



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

Cuadernos de Paz

Nº 6



Elementos para la actuación defensorial
en el marco de los conflictos con un
componente étnico

Elementos para la actuación defensorial en el marco de los conflictos con un
componente étnico

Carlos Alfonso Negret Mosquera
Defensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón
Vicedefensor del Pueblo

Juan Manuel Quiñones
Secretario General

Sergio Roldán Zuluaga
Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Pedro Santiago Posada Arango
Defensor Delegado para los Indígenas y las Minorías Étnicas

Carlos Ariel Ruiz Sánchez
Autor

Bogotá D.C., mayo 2018

PRESENTACIÓN

El tema de esta cartilla son los conflictos de, con y entre los grupos étnicos del país, y las alternativas de gestión institucional de los mismos.

La persistencia de una importante diversidad étnica en el país, cuyo reconocimiento, respeto y protección tienen rango constitucional, suele esconder una realidad que a nuestro juicio es propia de la diversidad misma: el conflicto y, más exactamente, el conflicto interétnico, intraétnico e intercultural, con unos contenidos y alcances que, por un lado, desafían la representación algo esencializada que el país bajo la tutela de académicos y funcionarios se ha hecho, por ejemplo, de los indígenas y los afrodescendientes; y, por el otro, ponen en cuestión las políticas de reconocimiento y de respeto de las autonomías.

Prácticamente desde que se tienen noticias de los grupos y comunidades étnicas, incluso desde antes de la Conquista, se han tenido reportes de guerras, acuerdos políticos, intrigas y procesos de aniquilación y/o asimilación entre sí. Así pues, las relaciones inter e intraétnicas no necesariamente han sido relaciones armónicas y solidarias como en algunos momentos han sido representadas, también han sido relaciones complejas o tensas cuyo rastreo no ha sido suficientemente hecho ni por los historiadores ni por los antropólogos pese a que, como es de suponerse, sus contenidos y dinámicas muy seguramente han estado en función del contexto global en que se han desenvuelto.

¿Por qué pelean entre sí o con otros grupos las comunidades étnicas actualmente en Colombia?, ¿Qué perspectiva teórica resulta más adecuada para comprender los conflictos intra e inter étnicas e interculturales?, ¿Qué vasos comunicantes observa este tipo de conflictos con conflictos sociales mayores?, ¿Cuáles son las realidades en disputa?, ¿Qué función debe cumplir el Estado frente a este tipo de conflictos?

Antes de intentar una respuesta a estos y otros interrogantes creemos necesario partir de una perogrullada y de una hipótesis general de trabajo. La perogrullada se resume en el supuesto que el conflicto es constitutivo no solo de las relaciones sociales en general sino de la diversidad misma, y que entre más intensa y amplia sea (la diversidad) más conflictivo tiende a ser el sistema. La hipótesis es que los contenidos de los conflictos al interior y entre comunidades étnicas se nutren de las actuales formas que los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes de reproducir y afirmar su diversidad étnico-cultural en el país.

Efectivamente, por alguna razón, probablemente asociada a la singularidad de los procesos étnico-culturales contemporáneos y a la asignación de recursos y atribuciones a las autoridades y comunidades étnicas hecha en el marco de la Constitución de 1991, los conflictos o discrepancias al interior y entre comunidades indígenas y negras del país se han intensificado o, cuando menos, se han hecho más notorios, al punto de requerir algún tipo de respuesta institucional en parte, porque una o todas las partes involucradas así lo demandan, en parte porque en ocasiones trascienden social y geográficamente hasta convertirse en auténticos problemas de orden público, y en parte también porque aparentemente exceden la capacidad comunitaria, organizativa y cultural de regulación autónoma, o porque hay niveles de padecimiento y de daño o autodaño.

Si bien varios de tales conflictos tienen una historia relativamente larga, su irrupción no solo evidencia una reconfiguración de los intereses, motivaciones y actores involucrados, sino -y eso es quizá lo más preocupante- la pérdida o abandono de la capacidad autónoma de tramitación de los mismos por las comunidades, las autoridades y las organizaciones étnicas, como acabamos de señalarlo.

Así mismo, es importante considerar que los conflictos contemporáneos de, con o entre los grupos étnicos han sido escalados, politizados y desnaturalizados por la intervención de actores externos vinculados al conflicto armado, que introducen nuevos criterios de diferenciación, sistemas de lealtades, mecanismos violentos de manejo de las diferencias, etc, llevando la problemática a unas dimensiones que escapan a las posibilidades de una solución autónoma.

Así mismo, en las fronteras más fuertemente afectadas por el conflicto armado y la inseguridad, las comunidades étnicas se ven expuestas a presiones que, a veces, fracturan los vínculos comunitarios y los consensos básicos, con el consecuente surgimiento de discrepancias internas, con ello no solo se erosiona la unidad de las comunidades, sino también la misma convivencia intercultural. No obstante los grupos étnicos suelen tener la capacidad necesaria para tramitar sus propios conflictos. Los dictámenes de sus culturas, la memoria de sus mayores, el sentido de lo colectivo, la ascendencia de sus líderes, operan con un poder cauterizador francamente admirable.

En ese comportamiento pendular la realización de la paz como un derecho esencial cobra sentido, dado que hay suficientes motivos para creer, por un lado, que el capital relacional de los grupos étnicos ha sido afectado; y, por el otro lado, que la construcción de la paz pasa también por restarle a los conflictos intraétnicos, interétnicos e interculturales el efecto corrosivo que ocasionalmente alcanzan.

Al analizar este contexto, desde la Defensoría del Pueblo se tiene la percepción que los grupos étnicos atraviesan por un proceso de transiciones, cambios y retos que, de momento, se expresan a través de los conflictos ya anotados. Este fenómeno se ha hecho notorio en el incremento del número de solicitudes hechas por las comunidades o sectores de ellas al gobierno nacional y entidades como la Defensoría del Pueblo, para que actúen bien sea mediante las funciones administrativas que ordinariamente cumplen; mediante jornadas de capacitación; la convocatoria a otras entidades del Estado que de una u otra manera inciden en la generación de los problemas o de las soluciones; la expedición de directrices institucionales claras en torno a temas litigiosos; o la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Es cierto que los conflictos son inherentes a las relaciones humanas y que los pueblos étnicos no solo tienen una profunda tradición en esta materia, sino que culturalmente han desarrollado y conservado variadas concepciones y mecanismos para su manejo. En eso también se expresa la diversidad étnica y cultural del país.

