

KAS

Enero de 2017

ISSN 2322-9896

Papers No. 32

Representatividad política de
minorías étnicas (indígenas
y negritudes) en Colombia



Konrad
Adenauer
Stiftung



Universidad
del Cauca

moe
Misión de Observación Electoral



FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER - MISIÓN: DEMOCRACIA

QUIÉNES SOMOS

- Somos una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU, por su sigla en alemán).
- Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y la economía social de mercado.

SOBRE LA KAS EN COLOMBIA

- Desde hace casi 40 años trabajamos en cooperación con instituciones estatales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil del país.
- Fomentamos la democracia, con principios de pluralidad, Estado de Derecho y justicia social.
- Aportamos a la construcción de paz en el país y a fortalecer el respeto a los derechos humanos.
- Promovemos una economía social y ecológica de mercado.

SERIE KAS PAPERS | REFORMA POLÍTICA EN EL POSCONFLICTO

Objetivo

Ofrecer propuestas concretas que faciliten el tránsito hacia una democracia más incluyente, con mayor capacidad de respuesta frente a la corrupción y la relación entre ilegalidad y política.

¿Cómo?

A través del trabajo investigativo de un grupo de expertos, jóvenes estudiantes en las regiones y la puesta en común de los diagnósticos para la construcción colectiva y participativa de propuestas de política pública.

7 documentos

7 mesas de expertos: 4 regionales | 3 en Bogotá

Expertos y jóvenes investigadores

Diagnósticos, líneas de acción y propuestas concretas de política pública y reformas en:



Representatividad de
minorías étnicas

Popayán



Coaliciones de las
organizaciones
políticas

Cali



Conformación de
las organizaciones
políticas

Medellín



Financiación al
funcionamiento de las
organizaciones políticas

Cartagena



Voto preferente,
conformación de listas
y democracia interna

Bogotá



Representatividad
y circunscripciones
territoriales

Bogotá



Estatuto de la
oposición

Bogotá

¿Para quiénes?

- Tomadores de decisión en el Ejecutivo, Legislativo, Judicial.
- Investigadores, profesores, estudiantes.
- Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general.

Contacto:

www.kas.de/kolumbien/es
www.facebook.com/KASColombia



Presentación

La adopción de las reformas políticas y electorales que necesita Colombia para la consolidación de su democracia es todavía una tarea pendiente, no obstante los avances de las últimas reformas constitucionales y legales en el tema. Con el fin de promover la discusión y la elaboración de propuestas de política encaminadas a atender los problemas de la democracia colombiana, la KAS y la MOE decidieron facilitar la elaboración de siete documentos de política pública en temas estratégicos para el país: los derechos de la oposición; la representación de minorías étnicas; las circunscripciones electorales; el voto preferente; la conformación y financiación de organizaciones políticas; y las coaliciones entre ellas.

Cada documento fue elaborado por autores vinculados a destacadas universidades del país –en el Cauca, el Valle del Cauca, Bogotá, Antioquia y Bolívar–, quienes además impulsaron en sus ciudades mesas de diálogo para socializar y discutir las propuestas que aquí se presentan.

Si bien es cierto que los documentos fueron elaborados para aprovechar la ventana de oportunidad que se abría con la firma de los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno nacional, su contenido no depende del desarrollo del proceso de paz porque tanto los diagnósticos como las propuestas buscan promover discusiones más amplias, que permitan enfrentar muchas de las falencias del sistema político y electoral que vienen de tiempo atrás.

Colombia hoy tiene el enorme desafío de fortalecer y profundizar la democracia en aspectos tan importantes como los derechos de la oposición, la representación de las minorías étnicas, el financiamiento de la política, entre otros. Esperamos que estos documentos contribuyan a construir de forma participativa un camino hacia ese fin.

Alejandra Barrios

Directora

Misión de Observación Electoral

Hubert Gehring

Representante

Fundación Konrad Adenauer en Colombia



KASPaper

Editor KAS Paper

Dr. Hubert Gehring

Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial

Margarita Cuervo

Coordinadora de Proyectos - KAS Colombia

www.kas.de/kolumbien/es

Coordinador de proyecto

Javier Revelo Rebolledo - Misión de Observación Electoral

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Ilustración

Javier Muñoz Pérez

Misión de Observación Electoral

Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

www.opcionesgraficas.com

Impreso en Colombia

Enero de 2017

Autores facilitadores

Eduardo Andrés Chilito: Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Docente e investigador del Programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca e investigador de la Fundación Universitaria de Popayán (FUP).

Luis Fernando Calvache: Maestrando en Sociología, Universidad de Brasilia, Brasil. Docente e investigador de la Fundación Universitaria de Popayán (FUP) y de la Universidad del Cauca.

Maricel Cristina Zúñiga: Economista, Universidad del Cauca, Asistente de Investigación.

Yessica Carolina Alvarado: Estudiante de 8º Semestre de Ciencia Política, Universidad del Cauca, Asistente de Investigación.

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación entre la Fundación Konrad Adenauer, KAS y la Misión de Observación Electoral, MOE.

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene este KAS Paper representan la postura del (de los) autor (autores) y no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, ni de la Misión de Observación Electoral, MOE. Este documento es un insumo para la discusión de posibles reformas en temas político-electorales. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares.



Introducción

Este documento propone una reflexión sobre la situación actual de la representatividad política de las minorías étnicas en Colombia, la cual apunta a generar insumos que sean útiles para próximos debates relacionados con reformas político-electoral en el Congreso de la República y en un escenario de posconflicto.

Para tal propósito, en primer lugar, indaga sobre la evolución y definición del marco jurídico en el que se inscribe dicho proceso, enfatizando principalmente en la situación de las circunscripciones especiales en el Congreso de la República; en segundo lugar, y complementando el anterior componente, analiza las implicaciones de la Reforma Política de 2003 en esta instancia representativa; en tercer lugar, presenta un panorama general respecto a la situación de la participación y representación política indígena en América Latina; en cuarto lugar, analiza la incidencia del acuerdo sobre participación política entre el actual Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP frente a la situación política de las minorías étnicas; finalmente, plantea una serie de recomendaciones sobre esta materia a la luz de lo consignado en la mesa de diálogo y controversia adelantada con representantes de estos grupos poblacionales.

1. Marco jurídico representación política de minorías étnicas

En Colombia, el proceso de "apertura democrática" ha permitido que paulatinamente las minorías étnicas hayan adquirido visibilidad, presencia y representación política. La Constitución Política de 1991 fue un gran avance para el reconocimiento y la reivindicación de las mismas, puesto que se pasó de un modelo constitucional caracterizado por la homogeneidad a otro que mantiene el ideal de riqueza étnica y cultural (Blanco, 2005:11).

A partir de ese entonces, la legislación se refiere a estas comunidades desde los principios de pluralidad, diversidad e igualdad, y así se plasma en varios artículos de la nueva Carta Magna. De esta manera, la Constitución, además de promulgar que Colombia es un Estado social de derecho, participativo y pluralista (artículo 1), también establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación (artículo 7). De igual forma, decreta que todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Y agrega que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13).

1.1. Las minorías étnicas en el Congreso de la República

Por otra parte, avanzando en la promoción y el reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas, la Constitución consolida su representación política en circunscripciones especiales, las cuales aseguran la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el Congreso de la República. Cabe mencionar que esta medida no se incluye en las corporaciones públicas regionales y locales.

