

MÁS ALLÁ DE LA LENGUA NORMADA: VOCES INDÍGENAS DE LA SUBREGIÓN DE URABÁ PARA EL REFERENCIAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN DEL TERRITORIO**

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*
Recibido: Septiembre 28 de 2015
Aprobado: Octubre 20 de 2015

RESUMEN

Para las autoridades y sectores de la sociedad civil en Colombia sigue siendo una preocupación la realidad de las comunidades indígenas. La pobreza, la falta de educación y salud, la adecuada prestación de servicios públicos domiciliarios, y los efectos del conflicto armado interno tales como amenazas, asesinato de líderes, el desplazamiento forzado y la pérdida de sus propiedades, siguen apareciendo en informes de agencias y autoridades como los principales problemas que definen la realidad de estas poblaciones. Para el caso del departamento de Antioquia se propuso una indagación dirigida a la construcción del referencial de una política pública para la defensa del territorio de las comunidades indígenas, la cual se consolida como una indagación para la construcción pública de problemas que puedan ser llevados a una agenda oficial, toda vez que el problema público es el primer componente del enfoque de ciclo que suele definir a una política pública. Para ello se exponen resultados del trabajo de campo con las comunidades indígenas en la subregión de Urabá, con las cuales se aplicaron instrumentos de historia oral como medio para la recolección del insumo del referencial de política pública para la defensa de sus territorios ancestrales o adjudicados, exaltando la función e importancia

* Resultado de avance 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”.

** 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

de la lengua como uno de los medios de transmisión de sentidos sobre el pensamiento y la comprensión de su realidad territorial, trascendiendo el valor que reconocen las normas colombianas.

Palabras clave: Política pública, Enfoque de ciclo, Referencial de política, Problema público, Lengua, Territorio, Voces indígenas.

BEYOND THE RULED LANGUAGE: INDIGENOUS VOICES FROM THE URABÁ SUBREGION REFERENCED FOR PUBLIC LAND PROTECTION POLICY

ABSTRACT

For the authorities and civil society in Colombia, it remains a concern the real situation of indigenous communities. Poverty, the lack of education and health, an adequate provision of public services and the consequences of an armed conflict such as threats, assassination of leaders, forced displacement and loss of property, keep appearing in reports of agencies and authorities as the main problems of this population. In the case of the Antioquia department, it is proposed an inquiry to design a public policy benchmark for the defense of the territory of indigenous communities, which has become an inquiry that could be carried out to a set an official agenda,.. To achieve this goal, it is shown the results of the work field with the indigenous communities in the Urabá subregion pointing out the role and importance of language as one of the means of transmission of thinking and understanding its territorial situation, beyond Colombian regulations.

Keywords: Public policy, Cycle approach, Political referential, Public problem, Language, territory, Indigenous voices.

ALÉM DA LÍNGUA OFICIAL: A VOZ DOS INDÍGENAS COMO REFERENCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO DO TERRITÓRIO NA SUB-REGIÃO DE URABÁ

RESUMO

Para as autoridades e setores da sociedade civil na Colômbia, a realidade das comunidades indígenas continua sendo uma preocupação. A pobreza, a falta de educação e de saúde, abastecimento adequado de serviços

públicos e os efeitos do conflito armado tais como ameaças, assassinato de líderes, deslocamento forçado e perda de propriedade, ainda aparecem em relatórios das agências e das autoridades como as principais questões que definem a realidade dessas populações. Para el caso del departamento de Antioquia se propuso una indagación dirigida a la construcción del referencial de una política pública para la defensa del territorio de las comunidades indígenas, la cual se consolida como una indagación para la construcción pública de problemas que puedan ser llevados a una agenda oficial, toda vez que el problema público es el primer componente del enfoque de ciclo que suele definir a una-política pública. No caso do departamento de Antioquia propôs-se uma pesquisa buscando a construção do referencial de políticas públicas para a defesa do território das comunidades indígenas, o que reforçou sua importância na construção pública dos problemas que possam ser levados para a agenda oficial, uma vez que o problema público é o primeiro componente da abordagem do ciclo que tende a definir a política pública. Com tal objetivo são expostos os resultados do trabalho de campo com as comunidades indígenas na sub-região de Urabá, lembrando que neste trabalho com as comunidades foram aplicados instrumentos de história oral como um meio de reunir o material de referência para a defesa de seus territórios ancestrais ou adjudicados, exaltando o papel e a importância da linguagem como um dos meios de transmissão de significados sobre o pensamento e a compreensão da sua realidade territorial, transcendendo o valor reconhecido pelas normas colombianas.

Palavras-chave: Política Pública, Abordagem do ciclo, A Política de referência, Assuntos Públicos, Língua, Território, Vozes Indígenas.

