación y presión ante instancias nacionales e internacionales.

La lucha por una ciudadanía étnica se traduce en la reivindicación del acceso a una ciudadanía que contemple todos los derechos civiles, políticos y sociales que se hayan desarrollado en las sociedades en las que se integran y en la reivindicación del “derecho específico del mantenimiento de la identidad tribal que no desaparece bajo la identidad genérica y política de indio, de la misma forma que la heterogeneidad en el acceso a esa ciudadanía étnica, existente entre los distintos países, no desaparece bajo el manto de la movilización indígena”¹.

En el contexto de la crisis institucional y social de la década de los ochenta en América Latina, Colombia presenta algunas particularidades que definen el contexto en el cual ha tenido lugar la acción colectiva: en primer lugar, el país no vivió un régimen dictatorial como en la mayoría de los países del continente, y por lo tanto no experimentó un proceso de transición a la democracia. Sin embargo, tampoco se puede hablar de una democracia plena en Colombia, sino de un “régimen híbrido”², con elecciones regulares, pero sin

* Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, consultora del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

1. Cardoso Oliveira, 1990: 20.



pluralismo político real y sin reconocimiento pleno de derechos. En segundo lugar, el narcotráfico es un fenómeno constante en la realidad contemporánea del país, que ha sostenido la economía y que le permitió salvarse de la recesión de la crisis de la deuda externa en la región, en los años ochenta; y en tercer lugar, la violencia guerrillera y paramilitar ha demostrado su gran capacidad de permear expresiones organizativas de la sociedad, así como de desarticularlas mediante las amenazas y los ataques a sus líderes.

Según García Villegas, “la movilización política en Colombia ha sido particularmente débil, si se le compara con la de la mayoría de los países latinoamericanos. La ausencia de gobiernos populistas, como consecuencia de la reducción de la política al enfrentamiento ideológico entre partidos tradicionales aislados de las bases populares; las dificultades que ha tenido la oposición para enfrentar un régimen político híbrido entre el autoritarismo y la democracia formal; la fuerza de fenómenos como el clientelismo y el gamonalismo, y la precariedad de referentes nacionales de unidad simbólica, en beneficio de identidades regionales o de identidades nacionales precarias explican la mayor precariedad de la movilización social en el país”³.

A pesar de estas limitaciones estructurales, la debilidad del movimiento social ha intentado ser remediada a través de luchas menos incluyentes, o si se quiere menos abarcadoras, pero sí más específicas, dotadas de una gran capacidad para convocar y movilizar, como es el caso de las luchas indígenas. Hoy por hoy en Colombia, los referentes identitarios son más diversos, flexibles e incluso cambiantes, lo cual ha permitido la ampliación del concepto de ciudadanía y la conformación de movimientos de corte pluriclasista y movimientos étnicos y pluriétnicos. Una manifestación de este cambio es la creciente participación de líderes indígenas en instancias como el Congreso de la República, en alcaldías y gobernaciones y en instituciones del Estado, en donde interactúan en el diseño de políticas públicas.

El crecimiento político de líderes indígenas en América Latina en general y en Colombia en particular, lejos del populismo, refleja una crítica a los discursos únicos de la globalización. De acuerdo con Catherine Walsh, en la sociedad hay mayores procesos de participación ciudadana motivados por esos movimientos, y en América Latina los movimientos indígenas proponen un fuerte cuestionamiento a la democracia representativa. Por ello sus estrategias en escenarios electorales están orientadas a candidaturas bajo la responsabilidad comunal, aspecto que los distingue del individualismo de las formas populistas de la política: “En el movimiento indígena hay un primer momento de pensar en fortalecer lo propio para saltar a escenarios de interculturalidad. En la política, una consecuencia de ello son los procesos de alianzas. Los movimientos indígenas saben que pueden poner un candidato, cuando el poder se construye desde las bases”⁴.

2. García Villegas, 2005: 25.

3. García Villegas, 2005: 29.

4. Walsh, 2002: 5.

La experiencia colombiana de participación política de los pueblos indígenas, así como otras en América Latina, nos obliga a cuestionar el modelo de democracia que se ha impuesto de manera generalizada. Nos referimos al modelo occidental –liberal– de democracia. Este concepto no reconoce la existencia de sociedades pluriculturales en donde coexisten formas sociales diversas y formas particulares de entender y relacionarse con el mundo que las rodea. El modelo de democracia liberal excluye la diversidad, ya que sus principios legitimadores fundamentales, en torno a los cuales se ha construido, llámense derechos individuales y universales, igualdad de derechos civiles y políticos, igualdad de oportunidades, representación y participación política, demuestran problemas y deficiencias al verse enfrentados a realidades plurinacionales y multiculturales, que se traducen en un trato discriminatorio hacia las minorías nacionales.

En el presente documento se pretende demostrar, a través de la descripción y el análisis de la experiencia de participación política de los pueblos indígenas en Colombia, cómo a pesar del importante desarrollo jurídico para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en la práctica estos instrumentos siguen siendo insuficientes para garantizar el ejercicio político pleno y equitativo, condición necesaria de una democracia participativa que tiene como base el respeto por los principios constitucionales de la diversidad cultural y étnica.

Colombia enfrenta hoy el reto de reducir la brecha entre el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas y su verdadera realización, en lo que podríamos llamar un ejercicio permanente de construcción de un modelo de democracia realmente incluyente e intercultural.

Marco constitucional y legal de la participación política de los pueblos indígenas en Colombia

El principio de la diversidad étnica se ha constituido en el eje central de la defensa de los derechos de los diferentes grupos étnicos en Colombia y ha tenido un amplio desarrollo normativo en los últimos 15 años. La Corte Constitucional ha sentado una muy importante jurisprudencia que ha servido como parámetro interpretativo de las responsabilidades del Estado colombiano en la promoción y protección de los derechos de los grupos étnicos en general y de los pueblos indígenas en particular. Uno de los principales derechos que reconoce el Estado colombiano a los pueblos indígenas es el derecho a la autonomía, del cual el derecho a la participación es conexo. En este sentido, la participación es entendida como el proceso mediante el cual los pueblos indígenas e individuos intervienen en las diferentes instancias públicas de toma de decisión, con el fin de incidir en los asuntos políticos, económicos, culturales y sociales que los conciernen directa o indirectamente.

Por otro lado, Colombia ha suscrito una serie de convenios e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, entre los cuales se destaca el Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991 y el cual establece como obligación para los Estados



parte “asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.

