



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Bases para la formulación de una política pública territorial indígena en Colombia desde el Pensamiento Ambiental

Alejandro Laserna Botero

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Ambientales –IDEA–
Bogotá D.C., Colombia
2013

Bases para la formulación de una política pública territorial indígena en Colombia desde el Pensamiento Ambiental

ALEJANDRO LASERNA BOTERO

Código 905006

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al
título de:
Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

GREGORIO MESA CUADROS (Ph.D.)
Profesor Asociado

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES –IDEA-
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA
2013**

*“Cuando llega junio observase la misma fuerza de
expansión en los hombres como en los árboles”
José Martí.*

“Estaba, pues, hace un momento en el jardín público. La raíz del castaño se hundía en la tierra justamente por debajo de mi banco. No me acordaba ya de que esto era una raíz. Las palabras se habían desvanecido, y con ellas la significación de las cosas, sus modos de empleo, las débiles marcas que los hombres han trazado en su superficie. Estaba sentado, un poco inclinado, la cabeza baja, sólo ante esa masa negra y dudosa, enteramente bruta y me causaba miedo. Y después tuve esta iluminación.”

(Apéndice de la filosofía de Martín Heidegger, de Alphonse de Waelhens, segunda edición, Madrid, 1952)

Agradecimientos

¡Agradezco a toda la naturaleza!

Al 'mambe' del Amazonas, del Mitú y de la Sierra Nevada, los cuales han sido para mí vivacidad, espíritu y entereza.

A los maravillosos cerros orientales, quienes me ayudaron a transformar las ideas en proyecciones de un futuro posible.

Agradezco al Cactus, el Cactus-Flor, la Bromelia y el "Cilantrillo"; a la planta de gran aroma e inmensa sabiduría; al bambú; todas estuvieron presentes durante cada palabra.

A toda mi familia y su maravilloso campo energético

A mis padres y especialmente a mi hermano, Juan David, quien hizo del documento algo posible de leer.

A mis amigos por ser tan pacientes y mantenerse firmes

A Carolina Serrano, por ser ese instante infinito para mi vida!

A Miguel Antonio Vásquez Luna, por *sumergirme* en el mundo de los pueblos indígenas

Al profesor Gregorio Mesa Cuadros, por aceptar dirigir esta tesis y asumir esa imagen de profesor, director y amigo.

A Mozart, Bach, Daft Punk, Crystal Castles, Major Lazer (...)

Resumen

Las políticas públicas son instrumentos técnico-políticos mediante los cuales el Estado busca darle solución a situaciones que se consideran socialmente relevantes. Dentro de los enfoques existentes para el análisis de políticas públicas, se destaca el enfoque cognitivo por poseer características de gran importancia para interpretar los temas relacionados con la territorialidad de los pueblos indígenas de Colombia. Sin embargo, es necesaria una comprensión integral de la complejidad de estos territorios, lo cual requiere un acercamiento a nuevos modelos analíticos como los que propone el Pensamiento Ambiental. Este proporciona los fundamentos para el desarrollo de otras opciones de políticas públicas que permitan entender mejor el funcionamiento del sistema ambiental en los territorios indígenas. Al final, lo que se ofrece al lector es una nueva propuesta de interconexión ambiental entre los ecosistemas territoriales indígenas y las políticas públicas.

Palabras clave: política pública; enfoque cognitivo; territorios indígenas; pensamiento ambiental.

Abstract

Public policies are technical-political instruments through which the State seeks to give solution to situations considered socially relevant. Within the existent approaches for the analysis of public policies, the Cognitive one stands out for having characteristics of great importance for the interpretation of the matters related to the territoriality of the indigenous peoples of Colombia. Nevertheless, an integral understanding of the complexity of these territories is necessary, therefore an approach to new analytical models as those proposed by the Environmental Thinking is required. This dimension of thinking provides the basics for the development of brand new options in public policies that allow to get a better hold of the operation of the environmental system within the indigenous peoples territories. At the end, what the reader will find is a new proposal of environmental interconnection between public policies and the territorial ecosystems of the indigenous peoples.

Keywords: public policy; cognitive approach; indigenous peoples territories; environmental thinking.

Contenido

Pág.

Resumen.....	IX
Lista de gráficos	XIII
Lista de Mapas	XIII
Lista de tablas.....	XIII
Introducción	15
1 El principio “lógico” y un tránsito necesario: acercamiento a las políticas públicas como herramientas para el análisis ambiental desde lo territorial	21
1.1 Realmente, ¿Qué es una política pública?	22
1.2 Principales enfoques analíticos de políticas públicas	27
1.3 Paradigma positivista	29
1.3.1 Enfoque Secuencial/Ciclo de Política/Policy Cycle	29
1.3.2 Modelo racional o racionalista/enfoque de elección racional.....	31
1.4 Paradigma postpositivista.....	32
1.4.1 Modelo Incrementalista o la ciencia de ‘salir del paso’	32
1.4.2 Modelo sistémico	34
1.4.3 Enfoque Organizacional/análisis estratégico/sociología de la acción organizada.....	35
1.5 TEORÍA CRÍTICA.....	35
1.5.1 Enfoque de redes/entramado/policy network	35
1.5.2 Enfoque Operativo (actores, recursos e instituciones)	37
1.6 Anotaciones de ‘transito’ hacia los enfoques cognitivos	39
1.7 El constructivismo y los enfoques cognitivos	42
1.7.1 Paradigma de política pública	42
1.7.2 Modelo de Advocacy Coalition Framework (ACF) (Coaliciones de causa)	44
1.7.3 El enfoque cognitivo de las políticas públicas	47
1.8 Herramientas de los enfoques cognitivos para determinar el <i>referencial</i> ambiental/territorial para los pueblos indígenas y el Estado colombiano.....	51
2 La construcción de la territorialidad de los pueblos indígenas en Colombia	53
2.1 La configuración histórica de la territorialidad indígena	54
2.1.1 La territorialidad en el período prehispánico	54

2.1.2	La territorialidad en el período Colonial (S. XVI-XVIII).....	55
2.1.3	La territorialidad en el período Republicano (Siglo XIX)	59
2.1.4	La territorialidad a partir de los años cincuenta.	62
2.1.5	La territorialidad en la Constitución Política de 1991	64
2.1.6	Contexto actual de los pueblos indígenas de Colombia.	67
2.2	Marco legal y normativo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas	82
2.2.1	Marco normativo internacional	82
	▪ Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- (1989) 82	
	▪ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	83
	▪ Convención Americana de Derechos Humanos	83
2.2.2	Marco normativo nacional	84
	▪ Constitución Política de Colombia	84
	▪ Ley 21 de 1991	84
	▪ Ley 160 de 1994	84
	▪ Decreto 441 de 2010 y Ley 1450 de 2011	85
	▪ Decreto 2663 de 1994.....	85
	▪ Decreto 2164 de 1995.....	85
	▪ Ley Madre, Ley de Origen o Ley de Principios: la propuesta indígena para el gobierno de la vida	86
2.2.3	Interpretación analítica del marco legal	87
2.3	Principales documentos de política que involucran el tema territorial.....	89
2.3.1	Descripción de los planes de desarrollo desde el período 1978-1982 hasta el período 2010-2014, en relación con los pueblos indígenas.....	89
	▪ Período 1978-1982: Plan de Integración Social.....	89
	▪ Período 1982-1986: Cambio con Equidad.....	89
	▪ Período 1986-1990: Plan de Economía Social	89
	▪ Período 1990-1994: La revolución Pacífica	90
	▪ Período 1994-1998: El Salto Social.....	90
	▪ Período 1998-2002: Cambio para Construir la Paz	91
	▪ Período 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario.....	92
	▪ Período 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.....	92
	▪ Período 2010-2014: Prosperidad para Todos.....	94
2.3.2	Análisis de los Planes de Desarrollo en relación con los pueblos indígenas	95
2.3.3	Principales lineamientos de política económica y social (CONPES) formulados por el Estado en beneficio de los pueblos indígenas.....	98
	▪ Programa de Desarrollo Indígena. Documento DNP-1.726-USD Mingobierno. Bogotá, Noviembre 24 de 1980.....	98
	▪ Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas – PRODEIN- Documento DNP- 2.087-USD. Bogotá, marzo 8 de 1984.....	99
	▪ Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia 1995-1998. Documento Conpes 2773-MINGOBIERNO-DGAI-DNP: UDT Santafé de Bogotá, D.C., abril 05 de 1995	100
	▪ Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos Indígenas de Colombia Afectados por el Desplazamiento Forzado (Auto de seguimiento 004 de 2009). Diciembre de 2011	101
2.3.4	Análisis de los instrumentos de política propuestos por el gobierno en beneficio de los pueblos indígenas.....	102
2.3.5	Lineamientos de política formulados por las organizaciones indígenas	103

▪	Directrices de política formuladas por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).....	103
▪	Directrices de política formuladas por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).....	105
2.3.6	Análisis de las líneas de política formuladas por las organizaciones indígenas (CRIC y ONIC).....	107
2.4	Elementos para la configuración del referencial territorial de los pueblos indígenas.....	109
3	LA TOTALIDAD ES LA NO-VERDAD: IDEAS DEL PENSAMIENTO AMBIENTAL PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL INDÍGENA EN COLOMBIA.....	114
3.1	Re-conocer el ambiente desde el pensamiento ambiental (P.A).....	116
3.2	En el 'lugar' donde (los-opuestos-se-unen)	121
3.3	Dibujando el boceto de la política pública territorial indígena	124
4	Conclusiones	131
A.	Anexo: Mapa físico de los resguardos titulados a comunidades indígenas en Colombia. Ministerio de Agricultura. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.....	134
	Bibliografía	135

Lista de gráficos

Grafica 1 Pertenencia étnica basada en el autoreconocimiento (censo 2005).....	68
Grafica 2 Constitución resguardos indígenas por cuatrienios	76
Grafica 3 Población ubicada en resguardos indígenas por cuatrienios.....	77
Grafica 4 Área titulada a pueblos indígenas por cuatrienio	78
Grafica 5 Comparativo entre número de resguardos vs hectáreas adjudicadas	79
Grafica 6 Comparativo de población en resguardos vs hectáreas adjudicadas	79

Lista de Mapas

Mapa 1 Participación regional población indígena.....	69
Mapa 2 Pueblos indígenas en Colombia	71
Mapa 3 Resguardos indígenas de Colombia	72

Lista de tablas

Tabla 1 Comparación entre paradigmas y categorías de análisis	28
Tabla 2 Principales artículos de la Constitución Política relacionados con grupos étnicos	67
Tabla 3 Formas de tenencia de la tierra de pueblos indígenas en Colombia	74
Tabla 4 Constitución de resguardos indígenas por cuatrienios (1978-2013).....	75

Introducción

Crear nuevas propuestas para comprender la realidad de un país tan complejo como Colombia, implica tomar el riesgo de establecer conexiones entre puntos que parecen no tener relación, intuir un posible acercamiento entre ellos y *construir una posibilidad*. Este documento quiere proponer un camino que nos conduzca hacia otros puntos de debate que debemos desarrollar. En ese sentido, quiero establecer y analizar una relación entre tres aspectos particulares: las políticas públicas, la territorialidad de los pueblos indígenas en Colombia y algunos aportes formulados por el Pensamiento Ambiental.

Las políticas públicas deben ser entendidas, en su generalidad, como un *instrumento* usado por el Estado para darle solución a determinadas circunstancias que se consideran socialmente problemáticas. Representan la acción del gobierno frente a una situación que requiere de su intervención, y se constituyen como uno de los vínculos más importantes entre las instituciones y la sociedad. Son instrumentos de carácter técnico pero también político, por tanto están plenamente vinculadas a las relaciones de poder existentes entre los actores que participan de la construcción cotidiana de la realidad.

Una de las ausencias más notorias dentro de la formulación de políticas públicas en Colombia, es que no existe una que busque garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Han sido muchas las iniciativas del gobierno en este sentido: Planes de Desarrollo, programas, proyectos, documentos Conpes; acciones de carácter departamental, municipal etc. Pero, jamás se ha consolidado una estrategia de política pública que permita un entendimiento de la dinámica territorial de los pueblos indígenas. Además de esta carencia, la cuestión es que un instrumento de carácter técnico como una política pública, según han sido diseñadas hasta ahora, tal vez no goce de las características necesarias para comprender la multidimensionalidad de la territorialidad indígena, en toda su complejidad.

No se trata sólo de implementar acciones para garantizar el derecho de los pueblos indígenas¹ sobre el territorio ni de conformarse con la formulación de proyectos en

¹ En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “No existe una definición precisa de “pueblos indígenas” en el Derecho Internacional, y la posición prevaleciente indica que dicha definición no es necesaria para efectos de proteger sus derechos humanos. Dada la inmensa diversidad de los pueblos indígenas de las Américas y del resto del mundo, una definición estricta y cerrada siempre correrá el riesgo de ser demasiado amplia o demasiado restrictiva. El derecho internacional sí proporciona algunos criterios útiles para determinar cuándo un determinado grupo humano se puede considerar como “pueblo indígena”. Esta determinación es de importancia crítica para el derecho internacional. (...) si bien ni los instrumentos interamericanos de derechos humanos, ni la jurisprudencia de los órganos interamericanos de protección, han determinado con exactitud los criterios para construir un “pueblo indígena”, se han

términos de seguridad alimentaria, conservación forestal, etc. Aunque sin duda estos aspectos son importantes, lo que realmente debe buscar una política pública que garantice los derechos territoriales de estos pueblos, son los fundamentos que permitan una mejor comprensión del ‘vínculo trascendente’ entre las comunidades indígenas² y sus territorios. En este propósito, el pensamiento ambiental juega un papel clave, ya que en él encontramos pautas para conocer y re-conocer la realidad de los territorios indígenas. El pensamiento ambiental promueve una relación integral de los componentes del sistema ambiental, aceptando que todos los organismos vivos y no vivos hacemos parte de una gran red, en donde las dinámicas sociales y culturales, biológicas y ecosistémicas, se auto-producen y se co-producen de manera permanente.

Este tipo de pensamiento busca cuestionar la racionalidad del mundo moderno y su delirante intento por comprender y dominar cada una de las pautas que garantiza el funcionamiento del mundo; y, nos invita para adherirnos a la construcción de *otro mundo posible*, en el que la *ética* ambiental gestiona el vínculo responsable entre los elementos de nuestro sistema, mientras la *estética* ambiental deja fluir, como si se tratara de una prosa, la proporción, correspondencia y armonía de un mundo que debemos reconocer, inevitablemente, desde su ontología ambiental. No es ninguna utopía vacía; basta abrir los ojos para darnos cuenta que esa idea ambiental quiere *infiltrar* cada centímetro de nuestro mundo.

Esta infiltración ya ha comenzado, y por supuesto, uno de los lugares en donde se hace más notoria su evolución es en el mundo ambiental de los territorios indígenas. Todos los procesos socioculturales de los pueblos indígenas, así como su sabiduría y saberes ambientales, se encuentran en permanente relación con su dimensión territorial. Es, el territorio, el lugar de encuentro con la naturaleza, donde los indígenas reafirman la identidad de sus ideas, así como la cohesión que los hace ‘ser-uno’ con la madre tierra.

consagrado criterios relevantes en otros instrumentos internacionales, tales como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y otros” (...) por ejemplo, “ En la guía de aplicación del Convenio No 169, la OIT explica que los elementos que definen a un pueblo indígena son tanto objetivos como subjetivos; los elementos objetivos incluyen: (i) la continuidad histórica, v.g. se trata de sociedades que descienden de los grupos anteriores a la conquista o colonización; (ii) la conexión territorial, en el sentido de que sus antepasados habitan el país o la región; y (iii) instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas y específicas, que son propias y se retienen en todo o en parte. El elemento subjetivo corresponde a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010)

² Por su parte, y de manera mucho más específica en la legislación nacional, el decreto 2164 de 1995 “por el cual se reglamente parcialmente el artículo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional”, establece en su artículo 2. *Definiciones*, que una comunidad o parcialidad indígena: “Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos sean disueltos, divididos o declarados vacantes”.

Al sumergirnos en los territorios indígenas, y al reconocer que la lógica de los pueblos indígenas funciona de manera ambiental, encontramos el lugar y la filosofía que le otorgan asidero a nuestra propuesta. Esta pretende ser innovadora y es muy concreta: construir unas bases para la discusión de una política pública de derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, sobre una nueva plataforma de acción teórica y política que es el Pensamiento Ambiental.

Esta nueva dimensión de análisis es muy importante ya que se presenta como una alternativa al actual modelo político y económico para formular políticas públicas, el cual ha fracasado en su intento por crear un desarrollo ambientalmente sostenible, propiciando la inestabilidad de todo el sistema-ambiental y afectando específicamente las dinámicas ambientales de los territorios que constituyen el hábitat de los pueblos indígenas. La emergencia de propuestas alternativas al modo capitalista de pensamiento, nos lleva a pensar la construcción de otro tipo de realidades, muchas de las cuales se encuentran arraigadas en los territorios indígenas, y a las que podemos acceder de la mano del pensamiento ambiental.

El documento de tesis se ha propuesto desarrollar las diferentes partes de su estudio, utilizando las siguientes herramientas metodológicas: a) un *estado del arte* sobre el marco conceptual de las políticas públicas, presentes en nuestro medio académico, aspecto que permitirá problematizar desde distintos puntos de vista, esta importante dimensión de las políticas públicas; b) una reconstrucción histórica de la territorialidad de los pueblos indígenas de Colombia, que permita identificar de manera general los puntos más generales del contexto territorial de los pueblos indígenas; c) fue necesaria una revisión y análisis de documentos técnicos de carácter institucional, que permitieran identificar la postura técnico-política del Estado frente a la territorialidad indígena; e) finalmente, se optó por el uso de la *complejidad ambiental*, como la herramienta metodológica que puede ofrecer la más amplia dimensión de análisis del problema de investigación que se busca resolver.

Este documento desarrolla su propuesta en tres capítulos. En el primero de ellos, titulado *El principio "lógico" y un tránsito necesario: acercamiento a las políticas públicas como herramientas para el análisis ambiental desde lo territorial*, se busca la elaboración de un estado del arte en torno al tema de las políticas públicas, con la intención de elegir, dentro de los enfoques de análisis e interpretación más importantes en la materia, aquél que cuente con las características necesarias para un mejor acercamiento a la dinámica ambiental de los territorios indígenas.

El capítulo inicia con un primer apartado que de forma precisa se pregunta, *¿Qué es una política pública?* Allí se presentan las definiciones más usadas en el medio académico y de la administración pública, con el ánimo de plantear nuestro punto de partida, las diferencias y ambigüedades de algunas definiciones, pero ante todo la necesidad de profundizar y proponer nuevas formas de aproximación al concepto de política pública. En el segundo apartado, titulado *Principales enfoques analíticos de políticas públicas*, se describen los modelos teóricos para el abordaje de dichas políticas, agrupando los

diversos enfoques de análisis en cuatro paradigmas de pensamiento (positivismo, postpositivismo, teoría crítica y constructivismo)³ y describiendo cada uno de ellos según las categorías ontológicas, epistemológicas y de poder.

De especial interés para este documento, son el *constructivismo* y *los enfoques cognitivos de política pública* (apartado 1.7), ya que son estos la puerta de entrada para la discusión sobre la territorialidad de los pueblos indígenas en Colombia. Con el ánimo de circunscribir las pretensiones analíticas de este documento, se determinó que el enfoque con las características más relevantes para la interpretación y análisis de la visión ambiental y territorial de los indígenas, es el *enfoque cognitivo para el análisis de las políticas públicas* (apartado 1.7.3). Toda la estructura conceptual y práctica de este enfoque gravita en torno a la construcción del concepto de *referencial*. Este concepto resulta de gran interés dentro de la discusión de una política pública territorial para los pueblos indígenas, en tanto que el referencial constituye un conjunto de imágenes con las cuales podemos construir una realidad que no se encuentra dada en todo momento sino que es dinámica, una realidad que nos permite transformarla para reformular completamente la percepción que tenemos del funcionamiento de nuestro sistema ambiental.

Con base en esta primera aproximación conceptual, se da paso al segundo capítulo de este documento, *La construcción de la territorialidad de los pueblos indígenas en Colombia*. En el primer apartado (2.1), se busca analizar *la configuración histórica de la territorialidad indígena*, en los períodos de tiempo que constituyen el desarrollo histórico de nuestro país (período prehispánico, Colonial y Republicano; segunda mitad del siglo XX; y los acontecimientos más destacados en torno a la Constitución Política de 1991). Al final de este desarrollo histórico, el lector podrá encontrar un *contexto actual de los pueblos indígenas de Colombia* (apartado 2.6.1), el cual le va a permitir acercarse a un análisis cualitativo, cuantitativo, conceptual y geográfico de los pueblos indígenas en el contexto nacional. Se presentan algunos gráficos de barras y se analizan de manera comparativa las dinámicas territoriales de los pueblos indígenas en diferentes períodos de tiempo.

