

**PLANEACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS EN EL DEPARTAMENTO DE
ANTIOQUIA: LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA PÚBLICA**

**Por:
JULIANA PORRAS LEDESMA
Politóloga**

**Director:
LUIS CARLOS AGUDELO PATIÑO
Profesor Asociado**

**TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANO REGIONALES
Línea de Profundización**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Escuela de Planeación Urbano Regional
Medellín
2013**

AGRADECIMIENTOS

A Dios por ser mi fortaleza y escudo.

A mi familia, porque debo todo lo que soy como persona.

A mi director Luis Carlos Agudelo Patiño por su valioso aporte y conocimiento.

A Eduardo Bermúdez por estar siempre atento y dispuesto a prestarme su ayuda.

RESUMEN

La historia de los pueblos indígenas de Latinoamérica comparte similitudes no solo en las necesidades económicas, sociales y en la concepción del territorio como elemento de alto valor cultural y simbólico sino también, en las necesarias disputas jurídicas, luchas políticas e incluso rebeliones armadas para la recuperación y conservación del territorio. La normatividad internacional en un principio, y la adopción de ésta a los ordenamientos jurídicos en países como México, Bolivia, Ecuador y Colombia permite entender la relación entre el Estado y las comunidades indígenas.

En Colombia, el ordenamiento jurídico para los pueblos indígenas se caracteriza por plantear un enfoque diferencial, proteccionista, abundante en su producción; sin embargo, existen tensiones entre el Estado y las comunidades, porque desde lo normativo no se logró resolver asuntos que atañen al bienestar de las comunidades; se revisa el caso del Departamento de Antioquia bajo esta premisa, para entender que los planes de vida y la planeación del territorio son elementos que instrumentados en Políticas Públicas se convierten en indicadores de la distancia entre comunidades indígenas y Estado, pero además, es el método apropiado para resolver problemáticas relacionadas con el ordenamiento del territorio

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
1. INDÍGENAS DE MÉXICO, BOLIVIA, Y ECUADOR EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	9
1.1 Tratamiento de la norma para los territorios colectivos de México, Bolivia y Ecuador y sus problemáticas.....	16
1.1.1 México: Territorio Ejidal	20
1.1.2 Bolivia: Territorio Indígena Originarios Campesinos (TIOC)	27
1.1.3 Ecuador: Nacionalidades Indígenas	32
1.2 Las Entidades Territoriales Indígenas en la Organización Territorial de México, Bolivia y Ecuador	35
1.2.1 México: Municipio Indígena.....	37
1.2.2 Bolivia: Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC).....	40
1.2.3 Ecuador: Circunscripción Territoriales Indígenas (CTIs).....	42
2. SITUACIÓN DE LOS TERRITORIOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA: PROBLEMÁTICAS Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	45
2.1 Aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Colombia	47
2.2 El caso U'wa: un ejercicio de derecho.....	51
2.3 Colombia: normatividad y territorios indígenas	55
2.3.1 Marco Legal del Ordenamiento de los Territorios Indígenas.....	55
2.4 Comunidades Indígenas en Antioquia.....	62
2.4.1 La Población Indígena en Antioquia	62
2.4.2 Los Resguardos en el Departamento de Antioquia	64
2.4.3 Los Planes de Vida: una forma de planeación territorial y del desarrollo	74
2.4.4 Política Pública del Departamento de Antioquia.....	76
3. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL INDÍGENA DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	79
3.1 Las Políticas Públicas y el Enfoque Diferencial.	79
3.3 El Modelo Territorial del Departamento Antioquia.....	83

3.3.1 El Modelo Territorial de la Organización Indígena de Antioquia.....	90
3.3.1.1 Territorio y Medio Ambiente.....	92
3.4 Lineamientos para una Política Pública de Ordenamiento Territorial Indígena	99
2.4.1 Los Planes de vida con un enfoque territorial.....	99
3.4.2 El ordenamiento desde la lógica indígena.....	101
3.4.3 Reconocer las particularidades culturales.....	102
3.4.4 Oferta de normas pero sin aplicación.....	103
3.4.5 Participación en escenarios de planeación territorial.....	104
4. CONCLUSIONES	106
5. BIBLIOGRAFÍA	109

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Población analfabeta por condición de Indigenismo, América Latina, 2000 (muestra de once países).....	12
Gráfica 2. Años de educación promedio por condición de indigenismo. América Latina, 2000 (muestra de once países).....	13
Gráfica 3. Tasa de mortalidad infantil por condición de indigenismo. América Latina 2000 (muestra de once países).....	14
Gráfica 4. Acceso a infraestructura básica por condición de indigenismo. América Latina, 2000 (Muestra de once países).....	15

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Comparación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México.....	23
Tabla 2. Artículos de la Constitución Política de Colombia referente a los derechos territoriales indígenas.....	57
Tabla 3. Leyes y decretos sobre territorios indígenas.....	58
Tabla 4. Caracterización General por Zonas Comunidades Indígenas de Antioquia.....	70
Tabla 5. Zonas Homogéneas para el Departamento de Antioquia.....	85
Tabla 6. Componentes de la Política Organizativa.....	92

TABLA DE GRÁFICO

Gráfico 1. Modelo de Planeación Territorial Indígena.....	91
---	----

PRESENTACIÓN

El trabajo de grado, Planeación de Territorios Indígenas en el Departamento de Antioquia: Lineamientos Generales de Política Pública, presenta un análisis cualitativo sobre el estado de las comunidades indígenas y la relación con la normatividad vigente.

En primera instancia, encontrará información contextual sobre los pueblos indígenas en relación al tratamiento de la norma para los territorios colectivos, las problemáticas y la organización territorial de los países de México, Bolivia, Ecuador y la comparación con Colombia; en el segundo capítulo se plantea la situación de los territorios y pueblos indígenas en Colombia a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la normatividad vigente para Colombia, tomando como escenario el Departamento de Antioquia para entender las problemáticas actuales y la organización territorial de las comunidades indígenas, los planes de vida y la política pública planteada desde el Estado para el Departamento; finalmente, en el tercer capítulo, se propone lineamientos de política pública para el ordenamiento territorial indígena del Departamento de Antioquia, basado en los vínculos y vacíos entre la norma y los territorios indígenas, en lo que atañe a políticas públicas como indicador de la distancia entre pueblos indígenas y el Estado.

En este sentido, el trabajo tiene como finalidad analizar la planeación de los territorios indígenas desde la concepción política del ordenamiento territorial y entender los vínculos y vacíos políticos entre la normatividad vigente, el ordenamiento territorial y la realidad de los territorios indígenas, para así definir lineamientos que puedan especificar políticas, como fundamento para la solución

de tensiones entre el Estado y las comunidades indígenas, en particular en el Departamento de Antioquia.

Por tanto, la política pública indígena debe ser una construcción de base que permita el diálogo horizontal entre las comunidades indígenas y el Estado; convertido en instrumento que permita hacer efectivo los mandatos constitucionales junto con la participación de las comunidades en la construcción de políticas que ampare un horizonte común de preservación y desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como una comunicación en doble vía para obtener acuerdos en los planes de inversiones destinados para las comunidades.

1. INDÍGENAS DE MÉXICO, BOLIVIA, Y ECUADOR EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

En América Latina existen actualmente 522 pueblos indígenas que van desde la Patagonia y la Isla de Pascua hasta Oasisamérica en el norte de México, pasando por distintas áreas geográficas como Chaco Ampliado, Amazonía, Orinoquia, Andes, Llanura Costera del Pacífico, Caribe Continental, Baja Centroamérica y Mesoamérica (UNICEF, 2011).

Según los censos oficiales de países latinoamericanos con presencia de población indígena reconocida, entre 2000 y 2008, el total de la población indígena en la región es de 28.858.580, mientras que en Latinoamérica habitan 479.824.248 personas, esto corresponde a un 6,01%; sin embargo, el Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina, publicado en 2009 por la Unicef, resalta que las cifras de población indígena son el 10% del total de los habitantes según estudios realizados en 2004 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta disparidad de datos recurrentes en la literatura sobre indigenismo, se debe a los diversos criterios para contabilizar a la población indígena, en México por ejemplo, se considera indígena si el jefe o cónyuge o algún ascendente es hablante de lengua indígena, por tanto, todo el hogar es identificado como indígena, más la población hablante de lengua indígena fuera de hogares indígenas; en el caso de Ecuador, indígena es la población que se considera como tal al igual que en Colombia. En Bolivia, se considera indígena a la población mayor de 14 años perteneciente a un pueblo nativo así como a los indígenas menores de 15 años que residen en hogares con jefe indígena sin cónyuge, o con jefe y cónyuge indígena y no se incluye población con etnia ignorada.

En términos absolutos, la población indígena de México es la más numerosa en relación con otros países Latino Americanos. Sin embargo, como porcentaje de la población total, representó en el año 2000 – con estimaciones comparables entre

países – apenas el 6.5% distribuida en 67 pueblos, Ecuador el 6.8% distribuida en 18 pueblos y Bolivia, abarca el 62.2%, distribuida en 36 pueblos; para el caso de Colombia según el Censo realizado por el DANE en el 2005, es el 3,36% de la población total del país distribuido en 87 pueblos o etnias.

Aunque independientemente de la proporción de población indígena en cada país y de las características de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en América Latina, existe un común denominador entre ellos y es la desigualdad económica, social y política respecto a una buena parte de la población no indígena.

Un informe desarrollado por el PNUD en el 2010 sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México: El Reto de la Desigualdad de Oportunidades, realiza una comparación de México en relación con once países de Latino América, entre ellos Bolivia y Ecuador.

El informe indica que las variables analizadas son indicadores de logro, los cuales presentan un contexto general de las condiciones en las que se encuentra esta población y no proporcionan información adicional respecto a los orígenes o causas que han ubicado a esta población en tales o cuales circunstancias, así mismo los indicadores analizados para la muestra de los 11 países son la tasa de analfabetismo, la divergencia por sexo y condición indígena, educación, salud, servicios sanitarios y abastecimiento de agua; estos indicadores ratifican tales niveles de desigualdad y las condiciones de los pueblos indígenas en América Latina.

Con relación a la tasa de analfabetismo de mujeres y hombres indígenas es mayor que su contraparte no indígena. En el caso de las mujeres, las tasas son claramente superiores. México alcanza alrededor de un 40%, en Ecuador y Bolivia afecta el 35% y el 25%, respectivamente. Si bien Bolivia, está entre los países con niveles bajos de analfabetismo, la diferencia en relación con las mujeres no

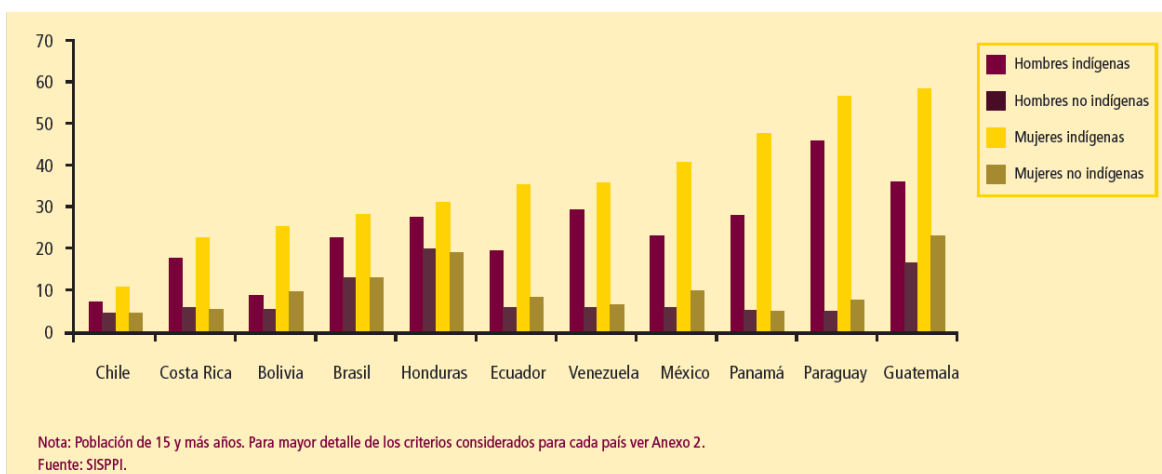
indígenas es todavía muy amplia y, más aún, en relación a los hombres del mismo grupo (Ver gráfica 1).

Estas mismas falencias se reflejan en el caso Colombiano con altos índices de analfabetismo y bajas tasas de escolaridad, demostrando que la cobertura en educación aun es restringida para estas comunidades, ya sea por el acceso, por la discusión sobre la etnoeducación, por las dificultades económicas y/o la infraestructura.

El Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011, desarrollado por el PNUD, indica que pese a que el número de indígenas matriculados ha aumentado desde 2007, el Comité de los Derechos del Niño observó:

[A] pesar de que existe un programa establecido de educación bilingüe (conocido como etnoeducación) su alcance es limitado y las tasas de analfabetismo son altas. De hecho, el gobierno estima que el 28,6% de los indígenas mayores de 15 años son analfabetos. Cabe enfatizar asimismo que la educación de los pueblos indígenas está seriamente afectada como consecuencia del conflicto armado y, en particular, del desplazamiento (ONU, 2010)

El analfabetismo entre los indígenas mayores de 15 años se sitúa cerca a los 11 puntos, respecto al promedio nacional y entre las mujeres la tasa es aún superior en más de 10 puntos con respecto a la masculina (Procuraduría General de la Nación, 2006).

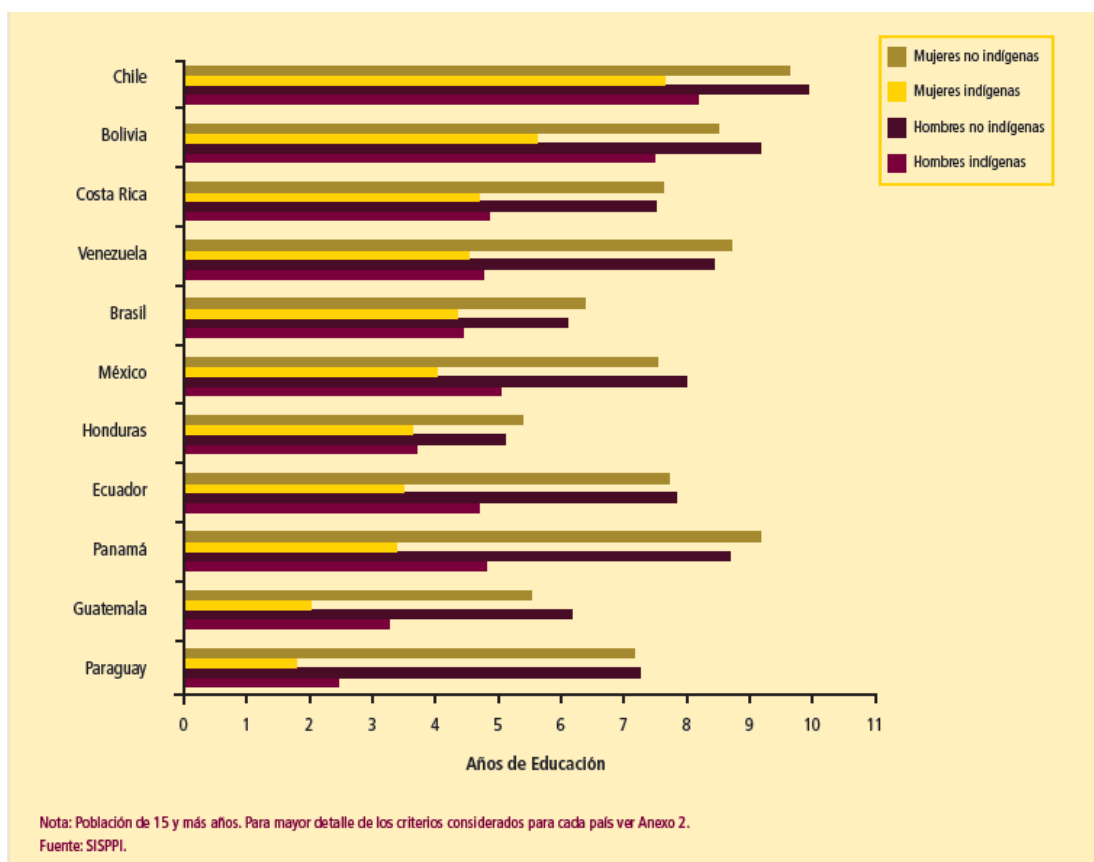


Gráfica 1. Población analfabeta por condición de Indigenismo, América Latina, 2000 (muestra de once países)

Tomado de: (PNUD, 2010)

Los pueblos indígenas han desarrollado cuerpos de conocimiento relacionados con estructuras cognitivas que dan orden y significado del mundo. Los saberes ancestrales se transfieren oral y vivencialmente por medio de procesos de socialización y si bien, la tasa de analfabetismo no refleja el aprendizaje de los conocimientos que tiene los pueblos indígenas y de su relación con el entorno y la naturaleza, que es lo que les ha permitido adaptarse hasta el presente, no obstante, la tasa de analfabetismo marca una brecha de acceso a la educación como derecho universal, teniendo presente que se refiere solo a la educación formal.

Bajo este contexto, la divergencia por sexo y condición indígena expone claramente la desigualdad que caracteriza esta población. En un escenario de paridad, comparando un grupo, las mujeres indígenas deberían alcanzar como mínimo las mismas condiciones de igualdad con los hombres indígenas y esto dista de la realidad; la educación promedio de las mujeres indígenas es menor a 5 años, con excepción de Bolivia que tiene niveles superiores y para México es de 4 años. (Ver gráfica 2).

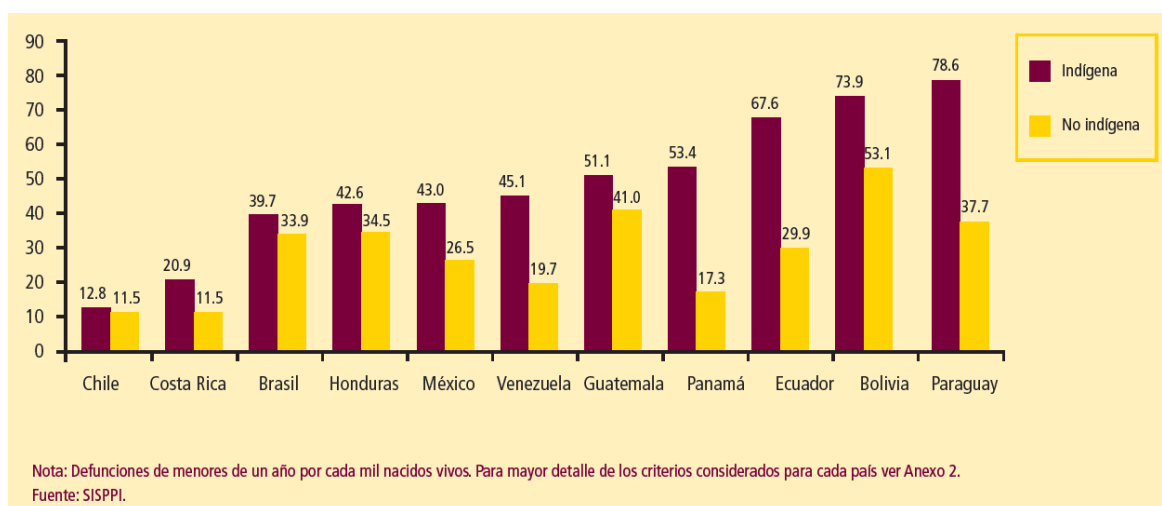


Gráfica 2. Años de educación promedio por condición de indigenismo. América Latina, 2000 (muestra de once países)
Tomado de: (PNUD, 2010)

En términos generales, los indicadores de educación tienen una estrecha relación con los logros en salud, en la medida que la educación para la salud logra conductas que mejoren la calidad de vida y de salud de individuos y colectividad; esto se identifica en la superioridad de la tasa de mortalidad infantil en la población indígena que en la población no indígena; México va de 43.0 a 26.5 defunciones por cada mil nacidos vivos, respectivamente, aunque no es tan pronunciada como en Bolivia con 73.9 a 53.1 o en el Ecuador 67.6 a 29.9, respectivamente, que pone en evidencia la desigualdad entre la población indígena y la no indígena. (Ver gráfica 3).

La población indígena de Colombia, presenta condiciones similares a las de México, Bolivia y Ecuador. El índice de mortalidad infantil indígena se presenta en

un 63,3 muertes por cada mil nacidos vivos, en comparación con el promedio nacional que se sitúa en 41,3, falleciendo antes de los 6 años; por otra parte, el promedio de hijos de las mujeres indígenas durante toda su vida reproductiva es de 6,5; y los problemas de acceso a servicios de agua potable y sanitarios, reportan una incidencia de enfermedades infecciosas y desnutrición infantil y de las embarazadas por encima del promedio nacional (PMA, 2009).

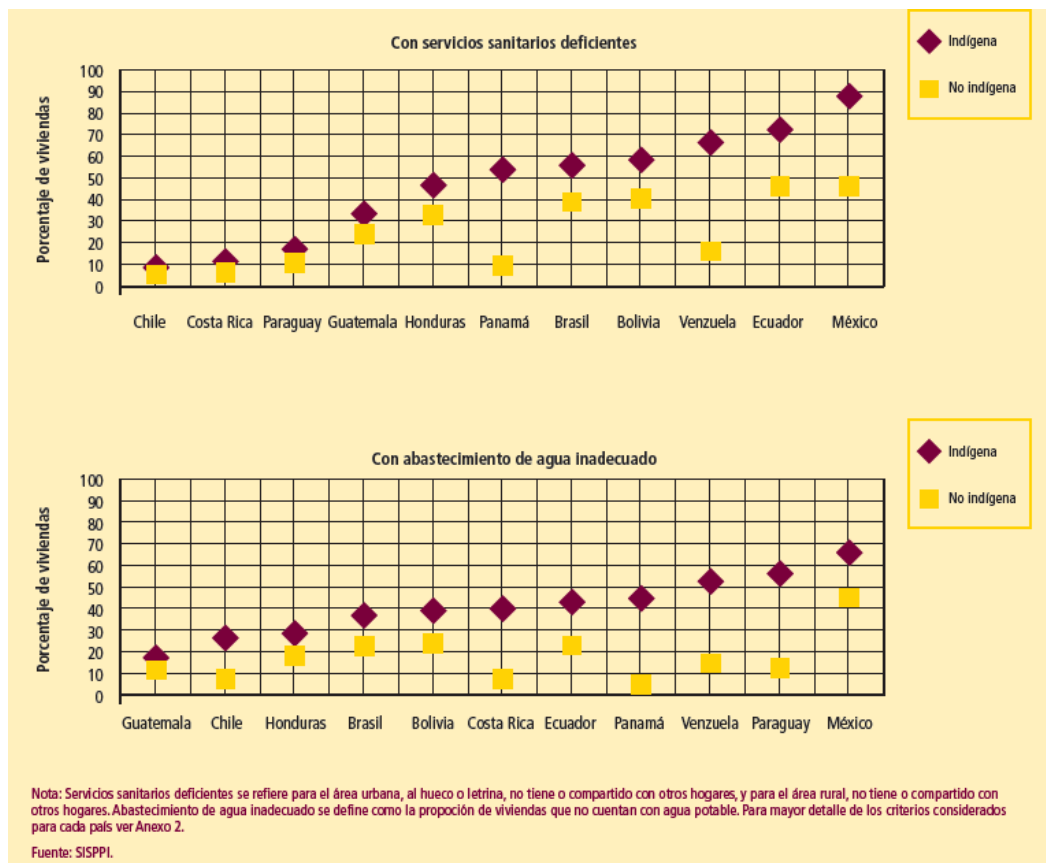


Gráfica 3. Tasa de mortalidad infantil por condición de indigenismo. América Latina 2000 (muestra de once países)
Tomado de: (PNUD, 2010)

Otra de las circunstancias que influye la disminución de los riesgos en salud es el acceso a infraestructura básica en la vivienda. México ocupaba en el año 2000 el primer lugar en la proporción de viviendas con servicios sanitarios deficientes y con abastecimiento de agua inadecuado en la población indígena, con 85.9 % y 65.4 %, respectivamente, seguido del Ecuador con un 73.5 % de viviendas con servicios sanitarios deficientes y un 43.9 % abastecimiento de agua inadecuado y en menor proporciones, en comparación con los otros dos países esta Bolivia con 58.2 % y 38.6 % respectivamente. (Ver gráfico 5).