1. INTRODUCCIÓN

La compleja realidad social y política vivida por Colombia en la segunda mitad del siglo XX representada en el crecimiento del narcotráfico, la polarización y control de la actividad política a manos de los partidos tradicionales, y el auge de los grupos guerrilleros, procuró encontrar en la promulgación de la Constitución Política de 1991 un nuevo pacto de Nación, a través del cual se superara la ineficacia de la ley para dar lugar a una justicia material donde la ciudadanía viera reconocidos y garantizados los derechos dispuestos por la misma Carta Política.

La adopción de la Constitución de 1991 promovió condiciones para la ejecución de cambios en todos los escenarios de la vida social,

reconociendo en la nueva Carta no solo una directriz normativa derivada del pacto soberano, sino un nuevo paradigma en la estructuración y funcionamiento del Estado para la realización de los fines a él asignados. La adopción del Estado Social de Derecho; la definición de un nuevo compendio de derechos ampliado e incluyente de nuevas tipologías como son los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y ambientales; la inclusión de la democracia participativa, de la igualdad material y su correspondiente desarrollo a través de acciones afirmativas; y la creación de nuevas instituciones estatales, se unen a una regenerada concepción del ejercicio de las funciones de los poderes públicos en un modelo de Estado descentralizado administrativamente, participativo y multicultural.

Este cometido se cumpliría a cargo de un Estado que, sometido al ordenamiento jurídico con la nueva Constitución como norma de normas (Constitución Política, 1991: Artículo 4) agregó a su modelo con el componente social la promoción del activismo judicial, 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 este 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).

Muchas de las realidades complejas en la reciente historia colombiana han cambiado desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, algunas fueron superadas, otras, se han mantenido e incluso intensificado. Entre estas se ubican la realidad de las comunidades, toda vez que hacen parte del amplio grupo de víctimas del conflicto, armado y no armado, pues han sido forzosamente amenazadas y desplazadas de sus territorios tanto por grupos al margen de la ley, como por fuerzas del Estado y multinacionales que ven en sus propiedades el escenario para nuevos polos de producción.

Entre las consecuencias vividas por las comunidades indígenas, 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 mas no eficaces para el reconocimiento y protección de sus derechos, y donde sus voces se ven amenazadas por la imposición implícita de una lengua foránea que desnaturaliza su identidad.

La realidad de los pueblos indígenas es acogida de las secuelas que dejó el auge del aniversario de la Constitución Política de 1991 junto con la conmemoración del segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que se celebró entre 2005 y 2014¹ por declaración de la ONU, luego de culminar un primer decenio entre 1995 y 2004, y declararse 1993 como año internacional de las poblaciones indígenas del mundo (ONU, 2013).

La realidad de las comunidades indígenas en Colombia sigue siendo compleja, pues es probable que las distintas manifestaciones del conflicto armado interno no estén atentando con igual intensidad y de manera directa contra la mayoría de las comunidades debido a los cambios en las políticas de Estado y los esfuerzos por avanzar en los diálogos de paz, pero las secuelas históricas de las violaciones a sus derechos y las actuales amenazas 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 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, contando con menos de 500 personas. Según la Corte Constitucional son 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).

Para desentrañar a profundidad esta realidad y cimentar desde ella los componentes iniciales de una política pública para la defensa de los territorios como patrimonio esencial de la cosmovisión de estos pueblos, se ha delimitado la jurisdicción del departamento de Antioquia, ubicado en la región Andina y con costas sobre el Caribe, entidad territorial para la

¹ 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 respeto de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas;

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?

La jurisdicción del departamento de Antioquia fue abordada 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 en Urabá, Suroeste, Nordeste y Valle de Aburrá. En el departamento 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 asentada en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, fijó que en las seis subregiones las comunidades indígenas representan los siguientes habitantes: Urabá (11.908), Occidente (7.106), Suroeste (4.266), Bajo Cauca (6.295), Nordeste (567) y Magdalena Medio (68) (Gobernación de Antioquia, 2010).

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 articulada al enfoque de ciclo, lo que dio lugar a la descripción de las realidades problemáticas y su interpretación 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 La Playa y Las Palmas en los municipios de Turbo y Apartadó.

Para la exposición de los resultados se retoma la construcción del marco teórico sobre política pública, el enfoque referencial propuesto por Pierre Muller, y el enfoque de ciclo. Seguidamente se da lugar a una reflexión sobre la lengua, materia prima de la voz que emerge en el ejercicio de recuperación del sentir del sujeto indígena, tanto individual como colectivo, como medio que expresa el sentido desde el cual se construye el referencial de política pública, aprovechando para dar lugar a la norma sobre la lengua como elemento que se integra al referencial. Con el constructo teórico de base se da lugar a las voces de los pueblos indígenas, desde las cuales se trabaja 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

se evidencian las formas a partir de las cuales se da la relación con el territorio en los resguardos Urabá.