En el segundo apartado, *Marco legal y normativo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas* (2.2), se realiza un barrido descriptivo y analítico de algunos de los elementos normativos más relevantes relacionados con la territorialidad indígena: se presentan las más importantes normas de carácter internacional y nacional, así como una aproximación sucinta de los aportes que los pueblos indígenas plantean en el *Derecho Mayor* o la llamada *Ley de Origen*. Superado el análisis normativo, se plantea la necesidad de aproximarse a *Los principales instrumentos de política que involucran el tema territorial de los pueblos indígenas* (apartado 2.3), formulando en primer lugar, una *breve descripción de los Planes de Desarrollo desde el período 1978-1982 hasta el período 2012-2014, en relación con estas comunidades*. Esto permite un acercamiento a

³ Con base en la propuesta elaborada por Talcot Parsons en 1951, y que es adaptada por Roth a nuestro medio académico en el año 2007. (Ver capítulo 1).

las posturas técnico-políticas de los gobiernos y a la manera en que la territorialidad indígena ha sido pensada desde los ámbitos burocráticos y tecnocráticos del Estado.

En segundo lugar, el análisis se traslada de los Planes de Desarrollo, a los documentos CONPES formulados por el Estado en beneficio de los pueblos indígenas (apartado 2.3.3). Se presentan los tres CONPES formulados hasta el momento (el último de ellos en el año de 1995) y, además, se incluye el *Programa de Garantía de derechos de los pueblos indígenas de Colombia afectados con el desplazamiento forzado*, de diciembre de 2011, con el interés de acercarse a las posturas más recientes del Estado colombiano en relación con estas comunidades. Al finalizar el apartado, se presenta un análisis general de todos los instrumentos de política propuestos por el gobierno nacional en relación con este tema.

En tercer lugar, se plantea la descripción de los lineamientos de política que han sido formulados por las principales organizaciones indígenas del país Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Consejo Regional indígena del Cauca (CRIC), identificando los principales elementos que constituyen su plataforma de acción política (apartado 2.3.5). Concluyendo este apartado, se incorpora en el documento una perspectiva analítica de las líneas de política formuladas por estas organizaciones indígenas.

Finalmente, habiendo formulado toda una construcción histórica, contextual, jurídica y de instrumentos de política de la territorialidad indígena en Colombia, se tienen las bases suficientes para proponer los *Elementos que configuran el referencial territorial de los pueblos indígenas* (apartado 2.4); esto, como parte de un ejercicio de síntesis y conclusión de los componentes argumentativos creados, entre el Estado y los indígenas, como elementos de debate y construcción de la territorialidad de los pueblos indígenas en Colombia.

En el cierre de este documento, el capítulo tercero interconecta toda la propuesta de análisis crítico planteada a lo largo del texto y finaliza proponiendo algunas bases para la discusión de una política pública territorial para los pueblos indígenas de Colombia, sustentada en la visión filosófica y política del pensamiento ambiental. Con el título, *La totalidad es la no verdad: ideas del pensamiento ambiental para una política pública territorial indígena en Colombia*, se da inicio a un análisis crítico sobre el modelo de dominación político-económica en el mundo actual, haciendo énfasis en la manera en que este discurso a *invisibilizado* otro tipo de saberes, que tienen elementos de gran potencia para la comprensión de nuestra realidad.

El primer apartado, entonces, corta radicalmente con esta línea de pensamiento, y en cambio propone el *re-conocimiento del ambiente desde el pensamiento ambiental (P.A)*. Una propuesta de carácter político, sin duda, pero novedosa en cuanto a sus elementos constitutivos. Realza la idea de que el sistema ambiental está conformado por una red de relaciones que interactúan permanentemente, co-produciéndose y auto-organizándose. Además de resaltar estas características biológicas y ecosistémicas como herramientas para el entendimiento de la realidad ambiental del mundo, el pensamiento ambiental sugiere una re-interpretación de esta realidad bajo una mirada *ética-estética*, la cual afirma el camino para que los seres humanos participemos de un proceso de plena re-

absorción con la naturaleza, y recuperemos así una simbiosis ambiental – ecosistema/cultura/sociedad/naturaleza- que nunca debió desaparecer.

Si existe un lugar donde se hace real la apropiación de esta simbiosis, es sin duda alguna en los territorios indígenas. De ahí que el segundo apartado de nuestro capítulo se denomine *El 'lugar' (donde-los-opuestos-se-unen)*. Nuestra propuesta indica que dos elementos tan disímiles en cuanto a su concepción teórica y práctica como las políticas públicas y el pensamiento ambiental, sólo pueden tener un punto de interconexión, al menos inicialmente, en los territorios indígenas.

De ahí que se quiera terminar este documento, *Dibujando el boceto de la política pública territorial indígena*, y dejando claro que este es el momento de que el pensamiento ambiental haga parte esencial de la construcción política de la realidad colombiana, de la formulación de políticas públicas y en particular de la problemática territorial de los pueblos indígenas. Estoy seguro de que la propuesta final de este documento resultará de interés. Con base en esa interacción política, territorial y ambiental, se proponen cuatro elementos que deben ser tenidos en cuenta para elaborar un primer boceto de la política pública territorial indígena: la formulación de una nueva agenda política; la construcción de una dialéctica de los sectores y los territorios; la transformación de los modos de decisión; y la resignificación de los criterios de eficacia. Al final, lo que queda para el lector es una nueva propuesta de interconexión ambiental entre los ecosistemas territoriales indígenas y las políticas públicas.

1 El principio “lógico” y un tránsito necesario: acercamiento a las políticas públicas como herramientas para el análisis ambiental desde lo territorial

“Madame Grandgousier, que estaba preñada, se dio tal hartazgo de callos que hubo que administrarle un astringente; éste fue tan fuerte que los lóbulos de la placenta se aflojaron, el feto de Gargantúa se deslizó dentro de una vena, subió por ella y salió por la oreja de su madre [...]

Desde las primeras frases, el libro descubre sus cartas: lo que aquí se cuenta no es serio: lo cual significa: aquí no se afirman verdades (científicas o míticas); ***nadie se compromete a dar una descripción de los hechos tal como son en realidad***”

Milan Kundera. La invención del humor⁴

En este capítulo, las políticas públicas serán abordadas desde dos puntos de vista. Una primera aproximación desde lo *conceptual*, busca responder a la pregunta, *¿Qué se entiende por política pública?* Para ello se estudiarán las definiciones más relevantes de este concepto en nuestro medio académico, con el propósito de dar claridad al punto básico de arranque, sin el cual sería difícil abordar temas posteriores. El segundo punto de vista, que es más una aproximación desde lo *técnico*, sintetiza las características de los principales enfoques y/o modelos de análisis de políticas públicas. Su intención es presentar *un panorama general e introductorio a este tema*, pero también *perfiar la línea de análisis* para la formulación de los lineamientos de política pública, objeto de este documento. Se abordará con mayor detalle el paradigma constructivista y de forma más precisa el llamado enfoque cognitivo para el análisis de las políticas públicas, cuyo exponente más representativo es el francés Pierre Muller. Se parte de que los aportes

⁴ KUNDERA, Milan. *Los Testamentos Traicionados*. Tusquets Editores. Segunda Edición en Fábula: septiembre de 2007. Barcelona. P.p. 11. La negrilla es propia.

teóricos de este enfoque constituyen la mejor ruta para interpretar el universo de sentido que constituye “*lo ambiental*”.

Teniendo en cuenta que la noción de ambiente es multi-diversa, es decir, que su abordaje conceptual y práctico puede ser muy amplio, en este documento se propone el ámbito territorial, como el elemento constitutivo de la noción ambiental dentro de los lineamientos de política pública.

Este capítulo constituye el principio del texto y un tránsito necesario. El nivel de profundidad de cada uno de los temas tratados aquí, está relacionado con los intereses concretos de este documento. Ahondar más en el asunto de las políticas públicas desviaría el desarrollo de la tesis principal y superaría por mucho sus intenciones.

1.1 Realmente, ¿Qué es una política pública?

Las políticas públicas, como parte integral de la Ciencia Política, no han podido escapar a la pretensión científica que se le ha querido endilgar a la argumentación política. Alivianando ese importante debate, por ahora, debe decirse que el carácter científico/positivista es el que ha predominado en el que-hacer político, hecho que ha conllevado a racionalizar la función política hasta niveles que actualmente son difíciles de sostener.

Numerosos estudios han tratado de construir una *noción esencial* para las políticas públicas, como punto de partida para la reflexión⁵. No obstante, lo que ha sucedido es que han proliferado en exceso las definiciones conceptuales bastante vagas e imprecisas, que no logran “diferenciarse de otras acciones del gobierno y del Estado que no constituyen una acción en la lógica de la política pública” (Cuervo J. I., 2007, pág. 73).

La situación que manifiesta Cuervo, en torno a la imprecisión conceptual del término política pública, ha derivado en la construcción de un universo de sentido que en lo profundo se encuentra vacío. Múltiples nociones dentro de un concepto no construyen necesariamente una definición. El asunto, por tanto, es que la política pública llega a carecer de contenido(s) ontológico(s) (Córdoba, 2009, págs. 127-173). Su “ser”, a pesar de los esfuerzos, aún no encuentra sus principales atributos.

Tal y como lo menciona Roth (2002), todas las definiciones de política pública conocidas coinciden en cuatro elementos: un gobierno –en sentido amplio, el Estado-; un problema; definición de objetivos y un proceso. Pero, bien cabe la cuestión: ¿Qué intervención del Estado no incluye estos cuatro elementos? Cualquier ley, incluso una decisión judicial,

⁵ “J.C. Thoenig daba cuenta, en los años ochenta, de por lo menos 40 de ellas. *L’analyse des politiques publiques, Zürich/Chur, Ruegger 2ª. Edición, 2006*. Versión inglesa: Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frédéric y Michael Hill, *Public Policy Análisis*, Bristol, Policy Press, 2007”. En: (Knoepfel; 2007:8).

tiene estos componentes, así que a partir de estas definiciones es difícil tener claridad sobre lo que es una política pública, de manera que nos permita diferenciar esa actuación gubernamental de otras (Cuervo J. I., 2007).

A pesar de esto, un nutrido grupo de autores ha querido definir la noción de *política pública* en relación directa y casi que causal, con la existencia de un *problema* que debe ser solucionado. Carlos Salazar Vargas (1995), define la política pública como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como socialmente problemáticas”. Alejo Vargas, por su parte, dice que una política pública “es el conjunto de decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas” (Vargas A. , 1999). André Noël Roth, ha propuesto que una política pública “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2002). El mismo autor en otro texto plantea que una política pública es “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 1999: 14).

La línea de análisis propuesta por estos autores construye su marco conceptual sobre el paradigma de la acción *racional/positivista* del Estado, es decir, sobre la base de que el Estado puede ‘asimilar’ cualquiera de los problemas públicos existentes y hacerlos parte de una matriz de comprensión omniabarcante de la realidad. Frases como: ‘...conjunto de sucesivas respuestas del Estado...’; o ‘...proceso destinado a cambiar un estado de cosas...’; o ‘...decisiones y acciones del régimen político...’; y ‘...orientar el comportamiento de actores... para modificar una situación...’, son ejemplos de definiciones sustentadas en la acción racional estatal⁶.

No obstante, aquellas definiciones concentradas en “el” problema, alimentan la ilusión de que los problemas de la sociedad que tienen a su cargo las autoridades públicas y administrativas, podrían ser resueltos por solo recurrir a buenos métodos y a la adopción de procedimientos de gestión llamados racionales. Ahora bien, confrontados a contextos que parecen idénticos, los responsables públicos de diversos países no actúan ni pueden actuar de la misma manera. De hecho, los problemas son a menudo difusos, las soluciones inciertas, los resultados contradictorios (Thoenig, 2009: 336-337. En: Boussaget, et.al 2009).

Al optar por esta vía se está dando por sentado que es suficiente el criterio racional/positivista a la hora de definir qué es una política pública. Sin embargo, no es deseable que una política intente comprender una realidad que es compleja y situacional, respondiendo solamente a criterios estatales para su enunciación. La limitación de este

⁶Algunas otras definiciones de política pública que van en esta misma línea, pueden consultarse en: *Ensayos sobre políticas públicas* (Muller, 2003). *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia* (Cuervo. Et, al, 2009; 18-19). Y en (Meny & Thoenig; 1992).

tipo de definiciones, consiste, pues, en dejar de lado la complejidad que constituye la realidad de los problemas públicos.

Por su parte, otro grupo de autores encuentra en la anterior limitación la posibilidad de avanzar hacia nociones más integrales, de carácter constructivista, frente a la política pública. Si bien el punto de partida sigue siendo el mismo – el establecimiento de una situación problemática y la consecuente racionalización del problema por parte de la matriz estado-céntrica, en búsqueda de su resolución-, otras propuestas introducen nuevos elementos a la definición, lo que conlleva a una amplitud de los márgenes conceptuales/racionales, que en ocasiones pueden ser difíciles de establecer. Como ejemplo de la amplitud que puede adquirir el concepto de política pública, puede entenderse como “...una concatenación de acciones tomadas por actores públicos (que no solo estatales) con el fin de resolver un problema social definido como público en la arena política, utilizando para ello recursos técnicos, humanos, físicos y económicos de distinta naturaleza. Su fin en últimas, es ordenar conductas y generar acciones para garantizar derechos constitucionales; la diferencia es que la política pública es un concepto más amplio que una norma, de hecho puede incluirla pero, sin duda, una política no se agota en una ley ni depende de su existencia, en eso estriba su valor, en generar una movilización de actores y recursos para dar solución a problemas colectivos comprometiendo en ello a toda la sociedad y no exclusivamente al Estado” (Blandón, 2009, pág. 46).

En este mismo sentido, Alejandro Lozano asegura que:

[l]as políticas públicas corresponden a procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de estado encaminados a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación en los cuales se busca disponer de ejes comunes de orientación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de autoridades estatales; además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admisibles. (Lozano, 2008, pág. 16)

Una definición más apuntaría a condensar diversos elementos, así:

[u]na política pública se define como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían-, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar, a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Knoepfel, et.al, 2007, pág. 9).

Y finalmente Thoenig afirma que:

[e]l concepto de política pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio. (...) Estas intervenciones pueden tomar tres formas principales: las políticas públicas viabilizan unos contenidos que se traducen en unas prestaciones que, finalmente, generan unos efectos. Movilizan unas actividades y unos procesos de trabajo y se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales colectivos o individuales (Thoenig, 2009: 334-340. En: Boussaget, 2009).

La variación que ocurre entre las definiciones conceptuales del primer bloque y las del segundo, es decir, el paso de aquellas con un enfoque positivista a unas de carácter constructivista, sitúa el debate en torno a la *adaptabilidad* del concepto de política pública, como una de las condiciones más importantes para su definición. “[...] *Hay una confusión epistemológica que está en la base de las dificultades para la adopción y posterior adaptación del concepto de política pública en nuestro medio*”⁷ (Cuervo J. I., 2009, pág. 18).

De ahí que sea necesario incursionar por dos caminos, que en este documento sólo podrán ser enunciados; el primero sugiere ir en búsqueda de *claridad ontológica* frente a las políticas públicas: “[...] en qué situaciones interviene en su definición y resolución el estado, cuándo este tipo de problemas deben ser asumidos por fuera de la órbita estatal, en qué condiciones y de qué manera pueden concurrir ambas partes.” (Lozano, 2008: 65). El segundo propone ir en búsqueda de *claridad epistemológica* para las políticas públicas; no sólo deben ser vistas como acciones orientadas a resolver problemáticas, *sino que son procesos configurados y configuradores de la producción social, cultural y económica de la necesidad* (Lozano, 2008:68)⁸.

En relación con este punto, “[l]a configuración de la necesidad obedece a un proceso de inscripción múltiple desde diversos tipos de dispositivos, prácticas sociales y culturales, formas de lenguaje, formas de conflicto y proyectos identitarios; la formación y trámite de los reclamos como elementos constitutivos de la necesidad, son codificados, sobrecodificados y traducidos en procesos que articulan mecanismos de selección, jerarquización y censura que definen círculos de admisibilidad/inadmisibilidad y exclusión/inclusión” (Lozano, 2008: 69).

Acercarse a la necesidad como el fundamento para definir qué es la política pública implica, en principio, tomar distancia de la matriz omniabarcante de racionalidad y propiciar un encuentro con ámbitos de carácter cognitivo, con los cuales se podrá acceder a la realidad social, individual y colectiva, para explorar nuevos cimientos y otro tipo de construcciones para las políticas. Entenderlas, por ejemplo, como procesos de “mediación social en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global [...]” Muller (2002).

⁷ Las cursivas son propias.

⁸ Las cursivas son propias.

Las políticas públicas, son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. “Constituyen el lugar donde una sociedad dada *construye su relación con el mundo*”⁹. Por consiguiente, deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe” (Muller, 2006: 95).

En el tránsito desde las nociones científicas/racionales hasta las tentativas científicas/cognitivas, la definición de una política pública sólo tendrá sentido si se plantea en términos de su intencionalidad política (Meltsner, 1972, pág. 859); según la particular conformación de los contextos políticos e institucionales. (Medellín, 2004)¹⁰.

Estas páginas inician preguntándose, realmente ¿qué es una política pública? Al respecto, se han planteado una serie de definiciones frente al tema, que más que darle a la pregunta una respuesta precisa, han buscado problematizar la cuestión y evidenciar un proceso que se encuentra en construcción. Sin embargo, no se tiene aquí la intención de aventurar una respuesta propia a la pregunta formulada, entre otras razones porque se cree que una definición más, no sería la manera apropiada de generar nuevos aportes frente al tema. En cambio, si se quieren retomar cuatro elementos, que al interrelacionarse, logran una importante síntesis:

- 1) Las definiciones sobre política pública son reiterativas a la hora de determinar la existencia de una situación problemática. Esto le permite al Estado incorporar a su matriz-racional las complejidades públicas para darles una solución.
- 2) Sin embargo, llegar tan solo hasta la definición de una *situación problemática*, no le permite a la política pública manifestar toda su esencia conceptual. De ahí que deba proponerse como punto de partida la *configuración de la necesidad*, ya que desde ahí podrán decodificarse y recodificarse de forma más contundente, los núcleos de los problemas que la política pública busca resolver.
- 3) Aunque existan elementos característicos comunes para una definición de política pública, lo que queda en evidencia es que los marcos establecidos pueden ser fácilmente desbordados, dando paso en primer lugar, a retóricas discursivas que alimenten la carencia de contenidos ontológicos, y en segundo lugar, a

⁹ Las cursivas son propias.

¹⁰ Un interesante artículo titulado: “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, elaborado por Pedro Medellín y publicado por la División de Desarrollo Social, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Serie de políticas públicas. N° 93, En julio de 2004, plantea que: “A partir de una discusión sobre la pertinencia teórica y conceptual de abordar las políticas públicas, como variables dependientes de los contextos políticos e institucionales en que se producen, se propone una lectura de los procesos de estructuración de las políticas públicas que privilegie la centralidad de los regímenes políticos y reconozca la función crucial de la tarea gubernativa”.

importantes aportes que logran reconocer una realidad que se presenta dinámica y compleja, abastecida por ontologías múltiples¹¹.

- 4) Sea cual sea la ruta escogida para determinar, realmente ¿qué es una política pública?, siempre debe tenerse como referencia el particular contexto político desde donde se habla, se piensa y se escribe.

1.2 Principales enfoques analíticos de políticas públicas¹²

El objetivo de este apartado es describir los principales modelos teóricos para el abordaje de las políticas públicas, y analizar cuál de ellos posee las características más relevantes para la comprensión de la visión ambiental desde lo territorial en los pueblos indígenas.

En el desarrollo teórico de las políticas públicas existen varios intentos por agrupar los diversos enfoques o modelos de análisis. (Cuervo, 2007) (Roth, 2002) (Santander, 2009) (IDS, 2006) (Vargas, 1995). La estructura que plantea André Noël Roth es un buen referente, ya que explora los enfoques o modelos más representativos bajo una matriz (Tabla 1.1) con dos dimensiones: cataloga cada modelo dentro de una perspectiva paradigmática (positivismo, postpositivismo, teoría crítica y constructivismo); y a la vez lo examina utilizando tres categorías (ontológica, epistemológica y metodológica). Bajo estas condiciones es posible estudiar las características particulares de cada enfoque y su vinculación con un paradigma¹³ científico/político determinado, pero, ante todo, su pertinencia como herramienta para el análisis de las políticas públicas.

Para cumplir con el objetivo propuesto, la matriz de Roth es modificada de la siguiente manera; se excluye la categoría de *metodología* y se incluye la categoría de *poder*. La primera de ellas se omite porque no arroja información suficiente ni relevante, para una matriz que tiene grandes posibilidades en términos del análisis. En cambio, se vincula la categoría de *poder* por su altísimo grado de importancia en el ámbito de discusión política, de políticas públicas y de medio ambiente. Suprimir la categoría *metodología* de la matriz no le resta fortaleza, en tanto que incluir la categoría *poder* la enriquece enormemente.

¹¹ Un interesante artículo sobre la ontología de las políticas públicas, puede consultarse en: (Puello-Socarrás; 2007).

¹² Al intentar hacer un ejercicio por contabilizar el número de enfoques para el análisis de políticas públicas, Paul Sabatier (1999) contabilizó la existencia de por lo menos diez enfoques y considera, según sus criterios, “promisorios” a cinco de estos: secuencial; elección racional institucional; corrientes múltiples; Equilibrio “puntualizado”; Coalición de “causa” o de “militantes”; Difusión de políticas; y una variedad de enfoques causales usados en estudios comparativos. Y considera tres enfoques menos promisorios por ahora: la teoría cultural, el enfoque constructivista y el enfoque de política “sectorial”.