Los altos índices del inadecuado abastecimiento de servicios sanitarios y de abastecimiento de agua, de salud y educación, se deben a diferentes condiciones como que las comunidades no están asentadas en un solo núcleo, sino que son

dispersas, a la densidad poblacional y también a las condiciones orográficas, marcando profundas desigualdades y diferencias con la población no indígena.



Gráfica 4. Acceso a infraestructura básica por condición de indigenismo. América Latina, 2000 (Muestra de once países)
Tomado de: (PNUD, 2010)

Si bien, estos indicadores son de principios de este decenio, los cambios que se han registrado no son diametralmente distintos. El patrón de desigualdad se conserva en los años subsecuentes y en distintos aspectos del desarrollo. (UNICEF, 2011). El México indígena vive en un entorno de marcada desigualdad, incluso más grave que en otros países de América Latina que tienen niveles de desarrollo humano notablemente menores, como Bolivia.

El tratamiento normativo es otro aspecto que permite medir las relaciones de equidad entre el Estado y la población indígena; el territorio para estas

comunidades es elemento clave para su planeación y desarrollo, a continuación se plantearán aspectos relevantes sobre las condiciones de tenencia de los territorios colectivos en México, Bolivia, Ecuador.

1.1 Tratamiento de la norma para los territorios colectivos de México, Bolivia y Ecuador y sus problemáticas

Otro tema común denominador para los pueblos indígenas e inseparable de la vida de las comunidades es el territorio.

Los pueblos indígenas tienen un arraigo con el territorio que va más allá de la concepción material de las cosas, sus principios están basados en el pensamiento de la cosmovisión, la relación del hombre con la tierra, el bien y el mal, el cielo y el infierno, la luz y la oscuridad, dos componentes unidos, inherentes al ser, lo espiritual, lo material (Agredo, 2006).

Bajo esta concepción, el territorio tiene un alto valor cultural y simbólico, alejado de concepciones productivas o comerciales, es concebida como la madre, como el territorio ancestral y como el derecho mayor; su relación con el territorio está mediada por tradiciones y rituales y no es visto como recurso. La tierra y sus recursos constituyen un todo. En algunas cosmogonías se considera una correspondencia continua entre la sociedad, la naturaleza y el mundo espiritual.

Es quizás este el fundamento por lo que los pueblos indígenas han defendido sus territorios ancestrales a través de la ley de origen, de las disputas jurídicas, las luchas políticas e incluso las rebeliones armadas en tanto que, el territorio es parte de una geografía sagrada, innegociable, donde se guarda el orden del mundo mediante una serie operativa de rituales. Por ello, la lucha histórica por la recuperación del territorio ancestral es constante y de primer orden (Agredo, 2006). Es decir, el territorio se convierte en la base para su reproducción biológica y cultural.

En relación al uso y la tenencia de la tierra, los territorios colectivos, durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX, estaban bajo la premisa de políticas de integración y coerción hacia los pueblos indígenas, los Estados latinoamericanos orientaron medidas legales y acciones a liquidar las formas colectivas tradicionales de propiedad territorial, así como las formas semiautónomas de gobierno que dichos pueblos habían conseguido mantener durante el período colonial. Se argumentaba el carácter atrasado y antieconómico de estas instituciones y el obstáculo que representaban para consolidar la unidad nacional (Caro , 1979) .

La aplicación de esta política originó amplios movimientos de resistencia indígena en todos los países, pero el Estado por lo general respondió con medidas de fuerza, llegando así a consolidarse la parcelación de la inmensa mayoría de las tierras comunales indígenas en América Latina. (Samper, 1997)

Bajo este marco de intolerancia y de pensamiento excluyente muchas comunidades indígenas lograron mantenerse y adaptarse, en países como México y Ecuador, la norma fue restrictiva y solo contemplaban la titulación individual de tierras, fragmentando la composición de las comunidades sin distinción de etnia o cultura.

Durante la década de los años 70 y con la aprobación de algunos instrumentos normativos como la Convención de Pátzcuaro y el Convenio 107 de 1957 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por países como Brasil, Cuba, El Salvador, y posteriormente por México en 1959, Bolivia en 1965 y Ecuador y Colombia en 1969, inicia una nueva etapa al acogerse por parte de los regímenes el favorecimiento de entrega legal de tierras colectivas a las comunidades indígenas en el marco de las leyes agrarias que en sus inicios, para el caso colombiano, fueron patrocinadas por el programa Alianza para el Progreso (Roldán, 2005).

Inicialmente, estos regímenes demostraban imprecisiones y vacíos de carácter normativo y aplicativo ante el reconocimiento de tierras colectivas a indígenas,

países de América Central y del Sur como Bolivia, Colombia y Ecuador que han avanzado considerablemente en el cumplimiento de dicho propósito incluso de carácter constitucional, que reconocen los derechos territoriales indígenas, aunque todavía existen algunos países que no han desarrollado acciones significativas para darle un total cumplimiento.

Dentro de las entregas de territorios colectivos a los pueblos indígenas que han realizado los gobiernos Latinoamericanos, pueden identificarse tres grandes modalidades (Roldán, 2005):

- Los títulos que otorgan el dominio colectivo de la tierra bajo un régimen independiente del ordinario de la propiedad civil y que le atribuye a las comunidades algún grado de autonomía para su administración y aprovechamiento;
- Los títulos que otorgan el dominio colectivo pero sin definir para su administración y manejo de un régimen propio, y sin esclarecer con precisión la forma de administración;
- Los títulos en los que se transfiere a las comunidades el simple usufructo de la tierra y el Estado se reserva el dominio de la misma.

En la práctica, son poco los programas estatales que se han diseñado puntualmente para la demarcación y titulación de territorios indígenas. En el caso de Bolivia y Ecuador, a pesar de que grandes porciones de tierra han sido adquiridas con título por decreto, ha faltado el ordenamiento y saneamiento de tierras. Los conflictos entre quienes reclaman tierras tanto indígenas como no indígenas se están volviendo potencialmente agudos en toda la región amazónica y en México por ejemplo, donde han existido importantes programas para titular tierras comunales y de ejido, no se cuenta con suficiente evidencia de que éstas hayan sido adaptadas a las necesidades de las organizaciones y comunidades indígenas (Plant & Hvalkof, 2002).

Sin duda alguna, estos programas estatales que promueven la marcación y titulación de tierras esta movido por la creciente capacidad de los pueblos indígenas de llevar a cabo sus propios programas de gobierno. La década de los noventa para las organizaciones indígenas marca un hito en cuanto a la capacidad y al desarrollo técnico en reconocimiento del territorio para actualizar su conocimiento previo en terreno local y límites territoriales.

Estas organizaciones, actuando a veces por medio de acuerdos con los gobiernos nacionales y otras con el apoyo de ONG nacionales e internacionales, han jugado un papel fundamental en la delimitación inicial de las áreas reclamadas, (Plant & Hvalkof, 2002). En Ecuador por ejemplo, las organizaciones indígenas han tenido éxito en la demarcación y mapeo de áreas sustanciales de tierra y en la negociación con la agencia estatal de bosques sobre su aceptación del territorio como un área de gestión conjunta.

En Colombia, el propósito inicial del INCORA fue el de parcelar los resguardos coloniales y entregar reservas de tierras baldías a las comunidades de regiones selváticas. Las reclamaciones de indígenas, de científicos sociales y organismos internacionales permitieron reorientar esta política. Se determinó así, mantener y fortalecer los resguardos antiguos y crear nuevos para los indígenas que carecían de títulos.

El Resguardo constituye una figura de origen colonial, acogido y reformado en la legislación republicana que otorga el dominio de un territorio a una comunidad o grupo de comunidades, con capacidad de administrarlo a través de sus propias autoridades (Cabildos, Consejos etc.). Éstas tienen carácter de entidades públicas con algún grado de autonomía para su administración y aprovechamiento (Roldán, 2005).

A continuación, se revisa el caso de México, Bolivia y Ecuador, desde tres aspectos fundamentales: el tratamiento de la norma en relación a los territorios colectivos, la problemática existente y la configuración de entidades territoriales o

autonomías territoriales, para posteriormente conocer el contexto de Colombia y su comparación con estos tres países latinoamericanos.

1.1.1 México: Territorio Ejidal

La Revolución Mexicana de 1910, fue la primera en América Latina y establecer cuál fue el origen, produce diferentes interpretaciones cargadas de sentidos ideológicos, políticos y sociales, no solo antes de producirse, sino posterior a ella con la promulgación de una nueva Constitución Política como una manifestación de un proceso de la lucha de clases, entre quienes detentan la propiedad de la tierra y quienes carecen de ella.

En cuanto al origen, se puede establecer que el problema agrario originado desde la colonia y acentuado en la independencia, continuaba como un asunto sin resolver, por la pésima distribución de la tierra y al malestar económico de los campesinos (Flores Rodriguez, 2008).

Uno de los principales efectos del proceso revolucionario que vivió el país a partir de 1910, fue la concepción de la tierra como instrumento de distribución social. Bajo este esquema, el Estado se estableció como el actor que impulsaría el desarrollo del campo; la promulgación de una nueva constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 y con ella el artículo 27, donde se establece que la obligación del Estado es hacer efectiva la justicia social, mediante el reparto de tierras, así mismo, dentro de este proceso revolucionario, se configura el ejido como una forma de tenencia de la tierra, con el objeto de garantizar que la población rural más necesitada tuviera acceso a tierra para cultivar y para la vivienda.

El reparto agrario se extendió por 62 años y se repartieron más de 100 millones de hectáreas o el equivalente a 52% de la tierra cultivable en el país. El sector social está formado por 4.1 millones de sujetos agrarios que están repartidos entre 28.662 ejidos y 2.393 comunidades. El sistema de tenencia en el ejido incluye

tierra parcelada, tierra de uso común y solares urbanos. (Flores Rodriguez, 2008). El derecho de usufructo sobre las parcelaciones individuales permite a los ejidatarios cultivar la tierra pero la restringía de venderla, rentarla u ofrecerla como garantía para un crédito.

Pese a que las cifras reflejan un amplio reparto, en la realidad no hacen justicia al confuso papel de la reforma agraria. El desarrollo y estabilidad de México en el Siglo XX se debe a dicha reforma y por tanto a la construcción de un México predominantemente urbano, industrial y de servicios; pero esta reforma, no logro el bienestar sostenido de la población y hoy el sector rural vive en una pobreza extrema. La reforma agraria y el desarrollo rural fue incapaz de resolver eficazmente a las demandas de transformación demográfica y estructural del país, puesto que el reparto se comprendió como un acto de justicia social que favorecía a los campesinos, pero su relevancia para el desarrollo económico del país no se tuvo en consideración.

Ahora bien, es preciso comprender que México durante el último siglo avanza a paso de gigantes en cuanto a su modelo de desarrollo y su relación con los mercados globales; la mayoría de la población vivía en los centros urbanos y el sector rural sufrió un progresivo deterioro; en 1992 fue posible un consenso para reorientar y dar dinamismo al desarrollo rural, y combatir la pobreza, el atraso y la marginación con la reforma del artículo 27 el cual legisla sobre el ejido, para reformar el sector social con el objetivo de modernizarlo (Ver tabla 1).

Una de las modificaciones claves en la reforma fue la eliminación de ciertas restricciones para permitir la venta de parcelas individuales entre miembros del mismo núcleo agrario y la renta de otros miembros del ejido a terceros. (Flores Rodriguez, 2008)

La reforma incluyo también la opción de adquirir de los ejidos el dominio pleno para poder obtener la calidad de propiedad privada sobre sus parcelas. El dominio pleno permite a los ejidatarios vender sus parcelas libremente en el mercado y

utilizarlas como garantía para obtener crédito (Flores Rodriguez, 2008). Con la incorporación del suelo ejidal al régimen jurídico privado se ha producido una serie de programas para fomentar las desincorporaciones y así pasar a ser suelo urbano a los centros poblados.

La reforma introduce un cambio radical a la situación prevaleciente desde principios del siglo XX, ya que rompe con el tabú del ejido como una institución intocable; se le retira, a partir de entonces, su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, permitiendo por primera vez la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque (Olivera Lozano, 2005)

ARTÍCULO 27º	
CONSTITUCIÓN DE 1917	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992
Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.	Se dio por terminado el reparto tierras e inició la etapa del ordenamiento de la propiedad rural. La única forma de constituir un nuevo ejido es que en una copropiedad voluntariamente se decida pasar a régimen ejidal.
Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entraran al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto.	Permite a las asociaciones religiosas adquirir, poseer o administrar bienes raíces, pero exclusivamente aquellos que sean indispensables para su objeto, desde luego, no económico o lucrativo; para no volver a los bienes en manos muertas, dichos bienes deben sujetarse a la ley reglamentaria y ser registrados en la Secretaría de Gobernación. Los templos y demás bienes que ya es propiedad de la nación, continuarán siéndolo. La reforma dispone que la ley reglamentaria establecerá los requisitos y los límites para que estas asociaciones religiosas adquieran, posean o administren bienes raíces, lo mismo que lo referente a la adquisición de este tipo de bienes por parte de las instituciones de beneficencia.
La tierra ejidal o comunal, no se podía vender, no se podía embargar, no se podía hipotecar, ni prescribir la propiedad y tampoco heredar a quién se quisiera.	La apertura al mercado, de las tierras de propiedad social -ejidal o comunal- le cambian el carácter de invendibles, inembargables, e imprescriptibles; permitiendo y fomentando -en cambio- su conversión a propiedad privada individual y su incorporación -como aporte- a sociedades mercantiles por acciones. Esta condición fomentan la aparición de un neo latifundismo, al permitir legalmente, que las

	<p>sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de predios. http://maderasdelpueblo.org.mx/archivos/pdf/contrareforma27.pdf</p>
<p>Prohibición para que las sociedades comerciales por acciones pudieran adquirir fincas rústicas, esto con el afán de que éstas no se volvieran a concentrar en pocas manos. En el marco de una política de modernización del campo.</p>	<p>Entre los objetivos de la reforma, fue la compactación de superficies que hicieran posible la creación de unidades de producción a gran escala y de esa forma atraer la inversión nacional y extranjera, se reforma la fracción IV del precepto constitucional citado, permitiendo a las sociedades mercantiles ser propietarias de tierras rústicas. A 20 años de la reforma se tiene que las sociedades mercantiles que han adquirido tierras en ejidos y comunidades, lo han hecho para fraccionamientos urbanos y no para realizar actividades productivas como se pretendía.</p>
<p>Los límites de propiedad privada (lo máximo que alguien podía tener) llamada “pequeña propiedad” era un máximo de: 100 has de riego; 200 has de temporal; 300 has de cafetal; 800 has de bosque. En ganado, todas las hectáreas suficientes para mantener 500 cabezas de ganado mayor o sea, vacas (ejemplo, en Chiapas era 1 ha x vaca). Quiere decir la pequeña propiedad ganadera son 500 has. En el Sureste de México, en cambio, en el Norte un pequeño propietario podía tener hasta 12,500 mil has. (25 has por cada vaca, por ser desiertos).</p>	<p>Ahora, una empresa –“sociedad mercantil”- puede tener legalmente 25 veces lo que legalmente puede tener un propietario individual; O sea, hasta 2,500 has de riego. 20,000 has de bosque; de café una empresa puede tener 7,500 has; y de ganado, una empresa, en el sureste (Chiapas) legalmente puede ser dueña de un latifundio de hasta 12, 500 has, y en el Norte del país, hasta 312,500 has. Se abrió la oportunidad de que las empresas fueran grandes latifundistas y propietarias mayoritarias de la tierra.</p>
<p>Si un individuo cambiaba el uso de suelo (de temporal a riego, por ejemplo; o de café a cultivo de temporal) era afectable porque rebasaba los límites de la pequeña propiedad.</p>	<p>Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.</p>

Tabla 1. Comparación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México Tomado de: Elaboración Propia. <http://maderasdelpueblo.org.mx/archivos/pdf/contrareforma27.pdf>

Lo anterior crea un singular dinamismo en el ámbito jurídico e inmobiliario del suelo urbano. Por una parte, se buscan mecanismos en la larga ruta que exige la ley para la legalización del suelo ejidal y por otra parte, la búsqueda de métodos que anticipen suelo ejidal libre.

Esto, debido a que del total de las aproximadamente 30 mil has del suelo requerido anualmente para el crecimiento urbano de las 116 principales ciudades del país, casi el 70% será, o es, suelo ejidal o comunal (Oropeza,2000; Robledo,2000), citado por (Flores Rodriguez, 2008)

Finalmente, la reforma también buscaba permitir la venta de suelo ejidal y comunal con el fin de reemplazar la venta ilegal del suelo ejidal por la incorporación ordenada al desarrollo urbano legal. (Olivera Lozano, 2005). Sin embargo la situación actual muestra que los resultados, se mantienen prácticamente sin modificaciones el acceso irregular al suelo urbano de los “sectores populares” de población y se continua expandiendo la urbanización ilegal en algunos Estados de México, además de generar un crecimiento del mercado inmobiliario como resultado de los nuevos mecanismos de incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano, en el cual participan los sectores no populares de la población.

Para los dos casos, es evidente la falta de participación de las instituciones públicas de vivienda en el desarrollo urbano, han obtenido como resultado, una supremacía del mercado libre de suelo en el cual los gobiernos municipales solo son facilitadores.

Problemáticas Asociadas a los Territorios Ejidales

Entre la multiplicidad de problemáticas asociadas a la tenencia de la tierra y más una al sector rural, se puede destacar que la última reforma constitucional de 1992, sobre el ejido estuvo acompañada del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), esta iniciativa busca mejorar el sistema de administración de tierras y como paso obligado para el dominio pleno. El PROCEDE es un programa opcional y se requiere de la aprobación de la mayoría en la asamblea para instrumentar el programa. La

adopción del dominio pleno requiere de una aprobación adicional por parte de la asamblea ejidal (Galeana, 2005)

La reforma de 1992 brinda la opción de poder aumentar el acceso al crédito y favorecer al desarrollo económico del sector agropecuario, pero esta premisa no es suficiente, la falta de un sistema rural competitivo ciertamente es un factor que potencialmente influye en el poco impacto del dominio pleno en el acceso a crédito.

La mayoría de los productores agropecuarios requiere de crédito para financiar sus actividades, pero esta necesidad no implica que ellos estén dispuestos a ofrecer su tierra como garantía. El gobierno puede instrumentar proyectos para expandir la oferta de crédito en las áreas rurales, pero si no existe una demanda para crédito con garantía entonces tampoco tendría un impacto el dominio pleno (Galeana, 2005).

La pregunta central es si los ejidatarios aceptarían esta forma de tenencia de las parcelas para aumentar el nivel de crédito utilizando sus tierras como garantías y existen básicamente tres aspectos que indican que los ejidatarios no estarían dispuestos a adquirir el dominio pleno bajo esta condición.

El primer aspecto se relaciona con el legado del clientelismo político en el ejido, este contribuyó a la distorsión de la percepción del crédito. El crédito era utilizado por el gobierno para ganar votos en las áreas rurales y no respondió a un esquema de aumento de la productividad (Zepeda, 2000).

La estrategia del gobierno fue inundar de subsidios el sector ejidal, estos subsidios incluían protección contra la competencia externa, distribución de insumos y control de precios, así como el agua, la electricidad, fertilizantes y crédito que recibían los ejidatarios estaban con tasas subsidiadas por el Estado, si bien a partir de 1980 la política de subsidio disminuyó, algunos subsidios se mantuvieron después de la reforma de 1992.

El resultado de este sistema es que el crédito aún continúa siendo visto por los ejidatarios como un subsidio del Estado y no como un instrumento financiero donde se tiene el riesgo de perder la tierra si el productor no genera suficientes Ingresos para pagarlo. (Zepeda, 2000)

El según aspecto, hace referencia a la concepción de que la tierra es considerada por los ejidatarios como un patrimonio familiar por lo que no están dispuestos a hipotecarla. Los ideales de la reforma agraria todavía están presentes en muchos de los ejidatarios y para alguno, la posesión de las parcelas es desde que se hizo el reparto agrario y por tanto el avalúo que le dan los ejidatarios a sus parcelas, es diferente a la de los agentes inmobiliarios y a las empresas del agro.

Existen ejidatarios, sobre todo en el caso de los comuneros¹, que pertenecen a comunidades indígenas donde la tierra sigue siendo una parte fundamental de su identidad y estrategia de vida. La propiedad de una parcela es un símbolo de estatus y un medio para garantizar la subsistencia de la familia. La posibilidad de perder la parcela por pedir un crédito es un riesgo demasiado grande para ser aceptado. Sin tierra, el individuo pasaría de ser un ejidatario a ser un jornalero en la parcela de alguien más, lo cual es una acción que trae consigo grandes costos sociales y económicos (Galeana, 2005).

Y finalmente, la baja productividad de buena parte de las parcelas ejidales funciona como desincentivo para adquirir una deuda que no es seguro si se va a poder pagar, menos aun cuando el ejido se caracterizaba por el minifundio² y la falta de infraestructura, con obras de irrigación, que permitan que la tierras se productiva.

¹ Dentro del reparto agrario, existe dos modalidades, restitución y la dotación de tierras. En el primer caso, se trataba de «devolver» aquel suelo que históricamente pertenecía a las comunidades, Se asocian generalmente a grupos indígenas y, sus miembros, se reconocen como *comuneros*. En el segundo caso, por vía de *dotación*, previa transformación de los pueblos solicitantes en una personalidad jurídica denominada “Núcleos Ejidales” (NE). A sus miembros se les reconoce como ejidatarios.

² El minifundio fue en gran parte el resultado de una política de repartición de tierras populista que estaba más preocupada por ganar votos que asegurar la productividad del campo.

En 1991, casi 60% de los ejidatarios tenían una parcela de menos de 5 hectáreas (Censo Agrícola- Ganadero, 1991). Zepeda argumenta que para que la tenencia de la tierra se hubiera mantenido a niveles de productividad óptimos, el reparto agrario tuvo que haber terminado en 1940 cuando ya 1.6 millones de campesinos tenían acceso a tierra de buena calidad. Sin embargo, el reparto de la tierra continuó hasta 1992 y el mayor reparto de tierra se dio durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), cuando el ejido comenzaba a mostrar señales de crisis (Galeana, 2005).

Bajo este contexto, se puede plantear que el propósito de la reforma agraria fue el reparto de tierras y de otorgar a los ejidatarios una parcela y no en hacer inversiones para hacerlas productivas; esta condición estructural hace que la agricultura en el ejido sea una actividad económica de alto riesgo y que continúe en el tiempo el reclamo de los indígenas y comuneros por un sector rural competitivo, que alcance a solucionar problemas sociales como la extrema pobreza de la población rural y que finalmente, del sector rural en México y que finalmente, pedir un financiamiento con garantía para competir resulte ser una estrategia para los ejidatarios.

1.1.2 Bolivia: Territorio Indígena Originarios Campesinos (TIOC)

La lucha del pueblo indígena Boliviano se remonta a la época de la colonia; sin embargo, con la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales que reconoce los derechos colectivos, ratificado por la ley N° 1257 el 11 de julio de 1991 y con la aprobación de la Constitución Nacional del Estado (CNE) en el 2009, inicia una nueva etapa en el que se reconoce y se garantizan de manera transversal los derechos de los pueblos indígenas.