2. EL ENFOQUE REFERENCIAL Y EL ENFOQUE DE CICLO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde avances teóricos previos se ha sostenido que conceptualizar la política pública es una dificultad semántica, algo en lo que coinciden 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 desde tres dimensiones: como el gobierno de las sociedades humanas, término que se asocia a *polity* en inglés, el cual Ejea Mendoza afirma que hace referencia a la noción de Estado como configuración jurídico – política en un territorio determinado, y que Hernández define como la esfera política decisional ciudadana; política 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; y política como propósito y programa de autoridades públicas, término que hace referencia a Política Pública, y que en inglés es *policy*.

La complejidad terminológica también es abordada por Juliana Mejía Jiménez (2012: p.145) quien divide los vocablos para facilitar la comprensión conceptual. Acudiendo a Muller (1994) se explica que política es un término polisémico que se refiere a la actividad política, la esfera política y a la acción política. Al primer sentido, asocia las relaciones entre partidos políticos y obtención de puestos políticos; al segundo, la necesidad de diferenciar la sociedad civil y el escenario político; y al tercero, vincula los “dispositivos políticos y administrativos coordinados alrededor de objetivos comunes”. André – Noel Roth Deubel (2008: p.70) sostiene que “dada la complejidad del objeto de estudio, la política pública, se está abocado a considerar que, una sola teoría no está 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.

2.1 La política pública a partir del enfoque referencial de Pierre Muller

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 y análisis.

Muller explica que política pública “es un proceso de mediación social, toda vez 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 es necesario aclarar que la política pública no es igual a su referencial, y que este último constituye 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 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 aún 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 proponemos algunos componentes en su estructura para facilitar su implementación en la experiencia colombiana, específicamente para el trabajo con 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 las cuales se encuentra el sistema político, y para nuestro caso, los grupos indígenas. El sistema político es determinante, pues 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.

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 (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 hechos con status institucional.

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. A este segundo 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 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 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 consensuada, 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 dimensión de la realidad en el sistema político.

De allí que la construcción del referencial deba 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 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 la expresión de sus lenguas por medio de ejercicios de historia oral. Sus voces son el flujo decisional que construye 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.

2.2 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 para explicar que 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.

En siete etapas dividió Laswell el proceso del enfoque de ciclo: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación; por su parte Roth (2008: p. 77) lo dividió así: la definición de un problema y la construcción de la agenda, la formulación de la política, la decisión, la implementación y la evaluación. En el marco de Howlett, Ramesh y Perl (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. En Aguilar el enfoque está compuesto por determinar el objetivo y ordenar las preferencias (identificación de un problema); indicar las opciones de acción que, por lo medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneos para llegar al objetivo (formulación de soluciones y acciones);

comparar las opciones en términos de su eficiencia técnica y económica; elegir y poner en práctica la opción óptima eficiente; evaluar resultados, aprender y corregir (Aguilar, 2005: p. 21 citado en Vásquez, 2015: p. 31). En Del Castillo y Méndez el enfoque está compuesto por el problema, su definición, la identificación de alternativas, respuestas o soluciones, la evaluación de opciones, la selección de una opción, su implementación, y la evaluación (Del Castillo, 2006 citado en Vásquez, 2015: p. 33). Finalmente en Knoepfel, Laure y Varon se integra por el surgimiento y definición del problema, la inclusión en la agenda, la formulación y adopción del programa, su implementación, y evaluación (2003: p. 25–37 citado en Vásquez, 2015: p. 32).

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). De lo anterior que en primer lugar se dé 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 para el enfoque de ciclo es posible derivar aquellos generales coincidentes que forman un proceso cíclico que permite más que el análisis de una Política Pública, establecer su existencia, evolución y efectos: 1. Identificación y definición del 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. Diseño y adopción del programa para enfrentar el problema, 6. Implementación del programa de política, 7. Evaluación de los efectos y de los objetivos trazados.

Desde este 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). Para nuestro caso nos concentramos en determinar cómo ciertos problemas sociales o de grupo se convierten en públicos, por qué pueden entrar en las agendas de gobierno, y la manera como se recoge y se clasifica la

información sobre los mismos (Aguilar, 1996: p.22). Los problemas de naturaleza pública son un asunto cuidadoso que requiere tiempo e información contextual que permita una lectura adecuada del mismo, lo que no se genera únicamente desde los documentos, sino que necesita un proceso de investigación empírico 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.

Siguiendo los derroteros anteriores, la construcción del referencial de la política pública para la protección de territorios indígenas de Antioquia no se reduce a las fuentes y sustentos documentales, tampoco normativos; acude a las voces de los integrantes de las comunidades, quienes tanto de manera particular como colectiva posibilitan describir las realidades sociojurídicas que excluyen y victimizan sus voces en los esfuerzos por la defensa pública de su territorio; interpretar las representaciones construidas sobre éste, y evidenciar las formas a partir de la cuales como comunidades indígenas se da su relación con el territorio.