¹³ Un paradigma en términos de Kuhn son “las realizaciones científicas universalmente reconocidas que durante cierto tiempo proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”. Kuhn, T.S., *Estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Económica, decimoctava reimpresión, 2002.

Tabla 1 Comparación entre paradigmas y categorías de análisis

Paradigma	Ontología	Epistemología	Poder
Positivismo	La realidad existe y es regida por leyes de causas y efectos que se pueden conocer.	La investigación puede ser libre de valores (objetiva).	El poder es una acción directa que genera efectos comprobables empíricamente. Sólo existe un ejercicio de poder si se perciben sus efectos.
Postpositivismo	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es un ideal que requiere la existencia de una comunidad científica crítica.	El poder es mucho más que una relación que vincula una causa y un efecto. No siempre podrá explicarse con 'claridad' el ejercicio de poder, a pesar de su presencia constante.
Teoría crítica	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es imposible, ya que la actividad investigativa siempre será orientada por valores.	El poder es mucho más que una relación que vincula una causa y un efecto. No siempre podrá explicarse con 'claridad' el ejercicio de poder, a pesar de su presencia constante.
Constructivismo	La realidad es una construcción social, la realidad es relativa.	La actividad investigativa es subjetiva y sus resultados proceden de la interacción entre saberes.	El poder no es algo preestablecido, sino que está en permanente construcción. Debe ser entendido como una 'situación' estratégica compleja.

(Adaptada de Roth; 2007:35) Matriz original (Parsons; 1995:71)

Al establecer el propósito de su matriz, dice Roth que:

[a] asumir una u otra de estas posturas epistemológicas, presentadas de manera demasiado esquemática aquí, los investigadores han, como es obvio, elaborado a partir de éstas una variedad de teorías para explicar las políticas públicas, entendidas estas como problemas de investigación... Sin embargo... en Colombia, la actividad de análisis de políticas públicas tiende a estar bajo la hegemonía de una postura que se acerca más bien al paradigma positivista... [a] nuestro juicio, en el país no existen todavía comunidades consolidadas de analistas en el área. Por ahora el ámbito disciplinar está compuesto más bien por una suma de esfuerzos muy loables, pero todavía excesivamente individuales o aislados. Esta situación facilita probablemente la “colonización” de la temática por posturas demasiado tecnicistas, economicistas o instrumentales, que tienden a practicar el análisis y la evaluación de políticas públicas desde una perspectiva reductora y por lo general adecuada a las necesidades explícitas o implícitas del comanditario o del modo de pensar dominante. (2007:35-36)¹⁴.

En vista del control por parte de los enfoques racional/instrumentales, y de la configuración de un universo de sentido hegemónico y dominante en las políticas públicas, es preciso identificar en primer lugar las características más importantes del paradigma positivista para el análisis de políticas públicas.

1.3 Paradigma positivista

El paradigma positivista para el análisis de las políticas públicas, plantea que estas deben ser abordadas de la siguiente manera: en su sentido ontológico, el desarrollo de las políticas es totalmente previsible, ya todo está basado en las leyes de causa y efecto. En el aspecto epistemológico, el positivismo plantea que las políticas públicas tiene un carácter siempre objetivo, libre de todo juicio de valor. Como consecuencia de lo anterior, el ejercicio de poder dentro de una política pública será siempre visible, comprensible y evidente; en estos tres elementos, radica su ‘correcto’ funcionamiento.

1.3.1 Enfoque Secuencial/Ciclo de Política/Policy Cycle

Este enfoque se considera más un método para analizar políticas públicas, que un modelo para la elaboración de las mismas. Resulta ser un esquema organizado en secuencias que permite ‘dividir’ el proceso de las políticas en distintas etapas. En general se adopta como modelo del enfoque procesal, aquél desarrollado por Charles O. Jones en 1970 en su manual *An introduction to the study of Public Policy*. Esa obra divide el proceso político en cinco secuencias: a) la identificación del problema; b) el desarrollo del

¹⁴ El subrayado es propio

programa; c) la puesta en marcha del programa; d) la evaluación del programa; y e) la terminación del programa; cada una de las cuales se descompone en cierto número de actividades.

La ‘facilidad’ metodológica que propone este enfoque, lo hace el más usado en el análisis de políticas públicas, sin embargo, su principal atributo también lo aleja de la posibilidad de renovarse conceptualmente como modelo, aspecto que lo estaría llevando a su reemplazo progresivo por enfoques más holísticos y con mayor proyección. Tal y como lo dice Roth, (2007, 40): “debido a sus límites conceptuales y las importantes críticas que sufrió –en particular el hecho de que el enfoque se basa en una concepción idealizada y racional con un sesgo “top-down” y legal (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)- , muchos analistas consideran que el modelo secuencial ha cumplido su ciclo de vida y que debería ser reemplazado por “mejores teorías”. (Sabatier, 1999:7). Según esto, un proceso de política pública que se concibe en forma secuencial va en contravía de una interpretación dinámica, compleja y fluida de la realidad (Roth, 2002: 54), poniendo en duda que la simplificación del proceso, mediante el análisis desde la secuencia, pueda llegar a ser el más indicado. (Roth, 2007:40), (Muller, Surel, 1998: 31 En: Roth, 2002: 54). Y (Jacquot, 2009: 184)

Sin embargo, Sophie Jacquot observa que:

[E]s un poco excesivo reprochar al análisis secuencial que sea simplificador, puesto que fue concebido precisamente con el objeto de simplificar la aprehensión de los mecanismos de desarrollo de un proceso político y con el fin de facilitar su análisis. Por el contrario, es justo considerar que no existe nunca un solo conjunto de secuencias, sino más bien que hay secuencias paralelas y múltiples que interactúan constantemente y que se desarrollan en forma simultánea en varios niveles (...).

(...) Cada fase [en el enfoque secuencial] pone en juego actores, relaciones, modos de regulación social particular, sea al interior o alrededor de la autoridad pública (...) [e]sta apertura del modelo a los diferentes actores es particularmente importante. Permite ante todo evitar caer en una visión demasiado jurídica o legalista sobre la acción pública, y tener así una visión más sociológica y, por ejemplo, lograr establecer la manera como los públicos de una política específica pueden transformarse en actores del proceso que los afecta. (Jacquot, 2009, pág. 182)

Más allá de que el enfoque secuencial sea el más usado por los hacedores de políticas públicas en la actualidad, y de que algunos autores consideren que ya ha cumplido su ciclo de vida como método de análisis, y a pesar de que nuevas tentativas hayan logrado reciclar y expandir en forma ingeniosa sus principales características, el policy cycle es una herramienta práctica aunque muy limitada. Su sustento teórico, el de la racionalidad instrumental, limita el análisis contextual que debe “ser” –en su sentido ontológico- parte esencial de toda política pública.

1.3.2 Modelo racional o racionalista/enfoque de elección racional

El enfoque de la Elección Racional es uno de los más utilizados actualmente, particularmente en los Estados Unidos. Existen, en lo general, varias versiones de este enfoque el cual suele combinarse para su ejecución con el enfoque secuencial (Roth A. N., 2007). De manera general, el enfoque de la elección racional considera “la política pública bajo un ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y modelización como medio de análisis y para la interpretación y se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo” (Balme, Brouard, 2005: 36. En Roth, 2007: 40).

Si bien el enfoque de la elección racional reconoce que las políticas públicas se desarrollan dentro de procesos grupales, no es ‘el colectivo’ como tal quien tiene la capacidad para tomar las decisiones. En realidad, son los actores individuales los que proporcionan la información necesaria, principalmente la que se obtiene del escenario económico, para encontrar el punto óptimo de equilibrio en el uso de los recursos, siguiendo la estructura costo-beneficio.

Además, este enfoque ha desarrollado algunas corrientes de análisis, que destacan el papel de las instituciones en los procesos de elaboración de políticas públicas. Pero, ¿qué son las instituciones?

Las instituciones son las reglas. Estas reglas pueden ser reglas constitucionales formales, que definen, por ejemplo, las formas de los sistemas presidenciales o parlamentarios, o bien reglas más informales, como normas de comportamiento. Así, las instituciones designan los actores que participan en las decisiones políticas, su rol específico e incluso la forma en la que se deben comportar en el proceso político (Steinmo, 2009, pág. 305).

En otras palabras, son aquellos *nodos* en donde los intereses de los individuos y de los grupos llegan a ser concretados (Vargas C. s., 1995, pág. 122). Para lograr este objetivo, las instituciones centrarán sus estrategias -normativas, regulatorias, sancionatorias, coercitivas etc.- en minimizar los costos de transacción, agenciando la conducta de los individuos y generando el impacto deseado con la implementación de la política pública.¹⁵

¹⁵Dice Salazar (1995: 123): “Los estudios institucionales describen usualmente, instituciones gubernamentales específicas (sus estructuras, organización, deberes, responsabilidades, alcances, límites y funciones), sin detenerse en el análisis sistemático del impacto de esas características institucionales, en los resultados de las políticas públicas. Desde hace tiempo, los vínculos entre estructuras y políticas permanecen sin estudios profundos, a pesar de que las instituciones gubernamentales son reales y verdaderos patrones de comportamiento”.

Con base en lo anterior, la corriente del neoinstitucionalismo¹⁶ (Hall, 1996) establece la relación entre actores individuales y colectivos, en torno a un arreglo institucional específico operante para la política pública.

[...] las instituciones y las reglas institucionales, alteran los comportamientos de los individuos, considerados –en conformidad con la perspectiva del individualismo metodológico- como racionales y motivados por la búsqueda de su interés personal (perspectiva utilitarista)". (Sabatier, 1999: 8) [...] Para ello el modelo considera tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones, las características materiales y físicas del contexto pertinente, y, finalmente, las particularidades culturales propias a la comunidad de política (Roth, 2007: 41).

De ahí que el desarrollo de una política pública dentro del enfoque racional, sea entendido según las dinámicas que establecen las instituciones y su complejo sistema de reglas, de modo tal que la acción institucional es quien crea y reproduce el ejercicio de poder que garantiza la conducta de los actores dentro del sistema político.

1.4 Paradigma postpositivista

1.4.1 Modelo Incrementalista o la ciencia de ‘salir del paso’

El incrementalismo surge como oposición al enfoque racional, el cual plantea una serie de condiciones típico-ideales que siempre podrán ser alcanzadas por la política pública. Para los incrementalistas, por el contrario, las políticas públicas no podrán llegar a ese punto óptimo anhelado, toda vez que la cantidad de variables técnicas y valorativas que generan los actores sociales, nunca podrán ser analizadas de forma exhaustiva¹⁷.

Considera [Charles] Lindblom que quienes toman las decisiones **no** revisan anualmente todo el rango de **políticas públicas** (tanto las existentes como las propuestas), **tampoco** identifican objetivos compartidos por **toda** la sociedad, **ni** investigan los costos y beneficios de **políticas** alternativas para alcanzar las respectivas metas, **ni** ordenan prioritariamente –de acuerdo con la razón de costo beneficio- las preferencias para cada una de las **políticas** alternativas, para posteriormente proceder a hacer la respectiva selección, de acuerdo con **toda** la información relevante. *Por el contrario, restricciones*

¹⁶ Peter Hall y Rosmery Taylor en su texto de 1996 "Political Science and the three New Institutionalisms", hacen énfasis en el hecho de que existen tres neoinstitucionalismos: económico o de elección racional, sociológico e histórico.

¹⁷ Dice Charles Lindblom "(...) ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aún con todos los recursos de la computación (...) pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto" En: Luis Aguilar Villanueva. (1992: 230).

tales como el tiempo, el conocimiento, la capacidad, la inteligencia y el costo, impiden que los formuladores de **políticas** identifiquen todo el rango de opciones alternativas y sus consecuencias. Impiden además, el establecimiento de valores societales claros y que se realicen los cálculos apropiados para encontrar las relaciones de costo-beneficio. (Salazar; 1995: 108). (Las palabras en negrita hacen parte del texto original. La frase en cursiva y subrayada es propia).

En términos muy concretos, el incrementalismo "...se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren solo incrementalmente de lo establecido" (Limdblom, 1992 en Aguilar 1992). De ahí que las políticas públicas siempre serán un ejercicio inacabado, en el que el analista debe ejecutar pequeñas variaciones en el contenido de la política respecto del *statu quo*¹⁸, lo que permite que sean modificadas de forma simple, sin la necesidad de grandes andamiajes o estrategias de reingeniería y planificación para su reformulación. No obstante, otros autores dentro del modelo incremental consideran que las variaciones que se adelanten en el contenido de la política, deben obedecer a estrategias mucho más planificadas, que permitan solucionar con mayor eficacia el problema político en cuestión, a fin de simplificarlo y hacerlo manejable para la política pública¹⁹ (Jönsson; 2009:280).

El hecho de construir un modelo de análisis de políticas públicas (*el de salir del paso*), que sustentara sus argumentos en oposición a otro enfoque (*el racional-exhaustivo*), generó bastantes opiniones al respecto. Entre estas se destacaron las que proponían reexaminar las tesis de la '*ciencia de salir del paso*', en cuanto a su impacto potencial en la toma de decisiones, proponiendo "(...) un modelo mixto óptimo para la elaboración de políticas, superior tanto al de "salir del paso" como al "racional-exhaustivo". (Yehezkel, 1992, pág. 256). Así las cosas, el enfoque incrementalista debía ser revaluado en cuanto a sus límites²⁰, lo cual implicaba no descartar la proyección de las grandes decisiones en

¹⁸ La estrategia de modificar mediante pequeñas variaciones la implementación de una política pública, se ha definido de forma específica como *incrementalismo simple*.

¹⁹ El incrementalismo desarticulado es traducido para Jönsson como *incrementalismo disyuntivo*. Este debe entenderse como: "una forma de análisis estratégico, que privilegia una serie de estrategias con el objetivo de simplificar la comprensión de un problema político, tales como: el análisis limitado a un número restringido de alternativas familiares o conocidas; la interacción entre el análisis empírico de los medios para poner en práctica, y el análisis de los valores y objetivos globales para lograr; el interés sobre los problemas para resolver, más que sobre la identificación de nuevos objetivos para llevar a cabo; el enfoque por aprendizaje o por secuencias repetidas de ensayo y error; el análisis completo de ciertas consecuencias y la consideración de la fragmentación del proceso decisional entre una multitud de actores con ideologías e intereses conflictivos. (2009:280)

²⁰ Dice Yehezkel Dror en su texto *Salir del paso. ¿Ciencia o Inercia?*: "Hay que insistir en la necesidad de diseñar modelos de toma de decisiones que **denuncien los límites del enfoque incrementalista** -algunas sociedades y sistemas políticos no necesitan cambios graduales sino un poco más drásticos- y las necesidades y posibilidades de mejora en la toma de decisiones". Planteamiento que resulta interesante, más si lo que se reivindica es la aplicación de un modelo de análisis de políticas públicas, acorde con las realidades sociales que serán, sin duda, particulares. Subrayado fuera del original.

el escenario de las políticas, dando cabida a un modelo de análisis que “(...) abarque todo el universo de observación (de manera que no se quede sin explorar ninguna opción importante) y un nivel de gran detalle (para que la opción seleccionada pueda ser explorada en su máxima capacidad).” (Etzioni, 1992, págs. 273-274)

El valor explicativo y el uso del modelo incremental han disminuido ampliamente. Durante mucho tiempo se consideró un modelo importante para el análisis de las políticas públicas, pero recientemente ha dado paso a otros enfoques más focalizados en los mecanismos de aprendizaje. (Jönsson; 2009:281).

1.4.2 Modelo sistémico

Este modelo parte de la necesaria separación entre el sistema político y su entorno, en donde se incluyen tanto el sistema social, como una serie de subsistemas que pertenecen al ambiente intrasocial.²¹ (Easton; 1992:224). En esencia, el sistema social es un generador de demandas (entradas o *inputs*) dirigidas hacia el sistema político, el cual busca assimilarlas mediante la optimización de los recursos, con el fin de retornarle al sistema social (salidas o *outputs*) los elementos necesarios para su funcionamiento.

Así, el sistema político es entendido como una ‘caja negra’ que recibe las demandas sociales y las transforma, según sus intereses, para retroalimentarlas al sistema social en forma de políticas públicas. Entonces, solo el sistema político tendrá la capacidad para transformar las demandas sociales; de ahí que sea posible garantizar en la mayoría de los casos un ciento por ciento de gobernabilidad, ya que la posibilidad de incidencia social es una variable de ‘fácil’ asimilación por parte del sistema.

²¹ Dice David Easton con relación a este aspecto: “Puede denominarse sistema *político* a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio. El ambiente mismo puede dividirse en dos partes: la intrasocial y la extrasocial. La primera consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político pero que no son sistemas políticas, en virtud de nuestra definición de la naturaleza de las interacciones políticas. Los sistemas intrasociales comprenden series de conducta, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político (...) la segunda parte del ambiente, la extrasocial, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada. Son componentes funcionales de una sociedad internacional.

1.4.3 Enfoque Organizacional/análisis estratégico/sociología de la acción organizada

Para el enfoque organizacional centrarse en el análisis de políticas públicas resulta un ejercicio reduccionista, que solo considera el contenido de un programa que quiere resolver problemas particulares en un sector determinado.

Para tomar un ejemplo concreto, un enfoque organizacional de la acción pública aplicado a la educación superior va a privilegiar el estudio de las formas cómo funcionan las direcciones encargadas de educación superior dentro del ministerio y sus relaciones con las universidades, en lugar del estudio de una de las múltiples reformas [políticas públicas] que los distintos gobiernos han emprendido en este campo. (Musselin; 2009:174).

Más allá de las políticas públicas, lo que importa son los espacios institucionales en los cuales se toman las decisiones públicas, y los conflictos que emergen de las acciones cotidianas de la administración. Podría decirse en una sola frase que al enfoque organizacional le interesan principalmente las relaciones constitutivas entre los actores y el sistema, a través de los procesos. Así, el enfoque analiza los aspectos que influyen la conducta de los agentes (actores), no queriendo decir con esto que la estructura (institucional, social o cognitiva) sea ignorada: existirá una influencia mutua y permanente entre institución y actores, en donde el comportamiento de estos últimos será la clave para entender sus motivaciones bajo un esquema de racionalidad limitada. (March y Simon; 1958. En: Musselin; 2009:177).

Esta racionalidad puede advertirse de diversas formas: instrumental, si lo que buscan los actores es la defensa de sus intereses; axiológica, si se encuentra asociada a valores o a normas; cognitiva, cuando depende de la percepción que tienen los actores de la situación y cuando estos privilegian sus propios conocimientos; e institucional, si se encuentra supeditada a estructuras o reglas que condicionan el comportamiento. En la realidad, no obstante, existe un vínculo entre las formas de racionalidad que las presenta siempre relacionadas entre sí.

1.5 TEORÍA CRÍTICA

1.5.1 Enfoque de redes/entramado/policy network

Tomar la noción de red permite desestabilizar los límites y las fronteras que usualmente dividen lo estatal y lo no estatal (privado), facilitando una relación fluida entre estas dos esferas. De esta forma, el enfoque de redes concibe las políticas públicas como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos o individuos que forman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas.

El enfoque de redes ofrece principalmente una serie de herramientas, para describir y explicar los procesos de políticas públicas, tanto al interior de las

etapas clásicas (modelo secuencial) o como un proceso continuo. Permite también el desarrollo de estrategias analíticas comparativas para explicar las diferencias entre políticas por las variaciones existentes en la conformación y dinámica de la red en cada caso. Si el análisis de red se ha considerado principalmente hasta aquí como una estrategia de análisis, es de señalar también la posibilidad de utilizar el enfoque de redes desde una perspectiva normativa, es decir, como un modelo para la acción o la intervención pública (Roth A. N., 2002).

Si lo que se quiere es hacer un correcto análisis de las políticas públicas mediante la utilización de este enfoque, será necesario identificar en primer lugar, quienes son los actores involucrados y cómo se constituyen las relaciones de estos en la red. En esta concepción de análisis, tienen mayor importancia las relaciones entre actores que sus características o atributos individuales. (Lezega, 1994:293. En: Roth, 2002:33). Una primera aproximación considera los sectores de la administración pública (educación o medio ambiente, por ejemplo) como “sub-gobiernos”, los cuales están constituidos por actores que mantienen estable su jerarquía dentro del proceso (comunidades de políticas públicas), participando en el diseño de la política de forma permanente, manteniendo la estabilidad de la red.

De forma contraria, una segunda aproximación al enfoque considera que la formulación de las políticas es un proceso fragmentado en diferentes redes temáticas compuestas por múltiples actores que cambian constantemente, aspecto que dificulta la estabilidad de la red: nadie tiene la posesión ni el control sobre esta y es difícil identificar quienes son los actores dominantes (Thatcher, 2009). Lo que predomina, entonces, es la visión de un proceso a lo largo del cual se establecen relaciones informales, descentralizadas y horizontales. (Roth A. N., 2007). Sin embargo, a pesar de que el enfoque cuenta con dos tipos de aproximación, pareciera que ninguna de las dos opciones ofrece un modelo coherente y desarrollado para analizar el proceso de *policy making*, ya que no cuentan con una herramienta metodológica para el análisis, por lo que todo dependerá de los resultados empíricos. (Thatcher, 2009: 378). En el mismo sentido, se ha dicho que el enfoque “sólo recubre categorías particulares de relaciones entre grupos de interés, mundo político y administración; dejando de lado ciertos aspectos esenciales de las políticas públicas, tales como las ideas, la distribución del poder entre los actores²², [y] el cambio de la acción pública”. (Thatcher, 2009: 379).