Algunos se constituyen en auténticos ejemplos para la sociedad nacional por sus filosofías, concepciones del ser humano y por su eficacia en la corrección de comportamientos indeseables o superación inteligente de pleitos. Otros en cambio suelen poner en crisis el mandato de reconocer, proteger y respetar la diversidad étnica por resultar contrarios a

la Constitución, las leyes y los Derechos Humanos, como es el caso de prácticas de venganza, castigos físicos, guerras interclaniles, abusos del poder y otros.

Esta cartilla está concebida entonces para apoyar la labor de los funcionarios públicos, incluidos los de la Defensoría del Pueblo, para que brinden un apoyo idóneo a casos de conflictos de, entre y con comunidades étnicas; y para tal efecto se ha dividido en dos grandes partes, la primera (preguntas del 1 al 5) aporta elementos de carácter conceptual y la segunda (preguntas 6 al 12) desarrolla cuestiones de tipo procedimental y metodológico.

1. ¿Qué se entiende por grupo étnico?

Son muchas las definiciones que hay sobre lo que es un grupo étnico, sin embargo para los fines de esta cartilla resulta pertinente citar la elaborada por Rodolfo Stavenhagen:

“En pocas palabras, un grupo étnico o una etnia es una colectividad que se identifica a sí misma y que es identificada por los demás conforme a criterios étnicos, es decir, en función de ciertos elementos comunes tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad o la raza, o una combinación de estos elementos, y que comparte un sentimiento común de identidad con otros miembros del grupo” (Stavenhagen, 2001).

Los debates teóricos sobre la etnicidad o las identidades étnicas en general se pueden clasificar en tres corrientes (Castillo, 2006): primordialistas, circunstancialistas y constructivistas.

- Los primordialistas asumen que la identidad étnica es una suerte de construcción natural que emerge históricamente entre los sujetos a fuerza de una convivencia prolongada, generando vínculos casi que espirituales, con un fuerte contenido emocional y simbólico, que se autonomiza y se sobrepone a la voluntad de las personas haciéndolos sentir parte de un colectivo que tiene la fuerza de inhibir impulsos egoístas y determinar aspectos sustanciales de las biografías y las preferencias existenciales.
- Los circunstancialistas consideran que las identidades étnicas son producto de las circunstancias y de juegos relacionales, que tienden a cambiar según sean las exigencias y los contenidos de los entornos en los que se encuentren los grupos humanos. Bajo esquemas de oposición, critican que los grupos étnicos, más que fijarse a dictámenes primordiales, reinterpretan la historia y, en la medida de lo posible, hacen reasignaciones de forma y de contenido para seguir existiendo.
- Los constructivistas buscan conciliar ambas perspectivas. Rescatan el factor dinámico y cambiante que exigen las circunstancias y lo complementan con la importancia simbólica que suelen adquirir en los procesos identitarios, factores como la tierra y el idioma.

Stavenhagen (1992) sostiene que las identidades y las relaciones étnicas dependen en gran medida del contexto estructural, de manera que sus contenidos y dinámicas deben ser comprendidas como respuestas políticas y culturales a los términos que en particular pongan los Estados. Si los términos son democráticos más oportunidad van a tener los procesos étnicos de canalizar sus intereses y recoger lealtades étnicas.

Stanley (1989) sugiere que las identidades étnicas son colectivas, producto de la autoadscripción o autoafirmación, son conscientes y susceptibles de verbalización, que substancializan o naturalizan varios rasgos (como el color de la piel, el territorio, la religión, el idioma) y los adhiere como si se trataran de una posesión innata o un legado mítico o histórico. Menciona que en general la etnicidad está constituida por dos procesos que se imbrican: A. seudiferenciación (pseudo-specation) cada una se asume como entidades sociales diferenciadas; y B. su carácter dinámico, de fronteras flexibles y hasta con sentido pragmático.

Volviendo a Stavenhagen, para él en la constitución de las etnias intervienen factores internos y externos pero en complejos de interrelación, razón por la cual en el marco de los Estados modernos algunos grupos redefinen su posición emergiendo nuevas denominaciones, como lo anotamos más arriba. También intervienen factores objetivos (como la cultura material, el territorio, el idioma, prácticas culturales) y subjetivos (como el autoreconocimiento, susceptibilidades emocionales), y ambos pueden ser cambiantes. En unos casos pueden pesar más unos que otros, o incluso cambiar parcialmente de contenido, por lo que las etnias se pueden situar en un eje de mayor o menor “etnización” con categorías como “reetnización”, “desetnización”, etcétera.

Entonces las etnias son grupos culturales basados en estructuras sociales (Stavehagen, 1992).

En idéntico sentido F. Barth (1976) critica las definiciones por mucho tiempo predominantes de grupo étnico porque se han centrado en el inventario de contenidos y rasgos exclusivos, presuponen el aislamiento y el no relacionamiento, presumen que responden indefectiblemente a factores ecológicos o adaptativos, y dan la idea que todas las etnias están aisladas y que cada una contiene una cultura que la define.

Por el contrario, siendo formas de organización social la mirada debe ser hacia los criterios de autoadscripción de cada grupo y los criterios de adscripción que operan en otros grupos para con ellos y con los que interactúan.

Los rasgos definitorios dejan de ser los que de manera “objetiva” asigne un observador, sino los que los mismos actores consideren significativos. Su continuidad depende de la conservación de un límite o de la distintividad, así los contenidos varíen.

Contrastan estas perspectivas con los enfoques interiorizados por las administraciones coloniales y republicanas, que han esperado y promovido que las identidades étnicas se encuentren fijas en contenidos culturales, históricos, narrativos y territoriales exclusivas y evidentes para cada grupo, negando y hasta pretendiendo quitar las características difusas, variables y transculturales que pese a todo conservan.