3. LA LENGUA COMO MEDIO PARA LA EXPRESIÓN DEL SENTIDO DEL TERRITORIO EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS: DE LO NORMADO A LO NO NORMADO

El 21 de febrero los pueblos indígenas del mundo celebran el día internacional de las lenguas maternas, el mismo día que el artículo 25 de la ley 1381 de 2010 declaró en Colombia como el día Nacional de las lenguas nativas². Según Luis Fernando Arias, Consejero Mayor de la ONIC, en Colombia se conservan 65 lenguas indígenas (El País, 2015), cifra que coincide con la ofrecida por Landaburu (1999), y casi con la arrojada por Colombia aprende, portal del Ministerio de Educación Nacional, que basado en datos del Centro Colombiano para el Estudio de Lenguas Aborígenes (CCELA) asegura que existen 66 lenguas que pueden agruparse en doce familias lingüísticas y diez lenguas aisladas o independientes.

La mayoría de las lenguas indígenas están amenazadas, y la peligrosidad a la que se ven enfrentadas en Colombia es clasificada por Landaburu (1999) en cinco grupos a partir de la escala demográfica en la que se

² La ley 1381 de 2010 desarrolla los artículos 7, 8, 10 y 70 de la Constitución Política de 1991, y los artículos 4, 5 y 28 de la ley 21 de 1991 que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

conserva la lengua, incluyendo hablantes de los territorios de países de frontera con Colombia:

- 3 lenguas tienen más de 50.000 hablantes: wayú, paez, embera. (Grupo A).
- 8 lenguas tienen entre 10.000 y 50.000 hablantes: guahibo o sikuaní, guambiano, arhuaco o ika, inga, ticuna contando los hablantes de Perú y Brasil, tucano contando los hablantes de Brasil, cuna contando los hablantes de Panamá, piaroa contando los hablantes de Venezuela. (Grupo B).
- 9 lenguas tienen entre 5.000 y 10.000 hablantes: cuaiquer o awá, koguí, waunana, puinave, wuitoto, curripaco contando los hablantes de Venezuela, piapoco contando los hablantes de Venezuela, yaruro más que todo presente en Venezuela, yuco contando los hablantes de Venezuela. (Grupo C).
- 11 lenguas tienen entre 1.000 y 5.000 hablantes: tunebo o u'wa, cubeo, camsá, wiwa, barí, cofán, cuiba, coreguaje, sáliba, guayabero, yagua contando los hablantes de Perú. (Grupo D).
- 34 lenguas tienen menos de 1.000 hablantes : totoró, barasano, desano, wanano, piratapuyo, achagua, andoke, bará, bora, cabiyarí, carapana, carijona, chimila, cocama, hitnu, macuna, cacua, nukak, hupda, yuhup, miraña, muinane, nonuya, ocaina, pisamira, siona, siriano, tanimuka, tariano, tatuyo, tinigua, tuyuca, yucuna, yurutí. (Grupo E).

La peligrosidad a la que se ven sometidas las lenguas de los pueblos indígenas es efecto de las tensiones que como sujetos colectivos reciben de parte de externos a sus territorios, al verse presionados por demandas provocadas por diversas conductas; sean comerciales, turísticas, por intromisión violenta de actores, o por la exigencia de tener que alcanzar participación y representación eficaz ante las autoridades del Estado ajenas a la lengua nativa y propia de la comunidad.

La lengua de los pueblos indígenas reúne un potencial étnico y cultural de alta relevancia para el ejercicio de los derechos humanos de estas colectividades. Es por ello que la normativa internacional, y más la nacional, por ser Colombia un país pluriétnico y multicultural, hacen de la lengua un objeto normado que se categoriza como bien jurídico de protección. De esta manera la lengua que cumple el rol de medio para la expresión del sentido construido ancestralmente sobre el territorio en las comunidades indígenas tiene un primer alcance como objeto normado, lo

que la convierte en elemento obligado del referencial de la política pública bajo el enfoque de Muller, por ser categorizada formalmente como un bien jurídico tutelable por parte de las autoridades del cuarto y último círculo del ciclo del referencial. En aquel, los poderes públicos con capacidad política para tomar e imponer decisiones han definido parte de la importancia, naturaleza y alcance de la lengua como un elemento para la formulación, adopción y ejecución de una política pública, toda vez que en principios y normas jurídicas ponen en evidencia la relación necesaria entre lengua y territorio.

Los principios de diversidad, pluriétnicidad y multiculturalidad en la que se inscriben las lenguas de los pueblos indígenas en Colombia, reconocidos y promovidos por el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación (Constitución Política, 1991: Artículo 7), su obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (Constitución Política, 1991: Artículo 8), asegurar que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios, determinando como bilingüe la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe (Constitución Política, 1991: Artículo 10) y que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad, y es deber del Estado reconocer la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país (Constitución Política, 1991: Artículo 70) confluyen con el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones (Organización Internacional del Trabajo - OIT, 1989) fundamento que inspiró el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, que además dispone:

Artículo 28

1. Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

El marco normativo que ejemplifica el reconocimiento y protección de la lengua como bien jurídico, hace de ella en Colombia un objeto normado desarrollado por la ley 1381 de 2010. En esta ley el Estado colombiano asume la obligación de “garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas” (Artículo 1), nominándolas como lenguas nativas, reconociendo en ellas un patrimonio cultural inmaterial de los pueblos que las hablan, al ser expresión de la diversidad étnica y cultural, y sustento para declarar la existencia de una Nación multiétnica y pluricultural (Artículo 2), lo que promovió a que esta normativa incluyera las lenguas nativas en la lista representativa de manifestaciones de patrimonio cultural inmaterial previsto en la ley 1185 de 2008 sin pasar por el procedimiento de la ley 397 de 1997 (Artículo 8).