En los artículos 171 y 176 de la Constitución colombiana se reconoce el derecho a la participación en el Congreso de la República a los pueblos indígenas, mediante la circunscripción electoral propia. Para la participación en el Senado, la Constitución establece que “los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido 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 Ministerio de Gobierno” (Artículo 171). Asimismo, se establece que para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

La participación de los pueblos indígenas en la Cámara de Representantes ha sido reglamentada a través de la ley 649 de 2001, mediante la cual se asigna una curul para las comunidades indígenas (Artículo 1). Al igual que para la representación en el Senado, para la Cámara de Representantes los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos deberán haber ejercido cargo de autoridad tradicional o haber sido líder de una organización indígena. Estas calidades deben ser certificadas por la respectiva organización y refrendado por el Ministerio del Interior y de Justicia. En cuanto a los requisitos generales para ser elegido, se requiere igualmente ser ciudadano colombiano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección.

El tema de la edad necesaria para ser elegido como representante al Congreso de la República ha suscitado un amplio debate, pues en lo concerniente a los indígenas se ha reclamado al Legislador considerar, apelando al principio de diversidad cultural, las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público, y con ella el sistema político, estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales. Al referirse al caso de la electa representante indígena (Ati Quinua) al Concejo de Bogotá, quien al momento de ser elegida no cumplía con el requisito de edad, la Corte Constitucional en su jurisprudencia argumentó el derecho a la identidad cultural como derecho que se desprende de la protección constitucional a la diversidad cultural que se materializa, entre otros, en la garantía de que las comunidades indígenas podrán ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo a su propia manera de ver, entender y explicar el mundo.

De otra parte, el ejercicio de los derechos políticos supone el reconocimiento de la ciudadanía es decir de la capacidad civil que se otorga a los mayores de edad a través de la expedición del documento de identificación o cédula de ciudadanía. Como es el caso de la mayoría de los países de América Latina, en Colombia la población indígena es fundamentalmente rural. Según el censo de 1993, que será actualizado por el recientemente

culminado censo de 2005, el 90% de los indígenas habitan en zonas rurales. (Esta cifra muy seguramente se ha visto afectada por los procesos de violencia y desplazamiento forzado de los últimos 10 años).

En términos generales, los niveles de cedulación e incluso de identificación básica (registro civil de nacimiento) son más bajos en las zonas rurales que en las urbanas. Esta situación es mucho más grave en el caso de los pueblos indígenas. Aunque no existen estadísticas al respecto, es posible inferir que una población principalmente rural, muchas veces alejada de los centros urbanos y en muchos casos con dificultades de interrelación y comunicación debido a las diferencias lingüísticas, presenta bajos porcentajes de registro e identificación. La falta de acceso al reconocimiento civil de las personas indígenas implica un obstáculo concreto al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos⁵.

Si bien la Constitución protege el derecho a la igualdad y la diversidad cultural, el Estado no ha asumido de forma sistemática políticas públicas y programas que garanticen a los pueblos indígenas el ejercicio de sus derechos ciudadanos, a través de jornadas masivas de registro civil y cedulación.

Participación de los pueblos indígenas en procesos electorales

En Colombia, la Asamblea Nacional Constituyente sentó las bases de un nuevo contrato social entre los colombianos y colombianas. Amplios y diversos sectores políticos, económicos y sociales tuvieron la histórica tarea de plasmar en la nueva Constitución los anhelos de democracia, justicia, equidad y participación de un país entero. En ese escenario, plural y diverso, participaron representantes indígenas (Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry) en nombre de los pueblos indígenas de Colombia, para reivindicar su derecho a la diferencia. Con esta participación emblemática por sus logros, entre los cuales sin duda hay que destacar el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la Nación, se inaugura una trascendental etapa del desarrollo histórico de los indígenas en el país.

Desde su participación en la Asamblea Nacional Constituyente los pueblos indígenas han accedido de manera sistemática a este espacio, y es posible hablar de dos etapas de la participación política indígena en procesos electorales⁶:

5. Constitución Política: Art. 40, 99, 103, 107, 241.

6. Arango y Sánchez, 2004: 187.

La primera etapa, de 1991 a 1998, estuvo caracterizada por el aprendizaje tanto de las organizaciones como de los representantes al Congreso. El eufórico optimismo de la participación en la Asamblea Constituyente dio paso al desconcierto producido por la escueta realidad de los ardides, componendas e intereses del debate legislativo. Sin mayores herramientas que las aportadas por la experiencia en el liderazgo organizativo, los representantes indígenas debieron enfrentar la dura prueba de jugar las reglas del juego de la democracia occidental y defender su propia visión del mundo. Factores como el desconocimiento de la mecánica política de los órganos de representación y la debilidad en las estrategias de alianza con otros sectores impidieron que iniciativas importantes para los pueblos indígenas llegaran a buen término.

Por su parte, las comunidades y organizaciones debieron incorporar en la lógica y el quehacer organizativos conceptos y problemas propios de la política nacional. En este aprendizaje se hicieron evidentes problemas y desafíos como:

- **La adopción de formas organizativas de carácter político:** Si bien las formas organizativas de reivindicación étnica constituían la base social, sin la cual los representantes indígenas no tendrían legitimidad, era claro que estas organizaciones no incluían en sus prioridades la participación electoral. Promover al interior de las organizaciones indígenas la decisión programática de apoyar a uno u otro candidato significaba, por un lado, cambiar el sentido de las prioridades organizativas y, por el otro, incorporar en la dinámica organizativa la disputa por la representación, lo cual implicaba el riesgo del debilitamiento y de la división al interior del movimiento indígena. Este debate en regiones como el Cauca, Nariño y Putumayo condujo a la creación de movimientos políticos como la ASI (Alianza Social Indígena) y AICO (Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia), los cuales describiremos y analizaremos más adelante.
- **Las dificultades de integración y comunicación entre los congresistas indígenas y las organizaciones:** Una de las principales dificultades para los representantes indígenas, en esta etapa de aprendizaje, fue la de garantizar la comunicación permanente y oportuna con sus organizaciones y con el movimiento indígena en general. Las quejas de las autoridades tradicionales y de las comunidades por el desconocimiento de las actuaciones de sus representantes en el Congreso fueron (y en buena medida siguen siendo) constantes. El alejamiento de las bases, propio del traslado a Bogotá durante buena parte del año, no lograba ser superado mediante estrategias que permitieran la comunicación y consulta con las autoridades tradicionales y las comunidades. Si bien la rendición de cuentas a las comunidades constituía un requisito obligatorio para los congresistas indígenas, estas muchas veces no trascendían el ámbito de la comunidad, resguardo y cabildo al cual pertenecía el representante indígena y no se realizaba con la frecuencia esperada. Por otro lado, el debate electoral en algunas ocasiones conllevó al distanciamiento entre los movimientos políticos indígenas y las organizaciones sociales, como ocurrió con el MIC (Movimiento Indígena Colombiano) y la ONIC en 1994.