Sin embargo, las reglas de juego de los Estados modernos vistas de esta manera han tenido sus efectos, como lo hemos anotado con la transformación de los sistemas político-organizativos tradicionales, producto de la necesidad de tener un nombre con el que existir ante las instituciones.

2. ¿Cuál es la diversidad étnica y cultural del país?

La diversidad étnica y cultural de Colombia está exclusivamente referida a grupos étnicos (indígenas, afrodescendientes y gitanos), a diferencia de otros países que incluyen a otros segmentos producto de procesos migratorios. Según las cifras del último censo (2005), alrededor del 14% de la población colombiana tiene una adscripción étnica definida: 3,4% indígenas (1.392.623 personas), 10,6% afrodescendientes (4.311.757 personas) y 0,01% gitanos (4.858 personas). Cifras que deben verse en perspectiva porque en los censos anteriores los resultados son radicalmente distintos.

Doce años atrás (1993) el conteo de la población afro solo llegó a un poco más de 500 mil personas y la población indígena estuvo en una cifra ligeramente superior, mientras que de la población gitana no aparece dato alguno. En cambio, en el censo de 2005 las cifras crecieron de forma significativa, la de afros se multiplicó por 8 y la de indígenas por 2.

Este hecho no es modo alguno atribuible a un fenómeno demográfico (natalidad, mortalidad, migración), sino a una conjunción de tres factores principales:

- A. Cambios en los criterios metodológicos de los levantamientos censales, que por primera vez y en atención a los parámetros del Convenio 169-89 de la OIT incorporaron el criterio del autoreconocimiento, en vez de criterios raza, idioma y territorio que resultaron en esta última ocasión complementarios.
- B. Exacerbación de procesos sociales identitarios que al calor de la nueva Constitución Política de 1991 y la carta de derechos especiales reservados para los grupos étnicos, comenzaron a invertir la carga negativa y estigmatizante que implicaba asumirse negro, indígena o gitano, y dignificaron la adscripción étnica.
- C. Revitalización de proyectos colectivos que reclamaron para sí la pertenencia a etnias indígenas consideradas hasta ese entonces extintas, forzando una ampliación de la diversidad étnica reconocida al punto que de 87 pueblos oficialmente reconocidos en pocos años ha pasado a 102, y tiende a incrementarse.

Concomitante a este fenómeno ha ido la frontera territorial étnica que en la actualidad representa a un poco más del 32% del territorio nacional, es decir, que de cada 100 hectáreas (hás) hás del territorio colombiano 32 corresponden a porciones de tierra tituladas colectivamente a indígenas bajo la figura de resguardos (30,5 millones de hás equivalentes al 27 %) y a territorios colectivos de comunidades negras (un poco menos de 6 millones equivalentes al 5%).

La definición jurídica de estas dos figuras reza que tienen una función social y ambiental, además que son inembargables, imprescriptibles y no enajenables, lo que las sustrae de la lógica del mercado y de la propiedad privada.

Sin embargo estos datos agregados no pueden prestarse a lecturas simplistas como que las minorías étnicas son las mayores concentradoras de tierra, primero, porque según el Ministerio de Agricultura el 70% de los resguardos indígenas y el 71 % de los territorios colectivos de comunidades negras se encuentran en zonas de reserva forestal; y, segundo cerca del 85% de los primeros se encuentran en las regiones de Orinoquía y Amazonía, y más del 90% de los segundos en la región del Chocó Biogeográfico. Regiones que se caracterizan por su vocación forestal, baja productividad y por contener ecosistemas de alta fragilidad que los hace susceptibles de protección, como en buena parte lo son.

En otras regiones como los andes, los valles interandinos, las zonas de piedemonte y zonas costaneras bajas, que tienen mayor potencial productivo, la disponibilidad de tierra es menor por el valor que obviamente tiene el suelo y la disputa legal y no legal por hacerse a su control entre diversos sectores sociales, incluidos los grupos étnicos.

3. ¿Qué se entiende por conflictos étnicos?

Es necesario precisar rápidamente qué son los conflictos étnicos, y para ello tomaremos una definición de Stavenhagen que a nuestro juicio da buena cuenta del debate planteado en el asunto.

“Se puede definir un conflicto étnico como la confrontación social y política prolongada entre contendientes que se definen a sí mismos y a los demás en términos étnicos; es decir, cuando algunos criterios como la nacionalidad, la religión, la raza, el idioma y otras formas de identidad cultural se utilizan para distinguir a los contrincantes.” (Stavenhagen, 2001).

Pero como el mismo autor lo señala existen conflictos de diferente naturaleza que tienen una connotación étnica por algunas motivaciones, bien por los actores en confrontación implicados, por los fines perseguidos, etcétera, de suerte que quizá resulte más conveniente hablar de la dimensión étnica de los conflictos o de conflictos con dimensión étnica.

“El término de “conflicto étnico” abarca hoy en día una amplia gama de situaciones. De hecho, puede sostenerse que el conflicto étnico en sí no existe. Lo que sí existe son conflictos sociales, políticos y económicos entre grupos de personas que se identifican mutuamente según criterios étnicos: color, raza, religión, idioma, origen nacional. A menudo, dichas características étnicas pueden ocultar otras características distintivas, tales como intereses de clase y poder político, las cuales, cuando se analizan, pueden resultar ser los elementos más importantes del conflicto. Sin embargo, cuando se utilizan las diferencias étnicas de manera consciente o inconsciente para distinguir a los adversarios en una situación de conflicto determinada -en particular cuando se han convertido en poderosos símbolos de movilización, como suele ocurrir-, la etnicidad se convierte efectivamente en un factor determinado de la naturaleza y la dinámica del conflicto” (Stavenhagen, 1991).

Para hacernos a una idea más clara de la trascendencia contemporánea de esta realidad es prudente mirar lo que sucede con los conflictos armados en el mundo. Según el informe de la Escola de Cultura de Pau Alerta 2015, el año 2014 hubo 36 conflictos armados, la mayoría en África (13) y Asia (12), seguidos por Oriente Medio (6), Europa (4) y América (1), y afirma:

“También un gran número de casos en 2014 tuvieron entre sus principales motivaciones de fondo la lucha por aspiraciones identitarias o por demandas de autodeterminación y/o autogobierno, presentes en más de la mitad de los conflictos armados en 2014 (21 de los 36 casos).” (Escola de Cultura de Pau, 2015).