²² Sobre el importante tema del poder, y sobre el gran inconveniente que se genera al ausentarlo del análisis de las políticas públicas, sin importar el enfoque analítico, dice Michel Foucault: “En realidad, uno de los primeros efectos del poder es precisamente hacer que un cuerpo, unos gestos, unos discursos, unos deseos, se identifiquen y constituyan como individuos. Vale decir que el individuo no es quién está enfrente del poder; es, creo, uno de sus efectos primeros. El individuo es un efecto del poder y, al mismo tiempo, en la medida en que lo es, es su relevo: el poder transita por el individuo que ha constituido”. (2001:50). El poder constituye un proceso co-productivo; una situación estratégica compleja donde cada individuo es simultáneamente sujeto del ejercicio de poder y productor del mismo (Foucault, 2001: 57).

Por lo demás, el *policy network* tiene a su favor un proceso de reconocimiento de las necesidades mutuas de los actores, hecho que sin duda genera costos más altos para la formulación de las políticas públicas (concertación, participación, etc. Los mal llamados costos de transacción del neoinstitucionalismo), las cuales reducirán, sin embargo, los costos de implementación, ya que las actividades generadas dentro de la red de actores de la política, le entregarán a esta mayor legitimidad. (Roth, 2007:45).

1.5.2 Enfoque Operativo (actores, recursos e instituciones)

Este modelo busca explicar las soluciones propuestas por el Estado ante los problemas públicos. Para ello, el enfoque propone tres *variables explicativas (independientes)* desde donde se analizan los efectos de las políticas públicas: los actores, los recursos que activan y el ámbito institucional desde donde lo hacen. A su vez, *las variables por explicar (dependientes)*, serán aquellas determinadas por el llamado ciclo de las políticas públicas (inclusión en la agenda, programación, implementación, evaluación) (Knoepfel, et.al., 2007).

Variables explicativas (independientes). a) Los Actores: Todo individuo o grupo social debe considerarse actor potencial de la mencionada política, aún si su capacidad de intervención está limitada a ciertos momentos de su elaboración. Esta limitación, sin embargo, no anula necesariamente la capacidad de los actores y puede constituirse más bien en un hecho estratégicamente premeditado para incidir de forma específica en el ámbito de una política (Barach, P. y Baratz, M.S; 1963:632-642)²³. También se considera que los actores son racionales y que se preocuparán por medir las consecuencias de sus acciones, aun cuando sea evidente que su racionalidad siempre será “limitada”.

Para comprender mejor la capacidad de los actores y su modo de relacionarse, puede acudir al *triángulo de actores de la política pública*²⁴, conformado por los actores

²³ Peter Bachrach y Morton Baratz aseguran que la “no-decisión” debe ser avalada como una de las múltiples formas para el ejercicio del poder. “*Decision and non decisions: An analytical Framework*” en: American Political Science Review, n° 57, pp. 632-642, 1963.

²⁴ Para comprender mejor la capacidad de los actores y su modo de relacionarse dentro de este modelo, puede acudir al *triángulo de actores de la política pública*, conformado por los actores públicos, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. En el vértice superior se hallan los *actores públicos*. Para definirlos se recurre a la noción de *arreglo político administrativo*, un conjunto estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos y por otras reglas institucionales menos formales (...) [e]sta noción se basa en la existencia de una responsabilidad pública y, como consecuencia de ella, un control gubernamental directo de tales actores, por lo que no incluyen a los actores privados”. (Knoepfel Pp. 11-12). El mismo autor, en una nota al pie dentro de su texto, establece que la no inclusión de los actores privados, pero sobre todo el evidente control por parte de los actores públicos, marca una notoria diferencia con la noción de ‘redes de acciones públicas’, propuesta en el *enfoque de redes*, el cual ya fue descrito en este texto. En uno de los vértices inferiores del triángulo se encuentran los actores pertenecientes al *grupo-objetivo*, el cual está compuesto por personas u organizaciones, que son la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública busca resolver. (Knoepfel pp. 12). El objetivo es que mediante la intervención de la política pública, los grupos-objetivo modifiquen su comportamiento, para así lograr un manejo adecuado del problema. En el otro

públicos, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Cabe anotar que la definición de los actores no es siempre sencilla y dependerá de la precisión con la que se determine cuáles actores ocuparan qué grupos dentro del triángulo de la política.

b) Los recursos: Del tipo de recursos y de cómo se gestionen, dependerá la formulación y la implementación de una política pública. “Es importante analizar cuáles son los recursos de los que dispone cada tipo de actor y qué modificaciones relativas al acceso y a la utilización de los mismos (exclusividad, no exclusividad), así como a su cantidad (rivalidad *versus* no rivalidad en su consumo), se establecen en las reglas institucionales específicas de una política pública”. (Knoepfel, P. et.al. 2007:15) Este enfoque propone diez tipos de recursos que pueden ser usados (o no) por actores públicos y privados dentro del proceso de formulación y ejecución de políticas públicas: *derecho, personal, dinero, información, organización, consenso, tiempo, infraestructura, apoyo político y fuerza.* (Knoepfel, P. et.al. 2007: 15-20). Aunque casi todos los actores podrán acceder a dichos recursos, estos, por lo general, estarán repartidos de forma desigual entre los participantes.

c) Las instituciones: La tercera variable explicativa del modelo son las reglas institucionales. Estas, “(...) determinan la disponibilidad y la viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los niveles del proceso de toma de decisiones de la política. Constituyen las reglas de juego, que pueden significar oportunidades u obstáculos para los actores”. (Knoepfel, P. et.al. 2007:21)

En cualquier sistema político es posible distinguir tres niveles de reglas institucionales: marco constitucional, reglas institucionales de funcionamiento administrativo y el arreglo político administrativo (APA) propio de cada política pública. Estos tres niveles logran volverse operativos de dos maneras: usado la fórmula de “arriba hacia abajo” (*top-down*) o la fórmula de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) (Roth; 2002). Por la primera vía, las acciones de niveles más bajos en la toma de decisiones estarán supeditadas a las determinaciones tomadas en niveles superiores. Si se toma el otro camino, “el analista debe, antes que nada, adoptar el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema colectivo del que trata la política en cuestión, para luego interrogarse acerca de las reglas institucionales necesarias para resolverlo de una manera concreta y puntual” (Knoepfel, P. et.al. 2007:23).

VARIABLES POR EXPLICAR (DEPENDIENTES). El ciclo de una política pública y sus productos. El ciclo consta de cuatro etapas y seis productos²⁵. **Etapas:** 1) Inclusión en la agenda.

vértice, los *beneficiarios finales*, son las personas o asociaciones que padecen el efecto directo (negativo) del problema. Como resultado de la ejecución de la política pública, sus condiciones recibirán una eventual mejoría. (Knoepfel pp. 12).

²⁵ 1) **Definición política del problema público (DP):** Garantiza la inscripción del problema en la agenda; delimita con claridad sus límites, cuáles son sus causas y las potenciales formas de intervención para tratar de resolverlo. 2) **El programa político administrativo (PPA):** Incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias (del nivel central o descentralizado), que se consideran necesarias para la definición de una política pública. 3) **El arreglo político administrativo (APA):** Fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de

Producto 1: Definición política del problema público (DP). **Etapa 2**: Programación. Producto 2: Programa político administrativo (PPA). Producto 3: Arreglo político administrativo (APA). **Etapa 3**: Implementación. Producto 4: Planes de Acción (PA). Producto 5: Actos de implementación (*outputs*). **Etapa 4**: Evaluación. Producto 6: Enunciados evaluativos acerca de los efectos (*impactos y outcomes*). Cada uno de estos productos cuenta a su vez con una serie de variables operativas, que permiten analizarlos con un alto grado de especificidad.²⁶ Sin embargo, no es el interés de este documento profundizar en cada una de ellas.

De esta manera, es claro que el modelo utiliza, para su funcionamiento, la interrelación de las variables explicativas (instituciones, actores y recursos) y las variables por explicar (los seis productos mencionados), y que retoma el método del ‘ciclo de políticas públicas’, como motor de arranque y dinamizador del proceso²⁷. Por lo demás, el enfoque operativo puede percibirse como una síntesis estructurada de los otros modelos reseñados hasta el momento, y deja entrever un tránsito entre paradigmas, que va del positivismo (el uso del *policy cycle* y de posturas *neoinstitucionales*) a la teoría crítica (el uso de algunos elementos del *enfoque de redes*), pasando por el paradigma postpositivista (aplicando algunas nociones del *incrementalismo desarticulado*). Esto lo convierte en un enfoque con importantes cualidades para el análisis de las políticas públicas.

1.6 Anotaciones de ‘transito’ hacia los enfoques cognitivos

Con la explicación de los principales enfoques de análisis de políticas públicas, ligados a los paradigmas positivista, postpositivista y de teoría crítica, se ha logrado establecer un marco general que ha sido acotado, en primer lugar, según el reconocimiento y la relevancia otorgada por los expertos en la materia a cada uno de estos enfoques, y en segundo lugar, por la necesidad que tiene este documento de situar en el escenario

los actores públicos, para la ejecución del programa político-administrativo. 4) **Planes de acción (PA)**: Establece las prioridades de ejecución en un tiempo/espacio específico, bajo una serie de condiciones sociales determinadas. 5) **Actos de implementación (outputs)**: Son todas las decisiones implementadas por la administración, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos. 6) **Enunciados evaluativos acerca de los efectos (outcomes)**: Determina la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las acciones ejecutadas por la política pública, desde la formulación del problema, hasta las modificaciones de las conductas de los actores, pasando por el grado de satisfacción de los beneficiarios.

²⁶ Dichas variables operativas son bastante numerosas (31 en total). Quien esté interesado en profundizar en ellas puede consultar en: (Knoepfel, P. et.al. 2007:25-35).

²⁷ Tanto los resultados sustanciales como los institucionales que arroje la política pública, tienen una influencia directa sobre las etapas subsiguientes. Así mismo, los actores involucrados podrán servirse de las reglas institucionales y de recursos aún no explotados, para influenciar los contenidos de las distintas etapas de la política. “A través de esto van a intentar ajustar, modificar o incluso anular las definiciones, decisiones o acciones correspondientes a etapas precedentes”. (Knoepfel, P. et.al. 2007:35).

político y académico la discusión sobre las políticas públicas, lo cual permite direccionar de forma acertada las ideas frente al tema ambiental.

Con base en lo anterior podría decirse que:

- Los enfoques que constituyen el paradigma *positivista*, tienen como principal argumento la racionalidad instrumental. Bajo esta óptica, cualquier problema que una política pública busque abordar, será sometido a las leyes mercantiles de costo-beneficio y, en todo caso, sea cual sea la dificultad existente en el mundo social, podrá ser asimilada y resuelta según la lógica del Estado o del régimen político. Por tanto no se optará en este documento por el paradigma positivista, así como por ninguno de sus enfoques para el análisis del tema ambiental/territorial/indígena, ya que esto sería incurrir en una gran contradicción: el ambiente no puede ser apropiado como una mercancía ni los derechos territoriales de los pueblos indígenas pueden ser incorporados al sistema bajo la lógica del mercado. Es por esto que se busca dejar a un lado las perspectivas política y de políticas públicas, dominantes en la actualidad, si lo que se quiere realmente es pensar las complejas dinámicas ambientales en torno al territorio.
- Los tres enfoques de análisis de políticas públicas que constituyen la perspectiva postpositivista, aportan algunos elementos al margen de la racionalidad instrumental. Sin embargo, el análisis estado-céntrico propuesto por el enfoque sistémico; la ejecución de simples cambios incrementales, que buscan sólo el sustento de la política pública minimizando el análisis del panorama socio-político; y el enfoque organizacional, que analiza de forma marginal las políticas públicas, son en sí mismos insuficientes, ya que siguen concentrados en la lógica del Estado para la comprensión del mundo.
- Los modelos de análisis propuestos por la *teoría crítica*, coinciden en permitir la entrada de nuevos actores al proceso de construcción de las políticas públicas. Este hecho permite visualizar las relaciones de poder en una forma más rizomática (Guattari, 1980, págs. 9-33) y menos horizontal, aspecto que contribuye notoriamente al análisis integral²⁸ de la *cuestión ambiental/territorial/indígena*, ya que supera la rigidez estructural de anteriores enfoques, dando paso a una interrelación múltiple de variables que constituyen la esencia del verdadero proceso político de una política pública. No obstante, ninguno de los enfoques dentro del paradigma presenta herramientas para

²⁸ La noción de integralidad será retomada con mayor profundidad en el capítulo tres del documento. No obstante, desde ya se advierte como elemento de gran importancia dentro de la visión ambiental/territorial de unos lineamientos de política pública para pueblos indígenas. El desarrollo de este concepto puede verse con profundidad en: Mesa, Gregorio. *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el 'Estado ambiental de derecho'*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales. Primera Edición. Bogotá D.C, agosto de 2007. 533 páginas.

analizar la *distribución del poder*, lo cual limita su capacidad explicativa. La tendencia que generan los enfoques dentro de la *teoría crítica* es la de construir modelos que mezclan muchos argumentos de diversas perspectivas, lo que garantiza unas propuestas con un sentido más holístico e integrador, aunque pueden derivar en un complicado entramado de acciones difíciles de implementar.

- Por lo demás, tal vez la ausencia más representativa y recurrente - acaso la más grave- en los tres paradigmas y enfoques analizados hasta el momento, es el hecho de que ninguno ha logrado analizar el fundamento que origina, en cualquier colectivo social, su accionar político y normativo: el papel de las ideas. Si no se logran de-codificar las políticas públicas, en las ideas que las originan, y si no se logra des-cifrar aquello que da origen a la idea en tanto tal, no se está asimilando en forma integral la *necesidad*, la *problemática* o la *conciencia* de los actores que hacen parte de una política pública. Por tanto, en la búsqueda de un análisis con perspectiva de *integralidad* sobre lo ambiental/territorial/indígena, como marcos referenciales de la política pública, se ha optado por el estudio del '*papel-de-las-ideas*' y los enfoques cognitivos.
- *Las políticas públicas son producto/productoras de mediación social*. Una política pública es mucho más que un *dispositivo* de acción planificada; es ante todo una *situación estratégica compleja*²⁹ en la que los actores convergen/divergen para establecer las bases de construcción de la realidad que se quiere representar a través de la política³⁰.
- A diferencia de la mayoría de los enfoques de análisis, en los que la 'realidad' y la política pública tenderán a ser concordantes, incluso cuando las divergencias sean evidentes -caso típico de los enfoques racionales, los enfoques cognitivos se acercan a un principio analítico de gran valor: la realidad no está dada sino que se construye socialmente. Esto genera una aproximación más acertada a lo que realmente sucede en el espacio vital/cotidiano donde se formulan las políticas públicas. No es coherente con el enfoque cognitivo que una política pública sea formulada sin entender cómo los actores facilitan, dificultan o imposibilitan las circunstancias que les son particulares.

²⁹ La situación estratégica compleja es uno de los conceptos que refiere Michelle Foucault para referirse a la composición ontológica del Poder. Véase: (Foucault, 1991:53).

³⁰ La pugnacidad es un aspecto configurador de los referenciales de la política. Tal y como lo expresa Lozano: "En la caracterización de situaciones problemáticas [y] en las decisiones consustanciales al hacer del estado en la solución de esos problemas, subyacen concepciones y proyectos de sociedad, así como criterios y valores relacionados con la admisibilidad e inadmisibilidad de formas de vida común, que por lo regular entran en conflicto". (...) "La pugnacidad social no solamente es un aspecto configurante de los referenciales de política, de los órdenes de visibilidad y enunciabilidad que la instauran, sino que igualmente, los dispositivos que la integran determinan parte de la naturaleza de los conflictos, de las formas como operan, se generan, expanden y profundizan, en procesos de explotación, dominación, sujeción, resistencia, normalización y homogenización" (2008:18).

- *Optar por los enfoques cognitivos para abordar el ‘problema’ de las políticas públicas, no debe entenderse como el abandono de la racionalidad, sino como el cuestionamiento de los parámetros científicos.* Ni las ideas, ni los valores o las representaciones, excluyen un ejercicio de carácter racional; lo que hacen es cuestionarlo como único productor de la verdad y elemento omniabarcante de las políticas públicas. Dicho en otros términos, se quiere transformar la dialéctica ambiental llevándola hacia la construcción y análisis de políticas públicas. Volcar la teoría ambiental hacia orientaciones prácticas y aplicarlas al ejercicio más importante de gobierno³¹.
- La opción teórica y práctica por la que se ha optado, no constituye, sin embargo, la quintaesencia para el análisis de las políticas públicas. Tal y como se verá más adelante, los enfoques cognitivos atraviesan por una fase de fortalecimiento conceptual y valoración científica; además tienen la difícil tarea de emerger frente al paradigma dominante positivista y su racionalidad instrumental. Por tanto, más que una ‘movilización sistemática’ por parte de esta teoría, lo que queda demostrado son los problemas de ‘afinidad electiva’ con los que cuenta el enfoque (Surel, 2009, pág. 191).

1.7 El constructivismo y los enfoques cognitivos

1.7.1 Paradigma de política pública

En las comunidades científicas se *construyen ideas* que son aceptadas por un consenso general y que *representan la cohesión* de dicha comunidad. A esta unión entre una idea científica y su aprobación por consenso se le conoce como paradigma (Kuhn, 1996)³². Un paradigma se caracteriza por generar unanimidad conceptual, provisionalmente. Los elementos que soportan la base de ese consenso, 1) unos principios metafísicos

³¹ Buscar herramientas que permitan superar la “(...) gran ausencia ontológica en las Políticas Públicas que se formulan hoy, [ya que] la gran mayoría de ellas obedecen más a formalismos y deseos de codificación que a una definición clara de un problema y a unas estrategias de solución. Para la formulación suele partirse de borrosas impresiones que se tienen sobre algunas situaciones problemáticas, que se acompañan de distintos documentos sin mayores jerarquías u orden y de todo con *simulacros de participación* (...) [A]sí el ejercicio de políticas públicas termina siendo la combinación de discursos vindicativos axiológicamente fuertes (enfoque de derechos, equidad, empoderamiento) que se convierten en una trampa a la hora de llevarlos a decisiones concretas”. (Córdoba; 2009: 127). Cursivas propias.

³² La palabra paradigma fue formalizada como concepto gracias al físico americano Thomas S. Kuhn a principios de los años 1960. Un paradigma en términos de Kuhn son: “Las realizaciones científicas universalmente reconocidas que durante cierto tiempo proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica. Kuhn, T.S., *Estructura de las Revoluciones Científicas*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1962, p. 14.

generales; 2) una hipótesis; 3) unas metodologías; y 4) unos instrumentos específicos, constituyen lo que Khun llamó una 'matriz disciplinar'. Sólo cuando existe un encuentro simultáneo entre estos componentes, es posible la configuración de un paradigma (Smith, 2009). Con base en esta 'matriz disciplinar', algunos especialistas de la acción pública iniciaron un ejercicio prospectivo para analizar el ejercicio de las políticas públicas. Notaron que un "paradigma científico guía en gran parte el diagnóstico de los problemas por resolver, y a la vez, los antídotos desarrollados para hacerlo. Este doble papel en el análisis y en la acción [...] les incita a trasponer los cuatro elementos de Kuhn en herramientas de investigación para las ciencias de lo político" (Smith, 2009).

Peter A. Hall, - quien desarrolló el concepto de paradigma de política pública en el año de 1986-³³, menciona que un cambio de paradigma tiene dos orígenes: el fracaso de las políticas públicas que han sido imperantes [...] y el surgimiento de una incompatibilidad entre los cuatro componentes de la matriz disciplinar. Como la transformación de estas políticas está precedida por un cambio radical de sus fundamentos cognitivos, un cambio importante de contenido de las políticas públicas puede ser consecuencia de un cuestionamiento acumulado de políticas existentes (Hall, 1993) (Yves, 2008).

En primer lugar, la noción de paradigma aplicada al análisis de las políticas públicas ha sido fuertemente criticada, en particular porque las políticas no se desarrollan con la misma rigurosidad, con la que el método científico se aplica en la creación de un paradigma. La crítica más contundente que se ha hecho a este enfoque de análisis, es la siguiente:

Una analogía que se presenta demasiado "rígida", entre la producción del conocimiento científico y el desarrollo de políticas públicas. En el campo científico, el paradigma interviene esencialmente en tanto que vínculo cognitivo entre cada científico y su comunidad profesional respectiva. Para un participante de la decisión pública, la estabilidad de "su" comunidad es por lo general mucho menos importante y es frecuentemente discutida. De ahí, la ambigüedad más fuerte en el interior de los paradigmas de política pública ya que (...) no se trata aquí de resolver de la mejor manera posible los enigmas y los desafíos del conocimiento, sino de limitar los conflictos, de dominar los efectos contradictorios que pueden amenazar la cohesión social. Se trata de responder a los imperativos contradictorios de legitimación y de regulación (...) (Jobert, 1992).

