

## Referencial de política pública de protección de territorios con indígenas de Urabá<sup>1</sup>

### A reference of public policy about the Indian's territory of Uraba

JORGE VÁSQUEZ SANTAMARÍA

Abogado y Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Docente investigador, líder del grupo de investigaciones Orbis Iuris de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas.

jorge.vasquez@uam.edu.co

Fundación Universitaria Autónoma de las Américas -Programa de Derecho  
Carrera. 50 #54-50, Medellín, Antioquia, Colombia

#### Para citar este artículo

Vásquez Santamaría, J. (2016 Referencial de política pública de protección de territorios con indígenas de Urabá. Justicia Juris, 12(1) 13-26

DOI: <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i1.884>

Recibido: Octubre 22 de 2015

Aceptado: Febrero 25 de 2016

#### RESUMEN

La realidad de las comunidades indígenas en Colombia sigue siendo un tema de preocupación en las esferas estatales y gubernamentales, así como en ONGs y algunos sectores de la sociedad civil. Consolidados históricos mantienen a la pobreza, la falta de educación y salud, de servicios públicos domiciliarios, y a efectos del conflicto armado interno como los principales problemas que definen la realidad de estas comunidades. Para el departamento de Antioquia se propuso una indagación encaminada a la construcción del referencial de una política pública para la defensa del territorio a partir del enfoque de Pierre Muller, el cual da lugar a la construcción pública de problemas que redimensionan la realidad actual de las comunidades de Antioquia, y pueden llegar a una agenda oficial como primer componente del enfoque de ciclo de una política pública. El artículo presenta algunos resultados del trabajo de campo con las comunidades indígenas de El Volao, Las Playas y La Palma, en la subregión de Urabá, con las cuales se aplicaron distintos instrumentos de historia oral en un rescate por las voces de las comunidades como sujetos colectivos, siendo el medio para la recolección del insumo del referencial de política pública.

**Palabras Clave:** política pública, problema, territorio, indígenas.

#### ABSTRACT

The reality of indigenous communities in Colombia remains a concern issue in state and government spheres, as well as Non-governmental organizations and some sectors of civil society. The main issues that define the reality of these communities are poverty, lack of education and health, public services, and effects of the internal armed conflict as seen on the consolidated historical data. For the Department of Antioquia, there is an investigation aimed at the construction of a public policy benchmark for the defense of territory by Pierre Muller approach, which results in the construction of public problems resized the current reality of the communities set in Antioquia, and this one can reach an official agenda as the first component of the approach to public policy cycle. This article presents the results of some work made with indigenous communities in El Volao, Las Playas and La Palma, located in Urabá, with which different instruments of oral history were applied in a rescue of communities as subjects' groups, with the average for the input of the reference collection of public policy.

**Key Words:** public policy, problem, territory, indigenous.

<sup>1</sup> Artículo resultado del proyecto de investigación “Voces de los pueblos indígenas del Departamento de Antioquia como referencial de Política Pública para la defensa de los territorios”, adscrito al Grupo de Investigaciones Orbis Iuris de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, en la línea de investigación “Derecho, conflicto e internacionalización”. En la investigación el autor interviene como investigador principal. Participan como auxiliares las estudiantes Diana Arias y Vanessa Villa, del programa de Derecho.

## Introducción

La compleja realidad social y política vivida por Colombia en la segunda mitad del siglo XX, representada en el crecimiento de la actividad del narcotráfico, la polarización y control de la actividad política a manos de los partidos políticos tradicionales, y el auge de los grupos guerrilleros, procuró encontrar en la promulgación de la Constitución Política de 1991 un nuevo pacto de Nación, por medio del cual la insuficiencia de la eficacia legal diera lugar a una justicia material en la que la ciudadanía viera reconocidos y garantizados sus derechos mas esenciales.

Este cometido se cumpliría a cargo de un Estado que, sometido al ordenamiento jurídico con la Constitución como norma de normas, agregó a su modelo con el componente social la promoción del activismo judicial, la participación democrática y no solo representativa, y la convicción de que “la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. (...) la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.” (Corte Constitucional, 1998: SU – 747).

A pocos años de haberse celebrado el vigésimo aniversario de la Carta Política de 1991, se aprecia como muchas de las realidades apremiantes en la historia colombiana han cambiado, algunas han sido superadas, pero otras por el contrario se han mantenido, e incluso intensificado. De ellas, el conflicto armado interno encontró desde finales de la década de los ochenta hasta los inicios del siglo XXI su principal momento de apogeo y

devastación para el país, desencadenando un incremento de víctimas a raíz de las múltiples conductas delictivas desplegadas por todos los actores armados inmersos en el conflicto.

En ese amplio grupo de víctimas los pueblos indígenas no han sido ajenos a las consecuencias del conflicto, armado y no armado, pues durante su desarrollo han sido forzosamente desplazados de sus territorios tanto por grupos al margen de la ley, como por fuerzas del Estado o multinacionales. Entre las consecuencias vividas por estos pueblos, la pérdida del territorio conlleva a que sus ritos, creencias, tradiciones, seguridad, cosmovisión, autodeterminación, además del hilo que teje su cultura, sean abandonados por la imposición implícita de asimilarse a las políticas y proyectos de Estado y de la sociedad civil, en un escenario donde su participación y su acción política se mantienen en umbrales simbólicos más no eficaces para el reconocimiento y protección de sus derechos.

La realidad de los pueblos indígenas es acogida en el proyecto de investigación “Voces de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia como referencial de política pública para la defensa de los territorios”, en el cual se rescata el auge del aniversario de la Constitución Política de 1991 junto con las luchas de estas colectividades en el marco del segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que se conmemora entre 2005 y 2014<sup>2</sup> por declaración de la ONU, luego de culminar un primer decenio entre 1995 y 2004, y declararse 1993 como el año internacional de las poblaciones indígenas del mundo. (Organización de las Naciones Unidas, 2013).

El panorama de los pueblos indígenas devela que lo que sucede en Colombia sigue siendo complejo, pues es probable que las distintas manifestaciones del conflicto armado interno no sigan atentando

---

La Organización de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>) explica que cuando el Decenio Internacional se aproximaba a su fin, la Asamblea General proclamó un Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2014) que tiene cinco objetivos fundamentales:

El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos en todos los niveles;

El fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, a sus tierras tradicionales, su

integridad cultural o cualquier otro aspecto de sus vidas;

La redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y espero de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas;

La adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas;

La creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas a todos los niveles en lo tocante a la aplicación de los marcos jurídicos, normativos y operacionales para la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas.

de manera directa contra la mayoría de esta población a raíz de los cambios en las políticas de Estado y los esfuerzos por mantener y avanzar en los diálogos de paz en Cuba, pero sus secuelas históricas y actuales amenazas latentes, mantienen en condición de vulnerabilidad a una población que representa una riqueza irrecuperable para la Nación.

Según ACNUR (2012) 18 pueblos indígenas de Colombia están en peligro de desaparecer de los apenas 87 que han sobrevivido a los avatares de la colonización. Desde la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) son 102 los pueblos indígenas existentes, de los cuales 32 presentan una situación especial, pues cuentan con menos de 500 personas. Pero según la Corte Constitucional son al menos 35 grupos indígenas los que se encuentran en peligro de extinción a causa del conflicto armado y del desplazamiento (Auto 004 de 2009 y Auto 382 de 2010).