Es más, la actual lucha de Europa Occidental y los Estados Unidos contra el llamado terrorismo internacional representado por grupos extremistas, también tiene una clara dimensión étnica en la medida que se ven comprometidos pueblos e identidades específicas, fronteras territoriales sobre las cuales se tejen historicidades, sentidos profundos de arraigo y discursos religiosos que se funden con reclamaciones étnicas precisas.

En cuanto a los factores que más activan o configuran los conflictos étnicos, los autores tienden a coincidir en la confluencia de varias circunstancias, que dependiendo del caso unas pesan más que las otras. Básicamente son:

- La herencia colonial, incluidos agrupamientos poblacionales forzados, el favorecimiento histórico de algunos grupos en detrimento de otros, la invención de nuevas identidades, la descolonización y las disputas sobrevivientes por ajustar las cargas en el marco de sistemas nacionales que no se corresponden con las fronteras preexistentes, ni con las formas tradicionales de organización (Tambiah, 1989; Stavenhagen, 2001).
- La pretensión de los Estados de negar algunas o todas las diferencias culturales y la implementación de mecanismos en ocasiones violentos de asimilación, persecución, satanización de expresiones culturales distintas a las oficiales.
- La politización de la etnicidad y la etnización de la política en la medida que las identidades son instrumentalizadas como argumento para movilizar a las poblaciones, legitimar a los gobiernos o desprestigiarlos, especialmente en regiones que como África han resentido con fuerza la herencia colonial (Timbiah, 1989).
- La generalización del modelo estatal de Bienestar, en particular la retórica de los derechos humanos y las políticas redistributivas, que terminan por favorecer la configuración de intereses de grupo, diversas formas de reconocimiento y el trámite de demandas sociales heterogéneas (Tambiah, 1989).
- La fuerte correspondencia que suele haber entre algunas identidades étnicas y las desigualdades económicas (Stavenhagen, 2001).
- La fragilidad de las instituciones llamadas a prevenir y a tender los conflictos étnicos cuando surgen y, más bien, tendencia a desintegrarse cuando éstos emergen (Stavenhagen, 2001).

Tampoco se puede descartar la incidencia de elementos psicológicos, culturales propiamente dichos, o históricos que en más de una ocasión extienden las motivaciones de la conflictividad a orígenes míticos o religiosos, radicalizándolos o fundamentalizándolos, haciéndolos prácticamente insuperables por vías dialogadas precisamente porque los inscribe en unas temporalidades y emotividades insondables.

También es relevante la persistencia de códigos culturales tradicionales en la resolución de los conflictos étnicos, como las guerras claniles, las prácticas de venganza, el chamanismo y otras formas similares, etcétera.

En todo caso los conflictos étnicos suelen expresarse de diferente manera y con distintos propósitos: por el acceso y control del Estado, la secesión respecto a estados constituidos, la obtención de reconocimiento y trato igualitario, el acceso a recursos escasos como la tierra y el medio ambiente, la consecución de mayores niveles de autonomía, etcétera.

4. ¿Qué tipo de conflictos con una dimensión étnica ha identificado la Defensoría del Pueblo?

Una revisión cualitativa de los casos permite hablar de varias tipologías de conflictos.

Según las causas más relevantes:

- I. Tradicionales, es decir, que sus motivaciones y formas de manejo son los que culturalmente las comunidades han tenido, asociados a prácticas médicas o mágicas, relaciones de parentesco, etc.
- II. Internos por hacerse a los cargos de gobierno y representación de las comunidades, caracterizados por la ausencia de normas y procedimientos internos que reglen los procesos de elección y nombramiento de autoridades y representantes, la simultaneidad de dos o más procesos, la reinterpretación a veces caprichosa de las normas y procedimientos acostumbrados, el cuestionamiento de conductas de líderes y autoridades, etc.
- III. Internos por la superposición y coexistencia no reglada de diferentes figuras de autoridad, que coyunturalmente entran en tensión ante oportunidades de diferente naturaleza.
- IV. Internos por aparentes excesos de la autoridad y sus facultades legales o por disidencia y desafío a la misma por parte de algunos sectores.
- V. Internos en torno a los criterios de adscripción y pertenencia a las comunidades indígenas, propios de aquellas comunidades y pueblos relativamente nuevos, surgidos en el marco de los procesos denominados de reindigenización de las décadas de los 70, 80 y 90 del siglo XX. En estos casos la pertenencia a la comunidad y aun la misma identidad son reclamadas entre quienes se consideran fundadores, “indígenas propios”, y los “adoptados” o las personas que a juicio de los contradictores no son indígenas y que sin embargo se reclaman como tales para acceder a las prerrogativas que son exclusivas de los indígenas, como la exoneración del servicio militar, facilidades de acceso a universidades, servicios subsidiados de salud, entre otros, modificando de paso los procesos eleccionarios al cambiar la correlación interna de fuerzas implicadas en la elección de autoridades y representantes.
- VI. Internos generados por la expectativa de hacerse al control u orientación de los proyectos agenciados con recursos del Sistema General de Participaciones y otros.
- VII. Internos generados por adscripciones políticas distintas de unos sectores respecto a otros.
- VIII. Con otras comunidades, incluidas comunidades no étnicas, por el acceso y aprovechamiento de recursos naturales como el agua, los bosques (madera, caza, pesca), los minerales.
- IX. Con otras comunidades, incluidas comunidades no étnicas, por asuntos de tierra y territorio, caracterizados por alegatos en torno a la definición de linderos,

control y acceso a recursos naturales, separación y/o adhesión de familias y veredas, coexistencia de diferentes formas de derecho y posesión de la tierra, etc.