- **La lenta adquisición de capacidades, por parte de los representantes indígenas, en la promoción de iniciativas propias en el Congreso:** La mecánica de la participación en el Congreso distaba mucho de ser materia de conocimiento y experiencia de los representantes indígenas. Rápidamente estos entendieron que en buena medida el éxito de la gestión legislativa dependía de las alianzas logradas. Sin embargo, no siempre se contó con el criterio y experiencia necesarios para aliarse y si se convirtieron en presa fácil de los curules políticos para ser utilizados a favor de sus intereses. Por otro lado, las exigencias técnicas del trabajo legislativo ponían en desventaja a los líderes indígenas. Para solucionar estas deficiencias estos congresistas acudieron, la mayoría de las veces, a asesores no indígenas.
- **El oportunismo político de algunos indígenas:** El mecanismo de circunscripción especial indígena incentivó el oportunismo político de quienes sin hacer parte orgánica del movimiento social indígena buscaban aprovecharse del voto de opinión urbano, que buscaba en la representación indígena la supuesta renovación del Congreso. Alrededor de algunos dirigentes o nombres indígenas se conformaron grupos electorales cuya motivación principal era alcanzar las curules de la circunscripción especial, pero sin un programa político indígena real. Algunos de estos personajes, de tradición urbana principalmente, pretendieron incluso monopolizar la representación indígena. Si bien el control social ejercido por el movimiento indígena ha logrado en buena medida canalizar el respaldo a los representantes legitimados por las mismas organizaciones indígenas, aún persisten los candidatos aislados del movimiento social y apegados a la tradición del clientelismo de los partidos tradicionales.

La segunda etapa, que podríamos ubicar a partir de 1998, se caracteriza por un avance significativo en la formulación y posicionamiento de propuestas sobre temáticas concretas de interés de los pueblos indígenas. Existe una evidente cualificación de la representación en el Congreso y una mayor apropiación de la mecánica legislativa que lleva incluso al reconocimiento nacional y público, por su labor en el Senado, de indígenas como Jesús Piñacué, quien obtuvo la tercera mayor votación en 2002.

Por otro lado, se consolida la Alianza Social Indígena como movimiento político, con la participación de sectores no indígenas y a través de alianzas con sectores como el liderado por el ex alcalde Antanas Mockus (Partido Visionario) o la antigua Alianza Democrática M-19, liderada en su momento por Antonio Navarro. Esta consolidación, sin embargo, no ha garantizado una participación coherente en el Congreso, en términos del fortalecimiento de un programa integral que incorpore sistemáticamente las prioridades del movimiento indígena.

En esta segunda etapa igualmente se afianza la representación indígena en cargos nacionales (Congreso) y regionales (alcaldías, gobernaciones, asambleas departamentales y concejos municipales) de elección popular. En las elecciones de cargos departamentales y municipales del año 2000, se eligieron más de veinte diputados regionales indígenas y más de cien concejales en todo el país (el 0,52% del total de concejales electos en 2000 pertenecía a AICO y el 1.32% a la ASI). En 2003, la ASI obtuvo 6 alcaldías, 140 concejales y 3 diputados departamentales y AICO 1 gobernador (departamento de Guainía), 3 alcaldías, 68 concejales y 4 diputados.



Partidos políticos indígenas

La formulación de la demanda de reconocimiento de las instituciones y modos de organización propios por parte de los pueblos indígenas requiere la adopción de formas de organización ajenas: “... formas organizativas con características inteligibles para la sociedad mayor, con protocolos, mecanismos y alcances formalizados, es decir, organización en el sentido weberiano, cuyas características básicas son i) estructura formal, ii) una forma de asociación legal y iii) una constitución en concordancia con normas y objetivos”⁷. Es decir, es a través del aprendizaje de los procesos.

Ese proceso de aprendizaje de las formas organizativas es el que marca el paso desde lo étnico como articulador grupal a organizaciones supraétnicas indígenas (primero, regionales; luego, nacionales y, por último, transnacionales). La capacidad organizativa adquiere visibilidad pública y se hace notar trasladándose físicamente a los centros del poder nacional. Esto supone, en muchos casos, la salida de los territorios propios para que las organizaciones supraétnicas estén presentes en las capitales o núcleos de poder. La adquisición de esos recursos organizativos está directamente relacionada con el desarrollo de liderazgos propios. Al respecto Cardoso plantea que “efectivamente, se puede señalar la mitad de los años setenta como el período en el que los liderazgos indígenas comenzaron a traspasar las esferas de sus propias comunidades para alcanzar círculos más amplios, poblados por las más diversas etnias indígenas. Fue el momento de la constitución de nuevos liderazgos y de la renovación de otros más tradicionales, sin embargo, comprometidos igualmente con el nuevo horizonte que se les abría, marcado por la idea de organización política y por un fuerte sentimiento de fraternidad indígena”⁸.

La conformación de grupos sociales en Colombia que exigen el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas comenzó en la década de los sesenta, con la creación del Comité Regional Indígena del Cauca, CRIC, que reunía comunidades guambianas, nasas y paeces. Posteriormente, se crearon otras organizaciones de carácter regional como las Autoridades Indígenas del Suroccidente de Colombia, AISO:

A fines de los años 60 y comienzos de los setenta del siglo XX nace el movimiento campesino, el cual influye en la reactivación del movimiento indígena, ya que, algunos dirigentes y comunidades indígenas practicaron o simpatizaron con la ANUC, (Asociación Nacional de Usuarios Campesino), la cual los objetivos que perseguían eran diferentes, pero los dos movimientos reivindicaban la tierra, la ANUC, quería y buscaba tener una parcela individual en propiedad y para producir con su familia en forma particular y para el mercado. El movimiento indígena buscaba inicialmente recuperar los resguardos, los cabildos y una apropiación colectiva de la tierra, no existía claridad en las políticas de los dos movimientos en cuanto a los objetivos a alcanzar.