El uso de una lengua nativa no puede acarrear para su hablante ningún tipo de discriminación (Artículo 4) además de reconocer el derecho a hacer uso de la lengua nativa en todas las actividades y escenarios del territorio nacional, tanto público como privado (Artículo 5). Dispone además que “los nombres de lugares geográficos usados tradicionalmente en su territorio por los integrantes de pueblos y comunidades donde se hablen lenguas nativas podrán ser registrados para efectos públicos, uso que será cooficial con la toponimia en castellano cuando esta exista” (Artículo 6).

Contempla la ley las adecuaciones que deben ser implementadas para garantizar las debidas relaciones entre los hablantes de lenguas nativas

con el sistema judicial, la administración pública, y el sector salud. Así, en el artículo 7 dispone que ante la comparecencia de un hablante nativo ante el sistema judicial, éste podrá actuar en su propia lengua, y las autoridades proveerán lo necesario para que sean asistidos gratuitamente por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Igual sentido sigue el artículo 8 en las relaciones de los hablantes nativos con ocasión de sus actuaciones y gestiones ante los órganos de la administración pública, toda vez que las entidades de todos los órdenes territoriales deben proveer la asistencia gratuita de intérpretes con conocimiento de la lengua y cultura del hablante, además de garantizar la difusión de documentos y normas en las lenguas nativas. En el sector salud la disposición es igual, agregando que corresponde al Ministerio de la Protección Social, a las Secretarías Departamentales y Municipales de Salud, acordar con las entidades aseguradoras y prestadoras de los servicios públicos y privados, las medidas apropiadas que permitan avanzar progresivamente en el cumplimiento y satisfacción de los derechos de los hablantes nativos.

Con la coordinación del Ministerio de Cultura se promoverán las concertaciones con los grupos étnicos para incluir en los planes de desarrollo programas de fortalecimiento de lenguas nativas (Artículo 10). Además la concertación con los grupos étnicos transversaliza las acciones a emprender frente a leguas en peligro de extinción y las lenguas en estado de precariedad. Frente a las primeras, el artículo 12 deposita en el Ministerio de Cultura y en las entidades territoriales el diseño y realización de planes de urgencia para acopiar toda la documentación posible sobre cada una de las lenguas nativas en peligro de extinción y para desarrollar acciones orientadas a conseguir en lo posible su revitalización; y frente a las segundas, el artículo 13 fija lo propio para la adopción de planes para la revitalización y fortalecimiento de lenguas nativas en estado de precariedad.

Los pueblos y comunidades que manifiesten interés de recuperar la lengua cuyo uso perdieron, iniciando procesos endógenos de recuperación de formas lingüísticas pertenecientes a dicha lengua, pueden recibir el apoyo del Estado, si se dan condiciones de viabilidad y de compromiso colectivo para dicha recuperación. Los planes conjuntos de protección y fortalecimiento también se prevén para lenguas compartidas con Estados fronterizos en los cuales cohabiten comunidades y pueblos de lengua nativa (Artículo 15). Además el Estado adquiere la obligación de difundir la realidad y el valor de la diversidad lingüística y cultural de la Nación en medios públicos de

comunicación (Artículo 16), impulsará iniciativas y aportará recursos destinados a la producción y uso de materiales escritos en las lenguas nativas (Artículo 17) y también de materiales de audio, audiovisuales y digitales (Artículo 18) siempre concertando de manera previa con las comunidades y grupos étnicos.

Finalmente, y bajo el amparo de los artículos 7, 10, 69 y 70 de la Constitución, la ley 1381 contempla dos importantes disposiciones que dan lugar tanto a los procesos de etnoeducación como a la implementación de programas de formación de investigadores en lenguas nativas:

ARTÍCULO 20. EDUCACIÓN. Las autoridades educativas nacionales, departamentales, distritales y municipales y las de los pueblos y comunidades donde se hablen lenguas nativas, garantizarán que la enseñanza de estas sea obligatoria en las escuelas de dichas comunidades. La intensidad y las modalidades de enseñanza de la lengua o las lenguas nativas frente a la enseñanza del castellano, se determinarán mediante acuerdo entre las autoridades educativas del Estado y las autoridades de las comunidades, en el marco de procesos etnoeducativos, cuando estos estén diseñados.