- X. Internos y con otras comunidades, incluidas comunidades no étnicas, producto de procesos traumáticos de cambio cultural, particularmente de pueblos que por razones ajenas a su voluntad se han visto forzados a renunciar a sus prácticas tradicionales de movilidad periódica (llamado por algunos nomadismo), caza, pesca, recolección y asumir las inclemencias de la sedentarización y el hacinamiento.
- XI. Entre comunidades locales y empresas encargadas de realizar proyectos en los territorios étnicos o áreas vecinas, bien porque denuncian por vías de hecho la supuesta vulneración del derecho a la Consulta Previa, o que sean incluidas en programas y proyectos, o que su presencia genera impactos no atendidos.
- XII. Con el Estado por la no satisfacción de demandas sociales en torno a bienes, derechos y servicios.
- XIII. Por el cumplimiento jurídico, fallos judiciales emitidos para dirimir cuestiones internas como problemas de representatividad, los cuales se pueden jurídicamente cumplir pero socialmente no son aceptados.

Según un componente motivacional y contextual se puede hablar de conflictos:

- I. De intereses.
- II. De valores.
- III. Producto de procesos de cambio y transición social y cultural.
- IV. Producto de ejercicios (por exceso o por defecto) de las facultades y atribuciones de las autoridades étnicas.
- V. Socioambientales en regiones objeto de claras políticas de desarrollo.
- VI. Tradicionales, para los cuales han existido dispositivos culturales y sociales de regulación cada vez menos efectivos por el influjo de la Modernidad. Obviamente el tratamiento depende de cada caso.

Según el ámbito de las relaciones implicado:

- I. Intraétnicos. Se refieren a las disputas que se dan entre familias, comunidades, organizaciones sociales que pertenecen al mismo grupo étnico y, por lo mismo, se presume que compartan referentes comunes relativos a la cultura, la tradición, el origen, etc.
- II. Interétnicos o entre comunidades de distinta identidad étnica (comunidades indígenas de diferentes pueblos, comunidades indígenas-comunidades negras).

- III. Interculturales, es decir, entre comunidades étnicas y comunidades o grupos NO étnicos (campesino, colonos, sectores urbanos, empresas).

Estos conflictos no son fenómenos escindidos de la realidad nacional, aunque evidentemente comportan una especificidad producto de la historia particular de cada comunidad y de los siempre renovados propósitos de autoafirmación identitaria.

5. ¿Cuáles son las causas más frecuentes de los conflictos intraétnicos, interétnicos e interculturales?

A nuestra manera de ver en este fenómeno confluyen diferentes causas, que naturalmente deben ser sopesadas dependiendo de cada caso, tales como:

- Debilitamiento de las estructuras tradicionales de gobierno y autoridad, y de los mecanismos acostumbrados de regulación.
- Emergencia de situaciones nuevas para las cuales no ha habido ni tradición, ni capacidad de manejo autónomo y cultural.
- Reconocimiento y/o asignación de nuevas funciones y competencias, con efectos públicos y legales, que distraen a las autoridades étnicas de sus roles tradicionales y concomitantemente las exponen e incorporan a sistemas de relaciones afectadas por intereses políticos, económicos o de otro tipo, transformando las fuentes mismas de su legitimidad.
- Transformación o, si se quiere, desnaturalización de las relaciones sociales y de los conflictos internos, por la internalización o articulación con estructuras locales de poder ajenas, como los partidos políticos, los grupos armados, organizaciones religiosas, que en todo caso exacerban intereses e inducen nuevos criterios de diferenciación interna.
- Desbordamiento de las tensiones internas y con otros sectores sociales, al punto de afectar la convivencia, derechos fundamentales como la Vida e Integridad y, en algunas ocasiones, convertirse en graves problemas de orden público.
- Involucramiento de sectores externos en sus asuntos, que de por sí no se acogen a lo previsto para los asuntos indígenas y por lo mismo requieren que el Estado de algún modo actúe.
- Las múltiples formas de presión que sufren las comunidades étnicas en razón a su localización geográfica, importancia política local y manejo de recursos públicos. La gente y sus recursos son objeto de disputa en virtud a que de su control y aprovechamiento suele depender el posicionamiento de intereses tan disímiles como los de los empresarios, los grupos armados irregulares, la delincuencia organizada, los actores políticos regionales, etc. Más exactamente lo que se ha generado es una sobreexposición o reposicionamiento ante actores indígenas y no indígenas.

- Las formas de organización de las comunidades étnicas que el Estado y sus representantes inducen a fin de facilitar la interacción con las comunidades

6. ¿Qué elementos se deben tener en cuenta para la atención institucional de los conflictos de, entre y con grupos étnicos?

A diferencia de los conflictos tradicionales, que se han desarrollado de acuerdo a pautas y procedimientos culturalmente reglados o aceptados por las partes, o simplemente impuestos por el grupo más poderoso, los conflictos étnicos que se dan en el contexto de un Estado moderno plantean la probabilidad de una intervención institucional, entre otras razones porque los métodos empleados por tradicionales que sean pueden controvertir predicados básicos de las normas nacionales, o porque las partes acuden a las oficinas de gobierno en la búsqueda de alguna solución. Es decir, que la atención institucional de los conflictos surge como una necesidad.

Sobre este asunto no advertimos mayores desarrollos específicos. Atrapados en cierto inmovilismo identificamos tres grandes modalidades convencionales de gestión:

- A. Los métodos alternativos de solución de conflictos, empleados para la descongestión de despachos judiciales y apropiados por muchos sectores como alternativas de empoderamiento social y profundización del pluralismo jurídico;
- B. La judicialización convencional, entendida como el empleo de recursos jurídicos y de instancias nacionales para que los casos sean resueltos conforme derecho;
- C. El reconocimiento y garantía de una autonomía jurisdiccional de los grupos étnicos para que de acuerdo a sus normas y procedimientos sus propias autoridades resuelvan los conflictos, a condición de no exceder algunos límites normalmente referidos a los Derechos Humanos.

De otro lado, en Colombia la Constitución Política de 1991 reconoce en el artículo 246 la Jurisdicción Especial Indígena, figura mediante la cual las prácticas indígenas de justicia entran a hacer parte del sistema judicial nacional y las autoridades étnicas son para muchos efectos asimilados a jueces públicos, además que sus decisiones pueden hacer tránsito a cosa juzgada y ser susceptible de revisión por otras instancias judiciales encargadas de amparar derechos fundamentales.