### **Metodología**

Para desentrañar a profundidad esta realidad y cimentar desde ella los componentes iniciales de una política pública para la defensa de los territorios indígenas como patrimonio esencial su cosmovisión, se ha delimitado la jurisdicción de Antioquia, entidad territorial para la cual se propone la pregunta ¿En qué sentidos las voces de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia constituyen un referencial de política pública para la defensa del territorio?

Desde el problema de investigación se trabaja en la descripción de las realidades sociojurídicas que excluyen y victimizan las voces de los pueblos indígenas de Antioquia en los esfuerzos por la defensa pública del territorio; en la interpretación de las representaciones de éste desde los sentidos que expresan las voces de los pueblos indígenas, y en la evidencia de las formas a partir de las cuales se da la relación entre indígenas y el territorio tomando como fuente sus expresiones lingüísticas.

Para ello la jurisdicción del departamento de Antioquia fue acogida desde las subregiones que la integran –Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Oriente, Suroeste, Urabá y Valle de Aburrá - trabajando con varias de aquellas en las cuales se ubica la mayor concentración demográfica indígena, específicamente las subregiones de Urabá, Suroeste, Nordeste y Valle de Aburrá.

La muestra poblacional se desprende de un

departamento en el que habitan aproximadamente 28.000 indígenas de tres grandes familias: los Emberá, los Tule y los Zenú (Medellín Portal Educativo, 2014) cifra casi coincidente con la arrojada por la Gobernación de Antioquia, que en el censo de 2010, sin contar la población indígena asentada en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, fijó que en las seis subregiones las comunidades indígenas representan el siguiente número de habitantes: Urabá (11.908), Occidente (7.106), Suroeste (4.266), Bajo Cauca (6.295), Nordeste (567) y Magdalena Medio (68) (Gobernación de Antioquia, 2010).

Desde el universo poblacional descrito, los avances de la investigación parten de los trabajos de campo finalizados en la subregión de Urabá, donde se concentra la mayor cantidad de población indígena del departamento. En esa zona se emprendió la construcción del referencial de política pública articulada al enfoque de ciclo, lo que dio lugar a la descripción de las realidades problemáticas y la interpretación de las mismas a partir de las narrativas, testimonios e historia oral obtenida con la aplicación de grupos focales, entrevistas y observación participante en los resguardos de El Volao en el municipio de Necoclí, y las comunidades Las Playas y La Palma distribuidas en los municipios de Turbo y Apartadó.

Los instrumentos de historia oral empleados con las tres comunidades indígenas mencionadas se guiaron por un conjunto de preguntas organizadas en tres bloques: inicialmente se trabajó a partir de interrogantes relacionados con el territorio, donde se preguntó ¿Qué significa para ustedes el territorio? ¿Cómo se relacionan ustedes con el territorio? ¿Cuál es la relación que más desean mantener con el territorio?. Un segundo momento se concentra en una sola pregunta relacionada con el lenguaje: Desde su lenguaje, sus diálogos y narrativas ¿Cómo explican ustedes el territorio en su comunidad?.

Finalmente el bloque más amplio de trabajo se concentra en los problemas vinculados con el territorio, especificando que inicialmente se proponen preguntas a partir de los hallazgos en investigaciones tomadas como precedentes para. De ello que se pregunta ¿Su territorio presenta problemas ambientales cuales, por qué se presentan? ¿presenta problemas de prestación y atención en salud? ¿presenta problemas en la prestación y calidad de la educación? ¿Su territorio presenta problemas por el conflicto armado? Luego de indagar por los problemas identificados

en investigaciones precedentes como ejercicio de validación de las realidades encontradas en las fuentes documentales, se proponen preguntas de ampliación y reconstrucción de los problemas actuales del territorio: Fuera de los problemas abordados ¿Ustedes en su territorio tienen actualmente otro tipo de problemas, cuales y en qué consisten? ¿Cuál es el problema que creen es el mas grave en su territorio? ¿Qué alternativas proponen ustedes para darle solución a ese problema? ¿Cómo comunican ustedes la existencia de este tipo de problemas a autoridades del Estado?

Para la exposición de los resultados se inicia con los resultados sobre los objetivos de la investigación, dando lugar a las voces de los pueblos indígenas y con ellas, a la descripción de las realidades sociojurídicas que los excluyen y victimizan en los esfuerzos por la defensa pública de su territorio; se emprende la interpretación de las representaciones del territorio en los sentidos que expresan sus voces, y en la evidencia de las formas a partir de la cuales se da la relación con el territorio en los resguardos de la subregión de Urabá. Se retoma la construcción del marco teórico sobre política pública, el enfoque referencial propuesto por Pierre Muller, y el enfoque de ciclo a partir de autores como Laswell y Roth, finalizando con algunas conclusiones.

### **Discusión: Voces de los pueblos indígenas de Urabá, constructoras del referencial y bases del enfoque de ciclo para la defensa pública de sus territorios**

La descripción de las realidades sociojurídicas que excluyen y victimizan a los pueblos indígenas de Antioquia en los esfuerzos por la defensa pública del territorio; la interpretación de las representaciones que sobre éste expresan los pueblos indígenas, y la las formas que evidencian la relación entre ellos y el territorio, son los propósitos de la investigación a partir de los cuales se construye el referencial de la política pública, y con ello, al tiempo, se da lugar a la construcción participativa y democrática de los problemas para el enfoque de ciclo, todo con base en sus voces, aquellas que rescatan al sujeto, al actor político, a la persona, sin que se interponga ni imponga la voz de la institucionalidad oficial, del inversionista, o del colono.

A pesar de agotar todos los esfuerzos por hacer del espacio de expresión de las voces indígenas un lugar para el fiel ejercicio de sus voluntades, respetuoso de sus tiempos, de su sentir, de su organización y de sus dinámicas, previo al diálogo

fue intensa la desconfianza de la comunidad El Volao frente a los investigadores visitantes, un sentimiento comprendido y compartido por los foráneos ante la explicación y firme postura del gobernador y varios de los hombres del resguardo. Uno de ellos explicó como un “robo” de su información la práctica ejercida desde hace algunos años por varias organizaciones externas:

Exactamente, o sea, no vuelve a retornar. Y otra de las cosas es que cuando, acá han llegado varios estudiantes y algunas universidades o corporaciones, entonces, el permiso a veces lo solicitan por hay 8 o 15 días atrás, y ya en eso, la autoridad, bueno el Cacique, es el representante legal en su Junta y todas esas cosas, pero hay otras cosas que tiene otra instancia, la autoridad máxima es la Asamblea y si la Asamblea toma una decisión, esa es la que hay, ¿sí? digamos, cumplir y hacer cumplir. A veces uno, nosotros acá hemos hecho las cosas con algunas universidades y eso, ¿cómo se dice? con la buena fe, porque uno cree que las cosas van a volver, osea, le van a traer a uno, le van a devolver esa información y algunas no han llegado, pero hay otras si, osea, se ha favorecido la comunidad, osea, no digamos una o dos personas o una familia, no sino digamos la comunidad, porque eso le sirve a la institución, (...) (GFMIV, 27 de septiembre, 2014).