Frente a esto, autores como Bruno Jobert y Giandomenico Majone, han propuesto el análisis de las políticas públicas desde dos puntos de vista diferentes: un núcleo duro compuesto por un sistema de creencias y normas profundas, y un conjunto de estrategias en el campo de acción de lo aceptable/inaceptable para la política pública. Así, el cinturón que protege el referencial está formado por un conjunto de planes,

³³ El concepto de paradigma de política pública fue desarrollado por Hall con el fin de poder abordar los cambios de política macro-económica de los años 1970-1985 en Gran Bretaña y en Francia. Este concepto fue desarrollado por el autor en: *Governing the Economy: The politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge (Mass.), Polity Press, 1986.

programas y acciones que en teoría ponen en marcha los principios centrales del núcleo duro, de manera tal que:

“(…) más que postular - tal y como lo hace con frecuencia el análisis en términos de paradigma- que un cambio radical de política pública proviene de un cuestionamiento directo de sus componentes centrales o de sus defensores al interior del Estado... [Bruno Jobert] lanza la hipótesis de “un proceso de aprendizaje fundado [...] en la transformación de las escenas periféricas de las políticas públicas” (1992: 222. En: Agilar, 1992) (Subrayado propio).

1.7.2 Modelo de Advocacy Coalition Framework (ACF) (Coaliciones de causa)

El mismo autor del modelo de (ACF), Paul Sabatier, logra describir, con precisión, su enfoque en los siguientes términos:

El (ACF) busca explicar los cambios de la acción pública a lo largo de periodos de diez o más años [Sabatier y Jenkins-Smith, 1993]. Supone que el proceso de construcción de una política pública se produce en primer lugar entre los especialistas (del campo de dicha política) que buscan regularmente influir las decisiones en las materias al interior de un sub-sistema particular de políticas públicas (Easton, 1992).³⁴ Su principio de base es que los autores son reagrupados en torno a una o múltiples coaliciones de causa, cuyos miembros comparten un conjunto de creencias normativas y de percepciones del mundo, y que actúan de manera concertada con el fin de traducir sus creencias en una política pública. El (ACF) es útil para comprender (...) aquellos [problemas] que implican conflictos en términos de objetivos, controversias, técnicas y múltiples actores provenientes de diferentes niveles de gobierno (Sabatier, 2009).

Puede decirse que el modelo de (AFC) se desarrolla atendiendo dos elementos fundamentales:

- 1) La idea de que los sistemas políticos contienen dentro de sí sub-sistemas políticos.³⁵

³⁴ Sabatier sustenta su postura sobre los sub-sistemas, en los postulados planteados por David Easton, quién asegura que la sociedad se divide en diversos subsistemas (político, económico, ideológico, etc.), coordinados todos por el subsistema político. Con la fragmentación de la matriz estadocéntrica, el Estado pierde el monopolio para dar origen a las políticas públicas, dándole paso a nuevos actores que contribuirán a la privatización de la producción de las políticas públicas.

³⁵ “A policy subsystem is defined by its territorial boundary, a substantive topic, and by the hundreds of policy participants from all levels of governments, multiple interest groups, the media,

Los sub-sistemas de política pública están compuestos por una diversidad de actores gubernamentales, grupos interesados, actores privados e independientes, los cuales buscan influir en las decisiones políticas que se quieran tomar en determinado campo. Aquellos actores que compartan un sistema de creencias y que logren coordinar sus acciones, podrán reagruparse en una o varias coaliciones. “Cada coalición desarrolla un conjunto de estrategias, incluyendo la utilización de sus recursos políticos, con el objetivo de controlar la política pública. Las decisiones políticas (leyes, decretos, asignaciones presupuestales) producen entonces resultados (*outputs*) e impactos, que conllevan a una retroalimentación (*feedback*) en las estrategias y sistemas de creencias de cada coalición” (Sabatier, 2009).

Aunque la mayor parte del proceso de elaboración de una política se lleva a cabo al interior de los subsistemas, dos conjuntos de variables externas logran incidir de forma representativa:

- El primero está constituido por factores que permanecen relativamente estables en el tiempo, aunque su modificación puede afectar a los actores de determinado subsistema³⁶.
- El segundo puede generar cambios trascendentes en las condiciones socio-económicas, de opinión pública, y en los partidos políticos, etc. a lo largo de un período de diez o más años³⁷.

2) Su modelo del actor individual de las políticas públicas³⁸.

and research institutions. To influence policy, policy participants both specialize in a policy subsystem to effectively achieved their objectives and maintain their participation over long periods of time to ensure their objectives are achieved. (Sabatier and Jenkins Smith; 1993)

³⁶ Sabatier enlistará los *parámetros relativamente estables* de la siguiente manera: “...(1) basic attributes of the problem area, (2) basic distribution of natural resources, (3) fundamental socio-cultural values and social structure, (4) basic constitutional structure (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; 1999)... “The relatively stable parameters are stable over long periods of time, approximately 100 year of more. They are important because they structure the nature of problem, constrain the resources available to policy participants, establish the rules and procedures for changing policy and reaching collective decisions, and broadly frame the values that inform policymaking. Because of their resistance to change, the relatively stable parameters are usually not strategically targeted by policy participants” ((ed.), 2007)

³⁷ El modelo asegura que existe una tendencia fuerte a que las coaliciones sean estables a lo largo de períodos de diez o más años, salvo que estas cambien sustancialmente, con lo cual podría sucederse un reemplazo de un conjunto de creencias y coaliciones, por otras. Más recientemente, sin embargo, se ha puesto en discusión la posibilidad de que las coaliciones en conflicto puedan llegar a un acuerdo sobre los problemas esenciales de una política, utilizando mecanismos de resolución de conflictos.

³⁸ “The ACF presume that individuals are rationally motivated but are bounded by their imperfect cognitive ability to learn about, and comprehend, a complex world (Simon, 1985). Having cognitive constraints, individuals are limited by their capacity to acquire and learn new information. To simplify events and the world around them, AFC individuals filter perception through their believes system (Lord, Ross and Lepper 1979; Scholz and Pinney 1995). They tend to filter or ignore

Aunque el modelo no excluye la posibilidad de que los actores tengan un comportamiento altruista en los procesos de políticas, la experiencia demuestra que estos perciben el mundo a través de una serie de filtros que generan creencias pre-existentes difíciles de modificar.

Los actores provenientes de diversas coaliciones son llevados e inducidos a percibir la misma información de forma muy diferente, lo que conduce a la desconfianza mutua, lo cual, debe sumarse a la tendencia que tienen los actores de ver a sus opositores como menos dignos de confianza, más mal intencionados y más poderosos de lo que probablemente son. La llamada "inclinación diabólica", termina no sólo por afianzar el conflicto entre coaliciones, sino también por reafirmar sus posturas, hasta el punto en el que es relativamente difícil el cambio de creencias entre coaliciones (Sabatier, 2009: 54).

El (AFC) acuñó un modelo tripartito para identificar el sistema de creencias de los actores de una política pública. En el nivel más profundo y más amplio, se encuentran las creencias del núcleo central (*deep core beliefs*)³⁹. Su principal característica es que son extremadamente difíciles de modificar. En el siguiente nivel se encuentran las creencias del núcleo propio de una política particular (*policy core beliefs*)⁴⁰ Como estas creencias tienen que ver con percepciones fundamentales y decisiones generales de política pública, también es bastante difícil su modificación. Finalmente, el último nivel está compuesto por creencias secundarias (*secondary beliefs*)⁴¹, las cuales, al ser más restringidas que las creencias del núcleo propio de una política, serán excluidas de la multiplicidad de acuerdos entre los actores del sub-sistema. El cambio es, así, menos difícil (Sabatier, 2009).

Sabatier retoma la idea de una racionalidad sustentada en las creencias de los actores. Algunas ideas están tan arraigadas al paradigma social vigente, que no son discutidas por los actores y se dan por sentadas a la hora de abordar una política pública. Otro grupo de creencias, sin embargo, entran a ser parte del juego de poder entre los individuos y las coaliciones presentes en un subsistema político, ya que son percepciones que pueden ser alteradas en el 'conflicto de intereses' para la obtención de beneficios y la prevalencia de

information that challenges their beliefs and readily accept information that bolsters their beliefs. These perceptual filters tend to discount even high-quality technical information if it conflicts with their belief and accept technical information with high uncertainty if it supports their beliefs. (...)" (Handbook; 2007: 12).

³⁹ Dice Sabatier: "Estas comprenden hipótesis normativas y ontológicas muy generales que conciernen, por ejemplo, la prioridad relativa de la libertad individual sobre la igualdad social, o el rol propio del gobierno en relación con el mercado. (...) La escala tradicional izquierda/derecha se manifiesta, por ejemplo, en este nivel de núcleo central".

⁴⁰ Se trata de creencias del núcleo central, aplicadas a todo un subsistema de política pública. Comprende temas como la prioridad de los diferentes valores, la autoridad relativa de los gobiernos y los mercados, etc.

⁴¹ Las aplicaciones presupuestales al interior de un programa específico, por ejemplo.

unas ideas frente a otras. Lo cierto es que las creencias de los actores son difíciles de modificar; por tanto, las ideas predominantes se presentan de forma estable por periodos de tiempo prolongados, alejándose de los ámbitos de discusión y del juego de poder que pueda poner a prueba su estabilidad y la de la política pública.

1.7.3 El enfoque cognitivo de las políticas públicas

En este punto debe ser claro el nuevo abordaje epistemológico⁴² con el que se buscan entender las políticas públicas: el ejercicio de decisión racional, en el cual todas las variables pueden ser previstas y controladas por los actores, es evaluado, re-pensado y transgredido por aquellos enfoques en donde las 'ideas' o los 'sistemas de creencias', los valores y las representaciones del mundo son la clave para el estudio de las políticas públicas⁴³.

Para los análisis cognitivos las políticas públicas son mucho más que procesos de decisión racional en los cuales participan determinados actores. Estas se constituyen como el lugar en donde la sociedad determina el tipo de relación que establece con el mundo. Deben analizarse como un *espacio/proceso* a través del cual se elaboran las representaciones sociales que una sociedad se da, para entender y actuar sobre lo real tal y como ella lo percibe (Muller, 2006). Las políticas públicas son, en palabras de Ives Surel, productoras de mediación social en el seno de un sector determinado (Surel, 2009, pág. 188). Los enfoques cognitivos conceden un valor político a ciertos *elementos constitutivos de una política pública*; tales elementos *-ideas, valores, actitudes, creencias y representaciones-* emergen como los sustratos desde los cuales se puede obtener información para la formulación de la política pública.

El modelo considera indispensable dar cuenta de las '*reales*' características de los actores, de-construyendo el marco racional que los envuelve y admitiendo la imposibilidad de una realidad sinóptica.⁴⁴ Esto quiere decir que tanto actores como

⁴² Una epistemología constructivista al decir de Berguer y Luckman, 1975. En: Roth, 2007; 50.

⁴³ Uno de estos ejercicios de re-pensamiento ha sido denominado como la herramienta de las tres "I": (ideas, intereses, instituciones). Al aceptar que existen tres dimensiones de análisis de políticas públicas que se encuentran dispersas en la mayoría de los enfoques, 1) la elección racional en el positivismo y postpositivismo; 2) el impacto de las instituciones formales e informales en el proceso de política (neo-institucionalismo); y 3) el papel de las ideas; las tres "I" buscan articular estos enfoques de forma complementaria y no en competencia (Roth, 2007; 51). Y aunque estos elementos no inducen a una posición o proposiciones teóricas tan consolidadas como los enfoques racionalistas o constructivistas, -lo cual sugiere que nada sistemático se ha presentado en este campo de estudio- (Surel, 2009), las tres "I" deben entenderse como herramientas para cruzar varios enfoques y estudiar diversas hipótesis, que habitualmente serían vistas como incompatibles, sobre un mismo objeto.

⁴⁴ La comprensión omniabarcante y absoluta de la realidad, propia de los modelos clásicos/racionalistas, ha venido siendo desvirtuada - aunque persista insistentemente- con el paso del tiempo. Dentro de los mismos enfoques clásicos, por ejemplo, los trabajos de March y Simon han roto con la visión de racionalidad absoluta y han propuesto una *racionalidad limitada*, para de-construir el proceso tradicional de decisión, en el cual los actores ordenan su acción de manera jerárquica, tomando decisiones desde "arriba" que serán aplicadas mecánicamente en los

política pública, son imágenes codificadas que no manifiestan a simple vista sus ‘verdaderos’ atributos. De ahí que para analizar una política pública el primer ejercicio sea el de “de-construir” la imagen que los actores quieren dar de sí mismos, para lo cual, lo primero será decodificar/comprender las lógicas político-administrativas que actúan durante la elaboración de las políticas, para luego entender la compleja red de actores que participa en el proceso. Adicionalmente, este enfoque insiste en la importancia de las *redes de políticas públicas*, con la intención de acercarse al complejo entramado de la toma de decisiones por parte de los actores involucrados en la política pública, tanto en escenarios de conflicto, como de negociación o coalición. Por tanto, no sólo la toma de decisiones merece un análisis, también es importante establecer el papel de los actores en la interfaz entre las diferentes redes.

▪ La noción de referencial

Para acercarse a la comprensión de la realidad, el enfoque cognitivo ha desarrollado un concepto que le es propio: **el referencial**. Esta noción ha sido definida por fragmentos episódicos, lo cual hace difícil concretar sus cualidades. Se presentan aquí dos apreciaciones –que deben ser interpretadas como complementarias-, la primera de tipo conceptual y la segunda más ligada a la acción estatal.

1. El referencial de una política pública se constituye como un conjunto de imágenes que “[implican] construir una representación *de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (Muller, 2006).

Cada política pasa por la definición de *objetivos* (aumentar la capacidad de proyección de las fuerzas armadas, disminuir el gasto social, limitar la contaminación automotriz, etc.) que, a su turno, van a ser definidos a partir de una *representación del problema*, de sus *consecuencias* y de las *soluciones* posibles para resolverlo. La definición de una política pública descansa en una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir y que constituye el *referencial* de esta política (Muller, 2009: 383.384).

niveles inferiores. Como ejemplo de esto se encuentra también el enfoque *incrementalista* o ‘*paso a paso*’ propuesto por Lindblom, en el cual se rompe con la pretensión de alcance de un punto óptimo de las acciones de gobierno, dando paso a un modelo en el que se aplican en forma escalada –y concertada- ‘pequeños’ correctivos que se ejecutan en función de los medios disponibles. Finalmente, esta imagen de incertidumbre y complejidad entre los actores queda mucho más al descubierto con el ‘modelo de la caneca de basura’, (*Garbage can model*) propuesto por Cohen, March y Olson. En este modelo, el sistema de decisión de los actores se asemeja a una caneca de basura, toda vez que las actividades, los procedimientos, las reglas formales e informales, los problemas de política, etc. Se presentan sin orden aparente, siendo este asunto el verdadero reto en la construcción de las decisiones públicas.

2. El referencial es el resultado de un discurso inmanente a los saberes del Estado, aunque no debe agotarse en ellos. Es aquél contenido político, “(...) producto del recurrente uso de ciertos tipos de representaciones articuladas a los marcos del decir jurídico, sus mandatos y sus categorías; del decir socio técnico, sus principios y modelos; así como de los contenidos y las lógicas de la producción, selección, almacenamiento y recuperación de información, y de las prácticas de uso de esta en el seno de oficinas, comisiones, unidades administrativas y grupos de proyecto. En consecuencia, la toma de decisiones, la perspectiva de caracterización de los fenómenos, la enunciabilidad de los asuntos, son el resultado de una imbricación que constituye este campo perceptivo” (Lozano, 2008).

La noción de referencial está constituida por cuatro elementos diferenciados, pero interrelacionados, que han sido definidos así:

- *Los valores*: establecen el debate entre lo que está bien o está mal; entre lo deseable o lo que está por descartar.
- *Las normas*: establecen una diferencia entre lo real percibido y lo real deseado. Determina cuáles son los principios de acción dentro del referencial. “La conservación de la biodiversidad es prioridad”; “La participación de la población debe legitimar la política pública”.
- *Los algoritmos*: son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si...entonces...”. “Si el estado no presta atención a las áreas traslapadas, entonces el daño del ecosistema por parte de los colonos puede ser mayor”, por ejemplo.
- *Las imágenes*: se encargan de dar *significación* a lo que se hace en el momento, sin que haya necesidad de largas curvas discursivas. Son unos vectores implícitos de valores, normas y aún de algoritmos. En este sentido, constituyen un elemento central del referencial. “La licencia ambiental fue negada a la poderosa multinacional”, por ejemplo.

A su vez, si el referencial se complementa según las particulares circunstancias de la sociedad en una época determinada, deben establecerse tres tipos de referenciales (Muller; 2002: 104):

- *Referencial global*: está configurado por un conjunto de valores o creencias, así como por un grupo de normas que definen la representación que una sociedad se hace del mundo en un momento específico⁴⁵. Son ejemplos el *referencial de modernización* o el *referencial del mercado*.
- *Referencial sectorial*: constituye la representación que la sociedad tiene de determinado sector. El sector ambiental, por ejemplo. Las fronteras entre sectores

⁴⁵ El conjunto de los valores y de las normas del referencial global conforma un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada, algunas normas van a prevalecer sobre otras.

son objeto de conflicto permanente ya que esto determinará su inscripción en la arena política⁴⁶.

- *Referencial global-sectorial (operadores de transacción)*: Son aquellos agentes que tienen la capacidad de ubicarse entre los dos universos de sentido (global y sectorial), indispensables en todo proceso de política pública. Su función será la de realizar el vínculo con el referencial global, que es, por así decirlo, el acto fundador de una política pública.

Como lo plantea Bruno Jobert: “los referenciales son “instituciones del sentido” que no solamente configuran un “cuadro de organización del mundo” manteniéndolo como “verdadero”, sino que también organizan y estabilizan las transacciones entre los empresarios de una política pública [stakeholders]. Jobert destaca que, a través de la definición de ciertos esquemas causales que estabilizan la realidad social, cualquier referencial tiene que ser legitimado apelando a los valores característicos de la cultura política. En este caso, se logra establecer una hermenéutica específica, causal y normativa, que confiere un sentido especial a la problemática social desde una referencia global. El referencial está constituido por un conjunto de normas que recomiendan unas acciones dentro de un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos. Este proceso cognitivo busca comprender la realidad limitando su complejidad, es decir, aislando las circunstancias que obstruyen la comprensión de los acontecimientos tal y como son. Es por esto que su elaboración corresponde a un doble mecanismo: una operación de decodificación⁴⁷ de lo real con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de recodificación de lo real, para definir un programa de acción política (Muller, 2006).

⁴⁶ “Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial de un sector es una construcción social cuya coherencia nunca es perfecta. En el seno de una sociedad siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y de la extensión de los límites sectoriales, siendo una de estas generalmente la dominante, *a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global*. Entonces, esta representación es la que se impone como imagen de referencia para la *política pública* correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial.” (Muller, 2006:104)

⁴⁷ Aquellos procesos que pueden estar sujetos a una decodificación y a ser la base de un ejercicio de construcción de un referencial de política pública, pueden ser rastreados en otros tipos de saber: “muchos de ellos contenidos en cuerpos normativo jurídicos; normas y hacer sociotécnico; saberes disciplinares y de ciencia; saberes práctico morales; hacer profesional de cuadros administrativos y tecnoestructuras; de otra parte se encuentran rutinas, en casos altamente formalizadas, y en otros incorporadas a patrones comportamentales de culturas político administrativas de las burocracias y de los administrados”. (Lozano, 2008)

1.8 Herramientas de los enfoques cognitivos para determinar el *referencial* ambiental/territorial para los pueblos indígenas y el Estado colombiano.

En la lógica de los enfoques cognitivos, las nociones de territorio y ambiente son examinadas bajo la categoría de referencial. Sin embargo, este documento no busca construir ninguna de las dos nociones, ni mucho menos encontrar el punto donde se originan en el escenario político, social, étnico, académico o institucional. De lo que se trata es de *determinar*, dentro de la realidad tanto de los pueblos indígenas como del estado colombiano, cuál es la idea que estos tienen sobre lo ambiental desde lo territorial, con la ayuda de las herramientas proporcionadas por el enfoque cognitivo de políticas públicas.

En este punto se quiere dar respuesta al interrogante: ¿Qué elementos de análisis deben ser considerados para identificar el referencial ambiental desde lo territorial? Al respecto ya se han enunciado importantes herramientas:

a) *La noción de paradigma (paradigma de políticas públicas)*: Un paradigma se constituye (entre) la unión de una idea científica y su aprobación por consenso. Pero en el ámbito de las políticas públicas, un paradigma llega a su punto de transformación como consecuencia de un cuestionamiento acumulado de políticas existentes. Su capacidad como instrumento adaptativo le permite evolucionar mediante transformaciones periféricas, sin la necesidad de cuestionar los elementos estructurales de la política pública.