De las reformas constitucionales que antecedieron la actual Constitución Nacional, se puede resaltar que la reforma a la Constitución en 1994 reconoció los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, especialmente los

referentes a sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO), entendida como una modalidad de propiedad agraria, donde los pueblos indígenas y campesinos desarrollan sistemas de organización económica, social y cultural comunitarios, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lenguas y costumbres, e instituciones (Art 171).

Por tanto, la TCO no significa solo tener derecho a la tierra, al suelo, sino al territorio, una petición fundamental y constante de los pueblos indígenas originario y campesino, que se ha constitucionalizado en el artículo 403 de la Nueva Constitución Política del Estado Boliviano de 2009.

La nueva Constitución del Estado marco un hito en los derechos territoriales de los pueblos indígenas, definiendo a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, intercultural, descentralizado y con autonomías, fundado en el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país (Art. 1).

La constitución reconoce como Pueblo Indígena Originario Campesino a “toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”; por tanto el Territorio Indígena de Origen Campesino (TIOC), es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a la ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria.

El cambio de TCO a TIOC³ explícitamente reconoce “territorio” a los pueblos indígenas, garantizando el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables según sus usos y costumbres; así como el derecho a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación

³ Decreto transitorio N° 0727 que dispone la conversión de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a territorio indígena.

de los recursos naturales no renovables por medio de sus intuiciones; y la facultad de aplicar sus normas propias, sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo con sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza (Fundación TIERRA, 2010).

El Estado Boliviano declara el TIOC como indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible⁴ y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad. (Art 394)

Así mismo, Los conceptos de función social⁵ y función económica social⁶ se han ampliado en la Constitución. En ambos casos se incorpora el precepto de “empleo sustentable de la tierra”, es decir, la tierra es de quien la trabaja y además, la respeta, cuida y utiliza adecuadamente los recursos naturales.

Problemáticas Asociadas a los Territorios Colectivos

Según el informe de 2010 que presento la Fundación Tierra sobre el proceso de titulación, son varios los problemas que se presentan respecto a este tema: en cuanto a la titulación de tierras, hace aproximadamente catorce años entro en vigencia la ley INRA⁷ y solo las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) tituladas cubren una superficie de 20,7 millones de hectáreas. Son 190 TCO –ahora

⁴ La reversión se da por incumplimiento de la función económica social o tenencia latifundista de la tierra y ésta pasa a dominio y propiedad del pueblo boliviano. (Artículo 401.I)

⁵ La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades. (Artículo 397.II)

⁶ La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social. (Artículo 397.III)

⁷ El propósito y garantía de la ley INRA es garantizar el derecho propietario sobre la tierra, regular el saneamiento de la propiedad agraria y planificar, organizar y consolidar la reforma agraria en el país.

llamados Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC)- con títulos de propiedad colectiva que representan el 73,6 por ciento del total de demandas o solicitudes aceptadas por el Estado. Otras 68 demandas están en proceso de saneamiento o aún no se activó dicho proceso.

Inherente a este tema, está la sobre posición de límites entre los territorios indígenas y las unidades político-administrativas, es un elemento conflictivo común a varios TIOC. Al menos 130 municipios están afectados por la incompatibilidad de límites. (Fundación TIERRA, 2011). Al momento de hacer la división territorial, las demarcaciones de los territorios no fueron trazados por que existieran límites entre los municipios, solo respondieron a la necesidad de constituir territorios indígenas según los espacios tradicionales ocupados por los pueblos o comunidades, generando tensiones entre las comunidades indígenas y los gobiernos municipales, además de ver menguada la posibilidad, de adoptar por parte de los pueblos, autogobierno indígena de los territorios titulados.

Los límites del 74% de los territorios indígenas titulados sobrepasan o transgreden los límites municipales, mientras que el 19 por ciento de los límites de las ex TCO son incompatibles con las líneas divisorias de los departamentos (Fundación TIERRA, 2011).

Otro reclamo constate es la discontinuidad territorial, que de alguna forma vulnera la autonomía indígena, ya que algunos de los territorios titulados no ocupan predios continuos y están separados por predios de propiedad de otros productores rurales. Esta condición, aleja la posibilidad de que las anteriores TCO se conviertan en unidades viables para la formación de Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) y aunque la ley Marco de Autonomías no exige la continuidad territorial como un requisito legal para constituir las autonomías indígenas, es posible que la ley de unidades territoriales si contemple esa obligación. En tierras bajas, el 58 por ciento de los TIOC titulados son discontinuos (Fundación TIERRA, 2011).

Mientras que en tierras altas de Bolivia la discontinuidad de los territorios indígenas titulados no es el común denominador, y no hay mayores impedimentos para la formación de AIOC. En la mayoría de los casos son pequeñas extensiones de tierra consolidadas como territorios anexados a los ayllus o marcas titulados a comunidades campesinas.

Y finalmente, otro de los temas que es de reclamo constatare por las indígenas de Bolivia es el derecho sobre los recursos naturales. La legislación actual indica que tiene derecho sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en sus territorios y la explotación agrícola, fundamentado en la función social y el aprovechamiento sustentable.

Para el caso de los recursos no renovables la Constitución determina que la titulación de tierras no concede dominio a los pueblos indígenas sobre recursos mineros, hidrocarburíferos e incluso hídricos, pero si ofrece a los originarios el derecho de la consulta previa sobre los recursos no renovables, a cualquier legislación o política que proponga el Estado y que pueda afectar a los pueblos indígenas, así como a obtener beneficios generados por la explotación. En relación a los recursos renovables, los indígenas ejercen este derecho en las 20,7 millones de hectáreas tituladas como TCO o TIOC, pero en el caso de los recursos no renovables, aún no está definida una legislación específica sobre el derecho a la consulta que deberá regir en los 190 territorios indígenas titulados, en tanto que, al menos 32 por ciento de las concesiones mineras están dentro de los territorios indígenas demandados en el altiplano y los valles interandinos y para los hidrocarburos, 20 de los 40 contratos de exploración y explotación se encuentran en 20 territorios indígenas (Fundación TIERRA, 2011).

Esta condición es similar a la de las comunidades indígenas asentadas en Colombia, la alta oferta de recursos naturales entran en conflicto y los títulos mineros; la información

1.1.3 Ecuador: Nacionalidades Indígenas

Los esfuerzos por evitar un desalojo ilegítimo de las tierras de los pueblos indígenas ecuatorianos ha sido permanente. El periodo de colonización estuvo marcado por la esclavitud de los pueblos originarios, que ante la tenencia de la tierra por los latifundistas, entregaban un pedazo de la misma (Huasipungo⁸) para que le trabajaran gratuitamente.

Sin embargo, la segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por la lucha de la tierra, cobrando cuerpo desde una cohesión regional hasta la reconstitución de los señoríos étnicos y si bien se continuaba con la cristianización, la escolarización y la ciudadanización de los indígenas, con una visión etnocentrista desde el Estado hacia los indígenas, la unión de las nacionalidades indígenas inicia su proceso de agrupación.

El detonante principal es el descubrimiento de las reservas petroleras en la década de los 60, ubicada en gran parte de la amazonia y beneficiando económicamente a los grupos sociales dominantes durante los 70 y primera mitad de los 80; paralelamente, las nacionalidades indígenas ecuatorianas comienzan a organizarse para reclamar las tierras que durante las dos últimas décadas le han sido arrebatadas.

Pero solo en la década de 1990 la lucha por el territorio toma fuerza. Tanto la movilización de 1990 como la “Marcha por la Vida”, en abril de 1992, proyectaron la legalización de los territorios ocupados ancestralmente, alcanzando como resultado la legalización de amplias extensiones de tierras a favor de los pueblos indígenas, inicialmente a los de la amazonia que fue la zona donde inicia la explotación petrolera y posteriormente, se legalizaron territorios en todas las regiones del Ecuador. (IIDH, 2003)

⁸ Pedazo de tierra que el “amo” entregaba al indio para que este realice trabajos agrícolas o de pastoreo, a cambio del trabajo que ese mismo indígena debía realizar en beneficio del terrateniente.

Bajo este contexto, se forma en 1996 la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y en la Amazonia central, la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) estableció en Sarayaku, (Portal Territorio Indígena y Gobernanza , 2013) como una primera propuesta para declarar al Estado ecuatoriano como plurinacional, legalizar los territorios indígenas y paralizar las actividades petroleras.

Estas manifestaciones coinciden con el avance internacional respecto al reconocimiento de derechos, además de coincidir con un periodo de reforma constitucional que responde a su auto-reconocimiento como un Estado Social de Derecho que pretende garantizar el bienestar de toda su población.

La Constitución Política de 1998, contemplo una amplia gama de derechos, entre ellos la inclusión de los derechos colectivos del Convenio 169 de la OIT, aunque no se constituyó la institucionalidad necesaria para garantizar esos derechos y reconoció expresamente a los pueblos indígenas autodefinidos como Nacionalidades, además de plantearse la posibilidad de crear Circunscripciones Territoriales Indígenas que reemplacen los gobiernos locales, pero no se establecieron sus competencias, ni se les asignaron recursos económicos necesarios para su conformación y desarrollo

En el año 2008 fue sancionada la Nueva Constitución del Ecuador, que sentó las bases para la autonomía de las Nacionalidades, y el establecimiento de una nueva forma de organización político-territorial. Las Nacionalidades continúan trabajando por su acceso a la autonomía plena, y actualmente, esa iniciativa está tan vigente como el reclamo por el territorio y la autodeterminación (Portal Territorio Indígena y Gobernanza , 2013).

Los avances normativos sobre el tratamiento de tierra y territorio, en relación a los pueblos indígenas siempre han estado acompañados desde la exigencia indígena, más no desde el sentido de aplicación de la ley que deben asumir el Estado como garante del bienestar de toda la ciudadanía. La organización indígena, en el

Ecuador, es el ente articulador de los procesos de resistencia ante el Estado y el mayor movilizador en la búsqueda de devolución de las tierras que les fueron despojadas.

Problemáticas asociadas a las Nacionalidades Indígenas

Los objetivos políticos de las Nacionalidades indígenas en el Ecuador se basan en buscar la garantía del cumplimiento de los derechos específicos, tanto individuales como colectivos en un marco de paz, justicia, libertad, equidad y democracia, sin embargo y a pesar de la lucha que históricamente los indígenas ecuatorianos han mantenido para la reivindicación de sus derechos, entre ellos al de la tierra; hoy estas comunidades deben continuar luchando con otros problemas que si bien ya no es el de la titulación, si se relacionan con el poder y la voluntad política del Estado y el uso del territorio.

De acuerdo a la publicación realizada por El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas. República del Ecuador, 2012, indica que son múltiples las problemáticas que se presentan las nacionalidades en este país. Pero estas problemáticas no son diferentes a las que pasan en países como México y Bolivia, incluso en Colombia. Según el estudio, las nacionalidades de la costa del pacífico, asentadas en territorios reconocidos por sus bosques vírgenes, los manglares, los ríos y las playas, habitan en algunas de las áreas de mayor diversidad biológica del mundo y se encuentran amenazadas por los intereses de los madereros y las empresas de palma aceitera. Las nacionalidades indígenas tienen el título legal de sus tierras y se dedican a diversas actividades agrícolas para el consumo doméstico y de exportación, la pesca, el ecoturismo y la explotación del bosque.

Así mismos, el estudio plantea que situación similar sucede con las comunidades que están ubicadas en la sierra o tierras altas andinas, afectadas principalmente

por el acceso a la tierra, agua, servicios básicos, y crédito para la producción agrícola. La Sierra Norte también se ve amenazada por las iniciativas de la minería a gran escala.

Por otra parte, la región amazónica en el Ecuador es la más extensa y menos poblada. De acuerdo al estudio del FIDA, la amazonia se compone de numerosas nacionalidades indígenas que han ganado el título legal de sus tierras, dadas de manera colectiva a las comunidades. Sin embargo, los derechos y la jurisdicción sobre el subsuelo es todavía una situación controvertida y aún no se ha tomado una decisión. El principal problema que enfrentan estas comunidades es la infracción de sus tierras por las compañías petroleras dedicadas a la exploración y explotación petrolera.

Las organizaciones políticas indígenas de la Amazonia funcionan sobre todo para defender su cultura, sus tierras, sus territorios y sus comunidades de las infracciones externas sin su consentimiento. Además, el establecimiento y los límites de los parques nacionales en sus territorios amenazan la integridad de sus tierras ancestrales.

Colombia, México y Bolivia presentan problemáticas análogas a las de Ecuador. La explotación de recursos naturales en territorio de comunidades indígenas genera tensiones entre el Estado y las Comunidades; estas tensiones para el caso de Colombia serán tratadas en el siguiente capítulo ampliado para el Departamento de Antioquia.

1.2 Las Entidades Territoriales Indígenas en la Organización Territorial de México, Bolivia y Ecuador

El tema de la autonomía, se convierte como en uno de los principales reclamos para todos los pueblos indígenas de la región, se pasa pues de las peticiones aisladas y restringidas a la reivindicación del derecho a la “autodeterminación”;

entendido como la conquista de un régimen de “autonomía plena”, y se transfigura la disputa por la tierra en reclamo de “control del territorio indígena”, sin abandonar las luchas agrarias, y la demanda de democracia política se eleva hasta la “formación de autogobiernos indígenas” en los marcos nacionales (Assies & Manríquez, 2009).

Es así como en el ámbito normativo, se va afirmando una nueva tendencia haciendo el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación. La Constitución de Colombia 1991, Ecuador 1998 y las reformas constitucionales de México 1992 y 2001; si bien no se configuran en un régimen de autonomía real, en los términos planteados por los pueblos indígenas, si se muestra un avance importante tanto en el Estado como para los indígenas de la región latinoamericana; las entidades territoriales indígenas en Colombia; la incorporación de los territorios indígenas a los gobiernos seccionales autónomos en Ecuador; y el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía en México es el inicio de una nueva etapa para la formación de Estados plurinacionales.

Colombia, en sus disposiciones sobre organización territorial, define en la Constitución Nacional de 1991 como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (Art. 286); que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; y dentro de los límites de la constitución tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art. 287). Por tanto, lo que se busca entonces es poder gestionar determinados territorios indígenas en un proceso interesante de transferencias de competencias desde las instituciones del Estado a unidades territoriales controladas por los pueblos indígenas. Esta temática se desarrollara de manera aplicada al Departamento de Antioquia en el capítulo 2.

1.2.1 México: Municipio Indígena

La década de los noventa si vio marcada por una tendencia de las entidades federativas hacia las reformas legales para el reconocimiento e inclusión de derechos indígenas. La mayoría de las reformas se dieron después de 1996 con los Acuerdos de San Andrés pactados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional – EZLN, para comprometerse a modificar la Constitución Nacional y otorgar derechos, autonomía, cultura y responder a las demandas de justicia e igualdad de los pueblos indígenas.

De cara a esta situación, el artículo 115 de la Constitución Nacional, establece que el ámbito municipal es el espacio jurisdiccional, que los legisladores definieron para el libre desarrollo de los derechos autonómicos indígenas reconocidos, como lo enuncia el artículo 2, al tiempo que se estableció la obligatoriedad de que tales derechos se concreten en el marco del municipio libre.

Sin embargo, esta es una de las múltiples discusiones, si bien la constitución enuncia los derechos reconocidos para los pueblos indígenas, no se dio la reforma al artículo 115, con lo que hubiera sido posible que los derechos reconocidos se pudieran realizar, en tanto que el alcance del municipio libre no es la institución adecuada para hacer efectivo el ejercicio de los derechos autonómicos indígenas, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica y política, elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, los cuales son derechos que afirma reconocer la reforma constitucional y en virtud de que ignora la diversidad de las formas de organización sociopolítica.

Para aproximarnos a esta situación, de la lectura capítulo III, relativo a la “Valoración de la Minuta”, que antecede al texto de la reforma de abril de 2001 y del artículo 115 de la CN, se puede proyectar que: 1) Que el único esquema de organización social, política y cultural que el artículo 2o reformado permite a los

pueblos indígenas es aquel protegido por el municipio libre; 2) Que la única forma de gobierno local que la Constitución reconoce para todos los pueblos indígenas del país es la del ayuntamiento municipal; 3) Que las únicas autoridades que la Constitución reconoce son: presidente municipal, síndico y regidores; y 4) Que la única forma de elección de la autoridad local es mediante el mecanismo de las contiendas partidarias, con voto libre y secreto (Burguete, 2008).

Acotar la validez de los derechos reconocidos por la vía de la institución del municipio libre elimina la posibilidad de tomar en cuenta la complejidad de la diversidad cultural propia de las formas de gobierno indígena. Es posible afirmar que como forma de organización municipal ya no contribuye al buen gobierno y solo hace parte del remanente de un México integracionista, centralista y homogeneizado.

Por el vehículo del municipio libre, resulta obvio que los derechos autonómicos indígenas nacieron muertos, ya que el diseño del Estado mexicano, en tanto Estado-Nación –y dentro de éste el municipio libre–, no da cabida a la diversidad del gobierno local, a la multiétnicidad y, en consecuencia, a admitir la legalidad de otras opciones de organización, integración y nombramiento de la autoridad, así como de la organización político-territorial, en lo relativo a la relación comunidad-cabecera (Burguete, 2008).

Sin duda, la demanda indígena está centrada en el reclamo de modificar la organización político – territorial del Estado-Nación y reconocer la institucionalidad indígena, pasando de un régimen mono municipal del municipio libre a un régimen que reconozca las diferentes formas de ayuntamiento. Reconocer un régimen multimunicipal permite la constitucionalización de nuevas formas de organización sociopolítica, de autogobierno y de renovación de la autoridad local.

La creación de un régimen multimunicipal permitiría la diversidad de la organización municipal en México y dentro de ella, a municipios indígenas. (Burguete, 2008), como garantía de la diversidad, habilitando la opción de

reconocer jurídicamente diferentes diseños de municipios en el país, así como diversas formas de integración, en el funcionamiento y nombramiento de la autoridad local, como de la organización municipal y con ello se abrirían las puertas hacia el reconocimiento de la institucionalidad de los municipios indígenas.

Sin embargo, otro punto en la discusión es tratar de aclarar cuál es el espacio jurisdiccional sobre el que deberán tener lugar los derechos autonómicos reconocidos en el artículo 2, por lo anteriormente mencionada, el municipio libre no es el adecuado. Esta cuestión así planteada tiene sentido si se retoman los acuerdos de San Andrés, donde se estableció que el “municipio mayoritariamente indígena” es el espacio jurisdiccional en donde deben ser realizados los derechos autonómicos reconocidos.

Sin embargo este planteamiento genera inconformidades, en tanto que si la definición de un espacio acorde para el desarrollo de los derechos reconocidos es el criterio demográfico, entonces serían mayoritariamente indígenas aquellos municipios que pudieran tener 50 por ciento y más. De ser así, el número de municipios con estas características en la esfera nacional es minoritario.

Al revisar la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), (Hernández Díaz, 2002) identificó que de los 2.437 municipios a los que esa encuesta se refiere, aquellos con más de 50 por ciento de hablantes de lengua indígena se reducen a 465 (casi 20 por ciento del total de municipios del país), concentrados en ocho Estados: Oaxaca, con 231 municipios (de un total de 570); Yucatán, 68 (de 106); Puebla, 44 (de 217); Chiapas, 36 (de 118); Veracruz, 35 (de 212); Guerrero, 18 (de 81); Hidalgo, 12 (de 84); San Luis Potosí, 11 (de 58); y otros 10 municipios no especificados en su ubicación por el autor. (Burguete, 2008)

Para Hernández Díaz, definir municipio indígena es problemático, y hacerlo sobre la base de criterios demográficos lo es aún más. Bajo este contexto, los perfiles demográficos no ayudan a determinar los rasgos de lo que debería entenderse por

municipio indígena y quizás las variables culturales tampoco ayuden a determinar el perfil de lo que debe entenderse por municipio indígena.

Es probable que la autodenominación sea el primer registro para tomar en cuenta. Un municipio cuya población (así sea una parte de ella) se autodenomina indígena y que reclama su reconocimiento como tal tiene el derecho de dar los contenidos etnopolíticos a su exigencia, y ningún actor social o político tendría el derecho de imponer un solo diseño de municipio indígena o de autogobierno indígena, lo cual abre la puerta a la diversidad los criterios (Burguete, 2008).

En suma, el reto que ahora queda es imaginar formulaciones que no restrinjan los sujetos de derechos, sino que, por el contrario, incluyan toda configuración étnica posible, facilitando la autonomía y libre terminación de los pueblos indígenas, no solo desde lo político territorial, sino también de lo sociocultural.

1.2.2 Bolivia: Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC)

La Autonomía Indígena Originaria Campesina es una nueva forma de organización territorial subnacional autónoma, establecida en la Constitución del Estado Boliviano, reconociendo las ya existentes: departamentos, provincias y municipios; y además señala que la conformación de las AIOC debe nacer de la voluntad de los propios pueblos para instituir un gobierno indígena en sus territorios o municipios.

El artículo 28 de la CE anuncia que, la autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originarios campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Es evidente, que la autonomía indígena hace parte de la organización y funcionamiento del Estado y se evidencia en los recursos que recibirá del gobierno central, al igual que los otros gobiernos autónomos; así como de la construcción de estatutos de autonomía indígena, junto con la elaboración estatutos de forma participativa y que sean documentos que no violen las leyes marco del Estado al igual que la aprobación por parte de la población en un referéndum aprobatorio.

Con esta nueva forma de organización territorial, concede la posibilidad de convertirse en entidad territorial con capacidad de gestionar sus recursos fiscales, de gobernarse, auto legislarse y elegir directamente a sus autoridades. La autonomía indígena tiene 23 competencias exclusivas, cuatro competencias compartidas y diez competencias concurrentes, según el artículo 304 de la Constitución del Estado.

Si bien la construcción de las AIOC se promueve desde el Estado por medio del Ministerio de Autonomía, solo 11 de los 337 municipios que existen en el país están en proceso de transformación (Cordero Ponce, 2012): reinventar la administración del territorio en el nivel local, fortalecer su individualidad como nación indígena sin apartarse del ordenamiento estatal y gestionar normas y procedimientos que no entren en contradicción con el sistema administrativo financiero del Estado, son grandes los reto y riesgo que implica un cambio territorial para el país.

Este modelo también obliga que sea flexible y se adapte a los procesos de urbanización y dispersión de la población indígena. Las AIOC se están construyendo a partir de municipios en donde habitan grupos que pertenecen a naciones más grandes y varias son las dificultades, actualmente las comunidades que se auto identifican como aymaras que entran proceso de conversión en AIOC son solo fragmentos de la “nación aymara”, así como las dificultades para «recuperar la historia» como lo demuestra una asamblea en el municipio de

Mojocoya donde, después de largas horas de discusión sobre cómo era la vida pre colonial, se decidió ir a consultar en Google. (Cordero Ponce, 2012)

Finalmente, la ejecución de las AIOC, no es una cuestión que se pueda desarrollar con una sola norma o con un solo taller, requiere de una intervención continua por parte de las instituciones estatales, es convertir esta transformación territorial en una escuela de aprendizaje constante que la autonomía implica una responsabilidad para todos los miembros, pues ahora señalan “que de nosotros mismos depende nuestro desarrollo”, y no es solamente la obtención de recursos económicos, sino implica un desarrollo integral tanto en lo social, cultural, político y económico.

1.2.3 Ecuador: Circunscripción Territoriales Indígenas (CTIs)

Si bien la Constitución Nacional de 1998, reconoce expresamente a los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades y reconoce sus derechos colectivos, también reconoció el derecho a conformar Circunscripciones Territoriales Indígenas, reconocidas como Unidades políticas administrativas del Estado y por tanto una oportunidad de gobernanza indígena.

Aunque solo hasta la Constitución Nacional de 2008 se establecen los mecanismos necesarios para poner en práctica este derecho y dispuso los procedimientos para la creación de los CTI:

Art.257. En el marco de la organización política administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Sin embargo, para que lo dispuesto en la Constitución en relación a las CTI, se plasme en la realidad, es necesario contar con el apoyo de otras normas que

permitan una aplicación afectiva además de superar las dos posición respecto a la conformación de las CI.