De esta forma, los pueblos indígenas se han convertido en un referente importante en la construcción de una nación diversa y plural¹. Como resultado de su exitosa participación en la construcción de la Constitución Política, la representación indígena logró consensos que permitieron garantizar derechos tanto a sus propios pueblos como a otros sectores sociales, además de abrir es-

¹ Según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en el país existen 102 pueblos indígenas.



pacios para su participación política en el Congreso de la República. Actualmente, las comunidades indígenas cuentan con tres escaños en el Congreso: una curul en la Cámara de Representantes y dos en el Senado de la República (Constitución Política de Colombia, 1991).

El Senado de la República, según lo establece la Constitución Política en su artículo 171, está conformado por 100 miembros elegidos en la circunscripción nacional y dos adicionales elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas, siendo el único grupo étnico que cuenta con dicha representación. Además, la Constitución estipula que “los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán 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” (artículo 171).

Así mismo, en la conformación de la Cámara de Representantes se determinó la creación de una circunscripción especial, la cual fue establecida por el artículo 176 de la Constitución Política, en donde se dispone su conformación a partir de cuatro curules: dos para comunidades afrodescendientes, una para comunidades indígenas y otra para colombianos residentes en el exterior.

De otro lado, la Ley 649 de 2001, en su propósito de generar mayores condiciones para los candidatos que aspiren a ser elegidos en la circunscripción especial de la Cámara de Representantes, estipula que en lo referente a comunidades indígenas estos “deberán 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 Ministerio del Interior”; por su parte, los candidatos de



las comunidades negras “deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior”.

Como vemos, diversos cambios institucionales en Colombia han permitido progresivamente la inclusión política de estas comunidades; además de la Constitución y su incidencia en el plano nacional, se destacan procesos con repercusión local y regional, como la descentralización política a través de la elección popular de alcaldes y gobernadores, procesos que les han “permitido a los movimientos indígenas convertirse en fuertes contendientes en las elecciones municipales y regionales donde las poblaciones indígenas se encuentran concentradas y bien organizadas” (Van Cott, 2003:48).

2. Implicaciones de la Reforma Política de 2003 en las circunscripciones especiales para minorías étnicas en el Congreso de la República

2.1. Senado de la República

Hasta el año 2002, la circunscripción especial al Senado permitió incentivar la participación del movimiento indígena y de paso movilizar cada vez más electores al



posicionar líderes indígenas para competir con éxito, no solo en la circunscripción especial sino también en la nacional. Prueba de ello es la reelección de Jesús Piñacué al Senado en los comicios de 2002, cuando obtuvo más de 80.000 votos en dicha circunscripción. De esta forma, con el éxito de Piñacué se demostró que la circunscripción indígena había cumplido su objetivo, en la medida que los candidatos indígenas estaban logrando una mayor participación política y competían en igualdad de condiciones con los otros candidatos de la circunscripción nacional. Sin embargo, el éxito de Piñacué fue posible gracias a su coalición con movimientos no indígenas (Basset, 2011:48).

Para 2006, el panorama político tendió a cambiar, el voto a favor de los candidatos indígenas registró un fuerte descenso al obtener un poco más de 80.000 votos, apenas un tercio del total alcanzado en 2002. Según Basset (2011), la ruptura de esta tendencia se encuentra relacionada con la Reforma Política de 2003 que, al promover la lista única por partido y un umbral, dificultó la posibilidad para que el movimiento indígena pudiera obtener una curul en la circunscripción nacional. Este hecho es considerado no solo porque a cualquier partido étnico le resultaba muy difícil presentar una lista propia, sino también porque al optar por una lista de un partido no indígena, entrarían a competir con los nuevos candidatos mediante el mecanismo de voto preferente. De esta manera, la única alternativa para la representación política de los indígenas sería la circunscripción especial. No obstante, Basset (2011) afirma que dicho mecanismo aísla a las comunidades indígenas de las dinámicas políticas nacionales, haciéndoles perder visibilidad y credibilidad social.

Este contexto se encuentra caracterizado por el descenso de votos en su misma circunscripción, determinado por la recuperación del peso electoral de los partidos

políticos en el plano nacional, "lo que atrajo de nuevo la atención de un "electorado independiente" que en situaciones anteriores posiblemente optaba por elegir candidatos indígenas" (Basset, 2011:49).

En ese orden, los candidatos indígenas reúnen cada vez menos votos y los partidos indígenas se ven amenazados de ser sustituidos por partidos tradicionales. Las alianzas con organizaciones políticas no indígenas son resistidas por buena parte de la organización indígena, principalmente por el temor de que el proyecto sea usurpado por políticos tradicionales. Una expresión de esta tendencia es que el voto en blanco ganó por mayoría absoluta en la circunscripción indígena en 2006 (Basset, 2011). Esta dinámica acentuó la división al interior del movimiento indígena entre organizaciones y líderes de los años setenta y que desde principios de los noventa buscan su representación por vía de las elecciones, y aquellos perfiles relacionados con iniciativas, personales o partidarias, no necesariamente articuladas a la causa indígena (Laurent, 2014).

De otro lado, el diseño de la tarjeta electoral para las circunscripciones especiales vuelve el proceso de votación más difícil de entender para los ciudadanos y complicado de manejar para las autoridades. La experiencia de las elecciones legislativas de 2006 es ilustrativa al respecto, la existencia de estas circunscripciones añade una parte B en el tarjetón del Senado, y unas B y C en los de la Cámara (para la circunscripción indígena y la de negritudes). La presencia de estas partes multiplica presuntamente los posibles casos de votos anulados (Basset, 2011).

Las siguientes consideraciones permiten comprender la evolución de esta dinámica en lo que respecta a la circunscripción especial para Senado:

- En 2006, el voto a favor de los candidatos indígenas registró una fuerte caída para ubicarse a poco



más de 80.000 votos, apenas un tercio del total alcanzado en 2002 (aproximadamente 220.000 teniendo en cuenta lo alcanzado en la circunscripción especial y ordinaria) (Basset, 2011).

- En 2010, la votación indígena parece recuperarse un poco para ubicarse cerca de los 100.000 votos (Basset, 2011).
- La votación para Senado de 2014 superó la de las organizaciones y los líderes indígenas alcanzada en todas las elecciones legislativas realizadas desde 1991: en ese año fueron contados 62.825 votos a favor de los candidatos de la circunscripción especial; 42.611 en 1994; 67.482 en 1998; 142.618 en 2002; 96.948 en 2006 (Laurent, 2014).

2.2. Cámara de Representantes

a) Circunscripción indígena

Antes de 2002, los movimientos indígenas no contaban con circunscripciones especiales que garantizaran su participación en la Cámara de Representantes, sin embargo, los partidos indígenas presentaban candidatos que en algunos casos resultaban ganadores en las elecciones; en 1991 de los cinco candidatos que fueron avalados por los partidos Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y Alianza Social Indígena (ASI, hoy conocido como Alianza Social Independiente), fue elegido José Narciso Jamioy (AICO) en Bogotá; y en 1998, de las 14 candidaturas, ASI logró la elección de dos de sus miembros en Guainía y Vaupés (Basset, 2011:53).

Este panorama cambia en 2002: al establecerse una circunscripción especial para el movimiento indígena en la Cámara de Representantes, los candidatos se concentraron en lograr la curul en dicha circunscripción. De este modo, en esa contienda se presentaron ocho

candidaturas, cuyos votos sumados alcanzaron el resultado inédito de 207.317, sin embargo, el resultado fue la obtención de una sola curul. Frente a estos datos, Basset afirma que, a pesar de que se triplicó la votación indígena, la representación alcanzada fue la mitad de 1998. Así, la circunscripción especial significó para el movimiento indígena un “despilfarro de votos” que hubieran podido servir para elegir más candidatos en circunscripciones ordinarias en lugar de resolver la disputa para una curul asegurada (Basset, 2011:54).