El Estado adoptará las medidas y realizará las gestiones necesarias para asegurar que en las comunidades donde se hable una lengua nativa los educadores que atiendan todo el ciclo educativo hablen y escriban esta lengua y conozcan la cultura del grupo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las universidades del país y otras entidades idóneas motivará y dará impulso a la creación de programas de formación de docentes para capacitarlos en el buen uso y enseñanza de las lenguas nativas. El Ministerio de Cultura, como entidad del Estado responsable de impulsar la defensa y vigorización de las lenguas nativas, el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación realizarán convenios de mutuo apoyo y cooperación para todo lo concerniente a la enseñanza y aprovechamiento de las lenguas nativas en los programas educativos de los grupos étnicos.

PARÁGRAFO. Para la atención de la población en edad escolar objeto de esta ley, podrán ingresar al servicio educativo personal auxiliar en lengua nativa, siempre y cuando se demuestre la necesidad de garantizar la adecuada prestación de dicho servicio. El ingreso se hará mediante un proceso de designación

comunitaria el cual será reglamentado por el Ministerio de Educación Nacional.

ARTÍCULO 21. PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN Y DE FORMACIÓN. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovaciones, Colciencias, como entidad rectora del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación apoyará proyectos de investigación y de documentación sobre lenguas nativas, y velará para que el resultado sea conocido por las comunidades donde se haya desarrollado. Dichos proyectos deberán ser consultados ante las autoridades de los grupos étnicos donde se desarrollen. El Estado también prestará su apoyo a instituciones públicas y privadas que tengan la idoneidad necesaria para implementar programas de formación de investigadores en lenguas nativas. Se dará un especial apoyo a la formación de investigadores seleccionados entre los integrantes de las comunidades nativas.

Con el fin de atender los requerimientos descritos en los artículos 7, 8 y 9 del Título II de la presente ley, el Ministerio de Cultura coordinará con el Ministerio de Educación Nacional y con otras instituciones del Estado, la creación de programas de formación de traductores-intérpretes en lenguas nativas y castellano, implementados por las instituciones públicas y privadas que tengan la idoneidad necesaria.

El Estado prestará su apoyo a universidades y otras entidades educativas idóneas para crear cátedras para el estudio y aprendizaje de lenguas nativas. También estimulará la creación de programas de capacitación en el conocimiento y uso de lenguas de comunidades nativas, dirigidos a aquellas personas no indígenas que tienen la responsabilidad en la prestación de servicios públicos o desarrollo de programas a favor de aquellas comunidades de grupos étnicos que enfrentan dificultades para comunicarse en castellano. (...)

El valor e importancia asignado por las autoridades a la lengua nativa de las comunidades y grupos étnicos a través de las normas es muy significativo. Desde las disposiciones se abren escenarios de protección en los cuales las lenguas nativas encuentran el lugar para desplegar la fuerza de la diversidad, la exigencia al reconocimiento, la demanda de acciones para convivir como iguales desde la desigualdad; son disposiciones donde las construcciones colectivas permanentes de las comunidades indígenas realizadas en sus territorios se abren paso en otros ajenos, no propios, en los cuales el peso de su identidad cultural

ancestral es amparado por la ley como un bien que expresa gran parte de los sentidos de la Nación colombiana.

Por el valor humano, social, ancestral, cultural y patrimonial de la lengua, ésta trasciende los esfuerzos de protección formalizados en las normas, para convertirse además en un referente no normado que construye políticas públicas. La lengua de cada pueblo indígena constituye un componente de su propio territorio, está enlazada a él en un vínculo vital y necesario en la medida que la lengua explica y transmite de manera continua y cronológica el pensamiento sobre la existencia, el mundo y la comprensión del mismo. De ello que la lengua indígena sea el canal permanente para mantener la construcción del hilo cultural del sujeto colectivo indígena, es promotora permanente de identidad, convirtiéndose en fuente de los hechos constitutivos de la forma de vida de las comunidades indígenas en sus territorios.

Por ello es necesario avanzar en la configuración del marco de referencia sobre la lengua como medio de expresión de sentido vital en las comunidades indígenas, y fuente constructora del referencial de política pública. Para tener dicho avance debe anotarse que desde distintos enfoques lingüísticos se ha insistido en el papel preponderante que juega la lengua en la configuración de la triada lengua, cultura y pensamiento. Por ejemplo, desde la tesis Sapir-Whorf se concibe que las diferencias estructurales entre las lenguas contribuyan a que cada grupo de hablantes configure una visión particular y un universo simbólico único, por cuanto dicho universo está ligado a la forma de apropiación lingüística. De este modo, las lenguas serían formas particulares de experimentar, razón por la cual se afirma que al morir una lengua, muere con ella el acervo cultural, intelectual y afectivo del grupo humano que la sustenta.

La lengua representa una visión diferenciada del mundo en el que vive el sujeto, independiente de la lengua que sea (Daniels-Fiss, 2008), marca el origen y procedencia del individuo, de vinculación con el lugar, de relación con el territorio, de valoración con el entorno, por lo que es fuente definitoria de la identidad de una persona (Woodbury, 1997), como lo explica Karla Berenice del Carpio Ovando (2014) citando a Romaine (2000) “cada lengua es un museo vivo, un monumento a cada cultura”.