Por sus características propias, la noción de paradigma (paradigma de políticas públicas), puede adaptarse mejor al discurso de acción gubernamental, que al discurso propuesto por los pueblos indígenas. El pensamiento indígena se desarrolla de tal manera, que no necesariamente se establece una interrelación entre los dos elementos claves que constituyen un paradigma -las ideas y lo científico- característica fundamental del pensamiento occidental. Sin embargo, el discurso indígena, en múltiples dimensiones analíticas -pero sobre todo en su discurso político-, se ha visto llevado a configurar sus propios paradigmas, a fin de interlocutar con el Estado bajo los mismos parámetros.

Aun así, la cosmovisión indígena y su mítica fundacional se estructuran sobre bases disímiles a las de la racionalidad occidental, y por tanto, la construcción de los referenciales de territorio y ambiente en los pueblos indígenas, más que atravesar por elaboraciones de carácter paradigmático (aunque lo hacen y lo deben hacer), transita a través de nociones *meta-paradigmáticas*, en donde ambiente y territorio son *ideas no* científicas, que constituyen un universo de sentido abundante en contenidos, y que en la discusión sobre políticas públicas podrán adaptarse o serán inamovibles, según la cosmovisión indígena y sus intereses políticos en juego.

b) *Modelo tripartito de creencias de los actores*: El enfoque de análisis de coaliciones de causa (AFC), establece un sistema para identificar las creencias de los actores dentro de un proceso de política pública. Tal y como se ha mencionado, el modelo cuenta con tres niveles: a) las creencias del núcleo central (*deep core beliefs*), extremadamente difíciles

de modificar; b) las creencias del núcleo de una política particular (*policy core beliefs*), las cuales, al estar relacionadas con percepciones fundamentales de la política pública, también son difíciles de alterar; y c) las creencias secundarias (*secondary beliefs*), en donde se agrupan aquellos aspectos que se excluyen de los acuerdos entre los actores, por lo que su modificación es un poco más factible.

El modelo tripartito de creencias de los actores y en general el enfoque (ACF), trasladan la discusión de los temas de una política pública al ámbito de las relaciones de poder. Es aquí en donde se debe identificar la construcción del referencial ambiental desde lo territorial, por parte de los actores involucrados en la política pública. Así, se busca establecer cuáles características discursivas de cada uno de los actores se ajustan a un determinado núcleo de creencias, con el fin de determinar qué hará parte de la negociación de la política pública y cuáles elementos no serán incluidos dentro de la misma.

c) *La noción de Referencial*: En sí mismo, el referencial constituye el elemento más importante para comprender lo ambiental desde lo territorial, en la formulación de una política pública para la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Este concepto, permite construir una representación de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, decodificando las ideas que los actores asumen como propias y constitutivas de la realidad, para posteriormente recodificarlas a fin de comprender los elementos claves en la elaboración del referencial.

De esta manera, lo que se busca en primer lugar es ‘rastrear’ el referencial ambiental/territorial dentro del discurso indígena y del institucional, utilizando las herramientas anteriormente propuestas. Sobre esta base, se quiere establecer con precisión el *conjunto de ideas* con que los actores alimentan el referencial ambiental/territorial, lo que representa, el elemento más importante para la formulación de los lineamientos de política pública. Para lograr este objetivo, habrá que identificar aquello que los actores consideran como situaciones problemáticas y constitutivas de sus necesidades.

2 La construcción de la territorialidad de los pueblos indígenas en Colombia

“Los **Werjayá** dicen que para entender el problema del territorio se debe analizar desde antes de la llegada de la colonización “porque los U’wa ya vivíamos en esta tierra y de ahí nuestro derechos a los recursos naturales, tanto del suelo como del subsuelo. La historia es de antes de la llegada de los españoles. Las autoridades tradicionales explican que antes de la colonización se creó el mundo y los U’wa somos parte de esta tierra. **SIRA** ha hecho el mundo y hay cuatro peñas por debajo de la tierra que son la que la sostienen. Si se explotan los recursos naturales vienen los terremotos, volcanes y avalanchas y los U’wa desaparecemos. **Aquí es el corazón del mundo y nosotros debemos ayudar a sostener el universo.**

(Pensamiento del pueblo U’wa)⁴⁸

En el capítulo anterior fue expuesto el marco teórico que permite abordar la discusión sobre las políticas públicas y elegir el enfoque cognitivo como el más indicado para analizar la territorialidad de los pueblos indígenas de Colombia. Se opta por dicho enfoque, pues el territorio debe ser asimilado como una *idea* que constituye, en esencia, el valor más importante con el que cuentan estas comunidades para garantizar el desarrollo de toda su cosmovisión y, por supuesto, su propia subsistencia. Asimismo, la pertinencia del análisis de la territorialidad indígena, está totalmente ligada a la comprensión del ambiente, ya que este último concepto no puede ser construido, pensado y mucho menos recreado, si se desconoce el componente cultural más importante para los indígenas: no es posible analizar la visión ambiental de estas comunidades sin entender, en primer lugar, al territorio.

⁴⁸ Tomado de: “Los U’wa: reconstrucción territorial y cultural de un pueblo indígena. Gregorio Mesa Cuadros. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá D.C. Noviembre de 1993. Tesis de grado para optar por el título de abogado”.

Sobre esta base, el presente capítulo se ha dividido en cuatro bloques de análisis. En el primero se busca reconstruir el proceso de formación de la territorialidad indígena en diferentes momentos históricos: el período prehispánico, La Colonia, La República, los años cincuenta del siglo XX y los acontecimientos más importantes en torno a la Constitución Política de 1991. En el segundo se analiza el marco legal y normativo con mayor relevancia frente al tema de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En el tercero se exponen los documentos más importantes de política pública, que en materia territorial han sido formulados por el gobierno y por las organizaciones indígenas. En el cuarto y último bloque, se sintetizan los elementos más destacados para la consolidación del referencial territorial de los pueblos indígenas, con el fin de avanzar en la comprensión del tema ambiental, aspecto que será desarrollado con mayor detalle en el último capítulo del documento.

2.1 La configuración histórica de la territorialidad indígena⁴⁹

2.1.1 La territorialidad en el período prehispánico

Aunque la antigüedad del poblamiento de América aún es objeto de debate, las evidencias arqueológicas muestran que hace aproximadamente 30.000 mil años se iniciaron los procesos migratorios hacia estos territorios, promovidos por las glaciaciones que permitieron la entrada de pueblos tribales tanto por el norte como por el sur del continente. “En el territorio de lo que hoy es Colombia, estos primeros habitantes desarrollaron, hacia los 14.000-12.000 AP⁵⁰, sistemas de vida móvil basados en la caza y

⁴⁹ Este capítulo no pretende involucrarse a profundidad en el complejo debate del concepto de territorio para los pueblos indígenas. Su intención apunta a un análisis en perspectiva histórica y contextual; a presentar el recorrido político de la territorialidad indígena en Colombia. No obstante es importante tener en cuenta la incorporación legislativa de “un concepto amplio de tierra y territorios indígenas, incluyendo dentro de esta última categoría, no solamente los espacios ocupados físicamente, sino también aquellos que son utilizados para sus actividades culturales o de subsistencia, tales como las vías de acceso”, por considerar que “esta visión es acorde con la realidad cultural de los pueblos indígenas y su relación espacial con la tierra y el territorio, así como los recursos naturales y el medio ambiente general”. “La ocupación de un territorio por parte de un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus casas de habitación”; “por el contrario el territorio incluye un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a la tradición cultural”. “En esta misma medida, la relación entre los pueblos indígenas y sus territorios no se limita a las aldeas o asentamientos específicos; el uso y ocupación territorial por los pueblos indígenas y tribales “va más allá del establecimiento de aldeas específicas e incluye tierras que se utilizan para la agricultura, la caza, la pesca, la recolección, el transporte, la cultura y otros fines”; “los derechos de los pueblos indígenas y tribales abarcan el territorio como un todo””. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, pág 14).

⁵⁰(AP): Antes de la era Presente.

la recolección, sistemas que miles de años después, ante la extinción de la megafauna, se transformarían en la explotación de medios ambientes costeros, la adopción de la agricultura y la residencia sedentaria” (Langaebach, 1992, pág. 26).

El investigador Gerardo Reichel-Dolmatoff (1989, pág. 49) ha señalado que a finales del último milenio AC, los pobladores americanos construyeron algunos elementos en cerámica orientados hacia la agricultura de la yuca y el maíz, se caracterizaron por nuevas tendencias de poblamiento en las laderas de las cordilleras e incluyeron profundas transformaciones en sus sistemas económico, político y social. Dos de las civilizaciones indígenas que más se destacaron por su desarrollo agrícola y formas de poblamiento territorial fueron los Tairona y los Muisca; de igual forma ambos grupos indígenas se caracterizaron por formación de confederaciones tribales con una compleja organización social y una mayor división del trabajo.

Por su parte, en otras regiones de lo que hoy es Colombia, como en la Orinoquía, la Amazonía y el Pacífico, pudieron encontrarse comunidades de cazadores, pescadores y horticultores, quienes contaban con patrones de subsistencia diferentes a los de las tierras altas (Sánchez, 2004, pág. 35).

El desarrollo histórico de la territorialidad de los pueblos indígenas (originarios), tiene la fortuna de haberse construido sobre las bases de su propio proceso evolutivo. Aunque nunca podrá dilucidarse con precisión cuál habría sido la ruta que seguiría este proceso, el cual fue interrumpido y alterado por la llegada de los españoles, lo cierto es que, además de los desarrollos técnicos y tecnológicos alcanzados -herramientas en piedra, hueso y cerámica; tejidos y orfebrería; arquitectura, astronomía, etc.-, los pueblos indígenas de América lograron configurar un escenario complejo en el ámbito territorial, el cual incluyó desarrollo agrícola y comercial, formas de dominación y control social, y en general, una notoria red de relaciones de poder que se consolidó mediante el ordenamiento político y ambiental del territorio.

El choque entre civilizaciones, que viene de la mano con la instauración del régimen colonial, trae como resultado una concepción *híbrida* del territorio, en donde se entrecruzan el modelo territorial de los pueblos indígenas y la propuesta de dominación exportada por el imperio español. A partir de este momento histórico, la concepción del territorio dejará de estar ligada solamente a la visión de naturaleza y cosmogonía indígenas, dando paso a un mundo sincrético – el período colonial- que, bajo la doctrina de la destrucción, logró trastornar gran parte del sistema ancestral de creencias de los pueblos indígenas en torno a su territorialidad.

2.1.2 La territorialidad en el período Colonial (S. XVI-XVIII).

Con la llegada de los europeos al continente americano en el año de 1492, la vida de los pueblos indígenas se vio modificada drásticamente. La asignación de extensos territorios a los conquistadores como recompensa por su invasión, determinó el inicio de la explotación de los pueblos indígenas: el pago de tributos y los trabajos forzados. Mediante la creación de instituciones coloniales tales como *el repartimiento*, *la encomienda*, *la mita* y *el resguardo* (Tirado, 1976), los españoles aseguraron la sujeción

indígena y la consolidación de un sistema de explotación colonial, que llevaría a muchos grupos étnicos a experimentar la extinción⁵¹.

Todo el sistema de gobierno colonial logró fundamentarse en la explotación económica del territorio, ya que la actividad tributaria que se generó en torno a la administración de la tierra, representaba una importante fuente de ingresos para satisfacer las necesidades del imperio. El modelo colonial/imperial garantizó de esta forma su reproducción, sustentándose en la explotación de la mano de obra indígena y en la desposesión de su territorialidad. De hecho, es bueno anotar, “ (...) que la juridicidad de los títulos de propiedad sobre la tierra, emanados del Monarca español, se basaban en la desposesión hecha a millones de indígenas y que el pretendido paternalismo del Monarca y su liberalidad con las tierras de resguardo para con los indígenas, tenía como antecedente forzoso su desposesión” (Tirado, 1976, pág. 51).

En medio de la ambigüedad de estos gestos paternalistas y de la realidad del despojo territorial, se logró configurar la imagen del *resguardo*. Este se constituyó como una porción de terreno adjudicada de forma colectiva a un grupo de indígenas, quienes obtenían un usufructo que era de tipo individual o familiar, y en otros casos de tipo comunitario. Los territorios resguardados se originan en la necesidad del imperio español de mantener el pago de los tributos por parte de estas comunidades, pero también en la urgencia de contener el inminente exterminio por el que atravesaba la población indígena, a causa de la explotación laboral, cultural y psíquica a la que fue sometida. No obstante y como ya se dijo, la conformación de los resguardos no obedeció a una directriz de ‘carácter humanitario’, sino a la necesidad perentoria de garantizar el funcionamiento del sistema económico colonizador.

“No sobra insistir en que las concesiones hechas por el Monarca a los indígenas por medio de resguardos no eran más que la adjudicación limitada de tierras que les pertenecían. Pero aún estas concesiones tenían sus restricciones, puesto que no se trataba de una verdadera propiedad sobre la tierra sino de una sesión limitada, pues los resguardos nunca dejaron de ser una regalía de la Corona, lo que impedía su enajenación y hacía posible toda clase de reajustes en cuanto a límites o ubicación, cuando las autoridades españolas lo querían” (Tirado, 1976, pág. 54) (Subrayado propio).

Los resguardos, consolidados especialmente entre 1532 y 1561, vieron su origen en virtud de lo dispuesto en la Ley proferida el 4 de abril de 1532 por el Rey Felipe II, quien ordenó lo siguiente:

⁵¹ Dice Roldan (1997, pag. 36) que “[e]l desarraigo, las epidemias, los trabajos excesivos y la desarticulación de las sociedades indígenas fueron algunos de los causantes de la catástrofe demográfica que caracterizó, los siglos XVI y XVII en la Nueva Granada.... frente a esta crisis poblacional, La Corona declaró a los indígenas como *vasallos libres* permitiendo la esclavización solo mediante la declaración de la *guerra justa*, un recurso legal que lejos de proteger a los indígenas, garantizó su sujeción a La Corona y al Cristianismo”.

“Habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos entre los que fueren a poblar, los Virreyes y Gobernadores, que no tuvieren facultad, hagan el repartimiento con parecer de los cabildos de las ciudades o villas teniendo consideración a que los regidores sean preferidos, sino tuvieren tierras y solares equivalentes; y a los indios se les dexen sus tierras heredadas y pastos, de forma que no les falte lo necesario y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casas y familias (...)” (Sánchez, 2004, pág. 107).

Sin embargo, los territorios que fueron entregados a los indígenas para garantizar su sustento, pronto incentivaron la codicia “(...) no sólo de los terratenientes, sino también de una serie de españoles pobres, de sus descendientes sin tierra y de los mestizos que no la poseían, pues mientras los indígenas tenían que salir del resguardo para trabajar con el objeto de adquirir dinero para pagar tributos⁵², muchos colonos blancos invadían sus tierras” (Tirado, 1976, pág. 56) (Borda, 1957, pág. 57).

De igual forma, los latifundistas veían en la imagen del resguardo una limitación para su expansión territorial y por tanto eran partidarios de su supresión. Esta les permitiría acceder no sólo a los territorios sino también a la mano de obra indígena, que ya no se dedicaría a cultivar las tierras del resguardo sino que pasaría a conformar la base del trabajo asalariado dentro de las haciendas.

“Todo conspiraba con el mínimo derecho de los indígenas a tener sus tierras. Los latifundistas voraces por las tierras de resguardo y por la mano de obra barata, los mestizos y colonos pobres con ansia de tierra para cultivar e imposibilitados para obtenerla por el acaparamiento del latifundio laico y clerical, y un Estado con criterio fiscalista pronto a obtener las mayores entradas por cualquier medio” (Tirado, 1976, págs. 55-56).

La suma de estos elementos garantizó el desarraigo y la desposesión territorial de los pueblos indígenas. Además, en tanto que el Estado no transfirió el dominio de las tierras de resguardos a los indígenas, estos territorios continuaron siendo parte del mercado de tierras durante toda la época colonial. “Unas veces se redujeron los resguardos a menor

⁵²En un texto de Orlando Fals Borda titulado *El Hombre y la Tierra en Boyacá*. (Bogotá. Ediciones Documentos Colombianos. 1957. P.72), se caracteriza a estos usurpadores de tierra de la siguiente manera: una“(...) nueva y numerosa clase de finqueros de menor cuantía, identificados por el Virrey Guirior como miembros de una ‘clase media’ (...) había crecido rápidamente, no sólo por la mezcla racial sino por la llegada de nuevos colonos españoles de inclinación agrícola. Este grupo de gente, hambrienta de tierra, se encontró constreñido por los propietarios de aquél entonces, es decir, por los herederos de los señores que habían recibido mercedes, cien o doscientos años antes, por la iglesia latifundista o por los mismos indios. Los mestizos y los recién llegados chapetones solo podían vivir en propiedades españolas como arrendatarios y les estaba vedado residir en los resguardos por no ser indios puros. Pero como muchas veces sucede se le halló escape a la ley, y (...) muchos individuos que no eran indios entraron a vivir en los pueblos indígenas y a arrendar la tierra de los resguardos. Obsérvese, no obstante, que la carga de los tributos compelió a los indios en muchos casos a recurrir a estos arriendos para poder pagarlos” (Subrayado propio).

extensión y la sobra se dio en venta, y otras, la más común de las veces, se optó por reunir en un sólo sitio, alejado de los poblados y sin vías de comunicación, a los habitantes de varios resguardos para dar en venta las tierras desocupadas y que los indígenas habían ocupado por siglos” (Tirado, 1976, pág. 56).

Con el apogeo del período Colonial,⁵³ se visibiliza una profunda crisis que afecta a los pueblos indígenas, en al menos dos sentidos. En primer lugar, su territorialidad fue transformada por completo, pasando de ser los únicos dueños de un territorio ancestral, a ser absorbidos por la lógica de escisión y control instaurada bajo la figura del resguardo. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la noción de comunidad inherente a los pueblos indígenas se vio altamente fragmentada, en tanto que el resguardo no pudo garantizar su pervivencia como sujeto colectivo, sino que fue convertido en sitio de gestación y reproducción de sujetos individuales, en calidad de mano de obra. Juan Freide (2010), en su análisis de la situación de los indígenas en el Macizo Colombiano, concluye lo siguiente:

“En el ocaso de la Colonia encontramos a los resguardos indígenas del Macizo Colombiano grandemente debilitados por su centenaria lucha con variable éxito contra el colonizador blanco, español o criollo. Muchos indios, tanto anaconas como pertenecientes a reducciones, abandonan el resguardo o su pueblo y deambulan por la región, viviendo como jornaleros, explotados miserablemente (...). No tienen para su refugio ninguna propiedad, tierra o casa. Es un verdadero proletariado rural. Las autoridades coloniales tratan, en vano, de impedir la vagancia con ordenanzas y leyes. El resguardo mismo empieza a desmoronarse: flaquea el tradicional apego a la comunidad. Obligadas por las precarias condiciones económicas, falta de tierra y tributos excesivos varias familias indígenas se desprenden del tronco principal de la comunidad, tratando de fundar propios e individuales modos de subsistencia” (Freide 2010, Pag. 119-120) (Subrayado propio).

En conclusión, el período colonial constituyó para los pueblos indígenas su incorporación a una sociedad estratificada, su desarraigo del vínculo ancestral con el territorio y su reincorporación en calidad de sujetos tributarios a nuevas dinámicas de poder y control social (Arteta, 1995, pág. 57). De esta forma su territorialidad fue construida según el discurso colonial (Castro-Gómez, 2005), que encontró en la imagen del resguardo uno de los elementos de control simbólico más importantes frente a los pueblos indígenas, quienes a su vez hallaron en los resguardos una nueva alternativa de subsistencia vital, social y cultural, así como la nueva estructura de vínculo con el territorio y por tanto, su nueva territorialidad.

⁵³ Hablaba el Virrey Guirior hacia finales del siglo XVIII, dando cuenta de la difícil situación económica de la Colonia (Peña, 1994) de “[u]n reino en donde no hay comercio activo, no tiene ejercicio de navegación y sus habitantes son pobres, tampoco puede producir para enriquecer el erario ni para sostener las muchas cargas a las que es preciso acudir para su conservación y felicidad.” Tomado de: (Freide, 2010, pág. 113).