7. Revilla, 2005:16.

8. Cardoso, 1990: 148.

En 1971 surge el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), el cual asume cierta independencia del movimiento campesino, al menos en su manera de operar, en lo organizativo, pero en términos políticos y conceptuales continuaban iguales. Muchos colaboradores al interior del CRIC, no compartían con las orientaciones de las directivas, estas críticas no se quedaron en palabras, sino que mediante un buen trabajo en las comunidades de Jambaló, Novirao, Jebalá, Guambía, La Paila, con algunos compañeros de Nariño se sentaron las bases del Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente, AISO.

Durante la década de los ochenta, la mayoría de organizaciones se agruparon en la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, la cual participó activamente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, consiguiendo la circunscripción nacional indígena en el Congreso. Posteriormente, con el propósito de participar en los escenarios político electorales y después de profundas discusiones al interior de la ONIC acerca la conveniencia y viabilidad de estar en instancias como el Congreso de la República, se decide crear un movimiento político que si bien dependía política y programáticamente de la ONIC se diferenciaba como partido político indígena para efectos legales y electorales. Así se crea el Movimiento Indígena de Colombia, MIC, con personería jurídica como partido político, otorgada en virtud de la participación de Francisco Rojas Birry en la Asamblea Nacional Constituyente en nombre de la ONIC.

Fue precisamente mientras estaban conformando las listas de la ONIC para participar en las elecciones legislativas de 1992, cuando se produjo la división del movimiento indígena entre la ASI y la AICO. En la búsqueda de candidatos para las elecciones del 27 de octubre del 91, en la ONIC se presentaron dos posiciones: De un lado, quienes desde Selva y Llano proponían una lista única, y de otro, la propuesta de Zona Andina de dos listas. Al final, la Junta Directiva acordó una lista única, en cabeza de Gabriel Muyuy Jacanamijoy, indígena inga del Putumayo.

Ante el descontento que esta decisión generó en algunos sectores, las regionales de Zona Andina, junto con antiguos miembros del Movimiento Quintín Lame, se reunieron en el Resguardo de Yaguara, en el departamento del Tolima, y decidieron lanzar su propia lista para el Senado. Esta lista se presentó a nombre del incipiente movimiento Alianza Social Indígena - ASI y fue encabezada por el líder coconuco del Cauca, Anatolio Quirá, ex presidente de la ONIC.

Las contradicciones en la Junta Directiva de la ONIC y la reunión de Yaguara contribuyeron a materializar la idea, que venía haciendo carrera entre importantes sectores del movimiento indígena y otros sectores sociales, de la creación de una propuesta política que retomara la experiencia indígena y fuera capaz de convertirse en una opción para los distintos sectores de la población.

Por otro lado, otro grupo del Cauca retomó el trabajo realizado por la AISO (Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente) y creó el movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, participando también en las elecciones para el Senado de 1992. Finalmente las tres organizaciones consiguieron una curul cada una.



Desde 1992, los movimientos AICO y ASI han mantenido representación constante en el Congreso. En las elecciones de 1994 y 1998, el Movimiento Indígena Colombiano MIC, actuó como brazo político de la ONIC, pero desapareció para el 2002. En ese año, se presentaron la ASI y AICO como las dos grandes fuerzas políticas indígenas.

Actualmente, sólo dos partidos o movimientos políticos indígenas aparecen registrados en el Consejo Electoral: la Alianza Social Indígena, ASI, y Autoridades Indígenas de Colombia, AICO. Otras expresiones políticas indígenas que tuvieron un rol importante en la década de los noventa, como el MIC (Movimiento Indígena Colombiano) o el PIC (Partido Indígena Colombiano) ya no aparecen en los registros del Consejo Nacional Electoral.

Balance general de la participación política de los pueblos indígenas en Colombia

Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el año 1998 participaron en la contienda electoral seis (6) candidatos indígenas, los cuales obtuvieron un total de 150,281 votos. En esa oportunidad fueron elegidos tres senadores, uno de ellos por circunscripción nacional. En el año 2002, el número de candidatos aumentó a quince, los cuales obtuvieron un total de 242,268 votos, eligiéndose en esta oportunidad cuatro senadores: dos por circunscripción nacional y dos por la especial.

Como puede observarse, entre 1998 y 2002 el número de votantes aumentó en casi cien mil y las curules indígenas aumentaron a cuatro. Tres aspectos se destacan en cuanto a votación indígena se refiere, en este período: Uno, el incremento de la votación, dos, la permanencia o no de los partidos y movimientos políticos de corte indigenista y tres, la consolidación de los liderazgos. Al respecto es bueno señalar que, si bien los resultados obtenidos para Senado arrojan una votación superior a los 240 mil votos, esta situación no expresa necesariamente el proceso de cohesión de sus organizaciones, como veremos más adelante. En cuanto al balance de la participación electoral en la década de los noventa, es posible concluir que la representación indígena en el Congreso se ha mantenido relativamente estable entre 1991 y 2002.

Los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) y algunas expresiones del movimiento ciudadano y de partidos alternativos han incorporado dentro de sus estrategias para aumentar el número de curules en el Senado la inclusión en sus listas de personas indígenas (que no siempre pertenecen al movimiento indígena). Para las elecciones a Congreso de 2006-2010, esta situación se hace mucho más evidente. Muchas de las listas de los partidos tradicionales, de las convergencias oficialistas e incluso de los partidos alternativos y de izquierda, como el Polo Democrático Alternativo, incluyeron en sus listas a líderes y personas indígenas. Mientras que para la circunscripción indígena al Senado fueron inscritas dos listas con dos representantes cada una (AICO: Lorenzo Almendra Velasco y Ernesto Ramiro Estacio; ASI: Maria Eulalia Yagarí González y Jesús Enrique Piñacué Achicué), en la circunscripción nacional seis candidatos indígenas fueron incluidos en diferentes partidos

y movimientos políticos no indígenas (Partido Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal Colombiano).