Para Schaff y Humboldt (citados por Moreno, 1998) el pensamiento está fuertemente moldeado por la lengua, puesto que ésta es producto de las prácticas sociales que determinan la visión de mundo. La lengua sería un

reflejo de la realidad que ha sido transmitida en el proceso de enseñanza, de allí que determina, además del pensamiento de un grupo, la ordenación práctica de toda su experiencia, es decir, la diversidad cultural que la humanidad es capaz de expresar.

En este orden de ideas, en las lenguas se condensarían los modos diversos de pensamiento, conocimiento, de organización social, de sistemas axiológicos y de elementos identitarios de un pueblo, de suerte que al perderse o debilitarse su adquisición y práctica, se afecta de manera directa todo este entramado de fuerzas constitutivas. A esta reflexión debe sumarse el hecho de que el rol de transmisión de las lenguas es por naturaleza femenino, en consecuencia la denominación de “lengua materna”, pues se considera que es la madre quien enseña, trasmite y alienta el uso de una lengua.

De otro lado, es necesario puntualizar la relación determinante entre la biodiversidad y la diversidad lingüística, ya que tradicionalmente se ha insistido en que al degradarse la riqueza de un territorio se degrada su cultura; no obstante, numerosos antropólogos, sociolingüistas y etnobotánicos, empiezan a insistir en que la relación es mucho más decisiva si se piensa de modo inverso, por varias razones: en principio porque en las lenguas tradicionales y en sus denominaciones se deposita un profundo conocimiento de la taxonomía y usos de las especies, que es decisivo para su preservación. Por otro lado, la pérdida de locutores y de habitantes de los territorios ancestrales los deja desprovistos de guardianes legítimos y conocedores; por último, porque de acuerdo con lo sustentado por Glorenfo, Romaine, Mittermeier (2012) existe una similitud entre la disposición geográfica de la diversidad biológica y la disposición de la diversidad lingüística, tal como afirman los autores “Results indicate that these regions (las regiones con mayor biodiversidad en el planeta) often contain considerable linguistic diversity, accounting for 70% of all languages on Earth.” (p.1).

De lo anterior se infiere que preservar los territorios ancestrales depende en gran medida de las voces específicas con identidad a partir de las lenguas indígenas, lo que no es solo un asunto de atención a grupos humanos o saberes específicos, es además una herramienta de preservación del planeta. La coocurrencia de fenómenos lingüísticos, biológicos y culturales señala la naturaleza política de una mirada a la relación cultura y territorio, especialmente, cuando se quiere focalizar dicha mirada indígena.

4. VOCES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE URABÁ: CONSTRUCTORAS DE REFERENCIAL Y BASES DEL ENFOQUE DE CICLO PARA LA DEFENSA PÚBLICA DE SUS TERRITORIOS

La descripción de las realidades 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; y 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 desde sus lenguas 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. En la comunidad El Volao frente a los investigadores visitantes se dio 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. (...) 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, o sea, le van a traer a uno, le van a devolver esa información y algunas no han llegado, pero hay otras si, o sea, se ha favorecido la comunidad, o sea, no digamos una o dos personas o una familia, no, sino digamos la comunidad, porque eso le sirve a la institución (...)

En los diálogos sostenidos antes del ejercicio formal con los grupos focales hizo evidente que uno de los 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 Urabá, 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 una subjetividad desprendida de lo colectivo; 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, 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 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 éstas, 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, a quienes inicialmente se preguntó ¿Qué representa para ustedes hoy el territorio? El colectivo asumió 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 Gloria³:

Ángela: (...) Para mí 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, o sea, 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,

2 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.

esos los cortamos. Nos dan también fuente de trabajo, nos da de todo un poquito.

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

En el caso de los hombres de El Volao las representaciones fueron más 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.

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.

Apreciaciones muy similares resultaron en el trabajo con la comunidad La Playa, 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 cómo 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.

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”. Las apreciaciones del territorio se repitieron en la comunidad de Las Palmas, 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.

Amanda: yo sí quiero decir algo, yo sí 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.

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 autonómico 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 más 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 un 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.

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.

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

cañaflecha 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.

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 organizados 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 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.

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 hablarles 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 les 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 casases también enseñar desde los pequeños, es de que él también tenga conocimiento de cómo vivimos nosotros como indígenas y cómo vamos a sostener como indígenas, ¿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.

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 Adenuader Stiftung, 2012).

Sin demeritar 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 más 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 Las Palmas:

Bueno, en esta necesidad que tiene 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, cómo coger un tejido, en conjunto, ¿qué es un tejido? Lo que se llama el cabildo local, el consejero, los líderes, sentarnos a mirar porque nosotros ya llevamos 20 años, y el resguardo ya construido, ya pues, asentado el pueblo indígena, pero en eso estamos, diciendo es quien 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.

