Peritaje 16
Caso arhuacos
Conflicto de autoridad entre los arhuacos
2023

Doctora
Natalia Ángel Cabo
Magistrada Corte Constitucional
Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2023

Referencia: Expediente T-8.237.218.
Conflicto de autoridad entre los arhuacos.

Quiero agradecer la solicitud de presentar respuestas a las preguntas solicitadas a fin de contribuir a construir entendimiento y una salida edificante a las diferencias que se presentan entre miembros del pueblo arhuaco que, divididos, buscan una salida sobre quién debe ser su autoridad.

Respondo una a una las preguntas que me han sido formuladas. Debo dejar constancia que en mi afán de prepararme de la mejor manera acudí al sociólogo Carlos Ariel Ruiz, por sus valiosos conocimientos, y respondí la llamada que me hiciera el abogado Guillermo Padilla del Ministerio de Cultura quien viene investigando la situación.

- ¿Cómo inciden las actuaciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, que tiene a su cargo el registro de inscripción de los cabildos gobernadores, en la posibilidad de que los pueblos indígenas adelanten gestiones de autogobierno, ejerzan la justicia propia, controlen el territorio y organicen la vida social y política, de acuerdo con sus principios identitarios y sus propias tradiciones?

La obligatoriedad de informar al Ministerio para que registre el resultado de la elección de autoridades que, además del cumplimento de ciertas y diferenciadas funciones dentro de un pueblo o comunidad, deben interactuar en particulares situaciones externas a su ámbito territorial social y cultural. La certificación emitida por parte de la institución competente genera seguridad sobre la legitimidad de quién representa autoridad.

El registro de comunidades indígenas y de autoridades que hace el Ministerio del Interior, surgió a partir de una duda institucionalizada en cuanto a si determinado grupo de personas que se auto reconocen como indígenas, se dicen indígenas, poseen los elementos que permitan considerarlos y tratarlos como una *comunidad* o pueblo en los términos que han establecido las normas, la jurisprudencia y la misma costumbre de los pueblos indígenas.

Los estudios etnológicos que hace el Ministerio del Interior, el registro que se suele generar a partir de los resultados, y la posterior certificación, tienen como antecedente el Decreto 2164 de 1995, que habilitaba al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, a solicitarle al Ministerio del Interior un estudio etnológico.

A partir de la Constitución del 91 se amplían las solicitudes por parte de grupos humanos con conciencia de una identidad étnica diferenciada para ser registrados, porque de esta manera obtienen reconocimiento formal como sujetos colectivos de derecho y así pueden ejercer las funciones que el Estado les reconoce o asigna, como la administración de justicia propia, la contratación directa de bienes y servicios, o la titulación de tierras.

El registro tiene, por lo tanto, un valor procedimental o de trámite, en la medida que otorga un estatus jurídico, habilita y certifica ante el resto de la institucionalidad la existencia de unas funciones y competencias específicas de las autoridades y comunidades indígenas; y, si bien por sus efectos comporta formas de reconocimiento a la autoproclamación de la existencia de un pueblo o comunidad o de una autoridad reconocida socialmente según usos y costumbres, normas y procedimientos, el Ministerio del Interior se cuida de proporcionar propiamente pues entiende que este es un asunto que corresponde a la autonomía y dinámicas sociales de los pueblos indígenas, (su proclamación) y que de llegar a hacerlo incurriría en una conducta inadecuada, es decir, ni otorga ni niega identidades.

El registro que hace el Ministerio del Interior incorpora a los grupos étnicos a las posibilidades de una ciudadanía intercultural, pues comporta reconocimiento institucional y les otorga estatus y personería jurídica, haciéndolos susceptibles de participación en múltiples sentidos.

El registro supone procesos administrativos, en el que el Estado debe verificar, contrastar y emitir un concepto de admisibilidad o no, de existencia o no, que también implica sus propios riesgos, como los sesgos subjetivos o la posible incidencia de algunos tipos de presión entre otros.

En algunas ocasiones, grupos que están interesados en obtener el registro se valen de políticos para que inciden en la realización del estudio etnológico, en la inscripción y certificación denotando con ello una tendencia a la politización.