En la circunscripción especial queda claro que la Reforma Política de 2003 no proporciona ningún incentivo para la constitución de partidos unificados, ya que esta es uninominal. Las siguientes son algunas de las controversias y dinámicas surgidas en este contexto:

- El caso de 2010 resulta un poco particular. La ASI hizo una alianza con el movimiento de Sergio Fajardo para las elecciones a la Cámara de Representantes, lo que explica la presencia de listas suyas en muchos departamentos y la obtención de una curul en circunscripción ordinaria para Antioquia.
- El Polo Democrático Alternativo volvió a ganar la curul, esta vez fue para Hernando Hernández, quien superó a Orsinia Polanco por pocos votos dentro de la misma lista, mientras que los candidatos de ASI y AICO se ubicaron lejos de estos resultados.
- El ganador de la circunscripción indígena fue el voto en blanco (110.000 votos).
- Por su parte, la circunscripción especial para la Cámara de Representantes sumó un total de 159.523 votos en 2014, contra 103.184 en 2010; 70.019 en 2006 y 207.217 en 2002 (Laurent, 2014).



b) Circunscripción de negritudes

En lo referente a las negritudes, la competencia por la circunscripción especial ha acentuado las divisiones de los activistas "realmente comprometidos" con el movimiento. Al respecto, Marcela Escandón (2013:70), considera que esta fragmentación política responde a la desproporción entre el elevado número de listas y candidatos con las pocas curules que se proveen. En

las elecciones de 2010 para la circunscripción especial de afrodescendientes se presentaron más del doble de listas en relación con las elecciones de 2006, pasando de 28 a 65 organizaciones políticas y de 48 a 168 candidatos disputando solamente dos curules. Esta tendencia también se presenta en el Senado con la circunscripción especial indígena aunque en menor proporción, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Número de partidos y candidatos étnicos en Colombia 2006-2010

Circunscripción	2006		2010		2014	
	Partidos	Candidatos	Partidos	Candidatos	Partidos	Candidatos
Cámara indígena	6	6	3	8	9	16
Cámara afro	28	48	65	168	29	71
Senado indígena	2	4	5	12	14	30

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Colombia, 2016.

Esta circunscripción se dirige a una población más amplia y diversa, con una organización más dividida y con incertidumbres en el momento de definir a quién se tiene que representar. En el caso del Senado, la modalidad de una lista única con voto preferente probablemente no permitiría obtener resultados positivos inmediatos debido a las divisiones y la desorganización actual del movimiento.

En definitiva, las circunscripciones especiales por su misma estructura favorecen el personalismo y la división, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Según lo explica Basset (2011:50), si las listas propuestas por los partidos en la circunscripción especial solo tienen dos candidatos elegibles, queda muy difícil que los dos salgan elegidos en la misma lista, ya que los votos de la lista tendrían que duplicar los de la lista que obtiene el segundo puesto; en ese orden, los dos

candidatos que tienen buenas posibilidades de ganar las elecciones estarían incitados a presentarse en listas distintas.

Por último, Basset (2011) afirma que las circunscripciones especiales acentúan las divisiones al interior de los movimientos de minorías étnicas. No obstante, agrega que estas divisiones, en lo que se refiere al movimiento indígena, no solo responden a la estructura de las circunscripciones sino que también tienen razones ideológicas. En este mismo sentido, señala que la fragmentación en el movimiento afrocolombiano se debe a que no hay un público bien delimitado a representar, por tal razón, mientras que algunas organizaciones afrocolombianas más tradicionales buscan representar a comunidades más específicas como las del Pacífico colombiano, otras prefieren intentar crear una "conciencia étnica" afrocolombiana a nivel nacional.



3. Participación política indígena en América Latina

Este apartado propone una comparación sobre la situación de la participación y representación política indígena en América Latina, y trata de visualizar y reconocer los diferentes mecanismos institucionales adoptados por el resto de países de la región para promover la participación y representación de estos grupos poblacionales en el Congreso. Para ello, retomamos las experiencias de países como Bolivia, Guatemala, México, Panamá, Ecuador, Chile, Perú y Brasil.

En muchos países de América Latina la población indígena tiende a ser significativa, sin embargo, históricamente su participación se vio relegada de los procesos políticos institucionales. Esta realidad ha ido cambiando lentamente desde la segunda mitad del siglo XX con la modernización de los sistemas políticos y electorales de los países y la formación de diferentes movimientos indígenas que reclaman su participación política en los espacios de toma de decisiones (Kass, 2011:15). Actualmente, a pesar de los avances en materia de inclusión política de los pueblos indígenas, estos continúan enfrentando innumerables obstáculos producto de situaciones de discriminación, lo que no les permite lograr una efectiva participación política en los diversos países de la región.

En este contexto, Bolivia es uno de los países con mayor población indígena. Según los censos nacionales y encuestas particulares de 2003, esta se ubica en un 71%. Recientemente, la modernización de sus instituciones, la Constitución y los diversos procesos electorales, han permitido la inclusión progresiva de sectores históricamente excluidos como los pueblos indígenas, aumentando su presencia en los ámbitos parlamentarios. De esta forma, en el año 2009 con la aprobación de la nueva Carta

Constitucional², se crearon siete circunscripciones especiales indígenas "originario campesinas". Frente al nuevo escenario, en las elecciones generales de ese año (2009) en la Cámara de Diputados, donde se incluyeron las siete circunscripciones especiales, fueron elegidos 32 parlamentarios indígenas, de los cuales 27 fueron hombres y cinco mujeres, que representaron el 24,61% de un total de 130 diputados (Cárdenas, 2011:50).

Después de Bolivia, el segundo país de América Latina con mayor población indígena es Guatemala: según el censo de 2002, el pueblo indígena maya corresponde a un 42% de la población total. A pesar de que la Constitución Política de la República protege los grupos étnicos³, en la región aún persisten múltiples formas de exclusión y racismo hacia los pueblos indígenas, lo cual también se manifiesta en el sistema político-electoral que limita y obstaculiza su participación en los espacios políticos tanto a nivel nacional como local. El hecho de no establecer circunscripciones especiales ni contar con ninguna acción afirmativa que garantice la representación indígena en el Congreso de la República u otra corporación pública, permite que estos pueblos continúen estando excluidos de los espacios de participación política y la toma de decisiones, además de que tampoco cuentan con mecanismos que permitan su autonomía política en los territorios que ancestral y legalmente les pertenecen (Aylwin, 2014:288-289).

2 La Constitución Política del Estado de Bolivia también garantizó a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (NPIOC), "su libre determinación, que consiste en su derecho a la autonomía, el autogobierno, su cultura, el reconocimiento de sus instituciones y la consolidación de sus entidades territoriales" (artículo 2). Cabe aclarar que si bien en términos legales existe este respaldo para el desarrollo del sistema de autonomía indígena, también persisten algunos obstáculos que limitan su aplicación, entre ellos se destaca el reducido financiamiento que reciben los gobiernos autónomos, lo que disminuye las posibilidades de los pueblos indígenas de poder ejercer este derecho (Aylwin, 2014:294-295).

3 "Artículo 66. Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos."