2.1.3 La territorialidad en el período Republicano (Siglo XIX)

El proceso de emancipación que acompañó el surgimiento de la República, permitió que las ideas de carácter liberal configurasen las dinámicas territoriales durante este período (Duque, 1979). Bajo la presión de comerciantes y grandes terratenientes, la nueva oligarquía criolla continuó con lo que se había iniciado en el siglo XVIII, esto es, “(...) liquidar el régimen comunal de los resguardos de indígenas, dividir las tierras y crear una población propietaria”⁵⁴ (Tirado, 1976, pág. 112). En este sentido se desarrolló la legislación republicana (Friede, 2010), y el indio fue declarado libre e igual ante los blancos mediante la ley 11 de octubre de 1821.⁵⁵

Hacia el año de 1850 los resguardos indígenas sufrieron uno de los más importantes reveses durante todo el período republicano. El discurso de la clase dominante aducía que todos los ciudadanos –incluyendo a la población indígena– debían ser iguales ante la ley y contar con las mismas posibilidades de acceso al derecho de la propiedad privada. Por tanto, la acción más lógica era la de repartir los territorios del resguardo entre los miembros de la parcialidad indígena, para que estos dispusieran libremente de los terrenos que se les adjudicaran. Esto hicieron los indígenas, convencidos de que por esta vía estaban accediendo a los ‘beneficios’ de la libertad, cuando lo que realmente estaba aconteciendo era que los terratenientes y comerciantes veían en el régimen comunal de los resguardos un obstáculo para el libre comercio de la tierra y la liberalización de la mano de obra indígena. Así lo describe Estanislao Zuleta (1969, pág. 46):

“(…) a partir de la independencia [del dominio español] se desarrolló el sector de la burguesía comerciante que estaba interesado en quebrar instituciones que como los resguardos no eran compatibles con sus intereses. Así, por

⁵⁴ Dice Álvaro Tirado en el mismo texto citado: “Solo dos meses después de los acontecimientos del 20 de julio [de 1810] la Junta de Gobierno de Santa Fe, decretó el repartimiento de las tierras de resguardo entre los indígenas, en proporción a sus familias (Decreto de 24 de septiembre de 1810). Los acontecimientos de la guerra y la reconquista de Morillo no permitieron el cumplimiento de la disposición. En el Congreso de Cúcuta (1821) por disposición legislativa se ordenó de nuevo la repartición de los resguardos. Once años después, en 1832, se volvió a ordenar el repartimiento pero se estableció que “ningún indígena podía vender la porción de tierra que se le haya adjudicado antes del término de diez años sino en el sólo caso de que haya de variar de domicilio”. Posteriormente en 1843 se extendió la prohibición de enajenar las tierras de los resguardos a 20 años, hasta que vino el golpe definitivo con la Ley 22 de junio de 1850, por la cual se autorizó a las Cámaras de Provincia, para disponer lo relacionado con la libre enajenación de los resguardos (...) “obstáculos de índole diversa se presentaron para el cumplimiento de tales leyes””.

⁵⁵ La ley 11 de octubre de 1821 estableció en su artículo primero: “Ellos quedan en todo iguales a los demás ciudadanos y se regirán por las mismas leyes”. En el artículo tercero de la misma ley, se insiste en la necesidad de eliminar por completo los resguardos indígenas: “(...) los resguardos de tierras asignadas a los indígenas por las leyes españolas que hasta ahora han poseído en común o en proporciones distribuidas a sus familias para su cultivo (...) se les repartirán en pleno dominio y propiedad (...)” (Sánchez, 2004).

ejemplo, al liquidarse los resguardos se comercializó la tierra, se vinculó la población indígena a la economía monetaria, hubo provisión de mano de obra “libre” no sólo para las haciendas del altiplano sino también para las nuevas tierras que se estaban cultivando con tabaco, destinado a la exportación, en la región del Tolima. Con la quiebra de los resguardos, el latifundio prosperó al ampliarse territorialmente a costa de los lotes adjudicados a los indígenas pero, sobre todo, contó con mano de obra barata asalariada y con agregados, aparceros, arrendatarios, etc.”

De este modo, afirma Juan Friede (2010, pág. 182) que “el problema indio en la República se convierte en el problema de la supervivencia o desaparición del resguardo”. El desconocimiento de las formas sociales y políticas indígenas por parte de la burguesía emergente republicana, esto es, el desconocimiento mismo del valor que tenía el resguardo para los pueblos indígenas, llevó al debilitamiento de esta estructura territorial comunitaria, la cual fue reducida sistemáticamente bajo el amparo de numerosas leyes y en nombre de la libertad individual.

En el año de 1890, por ejemplo, la expedición de la ley 89 enunciaba como propósito, “*la manera cómo deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada*” (Vargas, 1994); y aunque en la práctica esta ley hizo algunos reconocimientos legales a los indígenas⁵⁶, lo cierto es que desde mediados del siglo se podía observar un marcado deterioro en su situación territorial, por cuenta del sobrelaboreo, el crecimiento de la población y la pérdida de las formas colectivas tradicionales de trabajo (Sánchez, 2004). En el mismo sentido y en relación con esta ley, dice Muyuy (1998, pág. 37) que:

“[e]l reconocimiento de la tierra y del cabildo indígena por parte del Estado, se hizo a condición de definir a los indios como ‘incapaces’. Por tal razón, el territorio indígena aparecía apenas como un territorio de Misiones, dominado por el Gobierno y por las Autoridades Eclesiásticas. No se reconocía cultura

⁵⁶ Muchos de los indígenas de los Andes Colombianos reconocieron en la ley 89 de 1890 una ‘tabla de salvación’ frente a la presión latifundista: “(...) la ley además de constituirse en un fuero especial, es decir, campo especial del derecho sólo aplicable a los indígenas, reconocía, de un lado, el régimen comunal de los resguardos territoriales indígenas, y de otro, el gobierno propio a través de los llamados “pequeños cabildos” y territorios comunales y de gobierno propio, era lo que desde la Colonia venían reclamando los indígenas (...)” (Sánchez, 2004). Establecía la ley 89, entre otras disposiciones: Artículo 1. La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas. Artículo 2. Las comunidades indígenas ya reducidas a la vida civil tampoco se regirán por las leyes generales de la República en asuntos de resguardos (...) Artículo 3. En todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas habrá un pequeño cabildo nombrado por estos conforme a sus costumbres (...) Artículo 4. En todo lo relativo al gobierno económico de las parcialidades tienen los pequeños cabildos todas las facultades que les hayan transmitido sus usos y estatutos particulares, con tal que no se opongan a lo que previenen las leyes, ni violen las garantías de que disfrutaban los miembros de la parcialidad en calidad de ciudadanos.

indígena ninguna y, si se dejaba lugar para las costumbres, era a costa de la cristianización. Los indígenas del resguardo eran vistos como parcialidad y no como grupo étnico, ni mucho menos como pueblo”.

En el año de 1905, es expedida la Ley 55 (29 de abril) que reafirmaba “(...) la declaración judicial y legalmente hechas, de estar vacantes globos de terreno conocidos como Resguardos Indígenas, así como también las ventas de ellas efectuadas en subastas públicas (...)”. Esta ley manifiesta la intensión expresa del gobierno por liberalizar las tierras de los resguardos, e incluirlas con celeridad dentro del mercado de tierras emergente en el sistema económico del país. Sin embargo, debido al retardo en el desarrollo económico de la República, fue posible mantener viva la figura del resguardo indígena; no obstante, el peligro de su desaparición se acentuaba cada día más a medida que progresaba la industrialización del país y, con ella, la colonización blanca de regiones apartadas.

La negación del problema indígena, que en el siglo XIX mereció mucha atención por parte de la legislación republicana, es uno de los esfuerzos que se hace, actualmente, para acelerar la extinción del resguardo. Con ello se pretende someter el carácter especial que tiene la propiedad comunal del resguardo a principios que se aplican a una comunidad cualquiera. “Se quiere igualar un resguardo indígena, resultado orgánico de una centenaria evolución, poseedor de tradiciones y costumbres arraigadas y lazos raciales muy estrechos, una unidad, en fin, y no una aglomeración de individuos, a una comunidad accidental, resultado de convenios comerciales o de intereses particulares de dos o más individuos” (Friede, 2010, pág. 182).

Con la llegada del siglo XX, reivindicaciones indígenas como las del movimiento fundado por Manuel Quintín Lame en el departamento del Cauca, marcarán el inicio de un ejercicio político que sentará las bases de un movimiento indígena. Ante el fortalecimiento del movimiento liquidacionista de los resguardos (Roldán, 1997), Lame promoverá un levantamiento indígena contra el latifundio y el terraje entre 1914 y 1916, y aunque las ideas Lamistas tuvieron una importante aceptación dentro del movimiento indígena del sur del país, las nuevas corrientes de corte agrarista y comunista limitaron su desarrollo y el movimiento decayó progresivamente hasta la muerte de Lame en Ortega, departamento del Tolima, en el año de 1967 (Ángel, 2007). Los siete puntos del movimiento indígena impulsado por Manuel Quintín Lame, fueron los siguientes:

- La recuperación de la tierra de los resguardos.
- La ampliación de la tierra de los resguardos.
- El fortalecimiento de los cabildos.
- El no pago del terraje⁵⁷.
- Dar a conocer las leyes sobre los indígenas y exigir su justa aplicación.
- Defender la historia, la lengua y las costumbres indígenas.

⁵⁷ Mediante la terrazguería, práctica común en el Cauca, el indígena adquiría la obligación de pagar con días de trabajo no remunerado, el derecho a sembrar una parcela en tierras que se consideraban propiedad de una hacienda (Ángel, 2007).

- Formar profesores indígenas.

La presión que el movimiento Lamista ejerció sobre el modelo de despojo territorial y de grandes latifundios predominantes en el sur del país, sentó las bases iniciales de un proceso de reforma agraria, el cual tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XX, período de algunas de las más importantes reivindicaciones para los pueblos indígenas, la mayoría de las cuales fueron sustentadas en la defensa y el reconocimiento de los resguardos indígenas.

No deja de ser paradójico, sin embargo, que el indígena termine reivindicando lo que fue un mecanismo de dominación colonial, como uno de los principales aspectos de consolidación política de su territorialidad. Pero, es claro que sin el resguardo no habría comunidad y sin esta no habría resguardo. Esta *institución* es la consumación de un mal necesario, ya que sin ella habría sido impensable la subsistencia indígena durante La Colonia y La República, y tal vez no se habría podido consolidar un movimiento social indígena que lograra reivindicarla, ya no como un mecanismo de dominación impuesto, sino como un instrumento, apropiado culturalmente por estos pueblos, para la lucha política.

2.1.4 La territorialidad a partir de los años cincuenta⁵⁸.

El período que comprende la segunda mitad del siglo XX, anuncia elementos de gran importancia para los pueblos indígenas. El principal antecedente, de orden internacional, es el primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado entre el 14 y el 24 de abril de 1940, en la ciudad de Pátzcuaro, México (Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1940). El congreso sentó las bases para el estudio académico de la realidad continental de los pueblos indígenas, en diversos ámbitos que permitieran el mejoramiento de su calidad de vida (Masferrer, 1980, pág. 1). Además, propició en Colombia la creación del Instituto Etnológico Nacional en el año de 1941, y la llegada al país de importantes investigadores de la historia y vida de los pueblos indígenas (Giraldo, 1999, págs. 1-14).

En el año de 1957, es adoptado en Ginebra durante la cuadragésima conferencia general de la OIT, el convenio 107⁵⁹ de esta organización, constituyéndose en el único instrumento de carácter internacional con el que contaban hasta ese momento los pueblos indígenas, para la reivindicación de sus derechos. En la *Parte II. Tierras* (Arts. 11

⁵⁸ En este apartado se hace énfasis en los hechos más representativos en materia territorial para los pueblos indígenas, dado que apuntan a alimentar la propuesta conceptual planteada en este documento. Para acercarse a un desarrollo mucho más riguroso, aunque sintético, de este importante período de la historia, en donde se encontrarán, sin duda alguna, otros aspectos que tendrán influencia en el tema indígena, puede verse: (Sánchez, 2004, pág. 49).

⁵⁹ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes*. Fecha de entrada en vigor: 02/06/1959.

a 14) se hace un llamado al reconocimiento de la propiedad territorial, individual o colectiva, de los pueblos indígenas; a la armonía entre el derecho consuetudinario y la legislación nacional; y a la inclusión de estos pueblos en igualdad de condiciones, dentro de los programas agrarios nacionales, entre otros temas.

Más adelante, la Ley 135 de diciembre 13 de 1961, “*sobre reforma social agraria*”, incluyó dos asuntos importantes para los pueblos indígenas. En el artículo 29 se determinó que: “(...) no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas”. Y, en el artículo 94, que: “(...) el instituto [de la reforma agraria] podrá constituir a solicitud de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, resguardos de tierras, en beneficio de los grupos o tribus indígenas que no las posean.”⁶⁰ Para 1967, el gobierno colombiano ratificó mediante la Ley 31, de julio de ese año, el Convenio 107 de la OIT, diez años después de su expedición por parte del organismo internacional. La aprobación de esta Ley representó para los pueblos indígenas, “el argumento definitivo para la entrega de títulos a las comunidades bajo el régimen de resguardo y no de reserva”⁶¹ (Sánchez, 2004, pág. 49).

De especial importancia durante la década de 1970, fue la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el 24 de febrero de 1971 (Plan de Vida Regional de los Pueblos Indígenas del Cauca, 2007). Ligadas al surgimiento de esta organización, se presentaron dos demandas fundamentales del movimiento indígena: la recuperación de tierras y el fin del terraje. A estas se sumarían posteriormente, “la ampliación de los resguardos, el fortalecimiento de los cabildos y la recuperación de la cultura y la historia indígenas” (Borda, 1975, pág. 127). En el año de 1972 se pone freno a los avances en relación con la reforma agraria (Montaña, 1998), por cuenta de lo establecido en el Acuerdo de Chicoral (Pécaut, 2006, pág. 172).⁶²

Por su parte, en el año de 1980, casi la totalidad de las reservas indígenas son convertidas en resguardos. En el mismo año, entre octubre 8 y 12 se lleva a cabo el Congreso indígena en Lomas de Hilarco, municipio de Coyaima, departamento del Tolima, como preparación para el primer Congreso Nacional Indígena. Durante 1981, el Ministerio de Agricultura y el INCORA realizan un diagnóstico sobre la reforma agraria en el país, y por primera vez incluyen el ‘tema indígena’ de forma específica en su informe. En 1982 se configura un importante hito fundacional del movimiento indígena, con la conformación de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC-. En Marzo de 1984, es expedido por parte del gobierno el Programa Nacional de Desarrollo de los

⁶⁰ Congreso de la República de Colombia. Ley 135 de 1961 (diciembre 13). “Sobre reforma social y agraria”.

⁶¹ Para establecer la diferencia entre ambos conceptos, remitirse a la cita No. 73 de este documento.

⁶² El llamado ‘Pacto de Chicoral’, fue un acuerdo entre las élites política y territorial del país, en el que se le entregan a esta última importantes beneficios en materia territorial y económica, poniendo fin a los precarios intentos del reformismo agrario, que se habían querido adelantar con la Ley 135 de 1961.

Pueblos Indígenas –Prodein- (Departamento Nacional de Planeación, 1984)⁶³. Entre el 17 y 21 de febrero de 1986, se llevó a cabo en Bosa, Cundinamarca, el segundo Congreso de la ONIC. Más adelante, con la expedición de la Ley 30 de 1988 y el Decreto 2001 del mismo año, se establecieron algunas modificaciones y adiciones a la ley 135 de 1961⁶⁴. Finalmente, esta década llegará a su fin con otro suceso fundamental para los pueblos indígenas: en 1989 se suscribe el Convenio 169 de la OIT⁶⁵, el cual será ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Las dinámicas políticas que configuran el siglo XX, en particular su segunda mitad, constituyen el inicio de una transición en la que los pueblos indígenas conocerán un elemento sustancial del que hasta ahora se habían mantenido al margen: *la visibilidad*. La discusión del tema indígena en el ámbito internacional, la agitación social-rural y la consolidación de un panorama de modernidad (Palacios, 1995), promueven la *inserción* de los indígenas en el discurso político y jurídico del país; y, pese a que siguen siendo considerados como sujetos subalternos, han adquirido mayores *capacidades* y han conquistado el acceso a una mayor independencia de la estructura de dominación a la que se encontraban sometidos desde hace más de cuatrocientos años.

El movimiento indígena, impulsado por las ideas lamistas, rompe con la línea de sometimiento a la que se encontraban avocados los indígenas en el país. Por su parte, los nuevos lineamientos en el escenario internacional, marcan la pauta para la reconfiguración del marco normativo, a través del cual se fragmentarán las ideas del derecho colonial y su lógica del indígena/objeto, y se superarán, en gran medida, las lógicas del derecho republicano y del indígena/individuo-proletario, para empezar a percibir, aunque de forma incipiente, un escenario que busca privilegiar la igualdad sobre las formas discursivas de segregación.

Aunque el hecho de *ser-visible* ante los demás sectores de la sociedad, pero sobretodo frente al Estado, trae consigo importantes avances en términos sociales, normativos y de política pública, también genera nuevas lógicas de *normalización* o adaptación de lo indígena a los contextos de poderes políticos dominantes, hecho que será más evidente durante la última década del siglo XX.

2.1.5 La territorialidad en la Constitución Política de 1991

El año de 1991 se constituye para el país y, de forma particular, para los pueblos indígenas, como el momento más importante en cuanto al reconocimiento y visibilidad de sus derechos como actores sociales, culturales y políticos. En el mes de Julio de ese

⁶³ Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas –PRODEIN-. Documento DNP-2.087-UDS. Bogotá, marzo 8 de 1984.

⁶⁴ “Ley 30 de 1988 (marzo 18). “*Por la cual se modifican y adicionan las leyes 135 de 1961, 1ª. de 1968 y 4ª. de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República*”.

⁶⁵ Este nuevo convenio deroga el suscrito por el Estado colombiano en 1967 (Convenio 107 de la OIT).

año, se expidió en Colombia una nueva Constitución Política, para lo cual “ (...) la Asamblea Nacional Constituyente que sesionó durante 145 días y elaboró la Carta Política, contó con representantes indígenas, hecho que no tenía precedentes en la historia política de la nación” (Sánchez, 2004, pág. 51).

De esta manera, el tema étnico logra una incidencia real en el escenario político colombiano, estableciendo que tanto las comunidades indígenas como las comunidades negras y el pueblo *raizal*, son actores que cuentan con derechos económicos, políticos, culturales, territoriales y jurisdiccionales, que les garantizan, en cierta medida, la incidencia en la toma de decisiones que los afectan directamente. También fue posible, en este momento histórico, llevar a niveles constitucionales algunos derechos de los pueblos indígenas que hasta entonces se encontraban estatuidos tan sólo como leyes de la república. Este hecho permitió conferirle a los territorios indígenas, por primera vez en la historia de Colombia, un rango de institución político-administrativo, de tal forma que “ (...) como entidad territorial, el territorio indígena goza de los derechos de gobernarse por autoridades propias, establecer tributos, participar de las rentas de la nación, administrar sus propios recursos y prestar los servicios públicos propios de los entes territoriales, como los referidos a la salud, la educación, el saneamiento básico y la infraestructura comunitaria” (Sánchez, 2004, pág. 51).

En el mismo sentido, la Asamblea Nacional Constituyente permitió un cambio de paradigma en la participación de los grupos étnicos para la toma de decisiones. “Con la elección de dos constituyentes indígenas (...) se empezó a reconocer una realidad que hasta entonces había sido invisible para nuestro país: su evidente carácter multiétnico y pluricultural. La influencia [de estos representantes] fue notoria en tres aspectos: 1) el ordenamiento territorial (...); 2) la apertura de espacios políticos y sociales de participación para los indígenas; y 3) la garantía de los derechos territoriales y culturales en la nueva constitución” (Toro, 2002. , pág. 146).

El establecimiento de principios tan esenciales como la igualdad y la diversidad cultural, garantizó la inclusión de los pueblos indígenas al ámbito jurídico y de políticas públicas del país, en calidad de sujetos de derechos; de ahí que se les haya reconocido como parte del sistema político colombiano, otorgándoles la posibilidad de participar de forma directa en la toma de decisiones que los afecten. Otro aspecto relevante, es el reconocimiento de su patrimonio cultural y de su autonomía, en lo relacionado con sus planes de vida y sus modelos educativos culturalmente apropiados. En materia territorial, se establecieron importantes reconocimientos para los pueblos indígenas, tales como: la propiedad colectiva de sus territorios y el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de los mismos. Por último, cabe mencionar que, si bien la Constitución Política propuso un marco de autonomía en las funciones jurisdiccionales de los territorios indígenas, algunas de estas esperan aún su reglamentación por parte del Estado colombiano, y constituyen uno de los puntos vigentes dentro de la discusión política, entre el movimiento indígena y la institucionalidad.

Es preciso notar que la Constitución Política de 1991, reelabora el paradigma del Estado-nación colombiano, forjando el discurso de un país multicultural y pluriétnico (Agudelo, 2005, págs. 16-17), en donde nuevos conceptos como lo *diverso* y la *visibilidad* comienzan a ser elementos constitutivos de los sistemas político, normativo, social y cultural. Sobre la base del multiculturalismo como un hecho de orden jurídico y político

(Restrepo, 2005, págs. 149-150), que hace posible una reinterpretación cultural del país, se inscriben dos elementos de gran importancia para la comprensión de los temas territoriales:

- Si bien el Estado y la Nación colombiana han dado importantes pasos en la aplicación de los principios de reconocimiento y visibilidad de los pueblos indígenas, en tanto sujetos individuales y colectivos, una de las muchas deudas que aún está pendiente por saldar con estas comunidades, es la aplicación de los mismos principios en la comprensión de los territorios indígenas, los cuales siguen siendo observados por la mayoría de actores del sistema político, como simples espacios geográficos donde debe ejercerse control y dominación, mediante nuevos y más refinados procesos de colonización capitalista y nuevas prácticas de colonialidad ambiental.
- En segundo lugar, la emergencia del multiculturalismo en el contexto colombiano (Restrepo, 2005, pág. 152), el cual debe acoplarse integralmente a la noción de multiculturalidad⁶⁶, provee una de las puertas de entrada más relevantes a la discusión sobre el tema ambiental. Gracias a la aceptación e inclusión de múltiples horizontes culturales (multiculturalidad), y a las dinámicas jurico-políticas resultantes de este proceso (multiculturalismo), el debate sobre lo ambiental ha logrado posicionarse sobre un universo multivariado, en el que la 'racionalidad ambiental' va más allá de los saberes del Estado e incorpora las dinámicas propias del pensamiento étnico -no sólo del indígena-; y en donde es posible hallar elementos que contrarresten el colonialismo y el capitalismo ambiental que se imponen, con especial dedicación, en los territorios indígenas del país.