En los diálogos sostenidos antes del ejercicio formal con los grupos focales, se hizo evidente que uno de lo problemas que concentra la atención de los hombres líderes de la comunidad El Volao es el respeto al uso que se proporciona sobre la información que como colectivo ofrecen a quienes se aproximan en actos de intercambio. La lejanía territorial, la dependencia de una sola autoridad oficial identificada en el departamento de Antioquia, las relaciones con otras comunidades de la subregión y las secuelas del conflicto armado interno, complementarían posteriormente el panorama desde el cual se identificaron realidades que excluyen y victimizan a los indígenas de El Volao.

La apertura de sus vidas, individuales y colectivas, ha sido un acto reiterado de “buena fe”, como lo expresó el citado líder, acto en el cual se ha expuesto, ofrecido y compartido mucho, pero no ha regresado con el mismo carácter un aporte de quien se aproximó a la comunidad. A ello se suman las presiones que existieron de los grupos armados y de la fuerza pública en los peores

años del conflicto, fenómeno que provocó el desplazamiento forzado de esta comunidad a otro territorio, y luego su retorno en un escenario donde el conflicto que los expulsó no había terminado.

La cercanía y las aproximaciones con universidades, organizaciones y corporaciones parecen haberse convertido, en ocasiones, en intromisiones. Los diálogos entablados parecen ser fuentes de extracción de información cuyos efectos siguen siendo esperados en sus jurisdicciones. La atención estatal, ampliamente evidenciada desde las intervenciones espaciales en El Volao, parece marcar el cambio en las dinámicas de la relación con el Gobierno Nacional, pero a su vez, dan lugar a una disputa latente por los recursos y proyectos dispuestos para las comunidades de la subregión.

De igual forma, y como una constante en las tres comunidades indígenas de la subregión de Urabá donde se implementaron los ejercicios de historia oral, ningún individuo, salvo el Gobernador del resguardo, habló solo o de manera personal. Los grupos de las mujeres estuvieron acompañados por los hombres de la comunidad, y los de los hombres por la presencia de las mujeres, para finalmente converger en un grupo focal mixto en el cual la constante fue empoderar algunos voceros, quienes entablaban diálogos con las agrupaciones antes de ofrecer las respuestas a quienes visitaron su territorio, y como voceros, constantemente a través de sus gestos solicitaban aprobación y respaldo del grupo de indígenas que lo acompañaba.

La observación participante de esta enriquecedora dinámica hace recordar, acoger y comprender despreocupadamente la premisa de los indígenas como sujeto colectivo. No puede hablarse de la apreciación, significado, sentimiento e imaginarios de cada individuo desde su subjetividad, como ser independiente y desligado del otro. Por el contrario, la visión del mundo social de las comunidades

indagadas ejemplifican con excelencia la existencia firme y fuerte del lazo comunitario desde el que se teje su cultura, una relación marcada por la solidaridad, el sentido de sociabilidad, de supervivencia natural, de organización jerárquica para el orden y la educación de sus integrantes, factores todos que justifican la anhelada autonomía de estas colectividades.

### **Representaciones - Relaciones con el territorio en los pueblos indígenas de Urabá**

La construcción del referencial de política pública inicia por indagar las apreciaciones, significados, imaginarios y sentimientos que en últimas construyen las representaciones que los individuos y las comunidades tienen sobre el territorio, un objeto que trasciende lo material y abre las puertas a las cargas simbólicas que definen las bases de una realidad en la cual se construyen las dinámicas de vida, y sobre estas, se presentan los problemas que podrían incorporarse en una agenda oficial que formalice una política pública para la defensa del territorio.

Con la comunidad El Volao de la étnia Zenú, en el municipio de Necoclí, un primer grupo focal fue el realizado con mujeres del resguardo, a quienes inicialmente se preguntó ¿Qué representa para ustedes hoy el territorio? El colectivo de mujeres asumieron la pregunta con un sentido de obviedad, del cual, pareció redundante indagar, toda vez que el territorio es el componente que representa la vida misma, algo que queda claro en las respuestas ofrecidas por Ángela, y luego por Gloria<sup>3</sup>

Ángela: Bueno, en este caso comenzaría yo. Para mi significa algo muy significativo, muy importante, ¿por qué? Porque gracias al territorio que tenemos como comunidad indígena, gracias al territorio pues, nos da como una calidad de vida buena, porque de él recibimos por lo menos, las cosechas, nos da también, por lo menos, vivienda, osea, como tenemos los productos como para así, elaborar las viviendas, tenemos techo, ¿cierto? (...) poquito o bastante pero también nos da, por ahí de vez en cuando el dinero, por lo menos de plantaciones naturales como los árboles que nacen solos, crecen, esos los cortamos. Nos dan también fuente de trabajo, nos da de todo un poquito (GFMV, 27 de septiembre, 2014).

El territorio rápidamente define su sentido como fuente de vida al proporcionar los recursos para

---

Se emplean nombres ficticios de las fuentes primarias registradas a solicitud de las mismas personas que participaron como una medida de comodidad y facilidad para digitar los diálogos. No obstante debe aclararse que el trabajo de campo con las comunidades indígenas de la subregión de Urabá contó con la presentación y socialización previa in situ del proyecto de investigación, sus objetivos y metodologías, para lo cual se aplicó el diligenciamiento de consentimientos informados de manera particular, por medio de los cuales las fuentes primarias participantes de los grupos focales, ejercicios de historia oral y observación participante, manifestaron de forma expresa su voluntad de participar y permitir la disposición de la información. De la misma manera se reitera el consentimiento previo, de manera colectiva, antes de comenzar cada ejercicio grupal.

la alimentación y la vivienda; es insumo para los ingresos de la comunidad, pero también representación de la obra de un ser supremo no propiamente vinculado a los politeísmos precoloniales, que evidencia como la cosmovisión indígena aun aferrada a su raíz, transita un sendero de cambios en los cuales el territorio parece mantenerse como un elemento integrador de la vida de su comunidad. Sin embargo, frente al sentimiento grupal de asumir el territorio como fuente de recursos y manutención, los temores por su devenir aparecen en las expresiones de las mujeres cuando Gloria interviene:

No, yo hablo que me da sentimiento es que, gracias a Dios, Dios nos trajo aquí a mirar la obra de Dios que ha hecho entre el cielo y la tierra y nos trajo la vida a nosotros para estar aquí, en esta, nuestra tierra, y a nosotros que es lo que nos gusta mucho la tierra (...) yo le doy gracias a Dios, enteras, que Dios nos da todo y venimos nosotros acá y lo cogemos para negocio (...) que Dios nos pone, nos da la comida y nos da la vida y venimos aquí y lo volvemos un negocio y no sabe quién es quién y (...) y ustedes están buscando también en el resguardo de los indígenas y de nosotros, también y a qué vienen (...) (GFMV, 27 de septiembre, 2014).