La primera posición “señala que en las parroquias rurales, los cantones o las provincias que estén conformadas mayoritariamente por nacionalidades y pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios se podrán conformar CTI, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos emitidos correspondientes al registro electoral de la respectiva circunscripción. Esta posición se sustenta en lo dispuesto en el inciso segundo del Art. 257 de la Constitución del Ecuador de 2008” (Trujillo Orbe, 2010).

La segunda posición sostiene que “deben ser las nacionalidades, pueblos y comunidades de origen ancestral las que conformen las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs) dentro de sus territorios de propiedad o posesión ancestral, para lo cual se realizaría una consulta interna (a las nacionalidades y pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios) según las modalidades, costumbres y usos que tenga cada pueblo o nacionalidad, de conformidad con los derechos colectivos. Esta posición se sustenta en lo dispuesto en los artículos 56 al 60 de la Constitución del Ecuador de 2008 y en varias normas de instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (Trujillo Orbe, 2010)

Comparando estas dos posiciones, la coherencia de la segunda tesis respecto a la conformación de las CTI, es válida puesto que deben ser los pueblos y nacionalidades quienes tiene la intensión de constituir circunscripción indígena y por tanto quienes debe ser consultados directamente dentro de su territorio en posesión o propiedad ancestral y no las demás personas que hagan parte de una circunscripción territorial ya sea parroquia rural, cantón o provincia, como lo propone la primera tesis en la medida que las disposiciones constitucionales que

regulan este régimen especial de organización territorial CTI difícilmente se podrían llevarse a la práctica.

Para el Movimiento Indígena Ecuatoriano, esta última posición responde a una nueva forma de organización territorial diferente a la organización territorial tradicional. Establecer parámetros de organización territorial que procuran un reordenamiento interno del país, equilibrando el poder político, económico y social, con el fin de propender por la creación de organismo descentralizados autónomos y equitativos mediante los cuales se hagan efectivos los principios constitucionales de pluriculturalidad y multietnicidad; así como una distribución justa y equitativa de los recursos económicos del Estado, al permitir que estos lleguen a regiones, pueblos y lugares que históricamente han estado abandonados, olvidados y desatendidos.

Así mismo, la formación de CTI, permitirá a la población indígena, marcar un avance en el reconocimiento de su forma propias de gobierno, la construcción comunitaria de mandatos para las autoridades y a afianzar modelos donde la propiedad privada y pública está regulada y sujeta al cumplimiento de la función social, y a normas participativas de respeto a la naturaleza.

El escenario que plantea México, Bolivia, Ecuador y Colombia a la luz de la tenencia de la tierra y de las reformas constitucionales que han tenido estos países a finales de la década de los 90s, se debe en parte al Convenio internacional 169/1989, como resultado de las reclamaciones del movimiento indígena de América Latina. En el capítulo siguiente se describe a partir de este Convenio cual es la aplicación en Colombia y la situación de las comunidades indígenas bajo del marco normativo existente en el país, puntualizando en el caso de las comunidades indígenas del Departamento de Antioquia.

2. SITUACIÓN DE LOS TERRITORIOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA: PROBLEMÁTICAS Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Anterior a la promulgación del Convenio 169/1989, el Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y triviales constituyó un aporte significativo, en la medida era el único instrumento jurídico a nivel internacional que era conexo a las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos indígenas y triviales, siendo el primer instrumento en recopilar los derechos de los pueblos en la legislación internacional. El Convenio 107 cubría una amplia gama de temas relativos a los derechos a la tierra, a las condiciones de trabajo, a la salud y a la educación (ACNUR, 2004).

Con la evolución de las discusiones en torno a los pueblos indígenas desde el seno de la comunidad internacional, pero principalmente de la activa participación de las organizaciones indígenas en el plano internacional, algunos puntos débiles y altamente discutidos del Convenio 107 como el hipotético de que la integración a la sociedad nacional mayoritaria era el único futuro posible para los pueblos indígenas y tribales, y que todas las decisiones relacionadas con el desarrollo correspondían sólo al Estado y no a los pueblos que podían ser afectados por ellas; comenzaron a ser sustituidos y reformados.

La Reunión de expertos en 1986, convocada por el Consejo de Administración de la OIT, concluyó que “el enfoque integracionista del Convenio 107 era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”.

La construcción del Convenio 169, también incluyó el principio fundamental de que la forma de vida de los pueblos indígenas y triviales es permanente y perdurable, así como el reconocimiento de que estos pueblos junto con sus organizaciones tradicionales deben estar estrechamente involucrados en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo que los afecta.

La consulta prevista en el Convenio se refiere principalmente a medidas legislativas y administrativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas, o aquellas relacionadas con la exploración o explotación de recursos minerales o del subsuelo en los territorios que los habitan. Este último ha sido el tema más debatido en la región (OIT, 2009).

Así mismo, este Convenio hace de la consulta previa un paso indispensable para la toma de decisiones sobre proyectos de desarrollo económico en los territorios o áreas de influencia de estas minorías, pero además deberá ser una consulta formal, plena y efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias con el objetivo de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas. Las consultas de mera forma o la simple información no cumplen con los requisitos del Convenio, debiéndose realizar los esfuerzos necesarios para encontrar soluciones conjuntas.

Conforme a lo establecido en el Convenio 169, las acciones que requieren consulta previa son medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas (Art.6°, numeral 1, literal a): “Los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptible de afectarles directamente” (Art. 7°, numeral 1), la prospección o explotación de los recursos minerales, del subsuelo, u otros existentes en las tierras de los grupos étnicos (Art. 15°, numeral 2), la enajenación de sus tierras o de transmisión de sus derechos sobre estas fuera de su comunidad (Art. 17), los programas de formación profesional (Art. 22), la creación de sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente (Art. 27), la enseñanza en la lengua propia (Art. 28).

Para el caso de América Latina y el Caribe, el Convenio 169 ha tenido altas repercusiones, en la medida que es una región donde gran parte de los países son

multilingües y multiculturales, donde los pueblos indígenas presentan los peores indicadores socioeconómicos y laborales y en algunos de los casos la población indígena constituye la mayoría de la población, o un porcentaje significativo de ella, un hecho que sin duda afecta las aspiraciones de desarrollo y cuestiona los beneficios del crecimiento económico reciente. La consulta y participación de los pueblos indígenas son mecanismos que están contra la persistente desigualdad y favorece la inclusión social (OIT, 2009).

La ratificación del Convenio 169, el 27 de junio de 1989, con 328 votos a favor, 49 abstenciones y 1 en contra, con un total de 378 representantes de Estados, estuvo acompañada del proceso de reformas constitucionales en un número importante de países que se dio a partir de finales de la década de 1980 en la región, incorporando en sus constituciones disposiciones sobre derechos de los pueblos y comunidades indígenas (ACNUR, 2004); de ahí, que las modificaciones constitucionales y legales hayan tenido impacto en la jurisprudencia de distintos países marcando una tendencia regional.

El Convenio 169 presenta otros desafíos, como por ejemplo la representatividad de los pueblos y la institucionalidad del Estado, la territorialidad, el traslado de los pueblos de lugares donde viven (que en principio, sólo puede ocurrir con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa), o la educación. El Convenio también trata temas relacionados con la contratación y condiciones de empleo, formación profesional y seguridad social (OIT, 2009).

2.1 Aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Colombia

En el caso colombiano, fueron necesarios muchos años para que se dieran las condiciones propicias para la aplicación del Convenio 169 y dar un paso adelante en el reconocimiento y reivindicación de los derechos de las minorías étnicas y raciales; sin embargo, la Constitución Política de Colombia contiene un catálogo bastante amplio de derechos de los pueblos indígenas. Es uno de los primeros

textos constitucionales que reconoce en forma explícita los derechos colectivos (específicamente en el capítulo 3 del título II y de manera más dispersa en los artículos 246, 321, 329, 330, 55t y 56t).

Solo se afianzo este reconocimiento y aplicación del Convenio con la ley 21 de marzo 4 de 1991, en el que se logra incorporar la legislación interna del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes a la legislación colombiana.

En cuanto a la aplicación del Convenio en el país, la consulta previa es el tema que ha suscitado mayor discusión por su interpretación y metodología para aplicarla, desde el Convenio 169 se concibe como la piedra angular sobre la cual se basan todas sus disposiciones. El Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan, también exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan.

Los principios de consulta y participación en el Convenio 169 no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específico, sino con cuestiones más amplias de gobernanza y sobre la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública (OIT, 2009). El artículo 6° manifiesta que la consulta a los pueblos indígenas debe realizarse a través de procedimientos apropiados, de buena fe y por medio de instituciones representativas; los pueblos involucrados deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles; la formulación, implementación y evaluación de medidas y programas que les conciernen directamente.

Así mismo, dentro del tema de la consulta, el Convenio 169 expone el tema de la representatividad, en la medida que si no se desarrolla un proceso de consulta apropiado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales que son verdaderamente representativas de esos pueblos, entonces las consultas no cumplirían con los requisitos del Convenio.

El Gobierno Nacional, desde el Ministerio del Interior y de Justicia (DNP, 2011), interpreta el tema de la consulta previa como el derecho fundamental de los pueblos indígenas y afrocolombianos a participar en las decisiones que los afecten cada vez que se pretendan tomar decisiones que afecten a las comunidades indígenas y procede antes de la ejecución o puesta en marcha de cualquier proyecto que pueda afectar a los Grupos Étnicos Nacionales o los derechos que están establecidos en otros Convenios internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o los instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación.

Respecto al desarrollo de la consulta previa, las responsabilidades son compartidas: los representantes de los proyectos son responsables de participar activamente durante el proceso de consulta previa y de proporcionar los recursos necesarios para cada proceso en particular; en el caso del Ministerio del Interior y de Justicia, es responsable de la forma en que se desarrolla el proceso en cada caso particular. (DNP, 2011). El desarrollo responsable de acuerdo a la norma de los procesos de consulta previa, no sólo permite garantizar el derecho, sino que incrementa la viabilidad de los proyectos.

Para las entidades del orden nacional, las faltas de reglas claras para realizar el proceso de la consulta previa con las minorías étnicas se convirtió en un problema, hasta ahora insoluble, que tiene “paralizada” parte de la agenda del país. Por lo menos cinco ministerios (Interior, Agricultura, Ambiente, Minas y Transporte) están pendientes del tema, porque sus labores son las más afectadas. Juan Camilo Restrepo, Ministro de Agricultura, resumió la postura del Gobierno; dijo que las consultas previas se convirtieron en algo “laberíntico, interminable y costosísimo que ha hecho crisis”, y que “prácticamente está paralizando la gestión estatal, tanto la legislativa como la administrativa” (El Tiempo, 2013).

Por otra parte, (Arrieta, 2009) desde las comunidades indígenas, argumenta el tema de la consulta previa como la oportunidad para buscar la consolidación de una propuesta clara y práctica, para que este instrumento tan polémico en el orden de las instituciones nacionales e internacionales y al interior del mismo movimiento indígena latinoamericano y colombiano, pase de ser un instrumento de tipo legal difuso e incoherente, en la mayoría de las veces, a una política pública de Estado que promueva el bienestar integral de los pueblos indígenas.

La propuesta de política pública de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) para la consulta previa, se presenta como un desafío, en tanto que un no está definido el tema, pero abierta a todas las posibilidades de diálogo al respecto, además de replantear el papel de actores y legitimadores de los procesos de acciones estatales.

Según (Arrieta, 2009), este tipo de condiciones coloca en un dilema el direccionamiento de acciones del movimiento indígena, que pasaría de ser un actor autónomo, propositivo de cambios a la hora de pensarse sustancialmente la sociedad y el sistema político, a un sujeto colectivo, parte natural de las lógicas políticas del Estado propuesto en la constitución de 1991.

Por lo anterior, se puede reconocer que hay una disfuncionalidad en la forma y concepción de la consulta previa en el país, puesto que el gobierno la ve como la piedra en el zapato en los proyectos de desarrollo y las comunidades indígenas piden consulta previa por vía jurídica o por medio de una política pública que garantice el correcto procedimiento para aplicar la consulta.

Ovidio Delgado Mahecha profesor del Diplomado en Consulta Previa de la Universidad Nacional, en declaraciones a la Agencia de Noticias UN, indico que: “se plantea un mecanismo donde la consulta debería ser un proceso anterior al asunto de la discusión de proyectos específicos, porque el modelo de desarrollo está definido desde una posición hegemónica y una idea de territorio o Estado que va enfrentarse a otras concepciones”.

Es necesario que en la aplicación de la consulta previa, se reivindique el territorio como autónomo, es el reclamo a un derecho para decidir sobre el futuro del mismo, por eso la necesidad de ser tenidos en cuenta a la hora de aprobar proyectos de desarrollo. “El día que se logre concertar un Plan de Desarrollo equilibrado, que respeten sus derechos, las consultas se podrían hacer mucho más fácil”, agregó Delgado Mahecha.

A razón de los señalamientos del gobierno, los expertos académicos acordaron que la relación que hay en términos de Estado, empresa e indígenas es desigual y asimétrica, porque el que debe garantizar la consulta previa es el gobierno, mientras las empresas y los indígenas se sientan a discutir; en cambio, Gobierno y empresa suelen ir contra el sentir de las comunidades indígenas (Agencia de Noticias UN, 2013).

2.2 El caso U'wa: un ejercicio de derecho

Uno de los casos para revisar en relación a la aplicación de la consulta previa en Colombia es el de la comunidad U'wa, por las discusiones que se dieron alrededor de la forma de aplicación de la consulta y de la atención internacional que suscito este caso.

Los U'wa son un pueblo indígena que vive en las estribaciones de la Sierra Nevada del Cocuy-Güicán, en los límites que forman los departamentos de Boyacá, Arauca, Casanare, Santander y Norte de Santander (Mesa Cuadros, 2008). Caracterizados por la defensa cultural y la reivindicación del territorio como sagrado, frente al modelo de desarrollo desde una perspectiva propia de derechos; desde esta noción de los U'wa, se enfrentaron a una empresa trasnacional y aun Estado que también desea a toda costa explotar petróleo para resolver una demanda cada vez más creciente de este recurso natural.

Para el pueblo Indígena U'wa, la posición de no aceptación a la exploración y explotación petrolera en sus territorios históricamente habitados, es a razón de las decisiones que el gobierno nacional autorizó intervenciones en sus territorios, sin tener en cuenta el valor superior de la protección y garantía de la conservación ambiental y cultural, en el marco del fortalecimiento del Estado Social de Derecho del pueblo U'wa.

Para este pueblo, las licencias ambientales otorgadas por el Ministerio de Ambiente son violatorias de sus derechos fundamentales y ponen en riesgo su integridad social, cultural, ambiental y económica (Rodríguez, Ardila Ibagón, & Puentes Vargas, 2010).

El proyecto que se llevó a consulta, parte de un contrato entre la empresa Petrolera Ecopetrol, con un consorcio de dos empresas multinacionales, la OXY y la SHELL, para explorar y explotar un área que en la cartografía fue denominada como Bloque Samoré. Este “bloque” o zona de potencial petrolero abarca las faldas y el piedemonte llanero de la cordillera oriental, en la región conocida como Las Selvas del Sarare, que se extienden hacia los Llanos Orientales en la Orinoquía colombiana. El área está irrigada por los numerosos ríos que bajan de la cordillera, que en esta esquina conforma un nudo conocido como la Sierra Nevada del Cocuy o de Güicán (Serje, 2003).

Entre otros, el punto central de la discusión sobre la existencia de consulta previa, se da en el sentido de no haberse dado una efectiva participación por parte de la comunidad U'wa, en la definición de un proyecto externo a su cultura que ponía en peligro su plan de vida, y es que directamente desde el Consejo de Estado⁹, el

⁹ Sentencia Sala Plena. 4 de marzo de 19997. Este mismo órgano declaró la legalidad del Decreto 1320 de 1998 que reglamentó las consultas previas a comunidades étnicas con ocasión de explotación de recursos naturales en sus territorios, paradójicamente, producción normativa no consultada con las comunidades que iban a resultar siendo las afectadas por la expedición de una norma que no se les consultó, en violación de lo estipulado por la Constitución y su bloque de constitucionalidad del que hace parte el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991).

Tribunal Superior de Bogotá¹⁰, la Corte Suprema de Justicia¹¹ y la Corte Constitucional¹², terminaron afirmando que se había surtido el proceso de consulta previa a los U'wa, dejando de lado los principales argumentos esgrimidos por los U'wa, donde se asumieron acciones que no correspondía a una consulta previa de buena fe, libre e informada.

El acta firmada el 10 de enero de 2004 en el municipio de Arauca, Departamento de Arauca fue solo la firma de una hoja de asistencia a una reunión en la que a los U'wa se les invitaba a hablar de tierras para la ampliación de su resguardo y no de petróleo o, que cuando esta empresa aducía que llevaba más de veinte reuniones de consulta, nuestro argumento era que la empresa cuando inquiríamos sobre su accionar en el territorio U'wa, indicaba que no estaba interesada en explorar o explotar petróleo con los U'wa.” (Mesa Cuadros, 2008)

Es por esto que el conflicto de intereses, de una parte, el de un pueblo indígena a vivir una vida digna de acuerdo a sus formas culturales tradicionales en las que las relaciones de los individuos se basa en las formas productivas y reproductivas tradicionales con su ambiente y de un profundo respeto, cuidado y sostenible de su entorno y de los bienes naturales y ambientales de los que viven desde tiempo inmemorial y a quien denominan la Madre Tierra; y por otro, los intereses de agentes externos a la comunidad, tanto gobierno nacional como empresas nacionales y extranjeras que basan su forma de vida en la “explotación” de recursos naturales que deben estar dispuestos para cuando el capital desea explotarlos (Mesa Cuadros, 2008).

Bajo estos aspectos, (Serje, 2003) sintetiza este conflicto en el que están en juego una serie de reivindicaciones políticas cuya legitimidad reside en el hecho de ser propuestas por un grupo social que se reconoce como grupo étnico; revisar esta

¹⁰ Sentencia Sala Especial, septiembre 12 de 1995.

¹¹ Sentencia, Sala de Casación Penal, 19 de octubre de 1995.

¹² Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997 MP: Antonio Barrera Carbonell

dimensión del conflicto y reducir las diferencias culturales a una posición estratégica para “negociar” tiene una serie de implicaciones.

Entre dichas implicaciones, la autora destaca la cultura, como sinónimos de etnicidad y de identidad étnica. La etnicidad se refiere, en términos generales, a la categorización de las personas en función de su supuesto origen que se legitima a través del despliegue de signos culturales socialmente diferenciados. Otorga la forma en la que los actores sociales expresan la segmentación y desigualdad a razón de la pertenencia y de diferenciaciones étnicas.

Las diferencias culturales terminan en esta conceptualización por verse reducidas a una serie de comportamientos (usos, valores y costumbres) tradicionales y estereotipados, supuestamente distribuidos de manera homogénea entre todos los miembros de un grupo, con base en los cuales se establecen fronteras “culturales” (Serje, 2003)

Finalmente, la planificación y los preceptos del desarrollo han favorecido justamente esta forma esencialista de entender la cultura, se ha confundido definitivamente con la serie de rasgos —muchos de tipo esencial— a partir de los cuales se construye el discurso estratégico. El énfasis en lo étnico nos muestra una visión romántica, estática y banal de los U’wa como guardianes de la madre naturaleza (Serje, 2003).

Más que la disposición de normas y convenios para la protección de los derechos de las comunidades indígenas, los planteamientos de Serje cobran sentido al reconocer el valor cultural de estas comunidades, solo cuando lo normativo deje de entender la cultura de forma esencialista y que las comunidades indígenas tienen otras formas de concebir la manera de vivir, aun entendiendo que las adaptaciones debe ser propias a cómo funciona esta época actual.

2.3 Colombia: normatividad y territorios indígenas

2.3.1 Marco Legal del Ordenamiento de los Territorios Indígenas

Con la Constitución Política de 1991, el país se proclamó como un Estado Social de Derecho fundamentado en una nación pluriétnica y multicultural, esta nueva condición, además de reivindicar los derechos individuales, es decir los derechos básicos de todo ciudadano de una república democrática, los pueblos indígenas y sus integrantes también tienen derechos colectivos específicos; con esta especificidad se buscó garantizar su existencia como comunidades diferentes al resto de los ciudadanos.

Así mismo, se reconoció la especial protección hacia la diversidad cultural y étnica como base de la nacionalidad. La creación de la Corte Constitucional de cuya labor ha resultado una constitucionalización del derecho colombiano, ha permitido que el “ordenamiento jurídico en su conjunto se concibe en función de los valores, principios y, muy especialmente, de los derechos fundamentales establecidos en la nueva Carta Política”¹³. La contribución del a Corte Constitucional por medio de los fallos ha marcado una posición importante para definir alcances de los derechos fundamentales y de los derechos económicos, sociales y políticos.

Las disposiciones contenidas en el Convenio 169 se vieron reflejadas en la Constitución de 1991, que se relacionan de alguna manera con los derechos de las minorías étnicas, pero los que tratan específicamente de éstas son los siguientes artículos:

¹³ Restrepo Saldarriaga Esteban, Entrevista a Eduardo Cifuentes Muñoz Foro Constitucional Iberoamericano. N°1/2003.

PRINCIPIOS ARTÍCULOS	DERECHOS	ESTABLECE QUE:
Artículo 1º	Inalienables: como el respeto a la dignidad humana, interés general sobre el particular	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Artículo 2º	Inalienables: protección de la vida, libertad entre otras.	Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares
Artículo 7º	Derecho a ser reconocido como grupo étnico.	El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural.
Artículo 8º	Derecho a la protección de esa diversidad étnica y cultural	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
Artículo 66º	Derecho al territorio	Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
Artículo 229º	Ordenamiento territorial	La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son propiedad colectiva y no enajenable (...)
Artículo 286º	Categoría de Entidad territorial.	Equipara los resguardos a la categoría de entidades territoriales lo cual los dota con un régimen de administración como los departamentos, los distritos, los Municipios.
Artículo 287º	Derechos para gozar de la autonomía indígena	Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: <ul style="list-style-type: none"> - Gobernarse por autoridades propias - Ejercer las competencias que les correspondan. - Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. - Participar en las rentas nacionales.
Artículo 330º		El artículo 330 de la Carta, a su vez establece que los territorios indígenas estarán compuestos por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán entre otras las siguientes funciones: <ul style="list-style-type: none"> - Velar por la aplicación de las normas legales sobre

		<p>usos del suelo y poblamiento de sus territorios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. - Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. - Percibir y distribuir sus recursos. - Velar por la preservación de los recursos naturales. - Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.
Artículo 357°	Participación en los Ingresos corrientes de la Nación.	Los municipios participarán de los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.
Artículo Transitorio 76°	Reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas ETIS	Mientras se expida la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

Tabla 2. Artículos de la Constitución Política de Colombia referente a los derechos territoriales indígenas

Fuente: Constitución Política de Colombia de 1991. Elaboración Propia

Leyes y decretos sobre territorios indígenas

PRINCIPIOS ARTÍCULOS	DERECHOS	ESTABLECE QUE:
Ley 21 de 1991	Por la cual el Estado colombiano ratifica el Convenio 169 de la OIT de 1989, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.	Al ratificar dicho Convenio, el Estado colombiano se compromete entre otras, a adecuar la legislación nacional, y a desarrollar acciones necesarias de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Convenio. Las premisas son la participación y el respeto a la identidad cultural. Tanto el gobierno, como las comunidades de los grupos étnicos asumen la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el derecho a su identidad, a través de medidas concretas que permitan salvaguardar tanto a las personas, como sus instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente
Ley 160 de 1994	Reforma agraria atinente a los resguardos indígenas	Se le ordenó al INCORA, Instituto Colombiano de Reforma Agraria (hoy Instituto Colombiano de Desarrollo rural, INCODER) que estudie las necesidades de tierra de las comunidades indígenas para dotarlas de superficies

		indispensables, mediante la constitución, ampliación, o saneamiento (artículo 85). Las tierras serán administradas, y distribución se hará con las normas internas. El cabildo, o la autoridad tradicional deben elaborar la distribución de las parcelas familiares. Se prevé que los territorios tradicionales de los pueblos itinerantes sólo se pueden adjudicar a esas mismas comunidades. Y se prescribe que los resguardos deben cumplir con la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes (artículo 87).
Decreto 2164 de 1995	Reforma Agraria	determinó que el Gobierno Nacional debe promover, fortalecer la aplicación de los derechos de los pueblos respetando sus propios sistemas sociales, económicos, culturales y políticos

Tabla 3. Leyes y decretos sobre territorios indígenas.