En este sentido, es importante considerar el avance en inclusión política que se da con la alianza Frente Amplio (ANN-URNG-Winaq), que postuló como candidata presidencial en 2011 a la líder indígena del partido Winaq, Rigoberta Menchú, además de presentar para las elecciones de diputados al Congreso y alcaldías, candidaturas 81% y 78% indígenas, respectivamente (Soberanis, 2011:229).

México también es uno de los países que cuenta con una significativa población indígena; según el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010), aproximadamente 14,9% de mexicanos se consideran indígenas. Sin embargo, su Constitución Política no establece ninguna disposición que incluya una cuota indígena o circunscripción especial en la composición del Congreso de la Unión, aunque sí existe una reforma constitucional aprobada en abril de 2001 cuyo artículo tercero ordena que "para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política"⁴. De esta manera, entre 2004 y 2005 el Instituto Federal Electoral (IFE) autorizó la delimitación de los 300 distritos electorales federales que componen el Estado de México, incorporando criterios etnolingüísticos, lo que dio origen a 28 "distritos indígenas" cuya población indígena supera el 40% (Burguete, 2010).

Producto de la redistribución electoral, junto con las estrategias de inclusión voluntarias puestas en marcha por los partidos políticos, la representación indígena en el Congreso mexicano pasó de "7 diputados indígenas electos el 2003, a 18 en 2006 y a 16 en 2009. De ellos 7, 17 y 10 legisladores (respectivamente) fueron electos en las circunscripciones uninominales creadas por el Instituto

Federal Electoral (IFE)" (Sonnleitner, 2012). Aunque este panorama muestra mejoras en términos cuantitativos, según Sonnleitner tales resultados no necesariamente garantizan una representación legislativa de calidad para los pueblos indígenas. Al respecto afirma que "si bien se registró un aumento considerable que se relaciona muy probablemente con las reformas realizadas, éstas no permitieron la elección de 28 legisladores indígenas", lo que se explica en parte por el criterio demográfico utilizado para la delimitación de estos distritos, ya que al establecerse como referente que la población indígena fuera de al menos el 40%, se permitió que los distritos no estuvieran conformados mayoritariamente por indígenas (Sonnleitner, 2012:41).

En Panamá, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, el pueblo indígena representa alrededor del 12% de la población del país. Los pueblos indígenas panameños conservan su propia forma de autogobierno territorial reconocida legalmente por el Estado a través de las comarcas, áreas geográficas que son reguladas por leyes especiales en las cuales también se basa el mecanismo de elección de sus autoridades tradicionales. Respecto a la Asamblea Nacional, órgano unicameral que ejerce el poder Legislativo, la reforma constitucional de 2004 establece que se compondrá de 71 diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley, agregando que "a cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma" (artículo 147). Sin embargo, según Castillo (2007:28), esta reforma tendría un efecto negativo para la participación política electoral de los pueblos indígenas, ya que anterior a la reforma, donde habitaban indígenas, independiente de la cantidad de la población, se podía establecer un circuito electoral, y con la nueva reforma las comarcas de los pueblos indígenas tendrían derecho a solo cinco circuitos electorales, dejando a

⁴ Dictamen de Ley Indígena aprobada por el Senado de la República el 28 de abril de 2001.



comarcas como los kunas de Madungandí y Wargandí y a los emberá y wounaan sin la posibilidad de tener sus propios diputados.

Por su parte, en Ecuador no existe un censo determinado que mida la población indígena, aunque se dispone de información respecto a que los pueblos indígenas representan aproximadamente el 7% de la población total⁵. A pesar de que la actual Constitución define al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional (artículo 1), en términos normativos son escasas las disposiciones existentes para garantizar su inclusión, y en la estructura y espacios de poder del Estado “no se establece con claridad el derecho de participación colectiva de los pueblos indígenas, a excepción del derecho a constituir las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) y la administración de justicia indígena” (Cárdenas *et al.*, 2011:199).

En lo referente a los órganos legislativos, su diseño institucional no ha tenido un cambio que permita incluir la participación y representación política de los pueblos indígenas. Si bien en la Asamblea Nacional existe una Comisión Legislativa Especial sobre derechos colectivos que trata temas relacionados con las poblaciones indígenas, a diferencia de Bolivia o Colombia, en donde se tienen representantes indígenas directos en estos organismos, en Ecuador no se efectuaron reformas constitucionales que garanticen su entrada en la esfera política (Cárdenas *et al.*, 2011:200).

En Chile, según los datos registrados por la encuesta CASEN en el año 2009, la población que se autoidentifica como parte del pueblo indígena mapuche corresponde al 6,9% del total de habitantes del país⁶. Si bien el Estado ha dado reconocimiento a los pueblos indígenas y se han

dado avances en la restitución de sus derechos, aún no existen mecanismos que garanticen su representación política. En ese orden, “desde 1990 en adelante, varios proyectos de ley han buscado la creación de escaños reservados en el Congreso Nacional, no obstante, ninguno ha logrado avanzar en su trámite legislativo” (Soto, 2015:4). Entre los proyectos de ley que no han logrado ser aprobados, se encuentra una iniciativa legislativa presentada en el año de 2012 que pretendió “modificar la Constitución Política de la República, estableciendo normas sobre la participación y la representación política de los pueblos indígenas” (Soto, 2015:8).

En Perú se presentan dificultades en la identificación cuantitativa de los pueblos indígenas, sin embargo, según el segundo censo del Instituto INEI, la población indígena amazónica constituye alrededor del 1,21% del total de la población censada en el país⁷. Para la participación política de los pueblos indígenas, el Estado ha buscado incluirlos en los procesos electorales por medio de la adopción de cuotas electorales⁸ para los comicios a nivel regional y municipal, donde la ley establece un 15% reservado para candidatos representantes de la población indígena. No obstante, a pesar de que estas políticas han tenido algunos resultados positivos en los espacios regionales, muchos sectores consideran que las “cuotas indígenas” son solo una formalidad al interior de los partidos políticos (Salmón, 2011:285). Por su parte, en el ámbito nacional, para las elecciones de los miembros del Congreso de la República peruano, no se han reservado escaños especiales destinados para los pueblos indígenas, por lo que han tenido que afiliarse a los partidos existentes o formar nuevos partidos pro-

5 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2010.

6 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

7 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana, 2007.

8 Constitución Política del Perú, artículo 191 (modificado por Ley N° 28607, 2005). La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales.



piamente indígenas. Cabe anotar que a pesar de las barreras existentes, algunos líderes indígenas han logrado ser parte del Congreso, sin embargo, como lo señala Salmón, la representación política indígena en el Congreso frecuentemente es una excepción más que una característica de un Estado que legalmente reconoce su pluralidad étnica y cultural.

Finalmente, en Brasil los indígenas corresponden al 0,47% de la población total del país, según el censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2010. La Constitución Política de 1988 reconoce la diversidad cultural indígena y sus derechos sobre las tierras⁹, pero el

⁹ "Artículo 231. Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas creencias, tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes."

Estado aún tiene una deuda con los pueblos nativos en lo referente a mecanismos que garanticen su participación y representación política en los espacios del poder Legislativo.

En este sentido, tampoco se han considerado sus territorios como "unidades regionales autónomas", donde el pueblo indígena pueda establecer sus propias formas de gobierno y justicia (Verdum, 2009), aunque vale mencionar que se han llevado a cabo algunos procesos de demarcación de las tierras indígenas y así, por ejemplo, para 2011 las tierras indígenas reconocidas por el Estado eran 672 en total, ocupando 110.387.058 hectáreas que representaban el 13% de la superficie de Brasil (Aylwin, 2014:291).