En el caso de los hombres de El Volao las representaciones sobre el territorio fueron mas definidas, sin que se apartaran de lo expresado por las voces femeninas, haciendo énfasis en el territorio como un componente permanente de la vida indígena, desde el cual se fija una relación materna con la tierra como proveedora:

Marco: Para nosotros el territorio, es la madre principal de nosotros los indígenas porque, ¿por qué le llama uno la madre principal? Porque ahí produce el alimento para nosotros los seres humanos, los animales, soporte y peso de nuestras viviendas y eso; una relación que tenemos muy buena (...) porque nos criamos nosotros acá con la fortaleza del territorio, porque nosotros, cuando nuestra mamá nos pare, allá de tres meses nos acuestan en el piso, nosotros empezamos a coger fuerzas desde ahí, osea, es una cosa que para mí es algo valioso, nosotros ya empezamos a tener relación con nuestra madre tierra. Nos mantiene en la unidad, aquí en el territorio nace nuestra familia, crece, se forman, mantenemos los sitios sagrados, las plantas medicinales las conseguimos aquí

dentro de nuestro resguardo (GFHV, 27 de septiembre, 2014).

Ramón: El territorio para nosotros significa, la relación de la naturaleza con el hombre y la familia, eso representa, porque vivimos de la naturaleza, vivimos del suelo, de lo que está sobre la tierra, a nivel de todo lo que mantiene la tierra en el ambiente, por eso, digo que nosotros, la relación es la naturaleza con la familia en primer lugar, y en segundo lugar, la familia vivimos de la subsistencia que nos da la tierra, de la subsistencia que nos da la tierra en el sentido de los alimentos que habitan dentro de los bosques, las montañas, el rastrojo y del agua que nosotros acá mantenemos agua dulce, porque nosotros tenemos dos aguas, las aguas dulces y las aguas saladas. Entonces convivimos de lo que habita allá en el bosque, con la flora y la fauna, de eso convivimos de allá, pero también convivimos de la subsistencia alimentaria, de la seguridad alimentaria del producto que nosotros sembramos, ese producto que nosotros sembramos, digamos en la variedad de semillas que tenemos, porque nosotros aquí siempre sembramos lo que es el maíz, el arroz y la yuca, el ñame, el ajonjolí, plátano, otros productos que son nativos de nosotros y eso hace parte del fortalecimiento de la cultura (GFHV, 27 de septiembre, 2014).

Apreciaciones muy similares resultaron en el trabajo con la comunidad Las Playas, de la etnia Emberá. Aunque fue escasa la participación de las mujeres, en sus voces quedaban claros los sentidos que definen el territorio en la actualidad: Vida y temor.

¿Qué representa para ustedes el territorio?  
¿Ustedes como lo definen y lo explican en su comunidad?

Ana: La tierra, el territorio es una parte de la vida muy importante para poder como comunidad sobrevivir, ¿por qué? Porque en el territorio está la vida.

Rosa: El territorio es para la producción, para la necesidad de la comunidad.

Julia: Representa la vida, es todo, es nuestra madre. El territorio se enseña en las clases a los niños, se enseña a los ciudadanos (GFMP, 28 de septiembre, 2014).

Los hombres asentían con la cabeza; la aprobación

de asimilar el territorio con la vida fue una constante, que en palabras concretas del Gobernador daba por cerrado ese espacio de diálogo: “El territorio es Mucho, es todo, es la vida” - ¿La vida? - “Si porque ahí hay, o sea porque es la madre de todos nosotros, porque ahí tenemos todos los recursos, el agua, los minerales, la planta, todo está ahí, la producción, donde está la seguridad alimentaria. Entonces por eso, para nosotros, la vida, nuestra madre”. La tendencia sobre las apreciaciones del territorio se repitió en la comunidad de La Palma, próxima al municipio de Apartadó. Allí la vocería casi la acaparó Abelardo, quien de igual manera daba lugar a algunas intervenciones de otros integrantes que conformaron un amplio grupo en esa jurisdicción:

Abelardo: La tierra es para nosotros, es la madre tierra, es como usted criar un niño, hay que alimentar, ¿cierto? Si usted no siembra yuca, no siembra plátano, no siembra nada, si no tiene las plantas medicinales, no tiene nada; no somos indios, ¿sí? ¿Qué estamos hablando con eso? La madre tierra, nosotros, ahora desde hace 20 años, nosotros hemos trabajado en la zona bananera, ¿porque nos cansamos? Nos aprovecharon, tuvimos que organizarnos para llegar a ganar nuestros derechos (GFMIPA, 28 septiembre, 2015).

Amanda: yo si quiero decir algo, yo si quiero aportar. Lo que dice el señor es verdad, la relación con la tierra que tenemos nosotros es, es que nosotros pues, lo denominamos a la tierra “La Madre Tierra”, lo que acabo de explicarle el señor, ¿por qué? Porque a través de ellas adquirimos la alimentación, porque si nosotros no tuviéramos territorio, tampoco tuviéramos el alimento, porque ella es la que nos da los alimento todos los días, que si sembramos la yuca, que si sembramos el maíz, que si sembramos el plátano, que si sembramos también el arroz, ella produce todo. Esa es la relación pues, que nosotros tenemos con la madre tierra, la denominamos la madre tierra ¿por qué? Porque ella nos da todo. Otro es, también la vida es también, usted sabe pues que, uno sin el agua, no tiene vida, el agua es la riqueza más grande que hay en el mundo porque si nosotros, no hubiera agua, pues, qué seríamos nosotros; entonces, también es importante lo que dijo el señor, ya nosotros no tenemos pues, las cuencas porque ya la parte de arriba, ya campesinos o los ganaderos, han venido haciendo destrucción, o sea, no manejan lo que es el medio ambiente, lo que

hacen es la destrucción del medio ambiente, entonces en la parte de arriba ya, y nosotros acá en el bajo consumimos pero es muy poco el agua potable que tenemos, no tenemos agua potable (GFMIPA, 28 septiembre, 2015).

Los problemas con el territorio afloraban con las explicaciones sobre su significado y los tipos de relación que como pueblos indígenas tenían con él. Con fuerza sobresalía la importancia que el territorio tiene en el modelo de vida de las comunidades indígenas de Urabá, constante evidenciada en los estudios de las ciencias sociales no solo en esta subregión de Antioquia, sino en toda Colombia. Su sentido de fuente productiva no se limita a los insumos para la seguridad alimentaria, la vivienda y el ejercicio autónomo jurisdiccional, sino también al sentido productor de vida humana, de madre, vínculo que se mantiene y parece replicarse en las colectividades, razón que impulsó la pregunta ¿Cuál es la relación que mas desean mantener como comunidad con el territorio? En la comunidad de El Volao el vocero para dar la respuesta fue Ramón:

¿De qué convivimos nosotros? Convivimos en las dos partes, en el ambiente educativo como el ambiente de la educación tradicional de nosotros, la relación entre las partes, de eso convivimos también, porque hay una educación del ambiente que nos enseña cómo debemos de tener una manejo para el ambiente en el que se vive sobre el territorio, pero también nosotros, el plan de manejo que nosotros también proponemos, de cómo debemos mantener ese plan de manejo sobre la tierra y es lo que nosotros hoy estamos acá. Nosotros, a nivel de la tierra, cómo nos relacionamos con la tierra, nosotros le damos parcelas a las familias para que trabajen, ahí está el plan de trabajo, ya comenzamos el plan de trabajo, le damos parcelas a las familias para que trabajen, Como la tierra es colectiva, nosotros por eso estamos también en un proceso de una organización colectiva, comunitaria a nivel social. Entonces la relación de la tierra tiene mucho que ver. ¿Qué es lo básico? En la parte básica, fundamental para la familia que convivimos sobre ella (GFHV, 27 de septiembre, 2015).