También, los conflictos internos por tener los cargos de representación son trasladados al Ministerio del Interior, decisión que termina distorsionando el papel de los servidores públicos al intervenir en los asuntos internos para resolver este tipo de polémicas. Se puede caer en pérdida de identidad del servidor público al identificarse con una de las partes lo que vuelve frágil el carácter de la función.

- Cuando existe un conflicto interno de tipo político-eleccionario, ¿cómo se puede garantizar que la función de registro de autoridades tradicionales antes mencionada respete el principio de autonomía de los pueblos indígenas, sin que se cree una barrera de acceso y goce efectivo de derechos humanos por parte de los miembros de dichas comunidades? En el marco del ejercicio de esa función, ¿cómo se puede implementar el principio de acción sin daño?

En principio, cuando se evidencia un conflicto, el proceder más responsable es que el Ministerio del Interior se inhiba de hacer el registro de una de las partes, y, a cambio, active mecanismos adecuados de resolución de las diferencias (que es una función del Ministerio) que, en especial impliquen motivación para adoptar la capacidad propia de administrar justicia internamente, autónomamente, sin embargo, se suelen dar dos situaciones:

- Sectores minoritarios indígenas que se resisten a los procesos y ejercicios internos de sus comunidades, y crean de forma ilegítima desorden con la pretensión de que el gobierno rotule el caso como conflicto interno, y se inhiba de proceder, por ejemplo, con el registro de quienes legítimamente fueron elegidos autoridad indígena, obteniendo de esta manera un escenario que les resulta favorable.
- Intervenciones indebidas de funcionarios públicos, en la autonomía de las comunidades indígenas que, sin verificar los hechos, proceden a registrar sin conocimiento cauteloso de la situación o registran a quienes gozan de algún tipo de simpatía o beneficio, independientemente de la veracidad de los hechos.

En primera instancia, se requiere que el Ministerio del Interior, ojalá con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, haga un ejercicio de verificación y valoración para establecer si en efecto existe un conflicto, o si se trata de otro hecho, para lo cual se requiere algún tipo de protocolo o directriz que evite el exceso de subjetividad al respecto.

Eventualmente, el registro podría proceder si se establece, previo concepto de verificación, que hay, por ejemplo, un intento de instrumentalizar al gobierno con el fin de subvertir determinados ordenamientos legítimos de sus comunidades, y podría inhibirse de hacerlo, también previo concepto de verificación, si auténticamente existe un conflicto, en el que una minoría dada la forma de gobierno y autoridad que viene actuando legítimamente pero que consideran debe cambiar, por ejemplo. En algunos casos las autoridades se mantienen por largos periodos y justifican esa permanencia con base en la tradición. Un mamo de X pueblo, viene soñando que debe seguir siendo autoridad acumulando un poder de decisión que los comunitarios consideran ha desfavorecido a una parte de los comunitarios y que por ello debe cambiar.

El magistrado Carlos Gaviria establece en relación con las manifestaciones del debido proceso que la «tradición no puede ser entendida como las prácticas y los procedimientos que se hacen de la misma forma en que lo hacían los antepasados, toda vez que el derecho de las comunidades indígenas, como cualquier sistema jurídico puede ser dinámico». (T-523 de 1997).

Ahora bien, dado que el no registro genera vacíos en el ejercicio de la autoridad, de la justicia y en la ejecución de recursos entre otros, se recomienda según pueblos, acudir a distintas instancias internas ya existentes, para tratar la situación y que se adopte una fórmula temporal que evite tales afectaciones y de paso «des empodere» a las partes confrontadas. También organizar consultas en asambleas internas con representantes que garanticen igualdad de condiciones o procesos eleccionarios extraordinarios con garantías y garantías para las partes, también podrían ser alternativas posibles.