Fuente: Elaboración Propia

Uno de los aspectos importantes para destacar desde lo normativo, es la fisura que hay en el marco legal, reconociendo por una parte la hiper autonomía de las entidades territoriales indígenas (Constitución Política), pero por otro, eliminando las competencias en materia de ordenamiento territorial que tienen estas comunidades (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) otorgándoselas a otras entidades territoriales.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 1997 y el artículo 7 sobre las competencias en materia de ordenamiento territorial, indica que “son los departamentos los encargados de elaborar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación, con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales

departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales. En desarrollo de sus competencias los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio".

Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-795 de 2000 declaró inexecutable el artículo 7 por los siguientes argumentos que dan cuenta de este escenario de incompatibilidad normativa:

- El artículo transgrede los valores y principios consagrados en el preámbulo de la Constitución Política, puesto que no se debe mezclar a los pueblos indígenas en un proceso de ordenamiento territorial urbano y dejarlos bajo las directrices de los departamentos, sin que anticipadamente las entidades territoriales indígenas se encuentren conformadas y definida por medio de una ley orgánica que delimite las competencias de las entidades territoriales.
- Es necesaria que se expida la ley orgánica que exige la constitución política, puesto que por su ausencia, los pueblos indígenas están en condiciones de desigualdad frente a las otras entidades territoriales dentro de los procesos de descentralización y ordenamiento territorial que en la actualidad se desarrollan en el país, el trato normativo de los territorios indígenas no se puede realizar a través de una ley general y ordinaria, como la demandada, sino que requiere una reglamentación específica y concertada; sumado a la particularidades de los pueblos indígenas, su cosmovisión, principios, valores y derechos constitucionales por lo que necesitan un espacio y un tiempo especial para el ordenamiento territorial, que corresponda a su propia dinámica y a los planes de vida de sus pueblos.

- Las acciones urbanísticas sobre el suelo, que pretende desarrollar la Ley 388 de 1997, acarrear intervenciones, acciones y políticas sobre la utilización y explotación de los recursos naturales y del suelo desde la óptica urbana, pero no involucra las perspectivas y visión que sobre el suelo, los recursos naturales y el desarrollo que tienen los pueblos indígenas, por lo que se estaría violando el Estado Social de Derecho que rige el Estado colombiano, puesto que no se les permite su participación mediante una reglamentación adecuada que consulte sus intereses como grupo social diferenciado.
- El artículo 7 pone en riesgo la diversidad étnica y cultural de la nación, puesto que la integración que se le pretende dar los planes de ordenamiento territorial de los departamentos con los territorios indígenas, desconoce las garantías de respeto a las proyecciones y concepciones que sobre desarrollo tienen los pueblos indígenas, que por lo demás, se encuentra centrada en los derechos colectivos, en el derecho a la tierra y, a los recursos históricos, así como, a la organización cultural autónoma y a la identidad cultural.
- La libertad económica de los proyectos de ordenamiento territorial de los departamentos y municipios en los territorios indígenas debe ser limitada para tener precisión sobre el manejo económico de esos recursos y, adicionalmente, bajo qué límites y condiciones se explotará la biodiversidad de esos territorios y quiénes serán los beneficiados; de lo contrario se está contrariando la obligación constitucional y los principios de justicia material que pone límites a la autonomía de la voluntad en el manejo y explotación del medio ambiente.

La norma y las Comunidades Indígenas

En consideración, es posible plantear que si bien la norma dispuesta para los territorios de las comunidades indígenas es amplia y proteccionista, no se trata únicamente de diferencias sociales y culturales, también es evidente la inequidad

de las relaciones, es decir, la asimetría en el ejercicio del poder; porque los pueblos indígenas de Colombia no son solamente diferentes: son además y sobre todo desiguales (De Lucas, 2001). Las aplicaciones normativas a consideración, dejan en desventaja a las comunidades indígenas.

Desde hace ya varias décadas, hasta hoy, se puede evidenciar una progresiva consolidación dentro de la política estatal indigenista una ideología de aceptación de derechos especiales para los pueblos indígenas, en particular en materia de dotación de tierras, educación y programas de atención en salud (Jimeno Santoyo, 1992). Si bien el avance es significativo, existen diferentes formas de realización desde las instituciones; dentro de los reconocimientos territoriales, algunos se presentaron como un medio y no como un fin para la protección territorial, donde se puede plantear que uno de los grandes problemas es la negación de la plena capacidad de decisión indígena sobre estos territorios.

Sin duda alguna, para las comunidades indígenas el problema territorial y en parte, no se constituye únicamente por la falta de norma que proteja las condiciones sociales, económicas, políticas o culturales, la cuestión es la aplicabilidad de los instrumentos normativos, por una parte la falta de voluntad política y de iniciativas que si respondan a las condiciones étnicas, además de las intenciones de quienes deben hacer cumplir estos, así como de los sujetos activos de uso y aplicación de estos derechos.

Sin embargo discusiones como las que se dan alrededor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial después de múltiples intentos para aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial, no logra satisfacer las expectativas que amplios sectores de la población tenían frente a la norma, como el de las organizaciones indígenas.

En efecto se esperaba que la norma superar los vacíos y limitaciones de la ley 388/1997, pero que particularmente se ocupara de un asunto: reconocer y otorgar mayores y más amplios niveles de autonomía a los territorios indígenas para poder definir las competencias de las ETI's, no se estableció consideración alguna

sobre la ampliación de la necesaria autonomía que debe tener sobre los territorios colectivos que han ocupado ancestralmente.

Es probable que continúe este vacío por que la discusión más que normativa debe ser políticas: existen resguardos que en extensión superan los límites del municipio o que el municipio contiene varios resguardos y es menor la extensión territorial para administrar bajo la competencia del municipio y son estos los desafíos que la dinámicas territoriales le propone a la ley.

Por lo anterior, a continuación se analizara el caso de las comunidades indígenas del Departamento de Antioquia para entender más de cerca las cuestiones normativas y la realidad de las comunidades; el contexto actual, la organización territorial en resguardos, los planes de vida y una política pública para el departamento, demuestran que nos son las garantía suficiente para que las comunidades indígenas superen condiciones de pobreza e inequidad social socavando la relación con el Estado.

2.4 Comunidades Indígenas en Antioquia

2.4.1 La Población Indígena en Antioquia

Antioquia es un departamento multiétnico que cuenta con más de 35.582 indígenas¹⁴, de ellos residen en el área rural 32.269 y en el Área Metropolitana 3.313, lo cual muestra un crecimiento sostenido de la población del 3.2% en comparación con el censo del año 2005, que daba cuenta de una población indígena en el área rural de Antioquia de 26.000 indígenas y en el Área Metropolitana 3.000 (Gobernación de Antioquia, 2012).

¹⁴ Censo de Comunidades indígenas de Antioquia, 2011., por la Gerencia Indígena de la Gobernación de Antioquia en Convenio con Cabildo Indígena de Cristianía – Andes.

Los pueblos tradicionales a los que pertenecen, en el caso particular de Antioquia, son los pueblos Tule, Senú, Embera Chamí, Embera Eyábida (gente de montaña), y Embera Dóvida (gente de río), estos dos últimos grupos también son conocidos como catíos, a ellos se suman los Embera Oíbida (gente de selva) que no habitan permanentemente en el departamento (Barrios & Hoyos Agudelo, 2008).

Cada uno de estos pueblos, tiene sus propias instituciones sociales, formas de gobierno, tradiciones culturales que los identifican por su particularidad, metas diferenciadas como pueblo y aún como comunidad, diferentes orígenes y diferentes nociones de pensar e imaginar el progreso.

Antioquia tiene población indígena en 31 municipios en su mayoría ubicados en las regiones de Urabá, Occidente, Bajo Cauca, Suroeste y Nordeste, “pero el grueso de la población está en Urabá y Occidente, mientras que en municipios como Anorí (Nordeste), la población oscila entre 25 y 30 personas”, indicó Carlos Augusto Salazar Jaramillo, Gerente Indígena (Gobernación de Antioquia, 2013).

De acuerdo con el Plan de Desarrollo “Antioquia la más Educada 2012 – 2014”, El 75% de los indígenas goza del derecho a territorios propios con aproximadamente 350.000 hectáreas en resguardos, existen alrededor de 160 comunidades con su autoridad local de Cabildo o Cacicazgo, articuladas en 16 cabildos mayores municipales y con una organización a nivel departamental (Gobernación de Antioquia, 2012).

En relación al tema de la salud, el 90% de la población está asegurada en salud y un 85% de la misma afiliada la EPS-AIC (Asociación indígena del Cauca) e IPS-OIA. Falta cobertura del 10% en aseguramiento y es necesario garantizar el saneamiento básico y programas de “Atención primaria en Salud Renovada”. (Gobernación de Antioquia, 2013)

Así mismo, la Gobernación de Antioquia en el Plan de Desarrollo 2012 – 2015, indica que las condiciones de vivienda, saneamiento básico y espacio comunitario

son para ésta población un factor de riesgo, con una cobertura en agua potable y saneamiento básico que no alcanza el 10%, ligado a unas condiciones precarias de la vivienda y de hacinamiento por el aumento de la población y la disminución de los recursos como maderas y palmas que son el material para la construcción de las viviendas indígenas.

Se requieren modelos viables alternativos para la construcción de vivienda, mejoramiento del espacio comunitario, y lograr mayores coberturas en agua potable y saneamiento básico (Gobernación de Antioquia, 2012).

2.4.2 Los Resguardos en el Departamento de Antioquia

Entre los derechos conquistados por los pueblos indígenas y plasmados en la Constitución Política de 1991, se puede clasificar en varios temas: territorio, autonomía, diversidad étnica y cultural y participación política: respecto al territorio, se reconoció el legítimo derecho al ejercicio de la autonomía en los territorios indígenas, denominados Entidades Territoriales Indígenas (ETIs), entendido como el espacio político y jurídico que tiene las comunidades indígenas para desarrollar, diseñar e implementar estructuras propias de gobierno y formas administrativas que se adapten a las particularidades de cada comunidad, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses; y dentro de los límites de la constitución, tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Art. 287).

En consonancia con lo anterior, el artículo 329 indica que las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) se conformarán según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), y serán delimitadas por el Gobierno Nacional, con participación de representantes indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, más de veinte años después de la ratificación de la Constitución, la LOOT no ha sido sancionada. Por tanto, en la práctica, las ETIs no han sido reglamentadas.

Aunque se debe tener presente que, si bien los derechos adquiridos por los pueblos indígenas, la administración y libre destinación de los recursos siguen amarrados al desconocimiento y falta de voluntad política de algunas administraciones municipales y departamentales, en Antioquia ya se han venido titulando resguardos y configurando territorialidades indígenas en las zonas de Urabá, Occidente, Suroeste y Atrato, de ahí la importancia de que las comunidades indígenas estén preparados con herramientas que permitan desarrollar adecuadamente la Entidad Territorial Indígena (Barrios & Hoyos Agudelo, 2008).

Esto también se debe a que las comunidades indígenas de Antioquia, desde hace un largo tiempo han pasado por diferentes experiencias en el proceso de desarrollo. En un inicio, fue prioritaria la recuperación de la tierra, lograr ser reconocido ante el Estado y la sociedad en general como una comunidad con cultura propia, además de cargar con una realidad social y política que los llevan a tener nuevas necesidades en temas de salud, educación, vivienda e infraestructura.

A su vez, el territorio es un elemento esencial para la sociedad y en espacial para la cultura indígena y entre sus mayores aspiraciones es la de gozar del derecho fundamental al territorio titulado como resguardo, por la garantía que genera tener un territorio propio, con áreas suficientes para la supervivencia.

De acuerdo a la investigación de (Ciro Zapata, 2012), el departamento cuenta con un 5% de su territorio en resguardos indígenas constituidos, para un total de 332.178 ha. Es importante anotar que este porcentaje fue calculado con base en información del SIG, entregada por la Gerencia Indígena de Antioquia¹⁵, la cual en el momento no contaba con la espacialización de los resguardos titulados en los

¹⁵ Es la dependencia del ejecutivo departamental encargada de coordinar la política pública de reconocimiento y garantía del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas de Antioquia. Es una unidad técnica encargada de facilitar la intervención sectorial de las entidades departamentales que tiene programas y proyectos con la población indígena.

últimos años. En esta medida, una vez la información sea actualizada, el área correspondiente tenderá a aumentar.

Por lo anterior, en coordinación con el INCODER (antes INCORA) y el apoyo de Corpourabá y Corantioquia, se están ajustando los trámites de constitución y ampliación de Resguardos para San Pedro de Urabá y Zaragoza, el Pando y el Tigre en Cauca, Zoabado en Nechí y la ampliación del Resguardo del Volao para incluir cinco comunidades Senú de Necoclí y Arboletes. Luego de culminar su aprobación de estos estudios por INCODER se logrará elevar al 85% la población indígena en Resguardo. Estos trámites deben completarse durante 2012, como lo indican las metas del Plan de Desarrollo de la Gobernación de Antioquia.

Para el Departamento de Antioquia es necesario sanear la totalidad de los resguardos como una forma de garantizar la estabilidad de las comunidades en la posesiones de los territorios indígenas. En algunas zonas se requiere: compras de tierras, programas de ordenamiento ambiental y social de los Resguardos y clarificación jurídica por presencia de derechos de terceros (propietarios con escrituras) en resguardos.

Carlos Augusto Salazar Jaramillo, Gerente Indígena, destacó que con el censo se ha constatado que el 77% de la población indígena goza del derecho de tener un territorio con resguardo, lo cual le significa la recepción de transferencias del Sistema General de Participaciones del Gobierno Nacional. La Gerencia Indígena en coordinación con el Incoder adelanta estudios para constituir otros 4 resguardos que esperan constituir este año, para así lograr que el 85% de la población esté ubicada en resguardos (Gobernación de Antioquia, 2013).

Por lo anterior, es necesario realizar acciones tendientes a la ordenación social y ambiental de los territorios indígenas, para valorar su gran biodiversidad y buscar compensaciones a favor de las comunidades por sus servicios ambientales, así como el control de las autoridades indígenas sobre sus territorios con el apoyo de programas y proyectos de gestión ambiental y de promotores ambientales,

además se hace necesario estudios y planes de ordenamiento, para el desarrollo territorial y gestión del territorio, planes de urbanismo, espacio público, equipamientos comunitarios, vías, puentes y garruchas, y medios de comunicación.

Comprendiendo que los pueblos indígenas no pueden ser asumidos como una totalidad y que existe una gran diversidad cultural al interior de cada una de las comunidades y que entre ellos se dan diferencias culturales, el autor (Barrios & Hoyos Agudelo, 2008), identifica cuales son las características de cada uno de las comunidades indígenas de acuerdo a las dinámicas territoriales de las diferentes zonas del Departamento de Antioquia, dejando en evidencia la necesidad de implementar políticas y acciones con enfoque diferencial que puedan atender la necesidad concreta de cada comunidad (Ver tabla 3).

Caracterización General por Zonas Comunidades Indígenas de Antioquia	
Urabá	<p>Urabá, considerada zona agroindustrial del departamento, marca y determina en gran medida el ritmo y las características de la vida actual de las comunidades indígenas embera, senú y tule habitantes ancestrales de la zona, que hoy hacen parte de esta economía, en algunos casos como productores para las empresas exportadoras y, en mayor medida, como mano de obra no calificada al servicio de la producción de plátano, y algunas otras actividades agropecuarias. La mayoría de los territorios resguardados de esta zona se encuentran ubicados en la Serranía de Abibe, la explotación de madera, la minería y los cultivos de uso ilícito han modificado el ecosistema que era parte fundamental del sistema alimentario indígena. Con la instalación de este modelo de desarrollo llega el conflicto armado con mayor intensidad. Muchos indígenas presionados por las nuevas condiciones se han sumado a la mano de obra o a la explotación directa de los bosques.</p> <p>Las diferentes características de la zona de Urabá plantean retos en el proceso de construcción de planes de vida para las comunidades y pueblos que allí habitan. El pueblo tule cuenta con un resguardo relativamente amplio y su población se encuentra concentrada allí, han desarrollado una economía bananera y maderera, y participan de los ingresos corrientes de la nación. En contraste, los senúes cuentan con muy poca tierra titulada, y una población dispersa en 14 comunidades de cinco municipios. Los tule son un pueblo con tradiciones reconocidas y los senúes se encuentran en un proceso de reconstrucción de su identidad cultural. En contraste, los embera que habitan los resguardos de Turbo, Chigorodó y Mutatá participan en iniciativas de aprovechamiento forestal y exploran la conservación y la venta de servicios ambientales como una posibilidad de incursionar en nuevas fuentes de ingresos. Estos municipios, junto con Apartadó, han vivido de manera abrumadora los efectos del conflicto armado colombiano. Los resguardos de Yaberaradó en Chigorodó y Jaikerazavi en Mutatá son grandes extensiones de tierra sobre la Serranía de Abibe y tienen zonas de traslape con el Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo lo que dificulta el desarrollo de un verdadero control territorial.</p> <p>Existe también una relativa continuidad de territorio indígena en la zona, que se ve constantemente amenazada por la presencia de grupos armados legales e ilegales, colonos, la titulación minera que hace el Estado, los megaproyectos para la interconexión de las Américas (Plan Puebla Panamá), y cultivadores de coca, y proyectos de generación de energía y agua potable para la zona agroindustrial de Urabá.</p>
Suroeste	<p>Los territorios indígenas del Suroeste se han consolidado en medio de la denominada colonización paisa y el monocultivo del café teniendo un efecto nefasto en la conservación de tradiciones y formas ancestrales de existencia del pueblo emberá chamí, así como por la construcción de la Troncal del Café que dividió y estrechó la propiedad colectiva, acercándolos a condiciones territoriales y a las poblaciones de los cascos urbanos (Rojas, 2008, pp. 18-29).</p> <p>Esto disminuyó la posibilidad de la producción para el autoconsumo e incrementando la mano de obra por fuera de la comunidad, lo que ha afectado las posibilidades de una economía propia y la consolidación de una familia indígena con vínculos afectivos y solidarios más fuertes. El déficit de tierra que afrontan las comunidades embera chamí que habitan esta zona es altísimo.</p> <p>Esto limita las posibilidades de cultivo para el autoconsumo; la mayoría de familias se dedican al monocultivo del café o trabajan como mano de obra en la zona. A diferencia del resguardo de Cristianía las poblaciones son pequeñas y todas participan del SGP. La comunidad La María del municipio de Valparaíso viene adelantando una iniciativa productiva basada en la floricultura y el turismo cultural. Hoy en día estas comunidades se enfrentan a la amenaza de la minería proyectada para esta zona.</p>

Bajo Cauca	<p>En el Bajo Cauca las comunidades senúes no cuentan con territorios titulados, exceptuando el resguardo de Pablo Mueras en el municipio de Zaragoza, en general las familias habitan en pequeñas parcelas.</p> <p>Algunas logran producir alimentos en sus patios de cultivo para completar sus dietas básicas, pero otros deben jornalear en las fincas de grandes extensiones de tierras dedicadas a la ganadería extensiva, que constantemente amenazan los suministros de agua disponibles al ser utilizadas por los ganaderos para sus animales. Así, dejan a la población senú y a los campesinos sin este recurso, cada vez más amenazada por el efecto que esta práctica y la minería indiscriminada han tenido sobre el ecosistema de la zona.</p> <p>Es claro que las comunidades senú que habitan esta zona no tienen tierra, se encuentran dispersas en 36 comunidades, en cuatro municipios. No cuentan con recursos de SGP para la inversión; algunas administraciones municipales no reconocen su condición indígenas dificultando el acceso a los servicios de educación y salud con un enfoque diferenciado.</p> <p>Es importante resaltar que la zona es gran productora de hoja de coca y con gran presencia de actores armados que involucran tanto a la población indígena como a la campesina y afrocolombiana en esta dinámica. Esto debilita los procesos de agricultura doméstica para la subsistencia, y amenaza los pocos reductos de bosque que aún existen en la zona. Los embera eyábida que habitan en el Resguardo de Jaikerazabi, en el municipio de Tarazá, han sido fuertemente impactados por la economía que genera el cultivo de coca. Este resguardo, al igual que el de Jaidukama en Ituango y otras comunidades eyabidas de Nechí y El Bagre, están en territorios en donde se desenvuelven las transacciones y los procesos productivos del comercio de la cocaína. Los grupos a cargo de estas actividades transitan y afectan directamente la vida cotidiana de estas comunidades, que finalmente quedan sumadas a unas lógicas de vida subsidiadas por el terror y el conflicto armado. Estas comunidades han vivido en el confinamiento y están aisladas geográficamente de otras comunidades indígenas y lejanas al proceso organizativo, en parte por la poca presencia de la organización y la debilidad de sus gobiernos.</p>
Occidente	<p>En esta zona se encuentra la mayor área de tierra resguardada en Antioquia, con 136.875 ha, donde habitan comunidades embera eyábida. Sus territorios se encuentran ubicados en el Nudo del Paramillo, en esta zona de bosque húmedo tropical se viene incrementando la tala indiscriminada de bosque además de la aparición de minería artesanal y títulos mineros para la explotación a gran escala en estos territorios. Existen comunidades que no poseen tierra apta para la agricultura, sometiendo el medio a la degradación por el uso inadecuado de los recursos naturales.</p> <p>Los municipios de Dabeiba y Frontino tienen un fuerte proceso organizativo que les ha permitido establecer canales de comunicación con las administraciones municipales y el desarrollo de iniciativas propias para sus comunidades. Las comunidades de Uramita se encuentran alejadas de estos procesos y no cuentan con el mismo desarrollo organizativo, la geografía de su territorio es pendiente y erosionada por la presencia de ganadería con muchas más desventajas frente a la seguridad alimentaria.</p> <p>Se viene impulsando en Frontino la siembra de caña de azúcar para la producción de agro combustible que amenazan la seguridad alimentaria no solo de las comunidades indígenas, sino también de toda la zona. Los municipios de Dabeiba y Frontino cuentan con alta población indígena. Es una zona montañosa con muchas pendientes que dificultan las actividades agrícolas y cuenta con gran cobertura boscosa.</p>

Nordeste	<p>Esta zona no ha contado con procesos de formación para el fortalecimiento organizativo. Sólo los embera chamí de Segovia, y los embera eyábida de Ituango, cuentan con territorios resguardados. Estas comunidades son de muy pocos individuos, se han visto afectados directamente por los cultivos de uso ilícito y la minería, prácticas que degradan los suelos y aguas aptas para consumo humano. Estas comunidades no cuentan con una dinámica organizativa zonal, como sí ocurre en otras zonas, dificultando la posibilidad para adelantar un proceso de plan de vida zonal.</p>
trato Medio	<p>El Atrato Medio antioqueño hace parte de la región conocida como Choco Biogeográfico, juega un papel muy importante en la conservación de especies de flora y fauna. Es además parte de las únicas selvas que aún conserva el departamento de Antioquia, junto con las de occidente y Urabá. La territorialidad indígena de esta zona tiene áreas de traslape con el parque natural Orquídeas. Existen en la zona prácticas de aprovechamiento forestal que son insostenibles y ponen en riesgo la pervivencia de las comunidades. Además, en los últimos años este territorio se ha convertido en un escenario más de la guerra, en donde además del control de las rutas del narcotráfico, está en juego el control territorial. La construcción del plan de vida para las comunidades del Atrato Medio ha posibilitado fortalecer la vida comunitaria y organizativa.</p> <p>Cuentan con una gran extensión de territorio resguardado. Murindó es el municipio con mayor porcentaje de población indígena en Antioquia con un 42% de la población total del municipio. La zona cuenta con grandes recursos naturales amenazados por los megaproyectos planeados para la región. A esto se suman los casos de minería indiscriminada en territorios colectivos en las zonas del nordeste y Urabá, que han traído graves daños a los suelos, las fuentes de agua, la desintegración y la descomposición social. Además se suma la amenaza ya mencionada sobre territorios en el occidente, en los municipios de Dabeiba y Frontino, en donde se han concesionado más de 2.000 ha resguardadas a empresas mineras. Igualmente sobre los resguardos del suroeste ya se empiezan a hacer planes de inversión y proyectos mineros. En el Atrato Medio se sigue trabajando en distintas fases el proyecto minero Mandé Norte, amenazando claramente la existencia y la función social, cultural y ecológica del Cerro Careperro, sitio sagrado para comunidades indígenas y Afrocolombianas de la zona de suroeste.</p>

Tabla 4. Caracterización General por Zonas Comunidades Indígenas de Antioquia

Fuente: tomado Revista *Etnia y Política* N° 9. Sobre los Planes de los Pueblos indígenas de Antioquia. Una perspectiva étnica y zonas para vivir bien. (Barrios & Hoyos Agudelo, 2008). Elaboración propia.