Tabla 2. Participación política indígena en América Latina

País	Población indígena ¹	Mecanismos de representación indígena	Cantidad de escaños
Bolivia	71%	Circunscripciones especiales indígenas (nacional)	7
		Autonomía territorial indígena	No
Guatemala	42%	No	No
México	14,9%	Distritos indígenas	28
Panamá	12%	Autonomía territorial indígena	No
Ecuador	7%	Circunscripciones territoriales indígenas	No
Chile	6,9%	No	No
Perú	1,21%	Cuota electoral (local)	No
Brasil	0,47%	No	No

Fuente: elaboración propia, 2016.

4. Incidencia del acuerdo sobre participación política suscrito entre el Gobierno y las FARC (*contenido, posibles impactos y contradicciones*) sobre el marco jurídico de representación política de las minorías étnicas

Si bien el punto 2 de los acuerdos de La Habana no hace alusión explícita al tema de la representación política de las minorías étnicas en el marco del posconflicto, existen algunos elementos que bien podrían afectar el desarrollo de la participación política de tales minorías asentadas en zonas de conflicto armado. De hecho, llama la atención cómo la presencia histórica de las FARC en territorios indígenas ha generado diversos conflictos que han acarreado victimización de las minorías étnicas.

Así mismo, a pesar de la convergencia histórica y geográfica de las FARC con algunas de las minorías étnicas, ello no ha representado una ausencia de conflicto con estas comunidades. En efecto, la guerrilla ha sostenido una serie de conflictos con el movimiento indígena por el ejercicio de la autoridad en sus territorios, lo que devino en 1986

en la firma de un acuerdo entre la guerrilla y los representantes de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) para garantizar el respeto por estas organizaciones, las cuales, en contraprestación, se comprometieron a no asumir una posición contrainsurgente (Molano, 14 de agosto de 2016).

El punto 2 del *Acuerdo final* de La Habana, que trata sobre participación política, parte de una premisa fundamental, a saber: “la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política” (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016) con el propósito de profundizar, ampliar y cualificar la democracia colombiana a través de la generación de mecanismos para garantizar la participación de actores políticos, particularmente la oposición, bajo la condición del pluralismo político.

En este sentido, el punto 2 hace hincapié en la necesidad de dar vía a la inclusión de nuevos partidos y movimientos políticos en el sistema electoral colombiano, con el fin de reconocer diferentes visiones de país; esto es ofrecer las garantías necesarias para salvaguardar



dicha pluralidad, manifestada en la concurrencia por parte de nuevos partidos y movimientos políticos a elecciones libres y transparentes. De igual forma, las garantías son extensivas a las diferentes organizaciones y movimientos sociales que ejercen el derecho a la oposición política (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2013).

A este respecto, se debe resaltar la diferencia entre la oposición ejercida desde el sistema político y electoral, principalmente por parte de los movimientos y partidos políticos, y aquella que se manifiesta en la inconformidad de sectores de la sociedad civil (organizaciones y movimientos sociales) respecto a políticas gubernamentales en el escenario local, regional y nacional. Luego entonces, la ampliación y profundización de la participación política permite la consolidación de una paz sólida y duradera solo a partir del debate público.

De este modo, resulta una amenaza el hecho de que, en algunas de las zonas donde hacen presencia las FARC, se hayan asentado a su vez, de manera posterior o con anterioridad, minorías étnicas. Algunas de estas poblaciones, ya sea como actores al margen de las confrontaciones o por medio de la adhesión voluntaria u obligatoria, han sido victimizadas.

Por su parte, la percepción de la convivencia entre guerrilla y minorías es diferente desde el punto de vista de las FARC, como lo menciona Pastor Alape, miembro del Secretariado: "los resguardos [...] han sido lo más cercano [a la visión del uso de la tierra de esta guerrilla]. La tierra es un medio de producción colectivo, y en los resguardos encontramos una figura de lo que podría ser el comunismo, el socialismo". Al ser cuestionado sobre la relación de autoridad que establecerían los desmovilizados de las FARC con las comunidades étnicas, Alape asegura que

las FARC no quieren imponer ideas sino que intentarán "construir la paz con las comunidades [...] Todo proyecto de vida lo vamos a hacer de común acuerdo. En esas comunidades, los insurgentes tenemos padres, abuelos, hijos, hermanos. Los guerrilleros seremos excombatientes, y en eso no nos distinguiremos del resto de la comunidad, porque somos parte de ella" (Molano, 14 de agosto de 2016).

El mencionado punto sobre participación política solo puede ser entendido en conexidad con el derecho a la vida, el cual debe ser protegido a través de un Nuevo Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2013). De igual forma, este acápite tiene relación directa con el punto 3 del *Acuerdo final* que hace referencia a las condiciones para el fin de los grupos paramilitares, los cuales representan una clara amenaza al movimiento de transición política de las FARC y los partidos políticos del posconflicto.

"Si bien el punto 2 de los acuerdos de La Habana no hace alusión explícita al tema de la representación política de las minorías étnicas en el marco del posconflicto, existen algunos elementos que bien podrían afectar el desarrollo de la participación política de tales minorías asentadas en zonas de conflicto armado"



De acuerdo al punto 2.1.2.1 el Sistema de Seguridad estará compuesto por cuatro principios, a saber:

- a) Adecuación normativa e institucional, que se refiere a la creación de una instancia nacional adjunta a la Presidencia de la República, que ponga en marcha dicho sistema de seguridad y que se encargue además de su seguimiento y monitoreo, así como de fungir como intermediario entre el Gobierno nacional, las demás instituciones veedoras de los derechos humanos y los partidos y movimientos políticos de oposición. De igual forma, implica la adecuación normativa para una mayor eficacia judicial frente a delitos políticos y lucha contra la impunidad en lo que respecta a violencia política.
- b) Prevención, principio que incluye un sistema de alertas tempranas y la protección de los activistas políticos.
- c) Protección de los activistas políticos del movimiento de transición de las FARC-EP y de aquellos líderes y políticos de oposición.
- d) Evaluación y seguimiento al sistema de seguridad.

Cabe resaltar que dichos mecanismos de protección a los partidos y movimientos políticos son extensivos a los activos y líderes de organizaciones sociales de oposición y defensores de derechos humanos.

Por otra parte, en el Acuerdo se establecen mecanismos para la profundización de la democracia directa, a través del respaldo de organizaciones y movimientos sociales en la toma de decisión y la definición de políticas públicas de carácter local, regional y nacional. Para tal

efecto, el punto 2 establece una mayor difusión de las características y los alcances de dichas organizaciones, con derecho a replicar la información oficial del Gobierno por medio de radios comunitarias y un canal de televisión, ello con el propósito de una mayor pluralidad en el manejo de la información pública. Es importante anotar que debe respetarse el derecho a la protesta social, mediante las garantías necesarias para que los movimientos y organizaciones sociales presenten sus demandas al sistema político.

En el marco del posconflicto, el punto 2 también hace hincapié en la importancia de crear un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual funge como garante de la transición política hacia la paz negociada, con el fin no solo de implementar un cambio continuo en la cultura política del país, sino también de ejercer una veeduría sobre el proceso de reconciliación nacional. En este sentido, también se hace necesario revisar las funciones de los consejos territoriales de planeación, para que exista una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito local, regional y nacional.