Algunos pueblos indígenas se han pronunciado en contra de esta tendencia a que personas indígenas, pretendiendo representar a sus pueblos, decidan participar en la contienda electoral, sin consultar con las autoridades tradicionales respectivas. En este sentido se pronunció el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta. Los Cabildos Gobernadores de las organizaciones de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (arhuacos, koguis, wiwas y kankuamos) manifestaron abiertamente su oposición frente a la participación de indígenas arhuacos en las listas de los diferentes partidos. Según indicaron, estos candidatos y los partidos políticos que los acogían vulneraban sus principios y ponían en riesgo su imagen y la historia de su pueblo.

Elecciones de 2006: El voto en blanco

Las recientes elecciones al Congreso de la República dieron como resultado una votación en blanco por la circunscripción especial indígena sin precedentes en el país. Según la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el total de votos válidos por la circunscripción especial indígena para Senado fue 157,585. El total de votos por los partidos que aspiraron a los dos curules disponibles fue 65,861, de los cuales 44,557 votos fueron para la Alianza Social Indígena, ASI, y 21.304 para AICO. El voto en blanco llegó a 91,724, es decir que representó el 58.2% del total de votos válidos.

Según la legislación electoral, si el voto en blanco supera el 50% del total de votos válidos, la elección debe repetirse. En este caso, los partidos indígenas alegaron que se trató de un error técnico en el tarjetón, ya que tanto en la circunscripción nacional como en la indígena se incluyeron casillas para el voto en blanco. Esta presentación, argumentaron las organizaciones indígenas, pudo confundir a muchos electores que optaron por el voto en blanco. Esto significaría que buena parte de los votos en blanco que se atribuyeron a la circunscripción indígena, en realidad corresponderían a la circunscripción nacional. Si bien es un argumento válido en la medida en que efectivamente durante las pasadas elecciones, el Consejo Electoral y la Registraduría tuvieron conocimiento de quejas de ciudadanos por las dificultades técnicas que presentaban los tarjetones para Senado y Cámara para su diligenciamiento, no es posible determinar a ciencia cierta qué porcentaje de los votos en blanco de la circunscripción indígena correspondió realmente a un error técnico del tarjetón.

La posibilidad de realizar nuevamente las elecciones suponía implicaciones de orden político y práctico. Por un lado, implicaba un costo adicional en las siguientes elecciones presidenciales, si se decidía repetir la elección en esas fechas, representado principalmente en la impresión de tarjetones adicionales. Por otro lado, teniendo en cuenta que el elector sólo puede votar por una de las circunscripciones, al repetir la votación para la curules indígenas se tenía que identificar a quienes votaron por esta circunscripción, para así evitar la doble votación. Esto implicaba que el electorado tenía que hacer público su voto, violando así el principio del voto secreto.



El 8 de mayo del año en curso, el Consejo Nacional Electoral, en Sala Plena, se pronunció en el sentido de que las votaciones se repiten solamente cuando el voto en blanco obtiene la mayoría absoluta en las elecciones para Senado de la República, no en las circunscripciones que integran esta corporación. En consecuencia, la decisión final adoptada fue de no repetir las elecciones para la circunscripción especial indígena del Senado de la República y de otorgar una curul a cada movimiento.

De otra parte, el análisis de las estadísticas departamentales de la votación por esta circunscripción permite establecer algunas hipótesis que permiten arriesgarse en una posible interpretación de estos hechos. Las estadísticas de votación departamental muestran que el mayor número de votos en blanco por la circunscripción indígena se presentó en la ciudad de Bogotá (22,611 votos), seguido por departamentos como Antioquia (14,426), Valle (8,776), Cundinamarca (8,458) y Santander (4,614). Estos departamentos corresponden a aquellos con ciudades capitales más grandes (Cali, Medellín, Bucaramanga, Soacha) y con menor número de población indígena (Santander: 0.05%; Cundinamarca: 0.24%; Valle: 1.19% y Antioquia: 2.07%). En el caso de Bogotá, la población indígena corresponde al 0.17%.

De acuerdo con estas cifras es posible inferir que la mayor parte de la votación en estas zonas no corresponde a votos indígenas sino a votos de opinión. En este sentido, el elevado número de votos en blanco podría interpretarse a partir de dos hipótesis: Una primera que señalaría que se pudo tratar efectivamente de equivocaciones al momento de consignar el voto en blanco por la circunscripción nacional, y una segunda que plantearía que el voto de opinión que opta por la circunscripción indígena quiso plasmar su descontento frente a la actuación en el Congreso de los representantes indígenas.

Esta última hipótesis ha sido considerada por algunos líderes indígenas quienes argumentan que lo sucedido con el voto en blanco es un castigo del electorado por los pobres resultados obtenidos por los congresistas indígenas. Para la Alianza Social Indígena, ASI, el voto en blanco se explica fundamentalmente por las dificultades técnicas del tarjetón electoral. Sin embargo en reunión interna de evaluación, realizada el 20 de marzo de 2006, ASI identificó como uno de los aspectos que pudieron incidir en una explícita votación en blanco indígena, el pobre desempeño de los indígenas en el Congreso en el período 2002-2006. Según este análisis, los representantes de los indígenas al Congreso tuvieron un bajo perfil durante este período. A esto se suma el hecho de no haber mantenido una relación estrecha con las comunidades indígenas en las diferentes regiones del país.

La Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, actualmente uno de los sectores más fuertes del movimiento indígena del Cauca, manifestó en reuniones y comunicados públicos que el voto en blanco sí representó el descontento de los electores con los resultados concretos obtenidos por los congresistas indígenas.

Por su parte el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, ha señalado que los planteamientos, ideas y posiciones de los indígenas no se han logrado materializar plenamente en decisiones legislativas. AICO coincide con ASI en que el desempeño de los

indígenas en el Congreso en los últimos años se ha limitado a la presentación de algunos proyectos de ley y proposiciones, sin lograr su aprobación y sanción.

El caudal electoral indígena

El voto de opinión ha sido una importante ganancia de los movimientos indígenas en los últimos años. Los líderes indígenas y analistas coinciden en afirmar que la proporción entre voto de opinión (no indígena) y voto indígena es de 70-30 (70% voto de opinión y 30% voto indígena) por los candidatos indígenas al Congreso de la República. En las elecciones de 2002, la ASI obtuvo cerca de 20,000 votos para el Senado y, como ya se mencionó, un importante porcentaje de esta votación se debió al voto de opinión en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Popayán, entre otras.