En relación a los problemas territoriales, la riqueza natural que presenta el Departamento de Antioquia, no solo es una condición que beneficia a las comunidades indígenas y campesinas, sino que a su vez se convierte en un escenario de tensión. La minería como actividad económica para el departamento representa en la distribución departamental de aportes del sector minero al PIB nacional, el sexto lugar con una contribución del 6%, constituyéndose en uno de los principales productores mineros en Colombia.

Con la expedición del Código de Minas vigente, mediante la Ley 685 de 2001, se dio impulso a la explotación minera en los territorios indígenas, y se inició el desmonte de las regulaciones positivas previstas en el Código Minero anterior (Decreto-Ley 2655 de 1988).

Sin embargo, los títulos mineros en el caso del Departamento fueron adjudicados áreas pertenecientes a resguardos indígenas o tierras de comunidades negras que han sido titulados colectivamente por el Estado colombiano, a los grupos étnicos que los habitan como un reconocimiento a su ocupación ancestral y como una manera de salvaguardar su cultura e identidad.

Cabe mencionar que en todas las subregiones se concedieron títulos sobre Áreas Protegidas (a excepción del Bajo Cauca) (...) y respecto a las áreas restringidas, se concedieron títulos sobre resguardos indígenas en las subregiones Urabá, Occidente, Suroeste y Nordeste, sobre comunidades negras, en las subregiones Urabá, Occidente, Suroeste, Nordeste y Bajo Cauca y sobre centros poblados en las todas las subregiones del Departamento. (LOTA Fase II, 2012)

Los Lineamientos Ordenación Territorial para Antioquia, fase II, presenta las siguientes cifras revelando el panorama de tensión entre los resguardos indígenas y el Estado con la entrega de los títulos mineros:

- 45 territorios colectivos corresponden a resguardos indígenas que cubren una extensión territorial de 330.439,22 hectáreas, que equivalen al 5,21% de la extensión total del Departamento.
- De los 45 resguardos formalmente constituidos, 23 presentan títulos mineros, es decir, el 57,5%, que corresponde a los resguardos: Uradá Jiguamiandó; Canaverales Antadó; Jenaturadó; Choromandó Alto y Medio; Chontarudal Cañero; Pavarandó y Antarradó Medio; Chimurro y Nendo; Río Murindó; Amparradó – Alto Medio; Río Chajeradó; Murrí Pantanos; Chaquenodá; Andabu; Guaguandó; El Salado; Río Jarapetó; Jaikerazaví (Abibe-Mutatá); Dorerazaví; Caimán Nuevo o Atlántico; Valle de Pérdidas; Majore Ambura; San Lorenzo y Tagual La Po.
- En Antioquia, 76.027,28 hectáreas (1,20% del área departamental) presentan superposición de títulos mineros y resguardos indígenas; esto corresponde al 23,01% del área de resguardos indígenas y al 9,06% del área total titulada para minería.

Este escenario, afecta a las comunidades indígenas en sus dinámicas propias, en la medida que la actividad minera y en particular los títulos mineros otorgados por el Estado, chocan con la concepción ancestral del territorio pero además, deslegitiman las acciones del Estado por la incongruencia en la entrega de títulos mineros en zonas que constituyen resguardos indígenas conforme lo estipula la Ley 21 de 1991; incluso en resguardos que pasaron por el proceso de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración.

Otro problema territorial para los resguardos indígenas es la relación entre la disponibilidad, calidad ambiental del Territorio, y la dinámica demográfica. De acuerdo a los análisis de la investigación presentada por (Ciro Zapata, 2012), indica que:

El predominio de cobertura de los suelos en los resguardos indígenas del Departamento, determinan la prevalencia en porcentaje del 94% de

cobertura en bosque, seguido de un 2.9% en áreas agrícolas heterogéneas y un 1.2% en pastos. Existe entonces una coincidencia casi total, entre las áreas correspondientes a los Resguardos Indígenas y los bosques del Departamento.

(...) Por otro lado, la mínima cobertura se encuentra en áreas abiertas o con poca vegetación y cultivos permanentes, lo que es posible se asocia al uso agrícola. El cálculo en coberturas más fino y relacionados con el uso agrícola para los resguardos, son: los cultivos permanentes, transitorios y áreas agrícolas heterogéneas, representa el 3.1% (10.579 ha) de la totalidad de sus tierras. El mismo cálculo hecho para Antioquia dio un 1.7% de zonas agrícolas en los Resguardos respecto al área Departamental.

Estos planteamientos revelan que la mayoría del territorio de los resguardos indígenas predomina la cobertura de bosque por lo que el uso del suelo debe ser forestal y esto no representa ningún tipo de ingreso económico para las comunidades; pero además, el porcentaje de uso agrícola para los resguardos, devela que el departamento y por tanto los resguardos indígenas son caso representativos como un hecho de seguridad alimentaria para la población en condición suficiente, adecuada, permanente, sostenible, inocua, saludable y libre.

Lo anterior, plantea como opción el manejo de bosque de manera sostenible bajo buenas prácticas, y contribuyen a la conservación de sus bosques ancestrales a través del comercio. Transitar a un modelo de desarrollo y bienestar basado en la conservación de los recursos naturales, ya que las prácticas tradicionales de producción, en un contexto de confinamiento territorial e incremento demográfico, no garantizan esa conservación, como los propone el Modelo de Ocupación propuesta en los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia, fase II.

A estos problemas territoriales, los planes de vida son en parte la respuesta para afrontar la ordenación del territorio y el desarrollo de cada comunidad, pero además también se debe tener presente que son generadores de tensiones como

se plantea más adelante en relación con la política pública del Departamento de Antioquia.

2.4.3 Los Planes de Vida: una forma de planeación territorial y del desarrollo

Desde hace varias décadas, se ha logrado consolidar las lógicas de la planeación para el desarrollo. La planeación se ha tomado como el punto de partida para el proceso de gestión de cualquier sector de la sociedad, es el proceso permanente mediante el cual se determina racionalmente a dónde queremos ir y cómo llegar; la Constitución Política de 1991 abrió para las comunidades indígenas y sus autoridades la necesidad de obtener nuevos aprendizajes sobre la administración pública, el ordenamiento territorial y la planeación en general.

Los pueblos indígenas en la búsqueda de conservar sus costumbres ancestrales en conjunto con el apoyo de sectores sociales, ambientalistas, ONG y académicos, han impulsado la reflexión y el desarrollo del denominado etnodesarrollo; bajo este marco, autores como (Bonfil Batalla, 1992), planteo en su teoría sobre el control cultural una serie de propuestas que hoy se vienen discutiendo, entre ellas el tema del etnodesarrollo entendido como:

El ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones, haciendo de ésta una acción culturalmente sustentable (Bonfil Batalla, 1992).

Este planteamiento, fundamenta que la cultura contiene en sí misma un potencial de desarrollo, capaz de generar transformaciones endógenas y gestionadas autónomamente, buscando vías para la construcción de un poder indígena, ejerciendo el derecho a la autodeterminación, resistiendo al poder hegemónico que impone un solo camino para llegar a la modernidad. Esta alternativa resiste a

los procesos de desarrollo y occidentalización de las poblaciones indígenas y propone un desarrollo alternativo (Colajanni, 2002),

Sin embargo, existen tensión entre lo moderno y lo étnico, representado en el mantenimiento de la identidad sociocultural ancestral y su forma de ver la vida; evidente en el proceso de construcción de planes de vida en Antioquia (Barrios & Hoyos Agudelo, 2008), donde hay grandes tropiezos para conectar y negociar temas de inversión y cumplimiento de los derechos por parte de las instituciones.

Más aun cuando los planes de vida se han entendido como un instrumento de planeación que se construye a raíz de un proceso participativo de autodiagnóstico y del ejercicio de elaboración de proyectos; por tanto, se debe de considerar como un instrumento de carácter político y de gobierno; y como tal, un acuerdo social que debe surgir inminentemente del consenso comunitario; es una construcción continua que tiene como fin conservar el ideal de la libre autodeterminación, la equidad y el respeto.

La construcción de los planes de vida, corresponde al contexto de cada pueblo o comunidad, a su historia, su vida ancestral; el 7° Congreso Departamental Indígena definió que entre todas las comunidades asociadas había un pacto de unidad y de desarrollo de una plataforma reivindicativa de derechos, definiéndola como una Política Organizativa y reconociendo así que las comunidades y otras unidades de gobierno y coordinación política, generadas a partir de criterios de identidad étnica y geográfica, son autónomas en definir sus planes de vida. (Barrios & Hoyos Agudelo, 2008)

Los retos actuales para Antioquia en la construcción de los planes de vida, se relacionan directamente con mantener una reflexión constante frente al devenir de las comunidades indígenas, sin duda son muchos los retos que deben de superar para que los planes de vidas se conviertan en una herramienta real de planeación de futuro con los elementos que los establece como grupo étnico, con alternativas que permita a estos grupos tener una mayor autonomía, generando un desarrollo

propio con criterios generados desde el interior de las comunidades superando así, las tensiones por la inclusión total en un modelo de desarrollo dominante.

Las diferencias culturales, territoriales y la ubicación hacen necesario pensar en Planes de Vida Zonal que caractericen las alternativas de desarrollo propio y posibiliten un mayor grado de autonomía. (Barrios & Hoyos Agudelo, 2008). Es necesario comprender que la mayoría de la población se encuentra ubicada en zonas selváticas, con económicas frágiles y suelos de poca producción. La búsqueda de alternativas que garanticen la seguridad alimentaria mediante prácticas sostenibles que permitan tener mejores niveles de autonomía.

Para avanzar en este fortalecimiento, también es necesario continuar con el compromiso de los líderes y las comunidades indígenas por el respeto de las decisiones tomadas en conjunto, así como con el continuo fortalecimiento de los procesos organizativos ya existentes frente a las problemáticas que amenazan a las comunidades indígenas, proponiendo políticas expeditas que ayuden a mejorar la condición de estos pueblos indígenas salvaguardando la cultura y la conservación ambiental, pues en definitiva ellos han demostrado de forma ancestral que sus prácticas son las más sostenibles.

2.4.4 Política Pública del Departamento de Antioquia

Bajo los planteamientos de la Constitución Política Colombiana de 1991, el Departamento de Antioquia se acoge al precepto de un Estado que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; en cabeza de la Gerencia Indígena se materializa este propósito, planteando por medio de la Ordenanza 32 de 2004 la adopción de la política pública para reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el Departamento de Antioquia.

Plantear una política pública requiere de un ejercicio de concertación y de unión de enfoques, tanto del Estado como de las comunidades que visualizan un problema en común, y serán beneficiarias de los planteamientos estipulados en el marco de la política pública. La solución de estas problemáticas puntual requiere de la atención de todos. Es la traducción del conjunto de visiones sobre la problemática, las alternativas de solución, de gestión y ejecución dentro y con el Estado para dar soluciones a temas prioritarios y el diseño de planes de acciones concretas de la asignación de recursos.

El no encuentro entre las visiones de una u otra parte, generan tensiones cifradas en la autonomía con el poder del Estado nacional, la reivindicación de derechos étnicos particulares, la autodeterminación como pueblos, la estipulación de una base territorial para el reconocimiento de una jurisdicción excepcional, y el carácter legal y constitucional en el que se mueven estas tensiones.

Los discursos deben traspasar, ya no solo desde la dinámica del movimiento social indígena y sus plataformas reivindicativas o desde lo normativo del Estado, sino del diálogo fluido entre las partes, teniendo como premisa que el Estado hace énfasis a problemáticas muy universales, que también se viven en los territorios y comunidades indígenas, que es un Estado que no sacraliza a los indígenas, los respeta pero trata de entenderlos como parte de la sociedad. Esta es la principal tensión entre la Organización (OIA) que insiste en invisibilidad una serie de problemas que no es de los indígenas por ser indígenas, es de los indígenas por hacer parte de esta época y de esta sociedad.

Se debe reconocer que hoy las comunidades indígenas tiene problemas de salud, alimentación, saneamiento básico, educación, violencia intrafamiliar, entre otros, al igual que el resto de la población del departamento y por tanto el Estado reconoce que los indígenas hacen parte de la humanidad y que si bien los pueblos indígenas tiene sus mecanismos culturales para resolver dichas problemáticas o no, el Estado plantea un diálogo para solucionarlo.

La posición de la organización indígena no puede partir de reconocer un problema y solucionarlo desde su perspectiva y que la obligación del Estado es ayudar pero sin ser partícipe de lo que pasa dentro de las comunidades y dejar en evidencia las condiciones sociales y económicas que son críticas para cualquier persona en esta sociedad, por lo anterior es relevante unir visiones sobre las problemáticas indígenas, superando condiciones burocráticas de una y otra parte.

Las organizaciones indígenas se han convertido en los nuevos encomenderos que habían en la época de la colonia, que cumplían un papel de intermediarios entre los indios y las autoridades, en eso definitivamente es en lo que se ha convertido las organizaciones indígenas regionales; pues si hay mucha plata, casi todas esas organizaciones indígenas están financiadas por organismo internacionales que les giran plata y esa plata se pierde, esas platas no llegan a las comunidades (Roldán, 2013)

Por lo anterior, la Política Pública del Departamento de Antioquia permite el reconocimiento, salvaguardar la identidad y la protección de los derechos indígenas, promoviendo la participación, construcción y apropiación de estrategias y acciones que les permitan ser agentes activos en los procesos democráticos entre y con el Estado mismo.

En el siguiente capítulo se ampliara la definición de política pública y el enfoque diferencial entendió como elemento clave para la protección de los derechos indígenas, así como el modelo territorial de Antioquia y finalmente, lineamientos para una Política Pública de Ordenamiento Territorial en el departamento.

3. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL INDÍGENA DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

3.1 Las Políticas Públicas y el Enfoque Diferencial.

El departamento de Antioquia ya cuenta con una política pública donde reconoce y garantiza el ejercicio de los derechos de los indígenas; sin embargo, son múltiples las definiciones sobre política pública y así mismo, variadas sus interpretaciones; además, el ejercicio de política pública ha tenido múltiples tropiezos, a continuación serán revisados algunos aspectos alrededor de la construcción de las políticas públicas indígenas.

En relación a la definición de políticas públicas, José Antonio Ocampo (2004) propone que es:

Toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Esto implica que el ámbito de lo público debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. (Ocampo, 2004)

Por otra parte, el autor Raúl Velásquez Gavilanes (2009) define la política pública como:

Un proceso integrado de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez Gavilanes, 2009).

De las anteriores definiciones, las políticas públicas en términos generales, se puede comprender como el pacto entre el Estado y la sociedad, y está relacionada con la posibilidad que tiene las personas para acceder a bienes y servicios, son precisamente reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a las diferentes necesidades, preferencias e intereses de grupos o personas que componen una sociedad.

En el caso de las políticas públicas indígenas (Salazar, 2007) indica que la falta de recursos financieros y de capacidades técnicas de gestión, y la falta de inclusión de población en las esferas de decisión, por ejemplo: la participación política emergente del movimiento indígena en los años noventa, han permitido entrar en el proceso de toma de decisiones, pero esto no ha garantizado el fortalecimiento de otros mecanismos para poder lograr una transmisión objetiva en el marco de la política pública.

Por lo anterior, el valor de las políticas públicas en el marco de los cambios constitucionales, se concentra en el reconocimiento y la valoración de la diferencia entre las sociedades que demandan de las instituciones respuestas a las necesidades o problemas existentes.

Según la autora (Pavajeau Rico, 2010), hablar de políticas públicas para comunidades indígenas en Colombia es un desatino, en la medida que no se ha adaptado una corriente de pensamiento académico sobre estas, con la participación directa y soberana de la ciudadanía, manteniendo un diálogo equilibrado con la organización social, poblacional, sectorial, gremial, lo que supone características sine quanun en la construcción de una política pública; omitiendo aspectos relevantes para las comunidades como la autonomía, el etnodesarrollo o las corrientes alternativas al desarrollo concebidos por el neoliberalismo y a los planes de vida como instrumento para que estos postulados sean posibles.

En el caso de las comunidades indígenas del Departamento de Antioquia, la política pública es concebido como:

La construcción concertada de un horizonte común de preservación y desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre las comunidades indígenas y la sociedad mayoritaria, a través de un instrumento que define las directrices de la relación entre los gobiernos indígenas y el Estado para la materialización de los Planes de Vida (Organización Indígena de Antioquia, 2007).

La construcción concertada de un horizonte común dentro de las comunidades y Estado, es la directriz fundamental que debe primar en la construcción de las políticas públicas, en la medida que se configure como un instrumento que permita hacer efectivo los mandatos constitucionales, junto con la participación de las comunidades en la construcción de políticas que ampare un horizonte común de preservación y desarrollo de los pueblos indígenas; así como una comunicación en doble vía para obtener acuerdos en los planes de inversiones destinados para cada comunidad.

Por lo anterior, dentro de las políticas públicas debe existir el aspecto del enfoque diferencial entendido como “el derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena política y en la toma de decisiones en la esfera íntima, privada y pública (Castell, 1997. Citado por Baquero, M.I. 2009).

Esto supone el reconocimiento de la igualdad e inclusión de los diferentes actores sociales, inmersos en dinámicas culturales, económicas, políticas, de género, y etnia particular, de manera diferente, en otras palabras, personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia (Ministerio de Cultura , 2010).

El enfoque diferencial requiere que todos los programas y acciones estén organizados de tal manera que den cuenta de la garantía de igualdad, equidad y de la no discriminación por parte del Estado, es por lo tanto, *sine qua non* de un enfoque de derechos en la acción del Estado; esto supone definir las actuaciones sociales e institucional por medio de la materialización de acciones e intervenciones que den cuenta de las mismas, incluso nuevas acciones en pos de acciones afirmativas que conciban condiciones de equidad y de efectiva superación de vulneraciones.

La Corte Constitucional por medio de su jurisprudencia relacionada con la garantía de los grupos étnicos, solicita adelantar acciones afirmativas y enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual.

Si bien lo anterior no es un esfuerzo suficiente, existen acciones para tratar de conceptualizar de manera unificada el enfoque diferencial, así como su aplicación, orientando de este modo las intervenciones del Estado en sus diferentes niveles, lo cual facilitaría en gran parte dar cumplimiento a las funciones del Estado.

Para el Ministerio de Salud y Protección Social el enfoque diferencial se entiende como:

Método de análisis, actuación y evaluación, que toma en cuenta las diversidades e inequidades de la población en situación o en riesgo de desplazamiento, para brindar una atención integral, protección y garantía de derechos, que cualifique la respuesta institucional y comunitaria. Involucra las condiciones y posiciones de los distintos actores sociales como sujetos de derecho, desde una mirada de grupo socioeconómico, género, etnia e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital - niñez, juventud, adultez y vejez (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012).

Por lo anterior, se puede plantear que desde el enfoque diferencial no existe una única definición para el termino, pero tampoco una recete que indique bajo qué

condiciones o formas se debe incluir la variable o dimensión étnica en los planes programas, proyecto o en cualquier instrumento, en tanto que se reconoce que la diversidad también está presente en los grandes grupos étnicos de acuerdo a la región, al territorio, a la cosmogonía; colocando como manifiesto que la realización y aplicación de los derechos debe hacerse de forma diferenciada, por medio de un proceso concertado entre los sujetos y las instancias que deben de garantizarlo, para obtener una clara y adecuada incorporación del enfoque diferencial en la gestión pública.

3.3 El Modelo Territorial del Departamento Antioquia

A manera de contexto, se propone como antecedente dos ejercicios que desde la planeación dan cuenta de lo que es el modelo territorial para el Departamento de Antioquia y el papel que juegan las comunidades indígenas en el territorio.

Como primer antecedente esta en El Plan Estratégico de Antioquia -PLANEA-, es un proceso de planeación territorial departamental que cuenta con la representación de sectores públicos y privados que conforman un Consejo Rector, encargado de concertar las acciones y la ejecución de los proyectos definidos en el plan.

Este proceso se ubica a nivel regional, pensando en la riqueza y diversidad de todo el territorio de Antioquia, para promover el desarrollo comunitario sostenible de todos los habitantes de los distintos municipios, a partir de la consideración de los recursos que cada uno de ellos posee, en miras a la resolución de problemas locales, la respuesta a necesidades específicas y, en últimas, al progreso del departamento, enmarcado en la “Visión Antioquia Siglo XXI”, la cual señala: “En el año 2020, Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza”. (Gobernación de Antioquia , 1999)

El plan realiza una presentación conceptual, esquemática y sistémica del desarrollo del futuro de Antioquia, teniendo en cuenta sus problemas para, a partir

de sus potencialidades e interrelaciones, definir las acciones que lo hagan posible en un contexto global y nacional, es decir propone un modelo local – regional que contempla las necesidades de aprovechar las ventajas, capacidades instaladas, el patrimonio colectivo alcanzado en el Valle de Aburra y a su vez, incorporar la posibilidad de aprovechar las oportunidades de las subregiones.

De acuerdo con las potencialidades del territorio y las demandas sociales de su población, se propone un primer esbozo de un mapa geoeconómico del desarrollo que considera las vocaciones económicas, y cuyo propósito inicial es promover la asociatividad y la complementariedad entre regiones, incluido territorios de departamentos vecinos (Gobernación de Antioquia , 1999), (Ver tabla 5).

Así mismo, el Plan se compone de cuatro líneas estratégicas indicando la ruta de trabajo en cada uno de los proyectos que propone este ejercicio de planeación. Las líneas identificadas son: 1) *articular e integrar territorialmente a Antioquia*, 2) *adoptar un modelo de desarrollo, integral y sostenible*, 3) *revitalizar la economía regional* y 4) *fortalecer el tejido social*.

Sin embargo, estas zonas homogéneas y las líneas estratégicas del PLANEA, no visibilizan a las comunidades indígenas y su relación directa con los territorios que habitan estas comunidades. Este ejercicio de planeación no permite identificar cual es el papel de las comunidades indígenas en la ordenación del territorio, en tanto que sus planteamientos desde la planeación territorial, se enfocan a la apertura de mercados y revitalización de la economía regional, desconociendo que gran parte del territorio es ocupado por comunidades indígenas, aunque para la fecha de construcción del plan, es probable que el listado de territorios titulados como resguardos no fuera muy alto en el departamento.