Uno de los temas que implica un mayor nivel de reforma tiene que ver con la profundización y ampliación de la democracia colombiana a través de la conformación de nuevos partidos y movimientos políticos. En el caso de las minorías étnicas, el problema radica en establecer qué tipos de estrategias políticas se van a emplear en las antiguas zonas del conflicto armado, con el fin de que se respete la representación política tradicional de estas comunidades, y que no sean usurpadas o superadas por la agenda política del partido político que surja de la desmovilización de las FARC y de partidos afines. Cabe resaltar entonces la necesidad de que las FARC respeten la agenda política de estos grupos.



Por otro lado, la reforma política ha establecido un umbral del 3% como cuota mínima para que los partidos políticos no pierdan su personería jurídica. En los acuerdos se ha manifestado la pertinencia de eliminar el umbral y que los partidos políticos cuenten con una forma diferente de obtener su personería jurídica más allá de este. Según el punto 5, que versa sobre las víctimas del conflicto, se ha establecido la necesidad de reparar a aquellos partidos que, como la UP, han sufrido de manera directa los efectos de la violencia política. Sin duda, en este punto de manera implícita lo que se advierte es la necesidad de una nueva reforma política, dada la contradicción con el marco jurídico actual (Reforma Política de 2003), que además contemple fórmulas de transición de movimientos y organizaciones a partidos políticos, reconociendo que estos existen más allá de la obtención o no de cargos uninominales y plurinominales (Novoa, 2014).

Ahora bien, merece mayor atención el numeral 2.3.6 sobre la "promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono" (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016), donde se menciona la creación de 16 circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP), con el fin de elegir a idéntico número de representantes a la Cámara, de forma temporal y por dos periodos electorales, las cuales contarán con representación de líderes propios del territorio, inscritos por medio de grupos significativos de ciudadanos. De igual forma, en materia de participación, el *Acuerdo Final* garantiza la inclusión de candidatos procedentes de pueblos étnicos en las listas de las CTEP cuando dicha circunscripción coincida con su territorio (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016).

De acuerdo a Novoa, los cambios reseñados representan un punto de inflexión para el sistema político

colombiano que debe concluir en el surgimiento de nuevos actores políticos y sociales, sobre todo en sectores marginados históricamente, como el rural. Daría paso entonces a una clara confrontación entre viejas elites políticas que han dominado la escena clientelar en Colombia y el país nacional representado en sectores sindicales y campesinos, lo que por supuesto no implica que no haya una generación de nuevas luchas y conflictos sociales (Novoa, 2014).

A pesar de la incorporación de aspectos relevantes como el Estatuto de la Oposición y las diferentes instituciones garantes de los procesos electorales, no queda claro el alcance de dichas reformas, teniendo en cuenta que el sistema electoral y de partidos ha sido débil ante la penetración de mafias y actores ilegales. Si bien existen en la actualidad una serie de iniciativas civiles de seguimiento y control en pro de la transparencia de los comicios, las mafias siguen siendo la principal amenaza para que las nuevas fuerzas políticas tengan cabida en los cargos de elección popular. Así mismo, más allá de la conformación de un nuevo sistema de seguridad, vale la pena reflexionar acerca del estado actual de la persecución política contra líderes de la oposición, hasta qué punto están dadas las garantías para el ejercicio político de la oposición y de las minorías étnicas en Colombia; esto constituye una inquietud que el proceso de reforma y la Comisión Especial Electoral deberán prever.

La profundización de la democracia también implica, según el punto 2 del *Acuerdo Final*, la ampliación de los espacios de participación ciudadana por medio del ejercicio del debate público. Los dos pilares fundamentales de toda democracia son sin duda el derecho al sufragio y la libertad de expresión y de opinión. Sin embargo, en Colombia este punto entra en contradicción con la dinámica abstencionista que ha sido marcada tanto



en las elecciones nacionales como regionales, además de la poca pluralidad que existe en términos de medios alternativos de información, condición previa no solo al debate, sino también al conocimiento de las opciones políticas que tienen los votantes.

El acuerdo enfatiza entonces en la necesidad de democratizar los medios de comunicación a través de la ampliación de medios informativos alternativos a los oficiales y una mayor voz a los movimientos sociales de oposición. Aunque indudablemente ello es loable, cabe indagar acerca del alcance real y de su grado de concreción, si se tiene en cuenta que tanto los medios alternativos independientes como aquellos gestados desde el mismo Estado no han tenido mayor acogida en el caso colombiano.

En lo que respecta a los incentivos para una mayor participación electoral, se ha propuesto además una cedula masiva con el fin de aumentar el censo electoral, sobre todo en aquellas zonas afectadas por el conflicto armado. Aquí diversos académicos convergen en que grandes procesos de cambio político implican mayores expectativas por parte del elector acerca de que su voto sea incidente en los resultados finales. Así las cosas, la incorporación de nuevos movimientos y partidos políticos daría pie a una mayor expectativa respecto al grado de incidencia del elector, al tiempo que ampliaría la pluralidad de actores.

Empero, se debe considerar que, como todo proceso de reforma política, de ser llevada a cabo sus efectos únicamente podrían ser advertidos en el largo plazo; esto es, estaríamos asistiendo a una verdadera transición política donde es relevante el cambio en la cultura política, además de los cambios jurídico-políticos, así como la ampliación de nuevas opciones políticas diferentes a las élites y los partidos tradicionales.

En Colombia, el proceso de "apertura democrática" ha permitido que paulatinamente las minorías étnicas hayan adquirido visibilidad, presencia y representación. La Constitución Política de 1991 fue un gran avance para el reconocimiento y la reivindicación de las mismas, puesto que se pasó de un modelo constitucional caracterizado por la homogeneidad a otro que mantiene el ideal de riqueza étnica y cultural. (Blanco 2005:11)

Por último, para la concreción del punto 2 del *Acuerdo Final* se hace necesaria una reforma al sistema electoral y de partidos, no solo en lo que respecta al umbral y la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, sino también en las garantías para la participación de los nuevos actores. Si bien el Estatuto de la Oposición no es un tema nuevo en Colombia, sus alcances se han visto vedados por las fuertes confrontaciones entre grupos armados ilegales, cuando los diferentes actores políticos han quedado en medio de estas.

En el caso de las CTEP surge el interrogante respecto a cuál será el grado de autonomía e independencia que los grupos minoritarios puedan ejercer respecto a los movimientos y partidos políticos que se originen de la transición de las FARC-EP de grupo armado a grupo político. Las CTEP tienen como fin generar una mayor participación electoral en aquellas zonas históricamente afectadas por el conflicto armado. En dichas zonas convergen además no solo los grupos desmovilizados de las FARC-EP, sino también minorías étnicas que han permanecido asentadas incluso antes de la llegada de



los actores armados. En este punto reside el conflicto entre los grupos minoritarios y el partido o movimiento que surja de la transición de las FARC-EP¹⁰.

5. Recomendaciones y sugerencias de la mesa de diálogo y controversia sobre representatividad de las minorías étnicas (Popayán, 22 de julio de 2016)

Henry Caballero (Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC):

“La circunscripción especial se hizo para lograr una representación de los pueblos indígenas en la Congreso de la República, en esta pueden votar todos los ciudadanos en capacidad de hacerlo y no específicamente dichas comunidades, por lo que sus candidatos al llegar al Congreso se sienten comprometidos no solo con el movimiento indígena, lo que conlleva a que estos últimos no se sientan claramente representados”.