- En consonancia con lo precisado por la Corte Constitucional en la sentencia T-973 de 2009[7] —y otros pronunciamientos que preceden a esa providencia en relación con procesos eleccionarios en los que un pueblo indígena se encuentra inmerso en un conflicto interno—, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior debe abstenerse de tomar partido por uno de los grupos en conflicto y realizar un proceso de consulta interna con el pueblo indígena «para asegurar que el registro de la autoridad tradicional que le compete a la Dirección de Etnias sea el resultado de una decisión consultada a toda la comunidad»

  a. ¿Qué opinión le merece esa regla de cara a los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos?
  b. ¿Qué viabilidad tendría una consulta de ese tipo en un caso como el analizado?
  c. ¿Estaría un procedimiento de ese estilo en condición de ofrecer una mejor salida a la situación que enfrenta un pueblo indígena como el arhuaco que sea menos penosa, evite o mitigue daños y perjuicios sobre los derechos e intereses de la población que compone la comunidad y guarde una mayor correspondencia con los fines colectivos y los instrumentos utilizados para conseguirlos?
  d. ¿Cuáles podrían ser las consecuencias de la interinidad mientras se llega a un acuerdo sobre la solución del conflicto intra-étnico en la posibilidad de adelantar gestiones de autogobierno, ejercer justicia propia, controlar el territorio, garantizar el goce de los derechos fundamentales al interior de la comunidad y organizar la vida social y política de acuerdo con los principios identitarios y las propias tradiciones del pueblo indígena respectivo? En atención a esas consecuencias, ¿debería restringirse en el tiempo esa interinidad? En caso de que así sea, ¿qué principios o reglas deberían aplicarse para limitar su duración?
  e. Con miras al registro de autoridades tradicionales, ¿existe algún órgano permanente (como, por ejemplo, la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena - COCOIN) al que se le pueda atribuir una función consultiva en casos en los que se presenten conflictos políticos y eleccionarios internos?

La respuesta es compleja. Por un lado, abstenerse de registrar es un acto delicado, que requiere ser reforzado con una justificación y con la aplicación de procedimientos como la verificación porque tiene consecuencias problemáticas para las comunidades; pero por otro, registrar, podría agudizar las contradicciones.

Es recomendable al Ministerio del Interior que refuerce principios y procedimientos expresos en un protocolo para la certificación y registro de autoridades, ya que no existe. Se deben incluir las formalidades de estudio para abordar el registro cuando hay disputas internas por acceder a estos cargos a fin de abordar decisiones que garanticen menos posibilidades de error.

Finalmente, en medio de una división del pueblo arhuaco, de las dimensiones que tiene, dado el tiempo transcurrido y los distintos encuentros con apoyo del Ministerio del Interior, sin una solución, considero que la instancia para llegar a decidir quién debe ser su autoridad es el conjunto de todos los mamos. Las razones de esta recomendación refuerzan la autonomía que los indígenas reclaman y que de manera coherente la jurisprudencia de la Corte Constitucional refuerza; pero también son culturales:

- En los procesos de socialización se ha trasmitido el conocimiento en todos los arhuacos de la figura respetable de los mamos como autoridades que poseen una formación especial para hacer cumplir los mandatos de la Ley de Origen.

- Son reconocidos como guías expertos en dar consejos.

- Tienen la misión de velar por el orden social, cultural y político, entendido este como la defensa de su condición de pueblo distinto, frente a las amenazas internas (caso de los pentecostales) o externas (caso de los capuchinos, proyectos de desarrollo, paramilitarismo, guerrilla) que vulneren su integridad.

La diferenciación que los líderes en confrontación hacen entre lo tradicional y lo administrativo es, a nuestro juicio, artificial, porque se acude a ella para quitarles a los mamos la posibilidad de abordar el asunto conforme a sus premisas. Además, que contradice el argumento constante que los arhuacos emplean ante el gobierno y las empresas según el cual todo debe ser consultado ante la naturaleza a través de sus mamos, porque al final lo civil está al servicio de lo espiritual.

La labor del Estado debería ser rodear a los mamos del pueblo arhuaco de todas las garantías necesarias para que se reúnan, libres de la constricción que puedan ejercer los líderes implicados en el caso, para que durante el tiempo que sea necesario haga todas las revisiones, las consultas, y adopten una decisión que, igualmente debe ser acompañada de garantías.

Existen experiencias similares donde el derecho a la autonomía primó y bajo este principio es muy posible que el pueblo arhuaco encuentre solución a una situación que no ha debido salir de su pueblo.

Finalmente, el registro es un acto administrativo frente al que proceden todos los recursos directos o judiciales de revisión, ya establecidos por la ley.

Este concepto se realizó de buena fe y puede ser ampliado o justificado.

Esther Sánchez Botero
Antropóloga Universidad de los Andes
PhD Facultad de derecho Universidad de Ámsterdam