En cuanto a la votación general por candidatos indígenas al Senado, fueran estos o no por la circunscripción especial, se observa que en 1998 seis candidatos obtuvieron 150,281 votos, en 2002 catorce candidatos obtuvieron 242,268 y en 2006 diez candidatos obtuvieron 96,674. Estas cifras muestran un importante descenso de la votación por candidatos indígenas entre 2002 y 2006 (60%), el cual puede interpretarse por una parte por la entrada en vigencia de la nueva Ley de Partidos que obliga a estos a presentar sólo una lista, lo cual reduce las opciones de candidatos para el electorado, y/o por la disminución real del voto indígena y del voto de opinión a favor de los indígenas.

En cuanto a las razones que determinan el caudal electoral indígena se han planteado una serie de hipótesis al centro de las cuales se mantiene el convencimiento de que los indígenas siguen siendo un sector que genera sentimientos encontrados entre los electores, los cuales oscilan entre la simpatía y la lástima, la legitimidad de sus causas y la ilegitimidad en general del Congreso de la República, y la capacidad de sus líderes y la inoperancia de la representación en Senado y Cámara. A pesar de estas contradicciones, se identifica una postura ética por parte de los candidatos indígenas y se consideran como una opción cierta para confrontar el clientelismo y la corrupción.

Sin embargo, esta manifiesta simpatía electoral al parecer no ha generado como resultado la consolidación de los procesos organizativos de corte político de los indígenas. Al respecto se debe señalar que su dinámica de organización política se ha movido entre dos polos: uno, el interés de crear partidos de corte indigenista y dos, la posibilidad de crear movimientos que si bien garantizan la participación de los indígenas, también extienden un brazo a otros sectores de la sociedad colombiana, en lo que se ha llamado movimientos de corte supraétnico.

Esta segunda opción, siendo interesante en la perspectiva de crear proyectos políticos alternativos, en la práctica resulta excluyente ya que restringe la posibilidad real de que individuos de minorías étnicas sean elegidos al Congreso de la República. Si bien no existe la prohibición expresa en tal sentido y por el contrario se promueve la composición pluralista como slogan de campaña, lo cierto es que el proyecto de las mayorías termina imponiéndose



y la votación orientándose hacia los líderes políticos más representativos de estos partidos, como ocurrió, en las elecciones al Congreso de 2006, con la participación de indígenas en las listas del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo.

Por otro lado, en la búsqueda de alcaldías y curules en concejos y asambleas por parte de las organizaciones y partidos indígenas, el trabajo de base se ha convertido en la principal forma de hacer política. Sin embargo, en la competencia entre indígenas por las curules del Congreso, los manejos clientelistas en la competencia electoral suelen también estar presentes. El manejo de las transferencias de recursos del Gobierno nacional a los cabildos –creadas por la Constitución del 91– se ha convertido, según algunos líderes y analistas, en una de las principales fuentes de clientelismo. La administración de estas transferencias ha sido utilizada para lograr, mediante puestos, subsidios educativos y contratos –sobre todo en el área de la salud–, el gobierno de los resguardos, que a su vez respaldan las candidaturas al Congreso.

La percepción de muchos líderes indígenas, después de más de diez años de participar en el Congreso de la República y en otras corporaciones de elección popular, es que si bien a través de la participación política se han obtenido logros importantes en el reconocimiento de sus derechos, ha habido un debilitamiento del movimiento indígena, especialmente en su capacidad de convocatoria y movilización. Las vías institucionales que debían garantizar el acceso y realización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas han sido insuficientes. La capacidad de exigencia de sus derechos, vía la acción colectiva y la movilización de los años 70 y 80, fue sustituida por estrategias de participación política que no han llenado las expectativas de las mayorías indígenas y que por el contrario, según líderes como Lorenzo Almendra, debilitaron también la unidad del movimiento indígena fundada alrededor de la lucha por la tierra y la identidad.

Para José Domingo Caldón, miembro del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, si bien la participación de los indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue muy importante, pues se abrieron espacios y se categorizaron derechos de los indígenas, desde 1992 se presenta un adormecimiento en la participación indígena: “Pensamos que el pacto político que se había dado en el 91 garantizaría el reconocimiento de nuestros derechos. Del 92 en adelante encontramos un apaciguamiento, si bien en la Constituyente la participación fue muy buena de ahí en adelante no lo fue tanto, no tanto porque los congresistas indígenas no lo quisieran sino porque las circunstancias al interior del Congreso no son favorables”.

De la misma manera, el dirigente del CRIC reconoce que se presentaron falencias en los manejos de liderazgos de los representantes indígenas: “Sabemos que no existían ni las condiciones ni los mecanismos de control y conciencia política de los líderes indígenas escogidos para representar a los pueblos indígenas. Esto permitió que algunos líderes fueran por su propio camino sin ningún control. De ahí que lo que debió ser una lucha por principio a favor de las comunidades indígenas se convirtió en una lucha netamente partidista”.

Este debilitamiento ha implicado la pérdida de la fuerza política, representada en la cohesión y la capacidad movilizadora de las comunidades indígenas a lo largo y ancho del país.

Consignas como “recuperar la tierra para recuperarlo todo” que orientaron la lucha por la tierra en los años ochenta, dejaron de ser el motor de las reivindicaciones indígenas en escenarios como el Congreso de la República. Sin fuerza organizativa y política, las posibilidades de que los congresistas indígenas, en principio ajenos a las componendas de la política tradicional y a los acuerdos partidistas, puedan sacar adelante sus iniciativas disminuyen drásticamente.

En términos de balance general es posible identificar los siguientes problemas como constantes que han incidido en el desempeño de los representantes indígenas en el Congreso:

- **El distanciamiento entre los congresistas indígenas, las comunidades y las organizaciones:** La permanencia de los congresistas en Bogotá y su inserción progresiva en la dinámica burocrática del Congreso han significado, en muchos casos, su alejamiento de las comunidades de origen y de las organizaciones indígenas. Las agendas de estas y los congresistas indígenas no suelen coincidir, así como no siempre coinciden las estrategias de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Esto refleja la débil interlocución y el distanciamiento de los congresistas de las prioridades y dinámicas de los procesos organizativos indígenas.
- **La falta de corresponsabilidad de los pueblos indígenas en la gestión legislativa:** El correlato de la situación anteriormente descrita es que las comunidades indígenas, una vez elegido su representante, descargan toda la responsabilidad del éxito y del fracaso de la gestión legislativa en quien detenta la curul. Pocas veces las organizaciones indígenas presentan iniciativas legislativas y propuestas para ser trabajadas por las unidades técnicas legislativas de los congresistas indígenas. El sentido de corresponsabilidad de las comunidades y pueblos indígenas que debe traducirse en control social y actitud propositiva y proactiva, no suele sostenerse en el tiempo. Su respuesta a los pocos resultados obtenidos en la gestión legislativa es el distanciamiento y la delegación pasiva de responsabilidades.
- **La falta de claridad y coherencia de algunos representantes indígenas al Congreso de la República:** Según algunos líderes indígenas, no todos los representantes al Congreso mantienen, durante su permanencia en el Senado o en la Cámara, la misma línea programática y política. En principio quienes obtienen curules por la circunscripción especial indígena son elegidos por su propuesta política la cual ha sido construida con la participación de su movimiento político y de los pueblos a los cuales representa. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo y que se dificulta la concreción de sus iniciativas, algunos congresistas indígenas pierden el norte trazado por sus bases y redefinen, sin mediar consulta, sus prioridades legislativas. Algunos igualmente optan, deliberada o ingenuamente, por el juego de la política tradicional.

Frente a esta situación, la Alianza Social Indígena, ASI, a través de su presidente Marcos Avirama, ha reiterado la importancia de que los senadores y representantes a la Cámara indígenas representen realmente al partido que los avala y a los intereses de los pueblos indígenas. Esto significa dejar de lado los intereses y protagonismos personales y asumir de



forma responsable los retos de la reforma política, la cual enfatiza en la coherencia de los partidos. Para la ASI, esta coherencia debe traducirse en una mayor corresponsabilidad del partido en la gestión legislativa y un mayor acompañamiento al representante indígena ante el Congreso. En términos prácticos, la asamblea de la ASI definió que i) será el movimiento quien elija los integrantes de la Unidad Técnica Legislativa; ii) se conformará un equipo de apoyo que trabajará en las regiones en nombre de su senador; y iii) será el Comité Ejecutivo la instancia encargada del seguimiento a las gestiones en el Congreso de la República.

Principales resultados legislativos

No se puede desconocer que durante más de una década en el Congreso de la República los indígenas han obtenido importantes logros en materia legislativa, particularmente en lo que se refiere al reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas. En efecto, todas y cada una de las medidas que deben implementar los gobiernos al poner en práctica el Convenio 169 de la OIT prevén el respeto al derecho de la autonomía de los pueblos indígenas, es decir el respeto por sus costumbres, tradiciones, instituciones, autoridades, etc.

En el caso colombiano, el artículo 246 de la Constitución Política establece claramente estas obligaciones para el Estado. Congruente con el artículo 330, el Decreto 1088 de 1993 en el artículo 2 señala que las asociaciones de cabildos son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. En consecuencia, las decisiones proferidas por las asociaciones creadas por los cabildos y autoridades tradicionales son decisiones de órganos de derecho público de carácter especial y poseen la misma importancia y entidad que las decisiones adoptadas por un juez de la República o por una autoridad administrativa.

De igual manera, la autonomía administrativa se encuentra consagrada a favor de las autoridades indígenas, en el artículo 14 de la Ley 691 de 2001 (en materia de salud, las autoridades de los pueblos indígenas podrán crear Administradoras de Salud, ARSI). En materia de educación, la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación reconoce el derecho a la etnoeducación y prevé su administración por parte de las autoridades indígenas.

Respecto al Sistema General de Participación, el artículo 82 de la Ley 715 de 2001 establece cierta forma de autonomía administrativa para los resguardos indígenas, mientras no hayan sido constituidos como entidades territoriales indígenas - ETI, siendo beneficiarios de los recursos que transfiere la nación destinados a satisfacer necesidades básicas de salud, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena.

A primera vista y teniendo en cuenta que los resguardos indígenas gozan de la misma prerrogativa que las entidades territoriales, esto es, ejercer autónomamente su gobierno y la administración de los recursos, se podría señalar que los pueblos indígenas, a través de sus autoridades, han ganado la posibilidad de disponer a su libre elección la administración de los recursos así como la inversión de los mismos. Sin embargo, esta autonomía es relativa,

toda vez que de su administración está a cargo del municipio en el que se encuentre ubicado el resguardo indígena, y para su ejecución deben celebrarse al final del año un contrato entre la entidad territorial y las autoridades indígenas, en donde conste el uso que se otorgará a estos recursos el año siguiente. Se supone que una vez aprobada la constitución de las ETI, las autoridades indígenas recibirán y administrarán directamente los recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones.

Asimismo, consecuente con la consagración del Estado colombiano como garante del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, la Constitución Política reconoce las facultades jurisdiccionales que, de tiempo atrás, se ejercen al interior de los pueblos indígenas. Estas facultades jurisdiccionales consisten en que las autoridades indígenas pueden administrar o aplicar justicia al interior de las comunidades, utilizando para ello normas, procedimientos y sanciones que forman parte de la cultura de cada pueblo, de conformidad con sus usos y costumbres, y limitados únicamente por la misma Constitución y las leyes.

Por otro lado, la participación política de los indígenas se ha traducido también en una mayor interlocución con el Estado. A los pueblos indígenas se les ha reconocido el derecho de participar en diferentes instancias nacionales, regionales y locales de toma de decisión. Si bien estos espacios no se han caracterizado por su efectivo funcionamiento, se han constituido en importantes escenarios de discusión, y en ocasión de negociación, entre autoridades gubernamentales y autoridades indígenas, en un ejercicio muy interesante de diálogo intercultural. Sin embargo es necesario reconocer que la falta de unidad del movimiento indígena y el protagonismo político de algunos líderes ha debilitado la capacidad de negociación y presión en estas instancias. Asimismo la falta de voluntad política de las autoridades gubernamentales ha impedido que de estos espacios surjan decisiones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las comunidades y a hacer efectivos los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

Finalmente, y sin pretender abordar un análisis exhaustivo del resurgimiento de la acción colectiva indígena, es posible arriesgarse a establecer una relación de causa-efecto entre el debilitamiento de la participación política electoral –representada tanto en disminución de votos como en pocos resultados concretos de la gestión legislativa– y el renacer de las grandes movilizaciones colectivas de los pueblos indígenas por la defensa de sus derechos al territorio, la autonomía y por el derecho a la vida. La grave situación de derechos humanos por la que atraviesan actualmente la mayoría de los pueblos indígenas en Colombia no está siendo resuelta a través de leyes o de la gestión política en el Congreso. Ante la falta de respuestas por parte del Gobierno nacional, los pueblos nasa y guambiano, por citar este ejemplo ampliamente conocido, han recurrido a las acciones de hecho (taponamiento de vías principales y toma de tierras). Si bien a través de estas acciones no se ha logrado más que la conformación de una mesa de diálogo entre el Gobierno nacional y los indígenas para tratar los temas relacionados con la situación del departamento del Cauca, representan la activación de dispositivos colectivos de exigibilidad de derechos.