La escasez 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 La Playa 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 (La Playa): Mire, cuando usted nos habla del problema, o sea nosotros vemos como problemas del territorio es la escasez 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?

5. 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 en 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 de 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 BIBLIOGRÁFICAS

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

Colombia aprende, la red de conocimiento. Bogotá: Ministerio de Educación de la República de Colombia. Disponible On line en: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/estudiantes/1599/article-117393.html> (Consultado el 15 de septiembre de 2015). República de Colombia (1991) Constitución Política.

Congreso de la República de Colombia (2010) Ley 1381, por la cual se desarrollan los artículos 7, 8, 10 y 70 de la Constitución Política, y los artículos 4o, 5o y 28 de la Ley 21 de 1991 (que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales), y se dictan normas sobre reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de los grupos étnicos de Colombia y sobre sus derechos lingüísticos y los de sus hablantes.

Corte Constitucional de Colombia (1998) Sentencia SU – 747. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia (2009) Auto 004. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia (2010) Auto 382.

Cuervo Restrepo, Jorge Iván (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.

Daniels-Fiss, Belinda. (2008). Learning to Be a "Nehiyaw" (Cree) through Language. *Diáspora educación indígena y de las minorías*, 2 (3) pp. 233 a 245. Disponible On line en: <http://eric.ed.gov/?id=EJ809858> (Consultado el 15 de septiembre 2015).

Del Carpio O, K. B. (2014) La importancia de las comunidades indígenas, sus lenguas y culturas. En: Pueblos. Revista de información y poder. Bilbao. Disponible On line en: <http://www.revistapueblos.org/?p=18460> (Consultado el 15 de septiembre de 2015).

Ejea Mendoza, Gustavo. (2006) Teoría y Ciclo de las Políticas Públicas. México.

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

Howlett, Michael, et. Alt. (1995) Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Ontario: Oxford University Press.

Landaburu, Jon. (1999) Clasificación de las lenguas indígenas en Colombia. Bogotá: Universidad de Los Andes. Disponible On Line en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/antropologia/lengua/clas00.htm> (Consultado el 15 de septiembre de 2015).

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

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

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

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

Konrad Adenauer Stiftung (KAS) (2009) Situación de los pueblos indígenas de Colombia. Disponible On Line: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17956-544-4-30.pdf (Consultado por última vez el 26 de junio de 2015).

Organización Internacional del Trabajo (1989) Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.

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. Disponible On line en: www.onic.org.co

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005 – 2014). Disponible On Line en: <http://www.un.org/es/events/indigenousday/second.shtml> (Consultado por última vez el 26 de junio de 2015).

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Temas Mundiales. Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/> (Consultado en abril 5 de 2013).

Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) El trabajo de la ACNUR con los pueblos indígenas. Disponible On Line en: <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/> (Consultado por última vez el 26 de junio de 2015).

Grupo focal mujeres, comunidad indígena El Volao. (Septiembre 27 de 2015) Necoclí, Antioquia.

Grupo focal hombres, comunidad indígena El Volao. (Septiembre 27 de 2015) Necoclí, Antioquia.

Grupo focal mixto, comunidad indígena El Volao. (Septiembre 27 de 2015) Necoclí, Antioquia.

Grupo focal mujeres, comunidad indígena La Playa. (Septiembre 28 de 2015) Apartadó, Antioquia.

Grupo focal hombres, comunidad indígena La Playa. (Septiembre 28 de 2015) Apartadó, Antioquia.

Grupo focal mixto, comunidad indígena La Playa. (Septiembre 28 de 2015) Apartadó, Antioquia.

Grupo focal mujeres, comunidad indígena Las Palmas. (Septiembre 28 de 2015) Apartadó, Antioquia.

Grupo focal hombres, comunidad indígena Las Palmas. (Septiembre 28 de 2015) Apartadó, Antioquia.

Grupo focal mixto, comunidad indígena Las Palmas. (Septiembre 28 de 2015) Apartadó, Antioquia.

Woodbury, Anthony. (1997). Endangered languages. Linguistics Society of America. Disponible On Line en: <http://www.linguisticsociety.org/content/endangered-languages> (Consultado el 15 de septiembre de 2015).

Aguilar, Luis Felipe. (2005). Estudio Introductorio. En: G. Majone (Autor), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (Introducción). México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Knoepfel, Peter, Corine Larrue & Frédéric Varone, (2003). Las Políticas Públicas. En: Análisis y conducción de las Políticas Públicas. Universidad de Monterrey. pp. 25 – 37.

Del Castillo, Gloria. & Irma Méndez Hoyos. (2006). Introducción a la teoría de las Políticas Públicas. Guía de curso. FLACSO – México.

Vásquez Santamaría, Jorge Eduardo (2015) El referencial sociojurídico para la política de planeación urbana en Medellín. Medellín: Fundación Universitaria Autónoma de las Américas.