Marco, posteriormente en la conversación del grupo, complementó:

(...) ya ahorita usted también lo comentó, la tierra dentro del territorio, y de la mayoría de nosotros, por eso cuando Marcos dice que nosotros, es nuestra madre tierra, en el concepto y en la parte cosmogónica, no

se vende, porque si usted la vende, está vendiendo su mamá o uno está vendiendo la mamá y ya ahí muy diferente porque la parte occidental sí, y bueno, todo el mundo quiere comprar y vender y eso (GFHV, 27 de septiembre, 2015).

De las voces femeninas se deriva una perspectiva más detallada, a partir de la cual fue posible visualizar los roles que como mujeres cumplen en la comunidad. En ellas, las relaciones que piensan con el territorio retoman la educación, y con ello, su cultura:

Gloria: ¿Cuál es la relación que más deseamos mantener con el territorio? Enseñanza, pues si las hay; cultura, si la hay. La cultura de acá, pues nosotros como Zenús en sí, está la cañaflera como una tradición y eso, en sí, como elaborar en trabajos como los sombreros, trabajar en el trenzado, en fin; sería la enseñanza, enseñarles a los niños que aprendan con lo que da la tierra (GFMV, 27 de septiembre, 2015).

Nidia: Bueno, pero por mi parte, con respecto a las costumbres, hay costumbres paganas pero también hay de eso que hay tiempo, yo soy cristiana y soy ferviente y también darles a conocer a la gente lo que es la palabra del señor y eso para que también la gente sea organizada porque eso nos ayuda a ser organizado y tener otra mentalidad de lo que es espiritual, porque no solo también es lo terrenal, hay que buscar la dirección hacia la guía de Dios para sobre todas las cosas porque es que eso nos lleva también a conocer la casa que Dios que nos tiene para darnos su conocimiento y como ser humano que también mencionamos nosotros de ayudarnos los unos a los otros, entonces que Dios, más bien hoy, nos ha ayudado a la unidad, hace la fuerza para todo (GFMV, 27 de septiembre, 2015).

Con la comunidad de las Playas la tendencia no tiene variaciones significativas. No se parte de la relación que desearían mantener con el territorio, sino que fijan la relación que se tiene con el mismo, llegando a la enseñanza y la formación como la figura por medio de la cual el territorio ha de mantener el sentido que se representa desde las voces de los hombres y mujeres de la comunidad. Así lo expresó el Gobernador delante del grupo:

(...) en el área de ciencias naturales con líneas transversales, ¿por qué? Porque

siempre a los estudiantes tenemos que hablar sobre el medio, sobre el territorio, ¿sí? Sobre el cuidado, porque si uno como persona, desde allí no empieza a mirar el territorio entonces no estamos haciendo nada. Porque, porque miramos desde aquí a otro municipio, pongamos en día de verano, para otro municipio las quebradas ya están secas, en cambio acá no, acá es donde más permanece el agua, por eso, o sea, hablamos sobre el cuidado, ¿ya? Entonces desde allí va.

En la comunidad, ¿quién es el que le enseña a los niños ese significado del territorio? ¿Las mujeres como madres o ustedes como papás?

Gobernador: Pues eso viene desde ambos desde la casa, ya aquí en la escuela ya viene es el docente y más lo que hacemos aquí en las reuniones, entonces los niños van desde allí adquiriendo esos conocimientos.

¿Alguien más quiere decir algo?

Luis: Pues mirando esas partes como dice el profe, para nosotros, lo importante que tenemos en nuestras casas, es también enseñar desde los pequeños es de que él también tenga conocimiento de cómo vivimos nosotros como indígena y cómo vamos a sostener como indígena, ¿ya? Eso es lo que nosotros siempre hemos dicho también a nuestros, mejor dicho, ahí están nuestros abuelos, de ellos nosotros tenemos el conocimiento de cómo vivir, entonces tenemos que enseñar nuestra vivencia también a los hijos de nosotros (GFMIP, 28 de septiembre, 2015).

Las representaciones que las comunidades indígenas de la subregión de Urabá tienen sobre el territorio definen sentidos concretos asociados a la vida, la sobrevivencia, la cultura y la identidad, representaciones altamente vinculadas con las realidades problemáticas descritas por las voces de las colectividades, muchas de ellas ajenas a lo registrado tradicionalmente en informes e investigaciones oficiales, como problemas de educación o salud.

*Realidades que excluyen y victimizan a los indígenas de Antioquia en la defensa pública del territorio*

Los escenarios territoriales comunes y reiterados identificados en el rastreo bibliográfico previo a la ejecución de los trabajos de campo en la subregión de Urabá, coincidían en líneas generales en estimar

como principales problemas de los pueblos indígenas la pobreza, la ausencia del Estado, la falta de servicios público domiciliarios, de servicios de salud y educación:

(...) con base en las cifras del DANE, el 63% de la población indígena vive bajo la línea de pobreza y el 47,6% no tiene los ingresos para adquirir una canasta de alimentos que cubra los requerimientos alimenticios mínimos diarios (línea de miseria). El 34,53% no tiene acceso a la salud. La tasa de analfabetismo entre 15 y 49 años es de 24,1%, mientras la de la población mestiza es seis veces menor, y solamente el 50% entre los 5 y los 25 años asiste a alguna institución educativa. De otra parte, 3 de cada 5 indígenas no tienen acceso a acueducto, 4 de cada 5 no tienen acceso a alcantarillado y 2 de cada 5 no tienen acceso a energía. La población indígena tiene una cobertura en acueducto 4 veces menor a la de los mestizos, 3.2 veces menor en alcantarillado y 9.3 veces menor en servicio de energía. (Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, 2009 citado por Konrad Adenauer Stiftung, 2012)

Sin desmeritar o pretender desmentir los flagelos descritos, toda vez que la visita in situ a las comunidades corroboró desde la aprehensión empírica la generalidad de los problemas evidenciados por agentes externos, fue necesario postular dos preguntas metodológicas previas con el cometido de sanear la construcción del referencial y la construcción pública de los problemas en el enfoque de ciclo: ¿Son o siguen siendo estos los problemas de las comunidades indígenas en esta zona de Antioquia? ¿Se ven identificados los pueblos indígenas de Urabá con estas problemáticas como los temas prioritarios a ser intervenidos?