Es una jurisdicción facultativa, es decir, que puede ser ejercida o no a discreción, y en caso de hacerse las autoridades indígenas deben observar límites que la Corte Constitucional ha precisado en torno al núcleo duro o intangible de los derechos humanos (derecho a la vida, prohibición de la esclavitud y la tortura, derecho al debido proceso), que si bien tienden a ser categóricos o absolutos son susceptibles de alguna relativización dependiendo de la singularidad de cada caso, el grado de preservación cultural, el sentido cultural profundo comprometido y otras reglas jurisprudenciales de interpretación y ponderación.

Las comunidades negras no tienen una jurisdicción especial, pero sus consejos comunitarios pueden resolver conflictos internos en calidad de mediadores y facilitadores. De hecho lo hacen prevalidos de su creatividad y de sus propias tradiciones.

A pesar de lo emblemática que resultan las formas propias de resolución de conflictos, un número creciente de conflictos de, entre y con grupos étnicos no son tramitados ante su propia jurisdicción y tradición, y las partes o una de ella prefieren desatar auténticas confrontaciones directas y/o acudir a la institucionalidad en búsqueda de alguna solución, a pesar de corresponder teóricamente a sus competencias jurisdiccionales propias; lo que ha obligado a dotarse de un arsenal mínimo de criterios y procedimientos para darles alguna respuesta.

Los métodos dialógicos convencionales son coherentes con los denominados conflictos de intereses, pero pierden eficacia cuando emergen consideraciones culturales y fundamentalismos etnohistóricos, es decir, cuando son conflictos de valores.

7. ¿Cuáles deben ser los criterios y procedimientos que el Estado debe adoptar para la gestión de tales conflictos?

La atención institucional de los conflictos intra e interétnicos es una labor incierta y potencialmente puede asimilarse a intentos de apagar el fuego con gasolina. Su complejidad radica en observancia de derechos implicados, particularmente los derechos de autonomía y autogobierno; la trascendencia de las motivaciones y de las narrativas empleadas por los actores a dimensiones culturales e históricas a las que acuden para procurarse cuotas adicionales de legitimidad presente; la intervención de agentes extraños.

No obstante la experiencia del caso colombiano puede ayudar a profundizar sobre cuál debe ser la debida diligencia del Estado ante los conflictos étnicos que se dan en su territorio. Los dilemas se configuran entre qué puede corresponder a la autonomía de las comunidades, cuáles deben ser las prácticas tradicionales de manejo de las discrepancias que se pueden tolerar y cuáles no, y cuál debe ser el proceder ante aquellas que resulten abiertamente contrarias a los Derechos Humanos.

Creemos que la alternativa no se puede generar en respuesta a dos posiciones extremas: relativismo versus unanimismo. Muchos de los conflictos reportados no se pueden resolver en derecho, ni los métodos alternativos de solución de conflictos acostumbrados han sido suficientemente ajustados para esta gama de situaciones, por lo que se requiere de diseños casuísticos que combinen la búsqueda de la autonomía étnica, la validación de prácticas tradicionales, la concienciación de la impertinencia de algunas costumbres, la animación para que en consecuencia se operen cambios internos por la vía de la deliberación y la capacidad de replantear sus ordenamientos internos, la inhibición de terceros interesados y la determinación institucional de apoyar la superación de crisis estructurales.

No es posible una gestión estatal de los conflictos étnicos sin la pretensión de acomodar la diferencia en los límites jurídicos y filosóficos del Estado nación. Lo novedoso y consecuente sería que se hiciera siempre en la perspectiva de reforzar la autonomía, reducir los daños que se suelen generar, garantizar la cohesión y la orientación del cambio, porque ciertamente muchos conflictos también expresan demandas frustradas de cambio y su superación implica el advenimiento de nuevos órdenes.

Nos basaremos en la experiencia de la Defensoría del Pueblo y utilizaremos un lenguaje prescriptivo, que resulta útil para quienes asuman la práctica de gestionar esta dimensión de la diversidad étnica y cultural.

Ante todo hay que decir que la labor del Estado como mediador, facilitador o garante difiere sustancialmente de lo que podría ser la labor de un tercero (ONG, personal civil, organización social), que válidamente invocaría el principio de neutralidad como prueba de confiabilidad, porque inevitablemente debe acogerse a una serie de normas y principios ya consagrados respecto a la diversidad y los derechos, que lo inhiben para actuar como un árbitro imparcial plenamente autorizado para ir hasta donde la voluntad de las partes lo lleven. En modo alguno, su intervención debe comportar de entrada una toma de partido por unas reglas de juego y unos límites que no son susceptibles de negociación.

Para comenzar conviene diferenciar un conflicto de otro tipo de situaciones. Un conflicto supone que dos o más partes tienen, viven y expresan de manera antagónica intereses, percepciones y valoraciones distintas en torno a una misma situación. Desde el punto de vista valorativo los sectores implicados se reclaman para sí los mismos niveles similares de legitimidad; y, precisamente por ello, es que desarrollan acciones de diferente tipo para defender su posición.

Como ya se dijo antes, los conflictos no son ajenos ni a las culturas tradicionales étnicas, ni a su historia en el proceso de creación de nuestro Estado Nación. De algún modo siempre han estado allí, como también los pueblos han tenido capacidad total o relativa para su manejo. Difieren los conflictos así vistos de otras situaciones como actos de desobediencia y de desafío a las autoridades legítimamente establecidas, o de abierta insubordinación a órdenes internos igual de legítimos.

Esta diferenciación no es poca cosa y frente a cada caso concreto debe hacerse un análisis a fin de evitar que una intervención institucional termine por deslegitimar a las autoridades étnicas o perpetuar planteamientos y posturas improcedentes desde todo punto de vista, que como tales requieren un tratamiento distinto a lo que se acostumbra para la superación de un conflicto propiamente dicho, como sería por ejemplo la realización de un proceso interno de justicia indígena, la judicialización de algunas conductas, etc.

Dicho de otra manera, no toda polémica, problema o discrepancia reportada es un conflicto y ciertamente lo primero que debe hacerse es verificar de qué se trata, para definir la respuesta a otorgar.