ZONA	DESCRIPCIÓN
------	-------------

Costa Caribe del Urabá Antioqueño	Zona de gran potencial turístico forestal y pesquero. Es necesario desarrollar su potencial agroindustrial marítimo y logística de exportador.
Herradura de la reforestación	Con suelos de 73% aptos para la reforestación a gran escala con promedios de rendimientos superiores a los de muchos países con presencia mundial en la producción de madera. Es preciso tomar decisiones sobre la concentración de núcleo forestales y la infraestructura adecuada para la transformación de la madera
Zona de la biodiversidad	Territorio con un potencial para el desarrollo sostenible de la biodiversidad debido a su riqueza natural en flora y fauna y abundancia de agua, hoy completamente marginados de los procesos de desarrollo. Es vital realizar acciones para alcanzar la explotación inteligente y sostenible de los recursos naturales y su conectividad con otras regiones del departamento.
Región Metropolitana	Los municipios del Valle de Aburra, los municipios cercanos de los altiplanos del oriente y norte de Antioquia así como algunos del occidente comparten una vocación económica complementaria orientada hacia los servicios, la industria liviana, las telecomunicaciones y actividades comerciales entre otras. Es fundamental tomar determinaciones sobre la viabilidad del modelo de la ciudad región, la actividad para las inversiones tendiente al mejoramiento del empleo y asegurar el desarrollo de lo clúster planteados en la Agenda Interna de Conectividad.
Media Luna de riqueza	Comprende las zonas del pie de monte de la Cordillera Central, y de manera especial, las planicies de los ríos Magdalena, Cauca y Nechí. Se caracteriza por la riqueza minera y las posibilidades de explotación agropecuaria en tanto se incorporen tecnologías apropiadas mediante investigación y desarrollo. Se requiere mejorar su conectividad, incorporar servicios de ciencia y tecnología apropiado y a la orientación y promoción de sus productos.

Tabla 5. Zonas Homogéneas para el Departamento de Antioquia

Fuente: Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA-, 2005. Gobernación de Antioquia

El solo hecho de la presencia de comunidades indígenas en una zona determinada, exige contemplar dentro de la planeación, el manejo de los territorios de manera diferenciada, puesto que como minorías étnicas tiene características especiales no solo desde su relación con el territorio, sino también desde lo normativo.

La zona homogénea de *Herradura de la Reforestación*, la *Costa Caribe del Urabá Antioqueña* y la *Media Luna de Riqueza* se caracterizan por la búsqueda de potencialidades en actividades económicas como la exportación agroindustrial y marítima, la producción y transformación de madera y la riqueza minera, además de la explotación agropecuaria. En ninguna de estas descripciones se plantea la

presencia de las comunidades indígenas o negras en la zona, pero además tampoco está en vía de una tendencia proteccionista de los bosques naturales ya sean protectores o productores.

Respecto al segundo antecedente, los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia, fase II -LOTA II-, se contempla como un ejercicio de planeación que busca resolver tensiones territoriales aprovechando las potencialidades del territorio, así como orientar adecuadamente la localización espacial de los proyectos, que en materia económica, sociocultural o de infraestructura, se formulen en Antioquia, teniendo como actores responsables de la aplicación, no solo a las administraciones departamentales, municipales o a las autoridades y corporaciones ambientales, sino también a las comunidad indígenas y negras, quienes deberán acoger los lineamientos de ordenación territorial como directrices de actuación en el territorio.

El -LOTA II-, parte de un diagnóstico donde se identifican las *tensiones* que se generan en el territorio, entendiendo por tensión situaciones que se generan cuando, sobre un mismo territorio, se superponen intereses en conflicto por el uso, apropiación y explotación de recursos naturales renovables o no renovables. (LOTA Fase II, 2012), y de las *potencialidades* territoriales, es decir, aquellas áreas que están siendo utilizadas en una determinada actividad económica y se consideran adecuadas de acuerdo con el uso actual del territorio (tomado del estudio de coberturas terrestres del IGAC, 2007) y según los usos preferentes determinados en la fase I de LOTA (2007).

Por lo anterior, la lectura de la ocupación del territorio por medio de la presencia de tensiones y potencialidades, es lo que finalmente permite establecer acuerdos para liberar las tensiones en primera instancia y buscar opciones o alternativas de desarrollo para las potencialidades, en el marco de la concertación técnica, social y política de alta complejidad como es el ejercicio de planeación de los LOTA.

De acuerdo al modelo de ocupación actual, -LOTA II-, indica que la mayor parte del territorio está definido por potencialidades, mientras que las tensiones ocupan una proporción mínima. Entre los potenciales más relevantes predomina el forestal protector, que ocupa el 42% de la extensión departamental y tiene expresión en todas las subregiones, al igual que el potencial pecuario, que le sigue en orden de importancia con un 23% del suelo departamental (LOTA Fase II, 2012).

Este cambio de concepción de la planeación territorial para el Departamento de Antioquia, respecto a los dos ejercicios de planeación, permite identificar de manera expresa la transición de las comunidades indígenas ante el papel de la planeación de los territorios que habitan. Según el (LOTA Fase II, 2012):

La emergencia de territorios de comunidades negras e indígenas en el Departamento es otro rasgo destacado del modelo de ocupación actual; estos territorios especiales alcanzan ya una extensión de 607.067,83 ha, que son el 9,57% del territorio departamental. Finalmente, debe destacarse el desequilibrio en cuanto a áreas protegidas en el Departamento, concentradas, en su mayor extensión, en la subregión Norte y sin áreas reconocidas legalmente en Bajo Cauca y Nordeste.

Por lo anterior, los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia, fase II, plantea un desafío a las comunidades indígenas ante el modelo de ocupación, es decir, ¿cuál es su perspectiva o participación ante el modelo?, ¿cómo se vinculan los territorios indígenas al modelo de ocupación? Se puede plantear los siguientes escenarios:

- **Preservación de áreas naturales:** los pueblos indígenas del departamento están bajo la presión de muchos factores, (económicos, comerciales, geográficos, entre otros), que incurren negativamente en sus bosques y medio ambiente. Presentan problemas de deforestación y degradación forestal por falta de un ordenamiento territorial que propenda por la

preservación y conservación de las áreas naturales; pero además, las pautas insostenible de consumo, los acuerdos comerciales y la falta de reconocimiento de valores no económicos de los bosques, así como como la falta de participación de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en las políticas e instituciones relacionadas con los bosques.

Por lo tanto, las comunidades indígenas son los llamados a preservar los bosques de las influencias externas, con el objetivo de fomentar acciones sostenibles y armónicas con el ambiente mediante el manejo adecuado de estos. Los bosques se configuran como los ecosistemas más complejos y vitales por la biodiversidad, además de servir como abastecedor de las poblaciones indígenas con variedad de madera, comida, medicina y ayudar a la conservación de la fertilidad del suelo, recursos hídricos y biodiversidad; en otras palabras, son los guardianes de los bosques.

- ***Territorios étnicos o singulares por la condición de minoría étnica:*** los territorios que habitan los pueblos indígenas tiene para sus comunidades cargas simbólicas, de representación e identidad cultural, tradiciones ancestrales, costumbres y modos de vida con gran arraigo al pasado, marcadores de una identidad local.

Estos territorios, tienen valores patrimoniales, históricos y naturalistas en tanto que, el potencial natural, el proceso acumulador histórico y la conformación natural, generan una estructura espacial de alto significado y por tanto, este podría ser otro de los llamados para las comunidades indígenas y su relación con el territorio en un contexto de ordenamiento territorial del departamento, sumado a las características inalienables, imprescriptibles e inembargables de los territorios.

- ***Áreas vinculadas al desarrollo general de Antioquia:*** los territorios indígenas pueden estar dentro de la dinámica productiva del departamento.

Los usos del suelo que soportan la productividad agraria esta altamente influenciada por la apropiación de mayores áreas para el uso pecuario, minero, agropecuario, agrícola y plantaciones forestales, probablemente bajo un enfoque étnico. Es finalmente, otro de los llamados para las comunidades indígenas a participar con la abundancia de territorio titulado y la riqueza que hay en el a hacer parte de la economía activa del departamento.

Desde una posición crítica, las comunidades indígenas están en la responsabilidad de responder sobre los intereses que tienen ante el modelo de ocupación para el Departamento de Antioquia, y si los escenarios que propone el modelo, responde a la realidad de las comunidades en el territorio y la aceptación de las funciones que este les propone; entendiendo que este ejercicio de planeación reconoce la presencia de las comunidades indígenas, su ocupación, uso y titulación del territorio, pero además respeta la condición de minoría étnica, incluso, identificando las potencialidades de estos territorios y las tensiones que se generan entre los resguardos indígenas formalmente constituidos y los títulos mineros.

En el marco de estas responsabilidades compartidas, de las comunidades indígenas y la aceptación de su función en el modelo, como la del Departamento de Antioquia, reconociéndolas dentro de la planeación territorial; pero más aún, de la necesidad de compartir espacios deliberativos y de participación como el de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial -CROT-¹⁶, es inminente la presencia de las comunidades indígenas como invitado permanente o sus representantes a escenarios como este, entendiendo que la CROT es un

¹⁶ Ordenanza 04 del 27 de febrero de 2014 por medio de la cual se crea y reglamenta la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Departamento de Antioquia: entendido como el organismo de carácter técnico asesor, que tiene como función, asesorar al gobierno departamental en materia de ordenamiento territorial departamental.

mecanismo para fortalecer la visión integral del territorio y realizar ejercicios que permitan ejecutar acciones a partir de las propuestas de los LOTA.

No es posible hablar de planeación territorio integral o de modelos de ocupación, cuando los dueños de los bosques del departamento no hacen parte de los escenarios que orientan acciones en esta materia y son quienes elaboran el proyecto estratégico regional de ordenamiento, de acuerdo con los lineamientos generales establecidos por la comisión nacional.

3.3.1 El Modelo Territorial de la Organización Indígena de Antioquia

La Organización Indígena de Antioquia, se configura bajo la forma de asociación de cabildos por medio del Decreto 1088, obtenido el carácter de entidad de derecho público de carácter especial a las organizaciones indígenas regionales, por representar la voluntad de autoridades reconocidas constitucionalmente.

La OIA en la búsqueda de consolidar e implementar políticas en las comunidades indígenas, parte de comprender la diferencia que existe entre los Pueblos Tule, Embera y Senú que existen en Antioquia, pero que van encaminados a unir esfuerzos para trabajar en conjunto y proponer nuevos métodos para afrontar el desarrollo y protección de las comunidades indígenas en Antioquia. En este esfuerzo la Organización Indígena de Antioquia se configura como el ente que asocia a todas las comunidades del departamento.

El modelo de planeación que plantea la OIA dentro de su política organizativa, se interpreta tres niveles de intervención, el primero de ello hace referencia a la *Política Pública*, entendida como un escenario de relacionamiento con el Estado, en segunda instancia, está la *Política Organizativa*, entendida como la alianza entre las comunidades indígenas para establecer una organización que articule todas las acciones que estén orientadas a mejorar la calidad de vida y finalmente,

los *Planes de Vida* como el pacto comunitario para la vida que desea cada una de las comunidades.

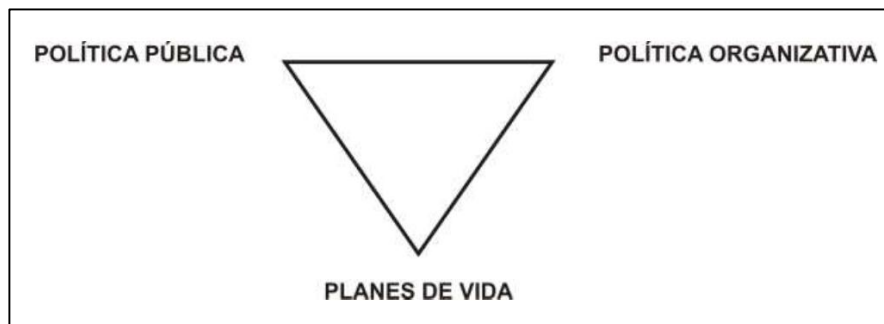


Gráfico 5. Modelo de Planeación Territorial Indígena
Fuente: Organización Indígena de Antioquia 2007

El modelo recoge las diferentes perspectivas, en un proceso que comprende tres resultados diferentes pero articulados: Una política pública, una política organizativa y los planes de vida.

Por lo anterior, el enfoque del modelo se fundamenta en la concepción de “volver a recorrer el camino”, entendido como la búsqueda del desarrollo humano integral pero desde la conservación y respeto de la cultura, desde resaltar el compromiso con la madre tierra y con los ancestros, es un proyecto de resistencia y de reivindicación de lo étnico.

Resistir las trampas del proyecto global neoliberal, incluyendo las que trae consigo la concepción dominante del progreso, hace parte de la esencia de ser indio; este es nuestro compromiso con nuestros ancestros y con el resto de la humanidad que clama por la diversidad y el respeto al planeta (Organización Indígena de Antioquia, 2007).

Este modelo por tanto, tiene dentro de su proceso de planeación y de política organizativa, cinco objetivos de trabajo en los que dimensionan los diferentes aspectos de la vida de los pueblos en Antioquia.

Componente	Objetivo
Gobierno y Administración	Ejercer la autonomía de los Pueblos Indígenas fortaleciendo la estructura político organizativo y garantizando el ejercicio de gobierno de las autoridades designadas por nuestras comunidades, que permita ampliar la base social participativa a todos los sectores poblacionales de las comunidades y tramitar efectivamente el conflicto interno y el contexto externo adverso.
Cultura y Educación	Hacer pervivir nuestra cultura y saber ancestral, transmitiendo nuestras tradiciones a las nuevas generaciones, en espacios que faciliten el diálogo comunitario con los procesos formativos propios y de educación intercultural.
Territorio y Medio Ambiente	Luchar por la titulación de los territorios ancestrales de todas las comunidades indígenas de Antioquia. El territorio recuperado debe ser ordenado para garantizar nuestra autonomía alimentaria, haciendo un uso racional y equitativo de los recursos con respeto a la Madre Tierra.
Salud	Exigir el pleno acceso de la población indígena del departamento al Sistema de Atención y Prestación del Servicio de Salud, reconociendo nuestras particularidades étnicas y la promoción y respeto de la medicina tradicional.
Género, Generación y Familia	Construir relaciones más equitativas entre mujeres y hombres, fortalecer la comunicación entre generaciones y replantear la dimensión de los vínculos familiares, para promover la vida digna de todos los que conforman comunidad.

Tabla 6. Componentes de la Política Organizativa.

Fuente: (Organización Indígena de Antioquia, 2007). *Elaboración propia.*

3.3.1.1 Territorio y Medio Ambiente

Para los pueblos indígenas del Departamento de Antioquia al igual que al resto de los pueblos indígenas de Latinoamérica, el territorio es el elemento fundamental para articular la vida y desarrollo de la comunidad, es el garante de la pervivencia; por medio de la Organización Indígena de Antioquia y su política organizativa, se contempla dentro sus objetivos el territorio y el medio ambiente.

Este objetivo, entendido como el elemento estructurante, pero además como el derecho reclamado históricamente por las comunidades, es su bandera de lucha más visible y es quizás esta la razón para obtener las primeras conquistas políticas, que se manifiestan por medio de los derechos que le han sido reconocidos constitucionalmente a las comunidades indígenas como unidades político administrativas con gobierno propios y recursos autónomos, logrando la

titulación de grandes extensiones de tierra. Propios. (Organización Indígena de Antioquia, 2007).

Por tal razón, la política de Medio Ambiente y Desarrollo, de la Organización Indígena de Antioquia, pretende lograr la construcción de un ordenamiento territorial acorde a los contextos geográficos y al conocimiento que los indígenas tienen de cada uno de sus territorios, pero además como reto, debe de incorporarse acciones para la temática de vivienda y hábitat, en tanto que el territorio debe de ser estudiado en sus diferentes dimensiones.

Dentro de dicha política, se desarrollan los siguientes campos de análisis determinando el contexto y las alternativas, que en términos generales para las Comunidades Indígenas del Departamento Antioquia, el panorama en parte es alentador pero aún siguen siendo grandes los retos para estas comunidades.

Ordenamiento Territorial

Ordenar el territorio es cuidar, aprovechar y renovar los recursos naturales con que contamos, según el conocimiento que tenemos de ellos y su disposición de forma organizada, siempre buscando una distribución equitativa y un buen control de su uso, para mejorar la vida familiar y comunitaria. (Organización Indígena de Antioquia, 2007)

Se contempla como una estrategia para generar desarrollo, uniendo elementos como el uso y la concepción propia del ordenamiento, es la combinación de una perspectiva integral de lo social y cultural con lo técnico y lo científico.

Actualmente los territorios indígenas funcionan bajo la figura jurídica de cabildos y resguardos reconocidos por la ley 89/1890 que facilitan la pervivencia de los pueblos indígenas, de sus costumbres y tradiciones manteniendo la propiedad de los territorios colectivos que preserva la forma de tenencia ancestral basado en el dominio de unas parentelas sobre otras en posesión de antigüedad.

En relación al uso, dinámicas como el aumento poblacional y los cambios en la ocupación generan alta presión en los territorios y es necesaria la búsqueda de alternativas en la medida que una alta porción de los bosques naturales se encuentran en territorios de las comunidades indígenas y las áreas con fines agropecuarios son muy escasas.

En las zonas del Atrato Medio y la Serranía de Abibe la mayor vocación es de uso silvícola y protección de biodiversidad. Los suelos más aptos para uso agrícola son los que se encuentran en zonas de diques (terrazas medias y altas); mientras que en comunidades de montaña, las características hacen que los suelos se clasifiquen en su mayoría en categorías que requieren prácticas de manejo y conservación. En las comunidades que habitan ecosistemas de selva, el uso del suelo para los cultivos se ha realizado a través de períodos de descanso (rotación de barbechos), cada vez más cortos, dados los nuevos patrones de ocupación territorial; mientras que en comunidades de montaña como es el caso del Suroeste, algunas del Occidente, Nordeste, Bajo Cauca y Urabá su uso es más intensivo, tendiendo a adoptar y adaptar patrones de agricultura campesina (Organización Indígena de Antioquia, 2007).

Entre las mayores preocupaciones esta la ocupación de colonos, no solo porque no se han saneado los territorios de las comunidades indígenas, sino también por el conflicto armado vinculado con los cultivos de uso ilícito; las comunidades indígenas sientan su posición de rechazo tanto con el cultivo como con la fumigación aérea, anteponiendo como alternativa la erradicación manual, así como por la siembra de alimentos.

Las autoridades indígenas tenemos el deber de castigar a quienes produzcan este tipo de plantas con fines ilícitos. Su proliferación, el arrendamiento de las tierras de los resguardos y la venta de tierras colocan

en peligro la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los títulos colectivos. (Organización Indígena de Antioquia, 2007)

Recursos Naturales y Desarrollo

En el caso de las comunidades indígenas la relación con los recursos naturales, está más allá del beneficio económico, se relacionan con el bienestar que pueden generar a la comunidad como elemento esencial para la vida. *“Nuestros recursos naturales son la base de nuestros planes de vida, que buscan alternativas al desarrollo que queremos, una forma de vida que garantice a nuestras familias y comunidades esta riqueza para siempre.”* (Organización Indígena de Antioquia, 2007).

Esta visión no es contemplada en su totalidad por el Estado, si bien hay un reconocimiento jurídico, en ocasiones se limita las competencias derritales de las comunidades indígenas, al permitir que capital privado acceda a los territorios indígenas para explorar y explotar los recursos estratégicos; hay que resaltar que los territorios indígenas componen la principal reserva ambiental del departamento, aproximadamente 200.000 hectáreas de bosque húmedo tropical, entre ellas la zona conocida como el Chocó Biogeográfico, a ella pertenece la región del Atrato Medio, Frontino, Dabeiba, Urrao y el Sur y Centro de Urabá.

Sin embargo, esta condición de oferta en recursos naturales y diversidad biológica, se constituye a su vez en un reto para la producción agrícola, debido a la morfología de los territorios: altas pendientes, alta precipitación, baja fertilidad de los suelos y de fácil erosión, unido al modelo de desarrollo que promueve la ganadería extensiva, los grandes megaproyectos y el mono cultivo deteriorando el medio ambiente.

Dentro de esta temática son amplias las discusiones que se han presentado; partiendo del reconocimiento a las comunidades indígenas de plenos propietarios de los territorios que ocupan, plantean el pleno dominio del recurso de suelos y de

todos los elementos que lo componen: minerales, bosques, metales preciosos, petróleo, y por tanto no pueden ser despojados por leyes o medidas jurídicas que violentan a las comunidades indígenas.

La discusión se centra en el no reconocimiento de los derechos al territorio para entregarlos mediante contratos de concesión, licencias y títulos mineros, debilitando los derechos territoriales, ya que en la concepción indígena el territorio es una sola composición por tanto inseparable de sus fuentes de recursos, del suelo y del subsuelo. Con estas acciones del Estado, se desconoce el bloque de constitucionalidad (Convenio 169 de la OIT de 1989 / la Ley 21 de 1991), desvinculando a las comunidades del aprovechamiento que puedan obtener de los derivados de la tierra dejándolos como solo habitantes, atentando contra el carácter de inembargable, inalienable e inajenable que de los territorios colectivos de las comunidades indígenas

Autonomía Alimentaria

Desde la plataforma política del movimiento indígena regional el lugar de nuestra autonomía como pueblos debe ser primordial en la acción política para la preservación de nuestras semillas y prácticas alimentarias, evitando la dependencia de mercados externos (Organización Indígena de Antioquia, 2007), es decir la posibilidad de obtener y producir alimentos con una noción de identidad desde la diversidad de cada una de las culturas indígenas.

Tal autonomía se fundamenta en la preservación de semillas y practicas alimentaria evitando la dependencia de mercados externos, en el acceso, la disponibilidad, calidad y estabilidad como elementos básicos de la soberanía alimentaria a la cual le apuesta dicha plataforma política, así como a la cultura y dieta propia y a la protección y uso de los recursos genéticos, además de la equidad en el acceso de los recursos.

Sin embargo, se debe partir del contexto de pocos suelos aptos para la producción agropecuaria y de su baja producción, a razón de los nuevos patrones de ocupación territorial por la concentración, los límites y la reducción en las áreas de producción, así como en el uso intensivo de los espacios producción, por lo que en la dieta no se incluyen otros productos complementarios al plátano, banano, maíz, caña y arroz, con una amplia limitación al consumo de proteína animal. Se requiere de otros alimentos que aporten otro tipo de vitaminas y minerales y proteínas.

La sostenibilidad de los mismos, en las condiciones actuales, debe mirarse según sea socialmente aceptable, ecológicamente apropiada y económicamente viable. (Organización Indígena de Antioquia, 2007). Hablar de autonomía alimentaria no es solo la cantidad sino también la calidad, que se traduce en el valor nutricional de los alimentos.

Los conocimientos que tienen las comunidades, ya sean propias o adaptadas, deben servir como instrumento para evitar el ingreso de tecnologías que atente contra la seguridad alimentaria como en el caso de las semillas transgénicas que obligan a las comunidades a expender de la compra de semillas de empresas multinacionales en cada cosecha. El contacto con la economía de mercado que simplifica y especializa la producción agrícola los hace vulnerables y dependientes del mundo externo amenazando el uso menaje y gestión de los recursos entre ellos los genéticos.

Vivienda y Hábitat

Si bien para cada una de las comunidades que habitan el territorio antioqueño, tienen una concepción diferente de la vivienda y el hábitat de acuerdo a su cultura y cosmogonía, la riqueza de la política organizativa se fundamenta en reconocer la noción de vivienda indígena desde las particularidades de cada pueblo y con el

propósito de establecer la plataforma reivindicativa de este derecho social, económico y cultural ante el Estado y su incorporación como elemento de gran importancia en la concepción de los Planes de vida (Organización Indígena de Antioquia, 2007).