Reconociendo que en materia educativa y de salud aun persisten dificultades, la propiedad de la tierra resultó ser el problema mas recalado y enfatizado en todos los grupos focales de las tres comunidades indígenas. La amenaza de campesinos vecinos contrasta con las dificultades que ven en los trámites y respaldos de entidades oficiales, como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) para la ampliación, compra y venta de tierras, sin dejar de lado la contaminación de recursos, así como la gestión que sobre ellos vienen haciendo públicos y privados en ejercicios de exclusión de las comunidades. El problema se ejemplifica con amplitud en la voz de Avelardo en la comunidad de La Palma:

Bueno, en esta necesidad que tienen el resguardo está ya reconocido por INCODER a nivel Nacional, el INCODER del Estado, ampliación ya tiene también su título que dice: "Ampliación", ¿ya? Ahora, lo que el señor acaba de decir, ojalá, mucho mejor, llegamos como, como coger un tejido, en conjunto, ¿qué es un tejido? Lo que se llama el cabildo local, el consejero, los líderes, sentarnos a mirar porqué nosotros ya llevamos 20 años, y el resguardo ya construido, ya pues, asentado el pueblo indígena, pero en eso estamos, diciendo es quién nos va a acompañar a jalonar la ampliación, ¿si? Ya tenemos en este momento 80 hectáreas en el proceso, ya muy aparte, pero nadie ayuda (...)

Están los alcaldes, ¿sí o no? Estamos hablando de alcaldes; si nosotros decimos: "Necesitamos ampliación", o en política decimos: "Vamos a comprar tantas tierras" (para los indígenas) y nosotros no creemos, nunca político comprar tierra, es mentira, ya nosotros lo sabemos y ustedes también lo saben al respecto, ¿entonces cuál creemos? Aquellas personas que vienen dando esa carátula, nos dan esa, como ustedes están acá queremos las necesidades muchos las vean (GFHPA, 28 de septiembre, 2015).

La escases de territorio, la imposibilidad de la ampliación, y las dificultades en los procesos con las autoridades estatales para conseguir dichos cometidos, se replicaron en las comunidades de Las Playas, a través de la voz del Gobernador, y también en la comunidad de El Volao, como consenso de los hombres que intervinieron en el grupo:

Gobernador: Mire, cuando usted nos habla del problema, o sea nosotros vemos como problemas del territorio es la escases de tierra que tiene la familia porque dentro de esto, o sea por ejemplo el resguardo de nosotros, está legalizado con 176 hectáreas, legalizado a nivel del ministerio, dentro de eso tenemos como 6 predios sin legalizar. Entonces para nosotros eso es un problema, dentro de eso, dentro de la comunidad hay comunidad, o sea, persona campesina, entonces ahí tenemos como ese problema porque nosotros queremos aplicar el reglamento sobre el cuidado de los animales (...) Del agua, entonces los campesinos van tumbando árboles a la orilla del río, entonces ahí nos sentimos como ese, o sea el problema, ¿ya? (GFHP, 27 septiembre, 2015).

### **La política pública, el enfoque de Pierre Muller, y el enfoque de ciclo**

En los avances teóricos previos se ha sostenido que

conceptualizar la política pública es una dificultad semántica en la que coinciden varios autores, como Isabel Cristina Uribe Martínez (2004: p.5), Gustavo Hernández (1999: p. 81) y Guillermo Ejea Mendoza (2006). Asegura Uribe Martínez que la política puede ser entendida como el gobierno de las sociedades humanas, término que se asocia a polity en inglés, el cual Ejea Mendoza afirma que alude a la noción de Estado como configuración jurídica – política en un territorio determinado, y que Hernández define como la esfera política decisional ciudadana.

Explica Uribe Martínez que también política es entendida como la lucha organizada por el control de poder, que en inglés es politics, término que Ejea Mendoza define como procesos de negociación y ejercicios de poder, y que Hernández explica como la actividad política de ejercicio del poder. Finalmente, en consenso, se identifica política como propósito y programa de autoridades públicas, término que hace referencia a Política Pública, y que en inglés es policy.

La complejidad terminológica de las políticas públicas también es explicada por Juliana Mejía Jiménez (2012: p.145) quien divide los vocablos para facilitar la comprensión conceptual. Acudiendo a Muller (1994) manifiesta que política es un término polisémico que se refiere a la actividad política, la esfera política y a la acción política. A la actividad política asocia las relaciones entre partidos políticos y obtención de puestos políticos; a la esfera política relaciona la necesidad de diferenciar la sociedad civil y el escenario político, y a la acción política vincula los “dispositivos políticos y administrativos coordinados alrededor de objetivos comunes”.

En la ambigüedad y amplitud del término coincide André – Noel Roth Deubel (2008: p.70) al sostener que “dada la complejidad del objeto de estudio, la política pública, se está abocado a considerar que, una sola teoría no esta en condición de dar una explicación satisfactoria”, por lo que acudir a los diferentes enfoques teóricos será una tarea que se emprenda desde el desarrollo conceptual dado por la doctrina.

### **El enfoque referencial de Muller: Una comprensión de la política pública**

Entre los enfoques teóricos y los desarrollos conceptuales sobre política pública, la propuesta por Muller (2010 citado en Cuervo Restrepo, 2007: p. 78) adquiere para nuestro caso especial relevancia, tanto por su compatibilidad y sentido

enfático con el componente participativo, como por su organización progresiva para un adecuado funcionamiento.

Muller explica que política pública “es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada Política Pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global”. Muller (2010 citado en Cuervo Restrepo, 2007: p. 78) señala que el enfoque de las mismas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para luego agregar el concepto de referencial de una política, por medio del cual alude al conjunto de normas, imágenes y expectativas que posibilitan o restringen el funcionamiento del sistema político para solucionar los problemas sociales.

La postura de Muller (2007: p.78) es considerada por Roth (2008: p.85) como un marco de análisis, del cual estima que se centra inicialmente en la racionalidad de los actores, para ubicar allí la complejidad e incertidumbre que caracteriza la toma de la decisión. Seguidamente pone su atención en el rol que desempeña la Administración Pública, donde ubica lo que él denomina el medio decisional central, toda vez que es la representación del sistema político, el cual se integra por cuatro círculos: el primero es por donde transitan las decisiones, ejemplificándolo con el aspecto orgánico de la Administración Pública, pues las decisiones pasan por funcionarios y administradores. El segundo círculo lo conforman las administraciones sectoriales, definidas por la función o materia que tienen asignada; seguidamente intervienen los socios externos al Estado, para cerrar con un último círculo en el que se ubican autoridades de los poderes públicos con capacidad política para tomar formalmente la decisión. El último aspecto en el cual se centra Muller es en las redes de actores, las cuales emergen y se consolidan en las interfaces de los círculos decisionales.

En este enfoque de naturaleza secuencial explicado por círculos concatenados entre si es necesario aclarar que la política pública no es igual a su referencial, y que este último se constituye en un componente determinante de las primeras, esto es, una especie del género. Mientras las políticas públicas son un medio empleado por las autoridades, principalmente administrativas, del Estado, para la realización de la perspectiva funcional o material que debe ser ejercida desde la Administración Pública, transversalizadas por la participación activa de la sociedad como

actora política, que debe reflejar la construcción de consensos que conducen tanto a la resolución de problemas de naturaleza pública, como a su adecuada previsión y evaluación, el referencial es la plataforma desde la cual se acredita que el ejercicio de gobernabilidad en torno a un problema social se deriva de un escenario de participación activa en el cual se agotan los esfuerzos necesarios para sustentar tanto la calidad pública del problema como las alternativas para su solución.