Así mismo es necesario diferenciar los conflictos que son superables o manejables mediante la autonomía y la jurisdicción indígena, de aquellos que por el contrario requieren y ameritan la intervención institucional.

8. ¿Cuáles es la recomendación de la Defensoría del Pueblo respecto a la autonomía del grupo étnico en la resolución del conflicto?

Se debe priorizar el principio de maximización de la autonomía y minimización de las restricciones según sea el grado de preservación cultural. Es decir, en aquellas comunidades altamente incorporadas en la cultura mayoritaria muy probablemente la solución que debe propiciar o avalar el Estado deba ser aquella que más se ajuste a los

principios que rigen el ordenamiento nacional. Por ejemplo, en materia de elección de sus autoridades existe una serie de principios de universal aceptación, que este tipo de comunidades no pueden desconocer so pretexto de la autonomía étnica.

En este sentido se recomienda:

- Acudir, siempre que sea posible, a aquellas instancias o figuras étnicas con ascendencia en las partes a fin de encontrar soluciones legítimas.
- Cuando exista un vacío de representación y gobierno, es decir, que no haya quien medie o resuelva en derecho propio los conflictos, particularmente cuando exista un fenómeno de división interna, algunos jueces han previsto el mecanismo de la Consulta Interna a la comunidad respectiva como el recurso más idóneo para superar las crisis.

Siendo así, el esquema de tal figura debe estar adaptado a la singularidad de cada caso.

9. ¿Cuándo los conflictos con un componente étnico requieren de la intervención institucional?

La intervención institucional, de oficio o solicitada, se hace necesaria cuando:

- Se vean afectados intereses colectivos de la o las comunidades.
- Se vean lesionados o violados derechos fundamentales como el derecho a la integridad y a la vida de las personas.
- Se afecten o exista el riesgo de afectación de normas imperativas vinculadas a la integridad y a la seguridad nacional.
- Se vea comprometida la persistencia de los grupos étnicos como tal.
- Exista una alteración profunda de la unidad y la convivencia comunitaria.
- Una de las partes lo solicite.
- Exista una alteración en curso o un riesgo significativo de alteración del orden público por cuenta del conflicto.
- Los mecanismos internos acostumbrados por las comunidades de superación de los conflictos se hayan agotado sin resultados favorables, o hayan sido insuficientes.
- Exista un vacío de gobierno o autoridad indígena que imposibilite resolver los problemas en el marco de su propia autonomía.
- La autoridad indígena correspondiente lo solicite.

10. ¿Cuáles son los criterios que en principio la institucionalidad debe tener para intervenir en un conflicto?

Salvo situaciones excepcionales, el enfoque del Estado no debería ser la de RESOLVER el conflicto tomando decisiones unilaterales, que además vulneren la autonomía de las comunidades indígenas, sino TRANSFORMARLO tomando la “transformación” en un sentido restaurativo, es decir, contribuir a RESTAURAR la capacidad de las comunidades de tramitación de sus conflictos, mediante:

- La recuperación del principio de autoridad (que normalmente se ve afectado).
- El otorgamiento de garantías a las partes y a los acuerdos que se establezcan.
- La generación de acuerdos entre entidades del Estado (alcaldías, organismos descentralizados, proyectos institucionales), para evitar actuaciones descoordinadas que contribuyen a escalar el conflicto.
- La generación de espacios de acercamiento entre las partes.
- Acudir a argumentos constitucionales y políticos ligados a los procesos étnico-culturales de los que cada comunidad hace parte.
- La capacitación en temas relevantes para cada caso.
- La búsqueda de soluciones estructurales, específicamente cuando los conflictos responden a procesos traumáticos de cambio cultural de grupos altamente preservados.
- El establecimiento de cuáles han sido los trámites y solicitudes que las partes han desarrollado ante las diferentes instancias del Estado y del gobierno, así como las respuestas obtenidas y su congruencia y razonabilidad. Puede suceder que tales respuestas hayan servido para radicalizar o reeditar el conflicto, o que simplemente falte su acatamiento. En la primera situación la solución necesariamente pasa por una adecuada coordinación interinstitucional; en la segunda situación la solución es un asunto de voluntad política.
- El acatamiento de las decisiones judiciales y la promoción de lo mismo ante las partes en disputa.
- El apoyo decidido a los procesos autónomos orientados a superar vacíos normativos, tales como la elaboración de reglamentos internos.
- La garantía de una debida coordinación interinstitucional, en especial de los órganos de control y de las entidades públicas que temáticamente sean la autoridad del tema en cuestión.
- La observancia y cumplimiento de las normas previstas para el tema en disputa.

- La garantía de que lo que se decida o acuerde para la superación de un conflicto, no afecte derechos fundamentales de terceros o de miembros de las comunidades indígenas.

10.1 Conflictos intraétnicos.

Criterios de manejo:

- Garantizar la debida coordinación interinstitucional, en especial de los órganos de control y de las entidades públicas que temáticamente sean la autoridad del tema en cuestión.
- Bajo ninguna circunstancia las normas nacionales previstas para los temas en disputa deben ser desconocidas o suspendidas con el pretexto de la conveniencia local o de las partes.
- Un rasero de validez de los acuerdos a los que se lleguen es no afectar derechos de terceros ni de minorías.
- El Estado en general siempre debe abogar por la unidad de las comunidades y pueblos indígenas y solo para casos muy excepcionales respaldará la división como fórmula de arreglo.
- Establecer si las fórmulas culturales y organizativas de manejo de conflictos históricamente probadas y validadas por el respectivo grupo étnico, aplican para el conflicto en particular. De ser afirmativa, la solución debe hacerse conforme a la tradición y la costumbre.
- Diferenciar qué dimensión del conflicto es tratable mediante las fórmulas tradicionales de manejo y qué otra requiere de algún tipo de innovación complementaria.
- Siempre se debe presumir que las comunidades tienen normas y procedimientos para diferentes asuntos internos, y que éstos de alguna manera han sido funcionales y han proporcionado niveles importantes de seguridad y estabilidad. Dado que muchos conflictos son atribuibles a disidencias o reinterpretaciones caprichosas de tales normas, la entidad a quien corresponda debe proporcionar las garantías necesarias para que se cumplan o, en su defecto, se produzcan las interpretaciones comunitarias más legítimas, por ejemplo, acudiendo a los ancianos, a la asamblea, etc.
- Algunos conflictos son típicos de comunidades recién organizadas y/o reconocidas, es decir, de comunidades que participan en alta proporción de la cultura nacional mayoritaria. En estos casos la mejor alternativa de solución debe ser aquella que fortalezca su proyecto identitario, o sea, aquella que fortalezca su capacidad autónoma de manejo bien sea mediante la justicia propia o mediante la coordinación con el Estado.