Desde el componente de vivienda y hábitat, se plantean falencias tan simples como la invisibilización de la vivienda indígena dentro de la Política Nacional de Vivienda ya que esta plantea temas como el ahorro programado, el crédito y la hipoteca y estos elementos dentro de la concepción de territorio colectivo no se ajustan. El reclamo de la vivienda como un derecho social se hace no solo desde lo normativo con el artículo 366 de la Constitución Política que promulga el mejoramiento de la calidad de vida de la población como fin social del Estado, sino también por el reclamo de un hábitat como un derecho inherente a la preservación de la tierra y de todos los elementos que hacen parte de su medio ambiente.

Unido a lo anterior, también se puede plantear que son varios los motivos por lo que la construcción de la vivienda tradicional indígena está desapareciendo: a razón de la presión de los bosques y recursos naturales han hecho que los materiales para construir las viviendas de materiales tradicionales desaparezcan, recurriendo a materiales industriales lo que les significa un mayor costo y por tanto, la pérdida del trabajo en comunidad como tradición para la construcción de la vivienda.

Así mismo, el conflicto armado ha sido un factor para alterar la construcción de las viviendas, no solo porque el paso de los grupos armados genera temor y lo que se busca es la protección en la vivienda, sino también porque al ser desplazada la comunidad, las viviendas quedan abandonadas y se buscan métodos en las que se pueda cerrar para proteger los enseres.

Hay una alta demanda en la construcción de infraestructura para el saneamiento básico, en algunas comunidades escasea el agua y en otras las fuentes tradicionales de suministro hídrico se han ido contaminando por la mala

disposición de basuras o por los residuos agroindustriales, minería y de laboratorios ilícitos; además de infraestructura en salud y educación.

3.4 Lineamientos para una Política Pública de Ordenamiento Territorial Indígena

A los pueblos indígenas se les ha reconocido un papel más o menos relevante en la escena política a razón de la lucha histórica por mantener un territorio y una cultura que ha existido ancestralmente, tanto que hoy en día las comunidades indígenas del Departamento de Antioquia cuentan con una política pública que reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el Departamento de Antioquia; sin embargo, hoy aún existe aspecto como el del ordenamiento territorial que requiere una visión prospectiva que logre direccionarla hacia un ordenamiento territorial integral, por ello es necesario plantear unos lineamientos generales que recojan aspectos fundamentales para la construcción de una política pública de ordenamiento territorial como una declaración de intenciones, de metas y objetivos para solucionar problemas, teniendo presentes aspectos como las particularidades culturales de las comunidades indígenas del departamento, fortalecimiento de su autonomía indígena y la necesidad de construir planes de vida coherentes para cada comunidad.

A continuación se describen algunos lineamientos generales para abordar la política pública de ordenamiento territorial indígena en el departamento de Antioquia:

2.4.1 Los Planes de vida con un enfoque territorial

El territorio para los pueblos indígenas desde las diferentes cosmovisiones se compone de uno elemento esencial para mantener una conexión con lo espiritual, con el pasado y sus ancestros, pero además también significa su futuro, es la base para el desarrollo cultural y la integración entre las comunidades, es la posibilidad de integrarse directamente con la tierra como medio de sustento donde

se cultiva, caza, recolecta, además de los recursos que le brinda la naturaleza: agua, maderas, plantas medicinales necesarios para la supervivencia, pero además el territorio también es la base para la vida social y política de los pueblos indígenas.

Por lo anterior, el territorio para los pueblos indígenas es el elemento de lucha continúa al reclamarlos como derecho, para las comunidades que tiene este derecho y esto se relaciona directamente con la autonomía entendiéndola como la capacidad y el derecho a manejar con autonomía los territorios, por tanto, esto implica que las comunidades indígenas tengan la capacidad para definir sus propios proyectos de desarrollo, que son un modelo de vida interna de las comunidades; respetar la capacidad de hacerlo con sus recursos (Roldán, 2013)

Por tanto, los planes de vida con enfoque territorial se debe de convertir en el instrumento para ordenar el territorio, porque es a través de este que se puede garantizar los otros aspectos que son necesarios para el desarrollo de una comunidad: vivienda y hábitat, la autonomía alimentaria, el sostenimiento de los recursos naturales y por tanto los demás aspectos de salud, educación, cultura y gobierno en cada comunidad indígena.

Alguna gente dice, plan de vida es todo... y ¿qué es todo?, no pues todo lo que somos. Ocurre que no han pensado el tema de la seguridad alimentaria en muchas partes, ocurre que no han pensado el número de educadores que necesitan a la vuelta de 20 años, el número de promotores que necesitan a la vuelta de 20 años, la población que tanto habrá crecido, si hay déficit territorial, entonces como van a hacer el plan de vida, como a futuro ser consciente de lo que posibilidades que tenga a futuro, eso sería. Hay planes de vida que han terminado siendo una formulación de infraestructura, hay planes de vida que han terminado siendo una elucubración de investigadores, hay planes de vida que tiene proyecto

propio, tiene un horizonte propio, hacia donde mirar, divisar y están pensando su convenir. (Jumi Tapias, 2013)

3.4.2 El ordenamiento desde la lógica indígena

Es probable que uno de los fracasos del ordenamiento territorial se deba a que el ordenamiento jurídico no dialogue con las lógicas del ordenamiento de los territorios indígenas y por tanto la variable territorial sea comprendida de una y otra forma, generándose disyuntivas entre lo normativo y las formas de ordenar el territorio para las comunidades indígenas.

El plan de ordenamiento territorial urbano no es el plan de ordenamiento como el de los territorios indígenas, ustedes tiene toda una lógica que es diferente a la nuestra, para ustedes de aquí de la ciudad de Medellín, el norte esta hacia el sur de nosotros, porque nuestra ubicación geográfica depende del nacimiento del río y el nacimiento del río queda para ustedes al sur y para nosotros el norte es hacia el nacimiento del río y ustedes el norte es hacia el sur (Caisamo Isarama, 2013).

A lo anterior, también se le debe de sumas que cada comunidad indígena tiene una comprensión diferente de su territorio dependiendo de su cosmovisión y que esto se configura en un desafío para la construcción de una política que busca generalizar condiciones para regular aspectos como lo territorial, sin embargo, debe ser la condición necesaria para no caer en el círculo de hacer políticas públicas que no respondan a la realidad o que finalmente no se desarrollen los instrumentos necesarios para la materialización.

Es necesario entonces que la política pública entendida como un ejercicio bidireccional entre el Estado y las comunidades indígenas, esté transversalizado por la variable territorial de acuerdo a la concepción indígena y no a la que está

planteada por el ordenamiento no indígena, garantizando así un planteamiento que se ajusten a la cosmovisión de cada comunidad indígena.

3.4.3 Reconocer las particularidades culturales

Los pueblos indígena Tule, Embera y Senú asentadas en el Departamento de Antioquia, se caracterizan por tener diferentes tradiciones, culturales, cosmovisiones y demás, pero estas diferencias, también se suman que hay algunas comunidades que tiene mejores condiciones de bienestar que otras y que la tenencia del territorio, (titulado) y las características de este (extensión, vocación), son atributos para tener o no un buen vivir.

Las características del territorio, son los atributos fundamentales para definir un régimen de autonomía en cada comunidad, en el departamento existen resguardos indígenas de 1.000 hectáreas, pero otros que tan solo tiene 100 hectáreas, por lo que esas diferencias, no permiten hacer una norma general e implica que la ordenación de su territorio corresponda a cada condición.

Un resguardo, por ejemplo como los del llano (Llanos Orientales) que son de 200, 300 mil hectáreas, el resguardo de la península de la Guajira, 1 millón 200 mil hectáreas.... Son resguardos que tiene suficientes recursos, que tiene población suficiente, que tiene capacidad para definir su propio modelo de manejo administrativo, con autonomía incluso, pueden funcionar incluso como departamento, hay otros incluso que pueden funcionar como municipio, pero hay otros pequeños resguardos que los siguen llamando territorio aunque no los sean, 100 hectáreas, 200 hectáreas o de menos que tiene que depender eternamente de los municipios por que no pueden mantener independencia, no pueden sostener un servicio de salud, un servicio de educación... (Roldán, 2013)

El reto es entender esas diferencias, no solo desde lo que es cada comunidad, sino también de los hechos de realidad, para así lograr que las políticas públicas

indígenas no sea una herramienta para estandarizar condiciones, sino un medio para regular grandes diferencias entre los pueblos indígenas planteando el territorio como la variable de análisis en un contexto de régimen de autonomía.

Por lo anterior, la configuración de las entidades territoriales indígenas, desde lo normativo presenta dificultades para construir enunciados generales por la diferencias entre un territorio y otro, incluso con extensiones territoriales superiores a las de un municipio o incluso departamentos.

3.4.4 Oferta de normas pero sin aplicación

Entre las comunidades indígenas y el Estado siempre ha existido una discusión álgida alrededor de todos los derechos que se desprenden del carácter colectivo de los territorios, presentándose una tensión en donde el Estado reconoce los derechos a las comunidades indígenas, pero en el desarrollo de sus políticas restringe y limita el ejercicio del control del territorio y sus recursos, de su autonomía, ignorando lo que reclaman las comunidades indígenas.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y el reconocimiento de derechos para las comunidades indígenas, se consolidó un conjunto de normas que se han venido constituyendo a lo largo de estas dos últimas décadas como base para la protección y defensa de los derechos territoriales indígenas, además de aplicar el enfoque diferencial como el ejercicio de ciudadanía desde la diferencia.

Pero además, es importante considerar que no solo con la oferta de la norma se solucionan las problemáticas de las comunidades sino con la aplicación e interpretación jurídica necesaria para atender las problemáticas condensadas en una norma en específico, es poder aplicar lo que se concentra en un discurso de carácter normativo.

Yo creo que la norma es suficientemente amplia e incluyente, la practica gubernamental es la que no es así, por ejemplo tu lees el artículo 63 de la constitución política y dice que la explotación de recursos naturales en territorios indígenas se hará sin el desmedro de la cosmovisión espiritual cultural, cierto, y entonces el decreto 2164 del año 1995 y ahí encuentra y te define que es el territorio: es el espacio donde regularmente ejercen sus actividades culturales, espirituales entonces la definición del territorio, el gobierno ha querido circunscribirlo a un resguardo ya, así cuadro por decir de algún modo, pero el territorio es mucho más allá de los límites legales que hace el gobierno, el territorio es el todo, el territorio es regular y permanentemente ejerce su actividad espiritual cultural y social, es el todo. Entonces normas si hay el Convenio 169 de la OIT, la declaración de las naciones unidas, normas es lo que hay pero el gobierno es muy laxo, es muy acomodado en su aplicación y eso es lo que sucede. (Jumi Tapias, 2013)

Por eso, las políticas públicas no pueden caer en el vicio de ser una formulación sin aplicación, además porque su carácter de construcción horizontal debe tener como premisa la exigencia de su cumplimiento en tanto que es la condensación de unos requerimientos que responden a las necesidades de una población específica.

3.4.5 Participación en escenarios de planeación territorial

El ejercicio de planeación como LOTA II, plantea un modelo de ocupación para el departamento de Antioquia contemplando estrategias que permitan equilibrar el Sistema Departamental de Áreas Protegidas – SIDAP-, y así permitir la conexión del sistema urbano regional e involucrar al desarrollo rural discusiones como la consolidación de los territorios de minorías étnicas, la permanencia de las zonas de reserva forestal, y la política en materia de tierras. Así mismo, este ejercicio parte de la identificación de tensiones y potencialidades territoriales, haciendo un

especial énfasis en el caso minero y la localización de actividades productivas en zonas no adecuadas.

Para el caso de los territorios colectivos de las comunidades indígenas y de comunidades negras, los LOTA indica que de los 45 resguardos indígenas formalmente constituidos en Antioquia, 23 presentan títulos mineros, el 57,5%, en 76.027,28 ha. Adicionalmente, hay 21.222 ha o 7,67% del área en títulos colectivos de Tierras de Comunidades Negras que tienen títulos mineros en su interior.

Con los argumentos que presenta este ejercicio, además del reconocimiento que se les da a las comunidades indígenas por el uso y titulación de territorios, es necesario plantear dentro de la política pública la real participación en las CROT, ya que estas en su conformación, según la ordenanza no hay presencia de población indígena; pero son estas comunidades la mayor mente afectadas ante cualquier decisión que se relacione con la planeación territorial, ya sea por las potencialidades que se quieran aprovechar del territorio o por continuar con las tensiones ya existentes.

4. CONCLUSIONES

- Los pueblos indígenas latinoamericanos comparten una historia común a raíz de la similitud en los procesos de colonización y configuración del Estado, por lo que también su lucha popular desde las organizaciones indígenas tiene semejanzas. El reclamo al derecho del territorio y a la autonomía, son la bandera común para los pueblos indígenas; pero además, también comparten años de rezago y abandono reflejado en indicadores de salud, vivienda y educación que demuestran unas bajas condiciones de calidad de vida, y que constatado con la realidad se genera la necesidad urgente de intervenciones integrales en cada comunidad indígena.
- El Estado en su constante transformación y búsqueda continua de unidad, y los pueblos indígenas con su decidida lucha para el reconocimiento de derecho, se integran bajo el pluralismo; entendido como la búsqueda de formar la unidad en la diversidad, aceptando la interculturalidad e impulsando la interrelación de la sociedad, evitando una desmembración del Estado y garantizando la presencia y reconocimiento de varias nacionalidades indígenas en organizaciones propias con presencia en el orden público y privado.
- El Convenio 169 se consolida como respuesta a los reclamos decididos del movimiento indígena latinoamericano, por eso el carácter de vinculante para los Estados e imperiosa necesidad de integrarse al ordenamiento jurídico nacional, sobre pasando las normas ordinarias y de proteccionismo para los pueblos indígenas, con la no discriminación como principio fundamental de los derechos de consulta y participación.

- Actualmente para los Estados, los recursos naturales se conceptúan como bienes económicos comercializables o como servicios o como inversión para el sector privado, generando una oposición con los pueblo indígenas, en tanto que los bienes comunes de la humanidad se reducen a mercancías y para estos, hacen parte de la naturaleza que desde la cosmovisión de los pueblos son considerados hermanos; sin embargo, existen comunidades que también se han vinculado a las lógicas del mercado, comercializando productos en altas proporciones como madera y plátano, desvirtuando las relaciones entre la cultura indígena y la naturaleza.
- Las comunidades indígenas están en la responsabilidad de tomar partida en los procesos de ordenamiento territorial, por la relación directa de las comunidades con el territorio, pero además como un desafío de planeación interna para cada comunidad. Los planes de vida son el instrumento para acercarse a las propuestas que les hace los LOTA II, partiendo de los posibles escenarios en los que se visibilizarían, que son: la preservación de áreas naturales, configurarse como territorios étnicos o singulares por la condición de minoría étnica o si el escenario deseable es vincular el territorio a las dinámicas productivas del departamento.
- Las políticas públicas, además de que cumpla con la condición de ser una construcción horizontal, deben contener la variable territorial como elemento estructurante para ordenar el territorio de las comunidades indígenas, materializado en los planes de vida, para así garantizar un modelo territorial que atienda los déficits en vivienda, salud, educación, autonomía alimentaria y sostenibilidad de los recursos naturales.
- Las comunidades indígenas deben tener como instrumento de planeación los resultados de los Lineamientos de Planeación de Antioquia, a mediano y largo plazo, teniendo estos resultados como referentes para el diseño de

políticas públicas y de construcción de acuerdos con el gobierno departamental, claves para el desarrollo de las comunidades indígenas en el marco para la toma de decisiones.

- La política pública territorial indígena, ante todo, debe propender por eliminar la homogeneidad y resaltar la diferencia. Cada zona del departamento tiene características geográficas variadas, así como cada grupo étnico, incluso cada comunidad, por lo que la construcción de la política debe ser tan amplia que albergue todas estas diferencias, pero tan expresa que permita llegar a la identificación concreta de tensiones, solución de problemáticas y firmeza a las potencialidades de cada territorio.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Trujillo Orbe, R. (06 de Junio de 2010). *Fundacion Regionale de Asesorias en Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.inredh.org>
- ACNUR. (2004). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 de la OIT / Guía para la aplicación judicial*. Guatemala: ACNUR. Obtenido de http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6538
- Agencia de Noticias UN. (6 de Junio de 2013). *Comunidades indígenas piden consulta previa por vía jurídica*. Obtenido de sitio web de Agencia de Noticias Universidad Nacional de Colombia: <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/>
- Agredo, G. A. (2006). El Territorio y su Significado para los Pueblos Indígenas. *Luna Azul*, 28-32.
- Arrieta, J. (9 de Septiembre de 2009). *¿Es la Consulta Previa una Política Pública de Estado para Pueblos Indígenas?* Obtenido de sitio web de Organización Nacional Indígena de Colombia: <http://www.onic.org.co>
- Assies, W., & Manríquez, M. (2009). Tierras, Propiedad Colectiva y Titulación: a modo de introducción. *JANGWA PANA. Revista de Antropología*, 7-22 .
- Barrios, P. D., & Hoyos Agudelo, M. (2008). Sobre los Planes de Vida de los Pueblos Indígenas de Antioquia: Una perspectiva étnica y zonal para vivir bien. *Etnis y Política*, 80-101.
- Baquero M, I. El enfoque diferencial en discapacidad: un imperativo ético.... En: Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá. 2009
- Burguete Cal y Mayor, A. (2008). Municipios Indígenas: por un régimen multimunicipal en México . *Alteridades*, 67-83.
- Burguete, A. (2008). Municipios Indígenas: por un régimen multimunicipal en México. *Alteridades*, 67-83.
- Caisamo Isarama, G. (13 de Noviembre de 2013). Comunidades Indígenas en Antioquia. (J. Porras Ledesma, Entrevistador)
- Caro, M. (1979). Discursos en el Senado de la República: 1903-1904. Bogotá, Colombia: Instituto Caro y Cuervo.
- Ciro Zapata, A. (10 de Diciembre de 2012). *ordenamiento territorial en tierra de comunidades Indígenas del Departamento de Antioquia: Modelo de Ocupación en Territorios Indígenas*. Obtenido de Biblioteca Digital Repositorio Institucional: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7219/>
- Cordero Ponce, S. (2012). Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. *Nueva Sociedad*, 134 - 148.
- De Lucas, J. (18 de Junio de 2001). Multiculturalismo: política, no metafísica. *El País*.
- DNP. (30 de Marzo de 2011). *Apuntes sobre la Consulta Previa con Grupos Étnicos*. Obtenido de Sitio Web del Departamento Nacional de Planeación : www.dnp.gov.co

- El Tiempo. (9 de Septiembre de 2013). Consultas con minorías étnicas 'paralizan' la agenda estatal. *El Tiempo*, pág. 24.
- Flores Rodriguez, C. E. (2008). Suelo Ejidal en México: un acercamiento al origen y destino del suelo ejidal en México. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 3-77.
- Fundación TIERRA. (2010). *Nuestros Derechos en la Constitución*. Bolivia: IBIS - Dinamarca.
- Fundación TIERRA. (2011). *Informe 2010: Territorios Indígena Originario Campesinos entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz - Bolivia: Fundación TIERRA.
- Galeana, F. (2005). Demanda del dominio pleno en el ejido: derechos de propiedad y crédito rural. *Estudios Agrarios*, 19-28.
- Gobernación de Antioquia . (1999). *Plan Estratégico de Antioquia - PLANEA-*. Medellín : Impregon SA.
- Gobernación de Antioquia. (2012). *Plan de Desarrollo de Antioquia 2012 -2015*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Gobernación de Antioquia. (05 de Abril de 2013). *Población indígena de Antioquia creció el 3.2% en los últimos 7 años*. Obtenido de Gerencia de Comunicaciones : <http://www.antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/159-prensa-fajardo/13284-poblacion-indigena-de-antioquia-crecio-el-32-en-los-ultimos-7-anos>
- Hernández Diaz, J. (2002). “Las particularidades de los municipios con. *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social*, 75-105.
- IIDH. (21 de Agosto de 2003). *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* . Obtenido de Avances de la Legislación Ecuatoriana sobre Tierra y Territorio de los Pueblos Indígenas: <http://www.iidh.ed.cr>
- Jimeno Santoyo, M. (1992). Los indígenas colombianos, hoy: su situación real, problemas y alternativas. *Revista Credencial Historia* .
- Jumi Tapias, G. (1 de Octubre de 2013). Comunidades Indígenas en Antioquia. (J. Porras Ledesma, Entrevistador)
- LOTA Fase II. (2012). *Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia Fase II*. Medellín : Punto Tres.
- Mesa Cuadros, G. (2008). La consulta previa en proyectos desarrollados en territorios indígenas y afrocolombianos. *Revista Semillas*(37), 26.
- Ministerio de Cultura . (2010). *Ministerio de Cultura* . Obtenido de Enfoque Diferencial y Acción sin Daño: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/publicaciones/Documents/Cartilla%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Afro.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (22 de Febrero de 2012). *Ministerio de Salud y Protección Social*. Obtenido de Glosario de Terminos: <http://www.minsalud.gov.co/Lists/Glosario/E.aspx>
- Ocampo, J. A. (2004). *Reconstruir el Futuro. Globalización y Democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.
- OIT. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribiales en la práctica: una guía sobre el convenio 169 de la OIT* . Peru: Organización Internacional del Trabajo.
- Olivera Lozano, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. *La reforma al*

- artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México.*
- ONU. (2010). *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. 2010a. Los pueblos indígenas de Colombia y supervivencia en medio del conflicto armado interno.* Bogotá: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
- Organización Indígena de Antioquia. (2007). *Volver a Recorrer el Camino. Política Organizativa de los Pueblos Indígenas de Antioquia.* Medellín.
- Pavajeau Rico, G. (2010). *Universidad Libre* . Obtenido de <http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/10901/6055/1/PavajeauRicoGina2010.pdf>
- Plant, R., & Hvalkof, S. (2002). *Titulación de tierras y Pueblos Indígenas* . Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PMA. (2009). *Programa Mundial de Alimentos. Visita del Relator Especial para a situación de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas.* Bogotá: http://www.politicaspUBLICAS.net/docs/2010_anaya_inf_colombia.pdf.
- PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México.* México: Producción creativa.
- Portal Territorio Indígena y Gobernanza . (13 de Octubre de 2013). Obtenido de Territorio Indígena y Gobernanza : <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/index.html>
- Procuraduría General de la Nación. (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos.* Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Rodríguez, G. A., Ardila Ibagón, C., & Puentes Vargas, A. (2010). El laberinto Jurídico de los U'Was en Ejercicio del Derecho a la Residencia . *Dialogos de Saberes*, 47.
- Roldán, R. (2005). *Futuros*, 40 - 82.
- Roldán, R. (2005). Territorios Colectivos de Indígenas y Afroamericanos y el Desarrollo Rural. *Futuros*, Vol 3.(11), 135-162.
- Roldán, R. (12 de Octubre de 2013). (J. Porras Ledesma, Entrevistador)
- Salazar, P. (2007). Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas. En *Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI. Memorias del Seminario Nacional* (págs. 33 - 41). Quito, Ecuador : V&M Gráficas.
- Samper, M. (1997). Escritos político-económicos. Santafé de Bogotá: . *Publicaciones del Banco de la República.*
- Serje, M. (2003). "ONGs, indios y petróleo: el caso U'Wa a través de los mapas del territorio endisputa". *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 101-131.
- UNICEF. (2 de Marzo de 2011). *Unicef España.* Obtenido de <http://www.unicef.es/sala-prensa/unicef-presenta-el-atlas-sociolingüístico-de-pueblos-indígenas-en-américa-latina>
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición de Política Pública . *Desafíos*, 149 - 187 .
- Zepeda, G. (2000). *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo en nuevo marco institucional.* México: Miguel Angel Porrúa. Obtenido de <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/4529?mode=full>