“Existen situaciones donde representantes que hacían marketing político para acceder a una curul por la cir-

cunscripción especial eran electos por personas que votaban como un sentimiento de apoyo a lo indígena. Aún sin estos tener una relación orgánica con el movimiento”.

“Ante lo anterior, los senadores y representantes a la Cámara por circunscripciones especiales deberían coordinar y concertar con organizaciones nacionales y regionales, especialmente indígenas, en donde se establezcan fuertes relaciones entre electores y elegidos”.

Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS:

“Es necesaria una reforma política empezando desde nosotros mismos”.

“Nosotros tenemos un proyecto de país, en aras de esto, queremos aportar en su construcción y no indigenizarlo, por esto es importante trabajar de la mano de otras organizaciones, movimientos y actores”.

Nelson Paz Anaya (disidencia del Partido Liberal):

“Es necesario avanzar en la discusión y debate de un nuevo régimen electoral”.

“Es importante entender que tanto el movimiento indígena y afrocolombiano no son “minorías étnicas”. El término “minoría” resulta despectivo; y no son minorías puesto han sido capaces de liderar grandes movilizaciones. La

¹⁰ Respecto a este punto, se aclara que un día antes de la presentación del Acuerdo Final por parte del Gobierno colombiano y las FARC-EP, se logró incluir el llamado “Capítulo étnico”, el cual fue cual promovido por la Comisión Étnica para la Paz y Defensa de los Derechos Territoriales, conformada por diversas organizaciones sociales de las comunidades negras e indígenas. En lo que atañe al tema de participación política, se acordó lo siguiente: “Se garantiza la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen en la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa. Se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz – CTEP, cuando su circunscripción coincida con sus territorios”.



potenciación y el refuerzo de la participación política se encuentra en función de un nuevo régimen electoral”.

Marco Julio Chirimuscay (Alianza Social Independiente, ASI):

“Los procesos de reforma política se pueden manifestar a la luz de mesas regionales propicias para atender las necesidades y demandas más apremiantes de nuestras comunidades”.

“En este momento nos preocupa la mezcla que existe entre las organizaciones sociales y las organizaciones político-electorales”.

“Las organizaciones hemos sido fuertes mientras no nos hayamos matriculado con un partido político”.

“Nosotros los indígenas somos una fuerza en tanto grupo social, sin embargo, en el campo político-electoral padecemos de un direccionamiento claro debido a la diversidad de intereses”.

“Es importante diseñar estrategias para que las propuestas y voces de la gente sean tenidas en cuenta y se vean representadas por las circunscripciones especiales en el Congreso de la República”.

Víctor Collazos (Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano, FUNDECIMA):

“Debemos generar espacios más amplios que propicien una mayor comunicación y al respecto, necesitamos

mayor pedagogía encaminada a fortalecer la gobernabilidad departamental y local”.

“La gran pregunta es ¿cómo hacemos para sentirnos realmente representados por las circunscripciones especiales?”.

“Queremos políticas diferentes que potencien procesos democráticos diferentes y fortalezcan una construcción participativa”.

“Las circunscripciones especiales, al representar elementos étnicos propios y específicos de ciertas comunidades, deben constituirse en puntos de referencia en la legislación y generar reformas electorales bajo estas condiciones”.

6. Recomendaciones y sugerencias

Una vez conocidas las principales consideraciones sobre la evolución de la representatividad política de las minorías étnicas en Colombia, se procede a enumerar una serie de recomendaciones y sugerencias sobre esta materia para el futuro planteamiento de reformas político-electorales o cambios institucionales. De otro lado, es pertinente aclarar que esta propuesta se inscribe advirtiendo la emergencia de un escenario de posconflicto producto de las negaciones establecidas entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. En ese orden, los cambios que se proponen apuntan a reformar los actuales procedimientos y mecanismos de las circunscripciones especiales, con el propósito de hacer efectiva la representatividad política de estos grupos poblacionales.



6.1. Legislación vigente

La Constitución Política de 1991 consagra en sus artículos 1º y 7º los principios fundamentales al pluralismo y al reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. En ese sentido, para hacerlos efectivos en términos político-electorales, establece en sus artículos 171 y 176 todo lo relacionado con la participación y representatividad de las comunidades indígenas y negras en el Poder Legislativo mediante la figura de las circunscripciones especiales. De esta manera, se establece una curul en la Cámara de Representantes y dos curules en el Senado para miembros de las comunidades indígenas, mientras que en el caso de las comunidades negras se les reconocen dos curules en la Cámara de Representantes.

6.2. Propuesta de reforma

I. Circunscripción Nacional Especial por Comunidades Indígenas en Senado

Marco legal

Artículo 000. El Senado de la República estará integrado por 000 miembros elegidos en Circunscripción Nacional. Habrá un número adicional de dos (2) senadores elegidos en Circunscripción Nacional Especial por Comunidades Indígenas.

Artículo 000. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán 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 del Interior. De igual forma, los partidos o movimientos que se postulen en

esta instancia deberán contar con el aval de una organización indígena de índole regional o nacional, la cual debe ser presentada ante el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional Electoral, aduciendo trayectoria política y trabajo social en sus territorios o comunidades.

Artículo 000. Las dos curules serán asignadas a los dos candidatos indígenas más votados de la lista presentada por partido indígena, sin perjuicio de obtener más curules para la lista aun superando el umbral u obteniendo un número elevado de votos.

II. Distritos Especiales Étnicos en Cámara de Representantes

Marco legal

Artículo 000. La Cámara de Representantes se elegirá en Circunscripciones Territoriales, Distritos Étnicos Especiales y una Circunscripción Internacional para colombianos residentes en el exterior (...). La ley podrá establecer Distritos Especiales Étnicos para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas. Mediante estos distritos se elegirán ocho (8) representantes pertenecientes a regiones en donde la población de las comunidades indígenas y negras es mayoritaria, esto en razón del criterio de auto-reconocimiento.

Artículo 000. Cada región que conforma los Distritos Especiales Étnicos elige un (1) representante; en este caso, se han definido cuatro (4) regiones para comunidades indígenas y cuatro (4) para comunidades negras. Respecto a las comunidades indígenas, las regiones definidas son las siguientes: 1) Región La Guajira y Norte del Cesar; 2) Región Centro y Nororiente del Cauca; 3) Región del Occidente de Caldas y Risaralda; 4) Región Orinoquía y Amazonía. En cuanto a las comunidades



negras, se han definido las siguientes regiones: 1) Sur del Valle del Cauca y Norte del Cauca; 2) Región Pacífico nariñense; 3) Región municipios de Cali y de Buenaventura; 3) Región Departamento del Chocó; 4) Región municipio de Cartagena.

Artículo 000. Cada curul será asignada al candidato con mayor votación de la lista que obtenga el mayor número de votos. En este caso el umbral no es tenido en cuenta.

a) Distritos Especiales Étnicos para Comunidades Indígenas en Cámara de Representantes

Marco Legal

Artículo 000. Los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes por este distrito deberán 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 Ministerio del Interior.