El referencial de política pública de Pierre Muller es un componente esencial desde el cual se construye y fundamenta la naturaleza pública de la realidad que se delimita y define como problema, y que por tanto, debe ser acogida por una política pública. Por resultar imprescindible la participación activa de la comunidad para definir la tipología pública del problema, el referencial no se limita a ser una compilación normativa o de dispositivos jurídicos relacionados con la materia a tratar, como la tradición política aun lo refleja. El referencial se amplía a construcciones colectivas de representaciones sociales por medio de las cuales la democratización conduce a concertaciones sobre realidades comunes que redefinen las relaciones entre el Estado y la sociedad, y de la sociedad a través de los múltiples grupos que la conforman.

En este escenario es posible proponer que el referencial de política pública de Muller, desde el cual se puede restringir o posibilitar el funcionamiento del sistema político, se constituiría en la primera fase del modelo descrito por Manuel Tamayo Sáenz para la elaboración de una política pública (1997: p. 2 - 5) quien se apoya en el sustento teórico de David Easton sobre el sistema político, al cual aquí se le proponen algunos componentes en su estructura, que pueden facilitar su implementación en la experiencia colombiana, específicamente para el trabajo con las jurisdicciones en las cuales se asientan las comunidades indígenas de Antioquia.

En su explicación de sistema político, Easton parte de la sociedad como un sistema complejo en el cual hay un conjunto de elementos que la integran, como grupos e individuos que interactúan bajo pautas de comportamiento, entre los cuales se encuentra el sistema político, y por supuesto para nuestro caso, los grupos indígenas. El sistema político es determinante, pues debe recordarse que es la figura a la que Muller destina el referencial de política pública como conjunto de normas, imágenes y expectativas derivadas de los grupos que integran la sociedad como sistema complejo, referencial que posibilita o restringe el funcionamiento del sistema

político, y con ello, fija el destino de una política pública.

En este punto al modelo planteado por Easton se le propone que las pautas de comportamiento se sintetizan principalmente en los dispositivos jurídicos que regulan la vida social, mas no se limitan a ellos, toda vez que entran otras normas generadas y legitimadas desde las relaciones que los grupos e individuos tienen en el marco de otras instituciones diferentes al Estado como autoridad de formalización normativa (Iglesia, Universidad, Barrio); por lo que se reúnen aquí varios componentes del referencial de política pública: las pautas de comportamiento para la sociedad, las competencias para el sistema político, las relaciones sociales, y los roles institucionales.

Seguidamente Easton sostiene que en el sistema descrito se distribuyen valores entre los actores que se relacionan, esto es, entre los grupos sociales que integran el sistema, los cuales son necesarios, como es el caso de la seguridad, la salud, la vivienda, la educación, la locomoción, o la recreación. A este segundo componente del referencial de política pública proponemos que la oportuna identificación de los valores promueve la efectivización de las pautas de comportamiento en la sociedad, toda vez que Easton adiciona que la distribución de esos valores opera conforme a las interacciones sociales, por medio de la entrada de demandas y apoyos al sistema político por parte de los grupos que interactúan en la sociedad. Posteriormente el sistema político genera una salida o respuesta a la demanda, como decisiones que sin revelar la razón de su sentido o de su fundamentación, promueven acciones en la sociedad.

Es sobre este último punto que el referencial redimensiona a profundidad la forma de hacer política y exige que la misma tenga los elementos que acrediten que es pública, en la medida que de exigirse la construcción del referencial, la salida que promueve el sistema político frente a la demanda social no debe ser una decisión infundada, privativa o meramente "institucional" o "normativa", sino abierta y socializada, en la cual se evidencian los principios y valores orientadores de la acción administrativa, los fines a cumplir, los procedimientos y explicaciones posibles para resolver la demanda, pero sobretodo, las posibilidades de hacer del demandante un actor propositivo de la solución que requiere cuando se respeta el sentido de su pretensión, su expectativa y se comprende su anhelo.

Por las razones expuestas, la construcción del referencial debe ser un componente verificado de manera anticipada al momento de trabajar con una política pública, razón que acredita los esfuerzos emprendidos con las comunidades indígenas de las subregiones de Antioquia para la defensa de sus territorios. El referencial se constituye en credencial para diferenciar dicha política de una de tipo estatal o gubernamental, en la medida que el sujeto adquiere el rol de actor político en un marco democrático por medio del cual se pretende la justicia material sobre las realidades apremiantes que aquejan su comunidad.

En esta perspectiva se reúnen los elementos que caracterizan una política pública, siempre que el flujo de decisión interviene como la manifestación del principio democrático, para nuestro caso, representado, delimitado y respetado en las voces de los pueblos indígenas a través de ejercicios de historia oral. Sus voces, son el flujo decisional que construye de manera fidedigna el referencial de la política pública, un flujo participativo de las comunidades indígenas como grupos integrantes de la sociedad como sistema complejo, que define el interés público a partir de problemas que deben ser incluidos en la agenda política gubernamental de la Administración Pública. Con sus voces se generan en consenso los referentes propios para la ejecución de la política, sin que la implementación y evaluación de la misma se limite a un ejercicio meramente gubernamental o estatal.

### **El enfoque de ciclo**

El enfoque de ciclo, marco secuencial o enfoque de los libros de textos, como lo cita Roth (2008: p. 76), es el más tradicional y común de los marcos de análisis de las políticas públicas. Propuesto por Laswell, la política pública se concibe en este marco de análisis como un objeto de naturaleza divisible o fragmentable en etapas, sobre las cuales es posible hacer un estudio independiente y particularizado. Desde Laswell (1956 citado por Hernández, 1999: p. 4) se asimila el enfoque de ciclo para el análisis de una política pública con las mismas etapas o momentos generales que definen su surgimiento, implementación y cierre.

Laswell dividió en siete etapas dicho proceso: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación; en el caso de Roth (2008: p. 77) dichas etapas son la definición de un problema y la construcción de la agenda, la formulación de la política, la decisión, la implementación y la evaluación, mientras que en el marco de Howlett y Ramesh (1995) se identifican el

reconocimiento del problema, la propuesta de una solución, la selección de la solución, su aplicación y apreciar o evaluar los resultados.

El proceso de análisis cíclico de las Políticas Públicas se puede entender como un policy cycle según lo propuesto por Jones, que distingue cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Cuervo Restrepo, 2007: p. 78 – 79). En ese sentido en primer lugar se da la identificación de una situación problemática, la inclusión de la misma dentro de la agenda política; para ello, y según el autor citado, es necesario que la “situación sea percibida como problemática por los actores políticos y sociales. (...) se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político” (Roth, 2004: p. 59).