Conclusiones

La situación actual de los indígenas en el país indica que a pesar de tener mayor representación en diferentes escenarios públicos e institucionales, las demandas por la efectiva realización de sus derechos no son atendidas.

En términos generales, la historia reciente de los pueblos indígenas que habitan en Colombia está determinada por dos eventos. En primer lugar, el paulatino reconocimiento que la sociedad y el Estado asumen respecto a la condición de éstos como sujetos de derecho en el campo político y cultural y, en segundo lugar, la inserción de la mayoría de las poblaciones indígenas en la guerra con todos los impactos que ello significa, como la sistemática violación de sus derechos, tanto individuales como colectivos. Según el Sistema de Información de Derechos Humanos de la ONIC, entre enero de 1985 y agosto de 2005 se registró un total de 1.641 homicidios, de los cuales aproximadamente 60% se produjeron entre 2000 y 2005. Por su parte el Sistema de Información sobre Pueblos Indígenas del Centro de Cooperación al Indígena, CECOIN, muestra que en un período de treinta años (1974-2004) se han registrado 6,726 violaciones de las cuales 1.869 (27.7%) corresponden a asesinatos contra dirigentes, autoridades indígenas y en general líderes de las comunidades.

Esta realidad impone substanciales restricciones al ejercicio político por parte de los pueblos indígenas y debilita la gobernabilidad y autonomía en sus territorios; también obliga a muchas organizaciones indígenas a priorizar la defensa del derecho a la vida en sus agendas y a aplazar las reivindicaciones (territoriales, económicas, culturales) para hacer efectivas las conquistas legislativas.

Por otro lado, las organizaciones indígenas se ven enfrentadas a la compleja realidad de la participación política en instancias como el Congreso de la República. Como ya se ha mencionado, si bien ésta constituye uno de los principales logros de la lucha del movimiento indígena en el país, la experiencia señala que es necesario revisar los alcances reales de la misma y abordar de manera rigurosa su evaluación.

La comparación de los resultados electorales de los últimos 10 años señala un debilitamiento de la acción política electoral y permite identificar algunos de los problemas que obstaculizan el desempeño de los representantes indígenas al Congreso de la República que ya han sido mencionados. Una reflexión que surge adicionalmente de este análisis es el aparente agotamiento de los liderazgos tradicionales indígenas, es decir de aquellos líderes que han hecho ya una carrera política y que de alguna manera han monopolizado la participación en los puestos de elección popular. La reciente baja votación por ellos en las pasadas elecciones estaría indicando que el electorado indígena y el no indígena que está a favor de la multiculturalidad en instancias como el Congreso de la República no se siente del todo representando por estas figuras públicas y estaría castigando, con una baja votación, su incapacidad de llenar las expectativas del electorado. Esta hipótesis, cuyo análisis debe aún ser profundizado, debería llamar la atención de las organizaciones indígenas y convocar a una reflexión colectiva acerca del tipo de liderazgo que requiere hoy el movimiento indígena.

Por último, en el análisis realizado en este documento se ha demostrado que a pesar de la existencia de importantes dispositivos legales que reconocen y buscan hacer efectivos el derecho a la participación de los pueblos indígenas, ese reconocimiento no logra aún garantizar a los indígenas interactuar en un modelo de democracia realmente incluyente que haga posible la interculturalidad. Es necesario trascender el reconocimiento formal de la multi o pluriculturalidad, entendida como la pluralidad étnico-cultural de la sociedad y del derecho a la diferencia, y transitar hacia la construcción de la interculturalidad, la cual se funda en la necesidad de construir relaciones entre grupos, como también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el propósito de confrontar y transformar las relaciones del poder.

Para Catherine Walsh “la multi o pluriculturalidad oficializada se desarrolla alrededor del establecimiento de derechos, políticas y prácticas institucionales que reflejan la particularidad de las “minorías”, añadiendo estos a los campos existentes. Por eso, el multi o pluriculturalismo oficial es a veces llamado “aditivo”. Al abrir la puerta a la diversidad cultural y su reconocimiento e inclusión, toma un paso necesario e importante. Sin embargo, vale la pena considerar si este reconocimiento e inclusión pretende atacar las asimetrías y promover relaciones equitativas. O, si más bien, sólo añade la particularidad étnica a la matriz existente, sin buscar o promover una mayor transformación. ¿Sería, en cierta medida, una cultura (o culturas) dentro de una cultura más amplia, que se autoidentifica como multiétnica y pluricultural, pero que a la vez sigue incorporando fuertes asimetrías?”⁹.

Bibliografía

- Actualidad Étnica. “Indígenas en el Congreso: Una historia reciente de participación electoral”. En http://www.etniasdecolombia.org/etnias_politica.asp. 2006.
- Autoridades Indígenas de Colombia, AICO. “Reseña histórica del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia. Bogotá”. Mimeo. 2005.
- Cardoso de Oliveira, Roberto. “La politización de la identidad y el movimiento indígena”. En José Alcina (Comp.) *Indianismo e indigenismo en América*. Madrid. Alianza Editorial. 1990.
- García Villegas, Mauricio. *Sociedad de Emergencia: Acción colectiva y violencia en Colombia*. Defensoría del Pueblo, Oficina para la Coordinación de la Atención al Desplazamiento Forzado. Bogotá. 2005.
- Revilla, Marisa. “Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social”. En *Política y Sociedad*, Vol. 42 Num. 2, Madrid. 2005.
- Sánchez Enrique y Arango Raúl. *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2004.
- Walsh, Catherine. “Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico”, en *Boletín ICCI-RIMAI*, año 4, número 36. Instituto Científico de Culturas Indígenas. Quito. 2002.
- Walsh, Catherine. “Las élites de la región le temen al indio por su autonomía”. En *El Comercio*, Quito. 2002.

9. Walsh, 2002:12.