Artículo 000. Los partidos o movimientos que se postulan en esta instancia deberán contar con el aval de una organización indígena de índole regional o nacional, la cual debe ser presentada ante el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional Electoral, aduciendo trayectoria política y trabajo social en sus territorios o comunidades

b) Distritos Especiales Étnicos para Comunidades Negras en Cámara de Representantes

Marco Legal

Artículo 000. Quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras para ser elegidos a la Cámara de Representantes por este distrito, deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

Artículo 000. Los partidos o movimientos que se postulan en esta instancia deberán contar con el aval de una organización afrocolombiana de índole regional o nacional, la cual debe ser presentada ante el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional Electoral, aduciendo trayectoria política y trabajo social en sus territorios o comunidades

“Queremos políticas diferentes
que potencien procesos
demoráticos diferentes y
fortalezcan una construcción
participativa” (Víctor Collazos,
FUNDECIMA)



Referencias bibliográficas



- Aylwin, J. (2014). Los derechos de los pueblos indígenas en América latina: avances jurídicos y brechas de implementación. En *Derechos humanos de los grupos vulnerables. Manual*. Red de Derechos Humanos y Educación Superior. Disponible en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19792/derechoshumanos_beltrao_2014_manual.pdf.
- Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿unas instituciones obsoletas? *Análisis Político*, 72, 43-59.
- Blanco Blanco, J. (2005). Colombia multicultural: Historia del derecho a la inclusión. *Diálogo de Saberes*, 22. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad Libre, Facultad de Derecho, Bogotá.
- Burguete, A. (2010). La representación política indígena en Chiapas: brechas en la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ponencia presentada en el coloquio *Participación Indígena en los Procesos de Independencia y Revolución Mexicana*, 22 de octubre de 2010, en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
- Cárdenas, V., Fernando, A., Jouannet, A., Padilla, G., Maldonado, L., Jijón, V., Soberanis, C., Reyes, F., Ospina, J. y Salmón, E. (2011). *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Castillo, D. (2007). La participación política de los pueblos indígenas en Panamá: una visión desde adentro. En *Estudios sobre participación política indígena*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José. Disponible en: <http://www.bivica.org/upload/indigenas-participacion.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia. *Ley 649 de 2001, por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia*. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4157>.
- Congreso de la República de Colombia. *Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/Ley%201475%20de%202011.pdf>.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.
- Constitución Política de la República de Guatemala*. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf.
- Constitución Política de la República de Panamá*. Disponible en: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/panama/pan_constpol_04_spaorof.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Disponible en: <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>.
- Constitución Política del Perú*. Disponible en: <http://www.upch.edu.pe/facien/images/arch/normas/constitucion.pdf>.
- Dictamen de Ley Indígena aprobada por el Senado de la República el 28 de abril de 2001. Disponible en: <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/ley.htm>.



- Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN.* (2009). Disponible en: http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/casen_indigena_2009.pdf.
- Escandón Vega, M. (2013). La identificación étnica como bandera del ejercicio político en Colombia. ¿Incluir para que nada cambie? *Revista Perspectiva*, 31. Dossier- Gobernabilidad Democrática. Disponible en: <http://perspectivaold.revistaperspectiva.com/analisis/la-identificacion-etnica-como-bandera-del-ejercicio-politico-en-colombia-incluir-para-que-nada-cambie>.
- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (2013). *Segundo informe conjunto de la mesa de conversaciones de paz entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), "participación política"*. Recuperado de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/2do-informe-conjunto-punto-no-2-de-la-agendamesa-de-conversaciones>.
- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI. (2007). *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. (2010). Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>.
- Laurent, V. (2014). Elecciones 2014 y movilización política indígena: apuestas, ajustes y ¿(re) consolidación?. En F. Barrero y M. Batlle (Comp.), *Elecciones en Colombia 2014. ¿Representaciones fragmentadas?* (pp. 169-205). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Molano, A. (14 de agosto de 2016). Las Farc y la cuestión étnica. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/farc-y-cuestion-etnica-articulo-649149>.
- Novoa, A. (2014). *El punto dos de la agenda de La Habana y el cambio político*, pp. 1-5.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). La comunidad indígena está presente en el Congreso de la República. *Revista Nuestra Huella Digital*, 78 (VI). Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/La-comunidad-indigena-esta.html>.
- Sonnleitner, W. (2012). *La representación legislativa de los indígenas en México: de la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. D.F.
- Soto, X. (2015). Representación política de pueblos indígenas en Chile: Propuesta para la creación de escaños reservados. *Observatorio Político Electoral- Universidad Diego Portales, Policy Paper*. Disponible en: http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/12/Representaci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-Pueblos-Indigenas-en-Chile_XimenaSoto.pdf.
- Van Cott, D. (2003). Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica. *Análisis Político*, 48. Bogotá, Colombia, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Verdum, (2009). *Pueblos Indígenas en Brasil: el desafío de la autonomía*. Programa de las Américas. Un nuevo mundo de acción y comunicación para el cambio social. Disponible en: <http://www.cipamericas.org/es/archives/1774>.



Participación sesión de debate y discusión Representatividad de minorías étnicas

NOMBRE	ORGANIZACIÓN
ALDO CRUZ	EN RED PODEMOS
ELIZABETH AGREDO	EN RED PODEMOS
MARCO TULLIO CHIRIMUSCAY	ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE
OMAR CERÓN	CUT- CAUCA
ORLANDO PIÑACUE	MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA
ANGELUS RUANO	MARCHA PATRIOTICA
DIANA MARTÍNEZ	MARCHA PATRIOTICA
SANDRAN LAME	ASOCIACIÓN CAMPESINA Y AMBIENTAL DE PLAYA RICA, ASCAP
JOSE MUELAS	POLO DEMOCRÁTICO
JAIDIVER OJEDA	CONGRESO DE LOS PUEBLOS
MARILU QUINTERO	ABOGADA POLO DEMOCRÁTICA
CARLOS BENITEZ	APOYO TECNICO
HERMEDIS GUTIÉRREZ	MAPP/OEA
MARCOS CUETIA	MAIS CAUCA
HENRY CABALLERO	CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA
CARLOS ARTURO R.	FESPP
NEILA RUÍZ	CONGRESO PUBLICO
FABIÁN MOLINA	COMITÉ DE APOYO
VÍCTOR COLLAZ	COMITÉ DE INTEGRACIÓN DEL MACIZO COLOMBIANO
DIEGO JARAMILLO	PROFESOR
ENAR ZEMANATE	CONCEJAL MAIS, MUNICIPIO BOLIVAR
REINALDO HOYOS	EL NUEVO LIBERAL
VÍCTOR GALVIS	CSSP CAUCA
ELMER GUEVARA	COMITÉ OPERATIVO EN PAZ, CAUCA
EDGAR MAGUILLO	TRIUNFEMOS POR LA PAZ
MORITZ TENTHO	BD
JOSÉ MAYA	FUNDACION MILLENIUM
NELSON PAZ	PERIODISTA
MARCELA ROSERO	PUPSUC MARCHA
FELIX BANCUED	PROCESO DE COMUNIDADES NEGRAS
PATRICIA PINZÓN	CONGRESO DE LOS PUEBLOS
JONATHAN CENTENO	MARCHA PATRIOTICA
JAVIER ORTEGA	UNION PATRIOTICA
JORGE ENRIQUE CALAMBOS	ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE
LUÍS MACE	ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE
JULIANA RODRÍGUEZ	RUTA PACIFICA MUJERES
LUCIO MURILLO	SUNMCO
ANDRES CHILITO	UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FERNANDO CALVACHE	UNIVERSIDAD DEL CAUCA
CRISTINA ZUÑIGA	UNIVERSIDAD DEL CAUCA
CAROLINA ALVARADO	UNIVERSIDAD DEL CAUCA
YULER GALLEGO	PERSONERÍA SILVIA