- El principio de maximización de la autonomía y minimización de las restricciones según sea el grado de preservación cultural, también debe aplicar en la solución de los conflictos intraétnicos. Es decir, en aquellas comunidades altamente incorporadas en la cultura mayoritaria muy probablemente la solución que debe propiciar o avalar el Estado deba ser aquella que más se ajuste a los principios que rigen el ordenamiento nacional. Por ejemplo, en materia de elección de sus autoridades existe una serie de principios de universal aceptación que este tipo de comunidades no pueden desconocer so pretexto de la autonomía étnica.
- Acudir, siempre que sea posible, a aquellas instancias o figuras étnicas con ascendencia en las partes a fin de encontrar soluciones legítimas.
- Cuando exista un vacío de representación y gobierno, es decir, que no haya quien medie o resuelva en derecho propio los conflictos, particularmente cuando exista un fenómeno de división interna, algunos jueces han previsto el mecanismo de la consulta interna a la comunidad respectiva como el recurso más idóneo para superar las crisis. Siendo así, el esquema de tal figura debe estar adaptado a la singularidad de cada caso.

10.2 Conflictos interétnicos e interculturales.

Criterios de manejo:

- Establecer las instancias representativas de cada sector y legitimarlas en el ejercicio de mediación y facilitación.
- En la medida que en todo conflicto de esta naturaleza hay comprometidos propósitos hegemónicos y el acceso o control de recursos estratégicos, el Estado debe agenciar esquemas de concertación y negociación interétnica e intercultural en los que actúe como mediador, árbitro y garante, evitando en todos los casos actuaciones desordenadas o, peor aún, actuaciones de una u otra entidad que proporcione ventajas relativas a alguna de las partes involucradas en el conflicto. Obviamente el respeto a la normativa existente se da por descontada.
- Por lo general los conflictos interétnicos e interculturales se inscriben en una historia más amplia, que en algunos casos trascienden al terreno de lo mítico y en otros se remontan hasta antes de la Conquista. En ellos lo que se suele imponer es una serie de imágenes estereotipadas y satanizadas del “otro” que de alguna manera habría que confrontar. Al respecto la experiencia ha demostrado que i) las alianzas para enfrentar problemas comunes, ii) la circulación de nuevas verdades historiográficas acudiendo a los recursos de la memoria; iii) encuentros u otras actividades de entendimiento intercultural, han sido fórmulas efectivas que el Estado debe contemplar, favorecer y acompañar.
- Algunos conflictos interétnicos pueden volverse particularmente despiadados para aquellos grupos que estén en posición de desventaja o indefensión. En estos casos el Estado debe proporcionar especiales medidas de protección, según sean las características de cada caso.

11. ¿Qué modalidades de intervención institucional en los conflictos son susceptibles de implementación?

Las modalidades de intervención son muy variadas, no obstante las más usadas con probabilidad de éxito han sido:

- Mediación, concertación, facilitación, cuando los conflictos sean transables o concertables.
- Acompañamiento a procesos de asimilación del cambio, cuando se trate de crisis generadas por cambios traumáticos de patrones culturales de vida.
- Fortalecimiento organizativo y de la autonomía, cuando exista una debilidad manifiesta que impida asumir el control de su propia conflictividad.
- Adopción de actos administrativos específicos, cuando se requiera que el gobierno en general adopte una decisión o defina un criterio ejecutivo en torno a una de las materias implicadas en el conflicto.
- Promoción del cumplimiento de órdenes judiciales que se hayan podido producir para el caso en cuestión.
- Activación de mecanismos y procedimientos de control fiscal, disciplinario o internos, cuando existan conductas que así lo ameriten, en especial de funcionarios y de autoridades indígenas.
- Remisión de casos a la jurisdicción indígena correspondiente.
- Asesoría técnica y jurídica para la remisión de casos a la jurisdicción propia o a la justicia nacional, cuando el comportamiento de algunas personas así lo ameriten.

Estas opciones pueden y deben emplearse de forma creativa, según sean las singularidades de cada caso, los temas en disputa y el perfil de los actores implicados.

12. ¿Cuál es el papel de la Defensoría del Pueblo en la gestión de los conflictos?

La Defensoría del Pueblo participa en los espacios previa convocatoria de las instituciones del gobierno o por solicitud de las comunidades étnicas. Según la dinámica de cada caso, acompaña la coordinación institucional, aporta su experiencia al análisis del contexto cultural, histórico y contextual del conflicto y participa como garante del diseño e implementación de la ruta para la gestión del mismo, así como del seguimiento a los acuerdos y compromisos logrados cuando estos involucran a instituciones del gobierno, o cuando este seguimiento es solicitado por las comunidades.

Referencias bibliográficas

- Escola de Cultura de Pau. (2015). Alerta 2015. *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Stavenhagen, R. (1991). *Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional*. RICS, Vol XLIII.
- Stavenhagen, R. (2001). *Conflictos étnicos y estado nacional: conclusiones de un análisis comparativo*. *Estudios sociológicos* Vol XIX, 3-25.
- Tambiah, S. (1989). *Conflicto étnico en el mundo actual*. *American Ethnologist* Vol. 16, 335-349.
- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Castillo, L. (2006). *El Estado-Nación pluriétnico y multicultural colombiano: la lucha por el territorio en la reimaginación de la nación y la reivindicación de la identidad étnica de negros e indígenas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Stanley, T. (1989). *Conflicto étnico en el mundo actual*. *Clásicos y contemporáneos de la antropología*, 335-349.