Desde los momentos descritos que pueden integrar el enfoque de ciclo, es posible derivar aquellos estadios generales coincidentes que forman un proceso de ciclo que permita más que el análisis de una Política Pública, establecer su existencia, evolución y efectos: 1. Identificar y definir el problema, 2. Inclusión del problema público en la agenda, momento en el cual se da el tono y orientación a la actuación de la autoridad, 3. Presentación de alternativas u opciones que integran el programa de ejecución para la consecución del objetivo y contrarrestar el problema público. 4. Decisión de selección de la alternativa pertinente y necesaria, 5. Implementación del programa de política, 6. Evaluación de los efectos producidos y la consecución de los objetivos trazados.

Desde este marco, o también denominado enfoque, Aguilar concibe que una política pública debe centrarse en “sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación” (1996: p.22); en determinar cómo ciertos problemas sociales o de grupo se convierten en públicos y entran en las agendas de gobierno, la manera como se recoge y clasifica la información sobre aquel, las teorías sobre las posibles causas y soluciones, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los imprevistos durante la implementación, los criterios posteriores de evaluación de la política implementada, y la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de solución (Aguilar, 1996: p.22).

Siguiendo el enfoque de ciclo, y como punto de

partida para la construcción del referencial de política pública, los problemas de naturaleza pública son un asunto cuidadoso que requiere tiempo e información contextual que permita una lectura adecuada del mismo. Dicho conocimiento no se genera únicamente desde los documentos, sino que necesita un proceso de investigación empírica que permita definir, como mínimo, “la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema (...)” (Roth, 2004: p. 60). Desde los problemas públicos se definirá el éxito del proceso, sea desde el enfoque de ciclo o del referencial.

### **Conclusión**

La formulación de una política pública para la protección de los territorios en los pueblos indígenas en el departamento de Antioquia se inicia a partir de las realidades problemáticas identificadas en informes y documentos de agencias oficiales, instituciones académicas y organizaciones civiles, e incluso desde las consideraciones fácticas empleadas por el poder judicial, asumiendo esas narraciones como una descripción ajustada a la realidad, compatible con las necesidades y falencias de estas poblaciones, pero diferenciando que las mismas son elaboraciones de terceros a partir de sus aproximaciones a los territorios y sus comunidades, y no el consolidado de la reunión de los elementos que definen la relación del sujeto colectivo indígena con su territorio, sin injerencia, o con la más mínima de ella, asumiendo prioritariamente un rol de contacto y conector entre el grupo indígena (intrasocial) y el sistema político, sin ser el hacedor de política, su analista, ni tampoco el líder o representante del grupo frente al sistema político.

Asumir el rol de canal expositivo de información compilada y sistematizada a partir del seguimiento a los componentes iniciales que integran el enfoque de ciclo de una política pública articulado con el enfoque de referencial, permitió la exposición genuina de los flujos decisionales que desde las voces indígenas describen las realidades sociojurídicas que excluyen y victimizan sus voces en Antioquia frente a los esfuerzos por la defensa pública del territorio, como sucede con la identificación de la ampliación de sus jurisdicciones y la formalización de la propiedad como principal problema público contemporáneo en la subregión de Urabá, el cual no figura con significancia en los resultados de

informes e investigaciones que definen y explican los problemas públicos de comunidades indígenas en el departamento y el país.

Igualmente para este caso facilita la seguridad de reiterar el sentido que se deriva de la interpretación de las representaciones que tiene el territorio desde los sentidos que expresan las voces de los pueblos indígenas, categoría que en las comunidades de la subregión de Urabá es vida, sobrevivencia, es madre y futuro; un proyecto colectivo que se ve amenazado por la injerencia de terceros de los cuales no han visto respuestas del mismo nivel a los aportes que han ofrecido cuando son los foráneos quienes se aproximan. Terceros que no han facilitado la ampliación de los resguardos, que han introducido las esperanzas indígenas en campañas electorales sin resultados eficaces, que reportan cifras de compras de predios que no se ven articulados a las jurisdicciones cada vez más pobladas y aisladas por los linderos de los campesinos vecinos.

El referencial constituye un primer cúmulo de imaginarios, representaciones y valores por medio de los cuales no solo se proyecta una posible política pública desde los sustentos jurídicos vigentes para los pueblos indígenas sobre sus territorios, sino la posibilidad de especificar problemas públicos para la elaboración y jerarquización en una agenda que debe estar transversalizada por la participación y la defensa de la autonomía.

El referencial de política pública construido con los grupos indígenas como componente intrasocial del ambiente en el cual el sistema político debe recibir y resolver sus demandas, devela la necesidad de romper la tendencia de asumir como problemas públicos prioritarios la pobreza, la falta de servicios educativos, de salud, las secuelas profundas del conflicto armado como el desplazamiento y el asesinato de los líderes, las cuales si bien fueron o son ciertas, hoy no se corresponden con la necesidad primaria que aflora de las voces de los colectivos indígenas de Urabá, develando con ello la necesidad de un nuevo ciclo, a partir de un nuevo problema que debe redefinir la composición de la agenda pública, las alternativas para emprender las acciones de intervención, pero sobre todo, que exige repensar los canales de construcción y legitimación que mantienen los elementos iniciales de una política pública de protección de territorios indígenas en Antioquia.



## Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (1996) Estudio Introductorio. En Lasswell, H. D. et al. El estudio de las Políticas Públicas (Introducción). México D.F.: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Colombia, Corte Constitucional (1998) Sentencia SU – 747.

Colombia, Corte Constitucional (2009) Auto 004.

Colombia, Corte Constitucional (2010) Auto 382.

Cuervo Restrepo, J. I. (2007) Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las Políticas Públicas en función de su aplicación a la gestión pública en Colombia) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ejea Mendoza, G. (2006) Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas. Recuperado de <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Politicasy%20Publicas.pdf>

Hernández, G. (1999) El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. Revista de Estudios Sociales. N. 4. Bogotá: Universidad de Los Andes. pp. 80 – 91.

Howlett, M, Ramesh, M & Perl A. (1995) El estudio de políticas públicas: Ciclos de política y subsistemas de política. Ontario: Oxford University Press.

Mejía Jiménez, J. (2012) Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Analecta Política. Vol.2, N. 3. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana. pp. 141 – 164.

Roth Deubel, A. N. (2008) Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. Estudios Políticos. N. 33. Medellín. pp. 67 – 91.

Roth Deubel, A. N. (2004) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Uribe Martínez, I. C. et. alt. (2004) Políticas Públicas y Gobierno en Medellín. Estrategias de consolidación de Derecho Público con perspectiva territorial. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.

Konrad Adenauer Stiftung (KAS) (2009) Situación de los pueblos indígenas de Colombia. Recuperado de [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_17956-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17956-544-4-30.pdf)

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) (2010) Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia. Recuperado de [www.onic.org.co](http://www.onic.org.co)

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005 – 2014). Recuperado de <http://www.un.org/es/events/indigenousday/second.shtml>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Temas Mundiales. Pueblos Indígenas. Recuperado de <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>

Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) El trabajo de la ACNUR con los pueblos indígenas. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/>

GFMIV: Grupo Focal Mixto El Volao.

GFMV: Grupo Focal Mujeres El Volao.

GFHV: Grupo Focal Hombres El Volao.

GFMP: Grupo Focal Mujeres Las Playas.

GFMI: Grupo Focal Mixto Las Playas.

GFMIIPA: Grupo Focal Mixto La Palma.