⁶⁶ De forma bastante resumida, la multiculturalidad se constituye como la aceptación social de múltiples horizontes culturales.

Tabla 2 Principales artículos de la Constitución Política relacionados con grupos étnicos

Principios	Derechos Políticos	Cultura y Educación	Tierras	Jurisdicción y Funciones
Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural.	Artículo 96. Los miembros de los pueblos indígenas que ocupen territorio de frontera (de otros países limítrofes) son colombianos (demanda reciprocidad).	Artículo 10. Las lenguas indígenas son oficiales en sus territorios.	Artículo 63. Las tierras comunales de los grupos étnicos son no enajenables, no prescriptibles.	Artículo 246. Las autoridades indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes.
Artículo 13 T. Las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán el mismo trato y gozarán de los mismos derechos y libertades sin ninguna discriminación.	Artículo 171. Por derecho propio, los indígenas tienen dos (2) miembros en el Senado. Su elección se hace a través de una circunscripción electoral especial.	Artículo 68. Los indígenas tienen derecho a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural.	Artículo 329. Los resguardos indígenas son propiedad colectiva no enajenable.	Artículo 329. De acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se podrán conformar entidades territoriales indígenas.
Artículo 70. Se reconoce la igualdad y la dignidad de todas las culturas que conviven en el país.	Artículo 176. Los indígenas podrán tener miembros en la Cámara de Representantes.	Artículo 72. La Ley determinará los derechos de los grupos étnicos a los yacimientos arqueológicos.	Artículo 55 T. Se reconoce el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades.	Artículo 330. Los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres y les fijan funciones.

Fuente: Constitución Política de Colombia.

Tomado de: (Sánchez, 2004, pág. 52)

2.1.6 Contexto actual de los pueblos indígenas de Colombia.

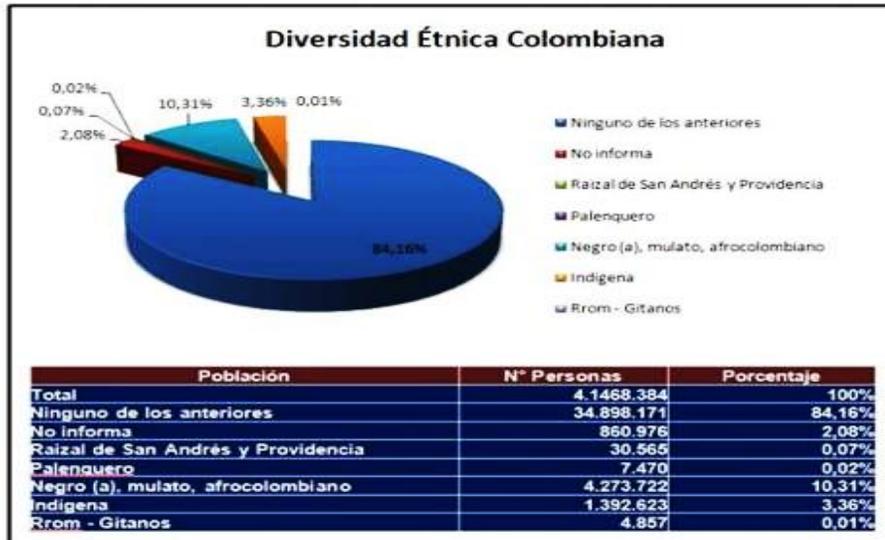
Según los datos obtenidos por el investigador Roque Roldan (1997), Colombia es el noveno país en número de población indígena del continente, con un porcentaje que representa el 1,44% de toda América⁶⁷. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el censo del año 2005 arrojó que existen en el país 1'392.623 indígenas, que representan el 3.43% de la población nacional⁶⁸ (Romero, 2010). Mientras

⁶⁷ Según Roldan (1997), en el continente Americano existen aproximadamente 600 grupos étnicos. Sólo para la región Amazónica, constituida por 8 países, puede estimarse la existencia de 388 grupos étnicos culturalmente diferenciados, en términos de usos, costumbres, idiomas y ordenamientos jurídicos distintos.

⁶⁸ "En general la población indígena tiene un importante peso poblacional en las regiones del país en las que dominan los biomas de selva y de sabana naturales propios de la Amazonía y de la Orinoquía; la Serranía del Baudó en el litoral del Pacífico; la península de la Guajira; el noreste del departamento del Cauca al sur de Los Andes, y la Sierra Nevada de Santa Marta. En otras regiones los indígenas viven dispersos en pequeñas comunidades o en áreas en las que

el censo general del año 2005 arrojó que son 93 los pueblos indígenas en el país, el Ministerio del Interior reporta la existencia de 87 grupos étnicos, y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), asegura que existen 102 pueblos culturalmente diferenciados⁶⁹.

Grafica 1 Pertenencia étnica basada en el autoreconocimiento (censo 2005)



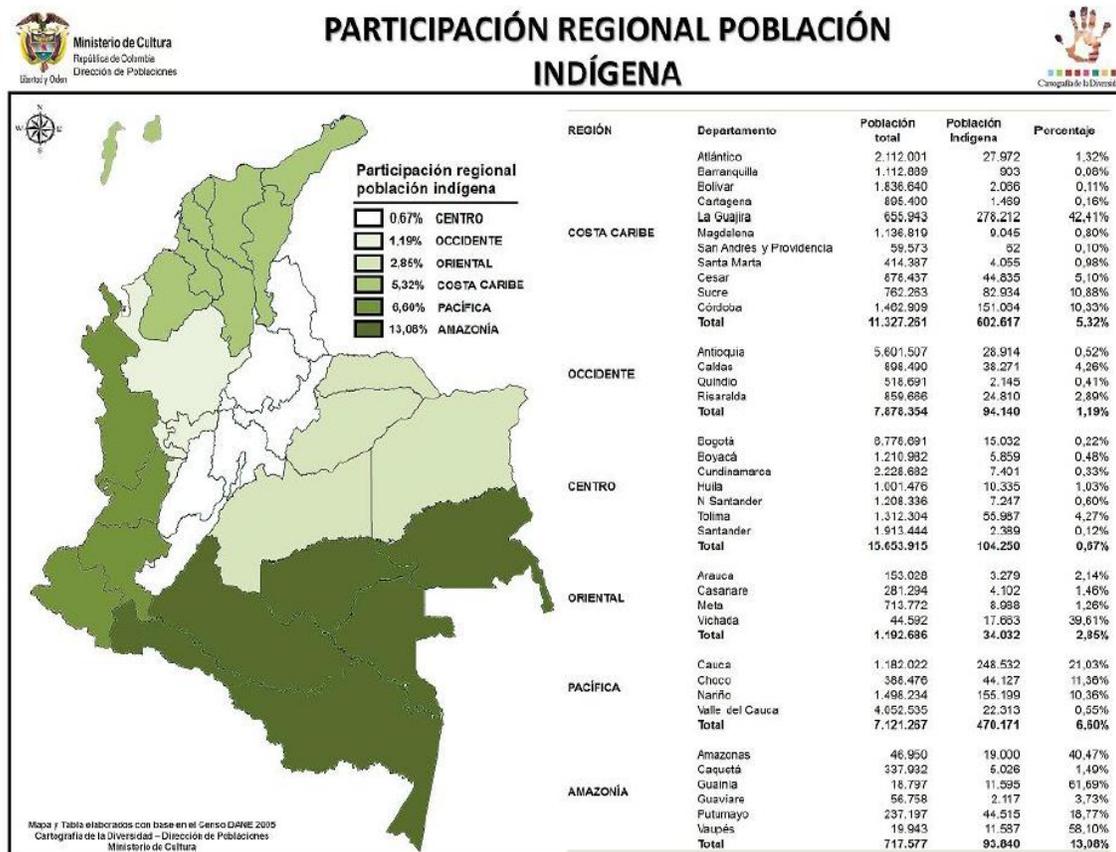
Tomado de la página oficial del Ministerio de Cultura de Colombia. Fuente: DANE. Actualizado 2013.

Como se evidencia en el gráfico 2-1, un número aproximado de 34,8 millones de personas considera que no pertenece a ninguno de los grupos étnicos existentes. Alrededor de 4,2 millones hace parte del grupo étnico *negro, mulato o afrocolombiano*, en tanto que un poco menos de 1,4 millones personas, pertenecen a alguno de los pueblos indígenas de Colombia. De ahí en adelante, con una representación poblacional más baja, se encuentra los pueblos (Rrom) Gitano (4,857 personas); Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (30.565); los Palenqueros (7.470), y aquellas personas que no informan sobre su pertenencia étnica (860.976).

predomina población campesina mestiza. El mapa de territorios indígenas muestra dos realidades, de una lado grandes territorios étnicos y de otro, comunidades dispersas y asentadas en pequeños globos de tierras” (Roldán, 1997, pág. 4).

⁶⁹ www.onic.org.co

Mapa 1 Participación regional población indígena



Fuente: Ministerio de Cultura. Dirección de Población. Proyecto: cartografía de la diversidad. 2010.

La figura 2-1 muestra la distribución de la población indígena a nivel regional en Colombia. La región centro, conformada por Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Tolima y Santander es la que concentra la mayor cantidad de población en el país con 15' 653.915 personas; no obstante, con relación a este total, es la que posee el menor número de indígenas 104.250, equivalente al 0,67% del total poblacional de la región. Le sigue la región Caribe con un total de 11'327.261 personas, distribuidas en los departamentos de Atlántico, (Barranquilla), Bolívar, (Cartagena), La Guajira, Magdalena, (Santa Marta), San Andrés y Providencia, Cesar, Sucre y Córdoba. En esta zona la población indígena es de 602.617 personas, lo que equivale al 5,32% del total, una tasa mucho mayor que la promediada por la región centro. En el tercer lugar se encuentra la región Occidental, conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda; la población regional es de 7'474. 354, en tanto que el número de indígenas es de 94.140, equivalente al 1,19% del total de la población. En cuarto lugar está la región Pacífica con una población total de 7'121, 267, de los cuales el 6,50% se reconoce como indígena, esto es, 470.171 personas. En quinto lugar se ubica la región Oriental, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, con una población de 1' 192. 686 personas, de las cuales 34.032 son indígenas, lo que equivale

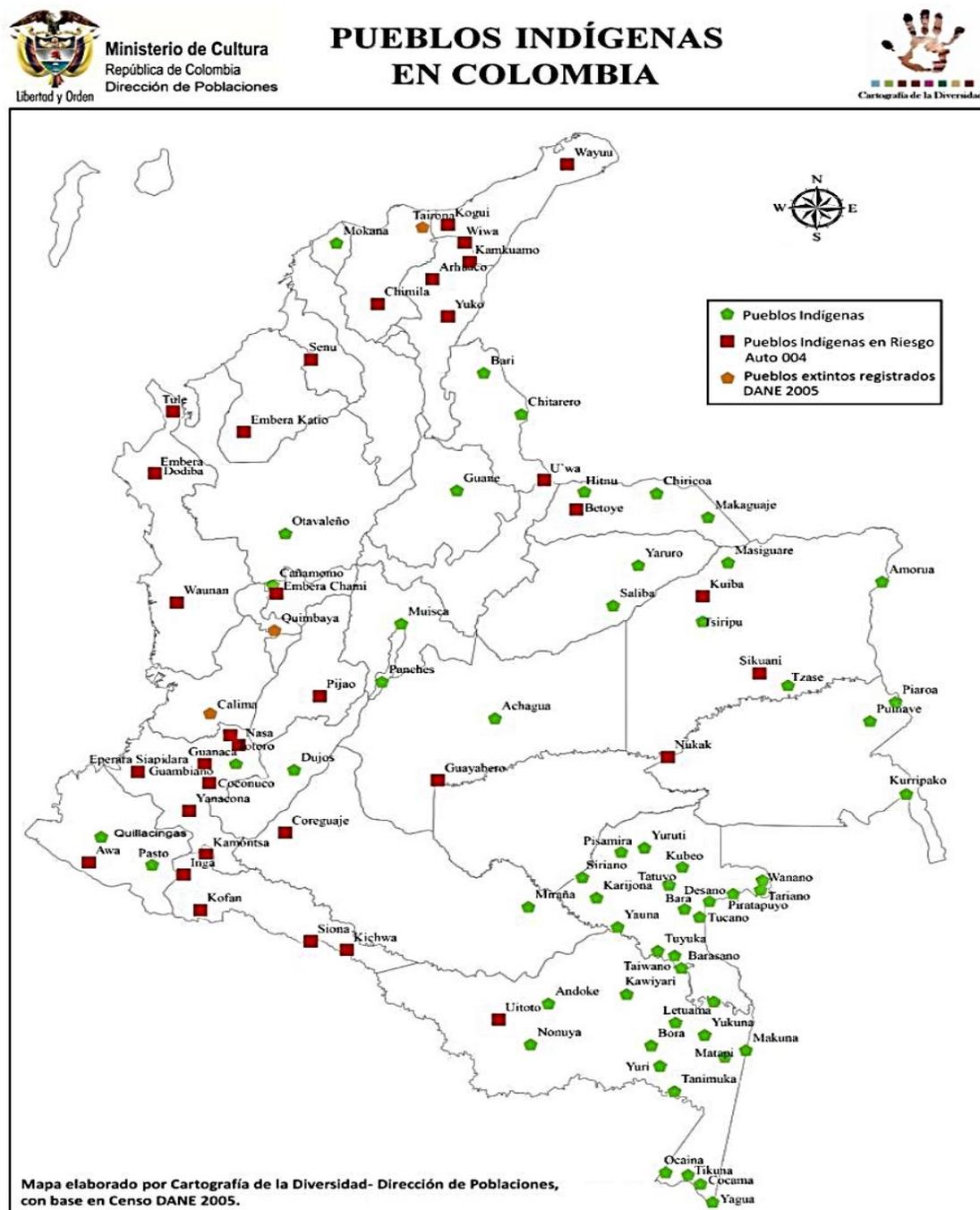
al 2.85% del total. Finalmente se halla la región Amazonía, que con tan solo 717.577, cuenta con 93.840 indígenas, equivalentes al 13,08 %.

Siguiendo solamente los porcentajes de la participación regional de población indígena, se tendrá la siguiente información, del menor al mayor porcentaje: la región Centro con 0.67%; seguida de la región Occidente con 1.19%; luego la región Oriental con 2.85%; en cuarto lugar la costa Caribe con 5.32; seguida de la región Pacífica con 6.50%; y finalmente la región Amazonía con 13.08%.

La figura 2-2, en la siguiente página, muestra los 93 pueblos indígenas del país según el censo DANE 2005. Además, permite determinar su ubicación dentro de la geografía nacional y los caracteriza de tres maneras diferentes. En color naranja se identifican los pueblos extintos según los datos arrojados por el último censo; entre estos se encuentran los pueblos Tayrona, Quimbaya y Calima. En Color rojo se establecen aquellos pueblos indígenas en riesgo de exterminio –cultural o físico- por cuenta del conflicto armado y del desplazamiento forzado, los cuales hacen parte del Auto 004 de la Honorable Corte Constitucional⁷⁰. Finalmente, en color verde están los demás pueblos indígenas cuya condición frente a las dinámicas del conflicto armado es relativamente más estable, lo que no implica, necesariamente, que sus condiciones básicas o su bienestar sean los mejores. En concordancia con la figura 1 *distribución regional de la población indígena*, puede evidenciarse la más alta concentración de pueblos indígenas en la región Amazónica. Por su parte, en las regiones Norte y Sur-Occidental se identifican el mayor número de pueblos indígenas en riesgo de extinción, sujetos de atención especial por parte de las entidades del estado.

⁷⁰ El Auto 004 proferido por la honorable Corte Constitucional (Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinoza), busca la “protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004”. Esta decisión de la Corte será analizada posteriormente, haciendo énfasis en el tema territorial.

Mapa 2 Pueblos indígenas en Colombia



Fuente: Ministerio de Cultura. Dirección de Población. Proyecto: cartografía de la diversidad. 2010.

de ellos (Figura 2-3). No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos*, habla de 735 resguardos indígenas titulados, ubicados en 235 municipios, con una población de 1,042.579⁷¹.

La ley define los resguardos como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio⁷²”. Dentro de las características más importantes con las que debe contar un territorio para ser catalogado como un resguardo indígena, se encuentran las siguientes: a) un territorio delimitado; b) un título de propiedad registrado; c) una comunidad que se auto reconozca como indígena; y d) una organización –el cabildo indígena-, que se rige por una serie de regulaciones internas.

En general, la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas de Colombia se ha desarrollado mediante cinco formas legales diferentes: 1) resguardos de origen Colonial; 2) resguardos de origen republicano; 3) resguardos creados por el INCORA (hoy INCODER) con posterioridad a 1961; 4) reservas indígenas; y 5) títulos individuales por parcialidades (Sánchez, 2004, pág. 110). Aún es posible encontrar, además, territorios baldíos –sin delimitación ni titulación⁷³- ocupados ancestralmente por pueblos indígenas, y poseedores individuales⁷⁴.

⁷¹ Población certificada por el DANE para el año 2010.

⁷² La existencia legal de un resguardo indígena, es competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), de conformidad con lo establecido en la ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario 2164 de 1995. La definición precisa de resguardo indígena, puede encontrarse en el artículo 21 de este decreto.

⁷³ Las comunidades sin un territorio delimitado, “son aquellas (...) cuyas tierras no han sido objeto de legalización por parte del INCORA [hoy INCODER]. Se encuentran ubicadas especialmente en la Costa Pacífica y en parte de la Orinoquía, la Amazonía y en el departamento de Antioquía” (Sánchez, 2004, pág. 111).

⁷⁴ “Suelen encontrarse grupos indígenas que habitaron en resguardos coloniales, los cuales fueron objeto de disolución y posterior adjudicación. También existen indígenas que poseen tierra en forma individual, denominados por la ley 135 de 1961, vigente para esa época, como *comunidades civiles indígenas*. Esta categoría desaparece en virtud de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios” (Sánchez, 2004, pág. 111).

Tabla 3 Formas de tenencia de la tierra de pueblos indígenas en Colombia

Formas de tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas.	N° de resguardos	Área (Hects.)	% Área	Población	% Población
Resguardos Coloniales	56	405.743	1,32	171.201	21,80
Resguardos 'nuevos'	733	30.784.984	98,58	569.153	65,1
Reservas indígenas	**	5.115	0,02	1.000	0,13
Sin territorio legalmente delimitado	N.A	N.A		29.863	3,80
Comunidades o parcialidades***	N.A	23.964	0,08	71.989	9,17
TOTALES	789	31.219.806	100,00	785.936	100,00

Fuente: Con corte a 2001 se tomó la información del texto *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio. (Revisar bibliografía de este documento)*. De 2001 a 2013, la tabla se actualizó con información de INCODER (Dirección Técnica de Asuntos Étnicos. Febrero 2013).

Los resguardos Coloniales o Republicanos reciben esta denominación por su antigüedad, sustentada en las cédulas reales que acreditan propiedad sobre un determinado territorio. Se ubican principalmente en los departamentos de Cauca y Nariño, aunque también se argumenta, por parte de los indígenas, la existencia de resguardos de este tipo en Caldas, Sucre, Putumayo, Chocó, Tolima y Huila. Por su parte, las reservas indígenas⁷⁵ comenzaron a delimitarse con base en territorios baldíos, durante el período 1967-1980, en concordancia con la legislación agraria vigente, que para aquél entonces se enmarcaba en la ley 135 de 1961.

En relación con los resguardos nuevos creados por el INCORA (hoy INCODER) a partir de 1961, debe decirse que se constituyen como uno de los más importantes logros de los pueblos indígenas, para la garantía de sus derechos territoriales. “Después de muchas contradicciones y vacilaciones estatales, en 1980 se consolida una política de estado sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, con el carácter legal de resguardo (...). Salvo tres resguardos constituidos en 1978 y 1979, es a partir de 1980 cuando se inicia una política clara sobre el reconocimiento de los derechos territoriales por parte del estado colombiano” (Sánchez, 2004, pág. 109).

⁷⁵ “Se crearon 69 reservas. Se alegaba, en ese entonces, que la reserva indígena era una forma provisional de adjudicación en la que se le daba al indígena el derecho al usufructo mientras se sometía el territorio a la conformación de las Unidades Agrícolas Familiares –UAF-, para su titulación individual. Otros sostenían que las reservas deberían entenderse como formas definitivas de adjudicación o de reconocimiento territorial y que no pretendía disolver el régimen comunal, pues se asimilaban a los resguardos consagrados en la Ley 89 de 1890. Esta situación se aclaró en 1980 cuando el gobierno nacional ordenó que en lo sucesivo se constituyesen sólo resguardos y se revisara el proceso anterior, para convertir las reservas indígenas en resguardos. Esto se reafirmó con la Ley 160 de 1994 (...)” (Sánchez, 2004, pág. 111).

Tabla 4 Constitución de resguardos indígenas por cuatrienios (1978-2013)

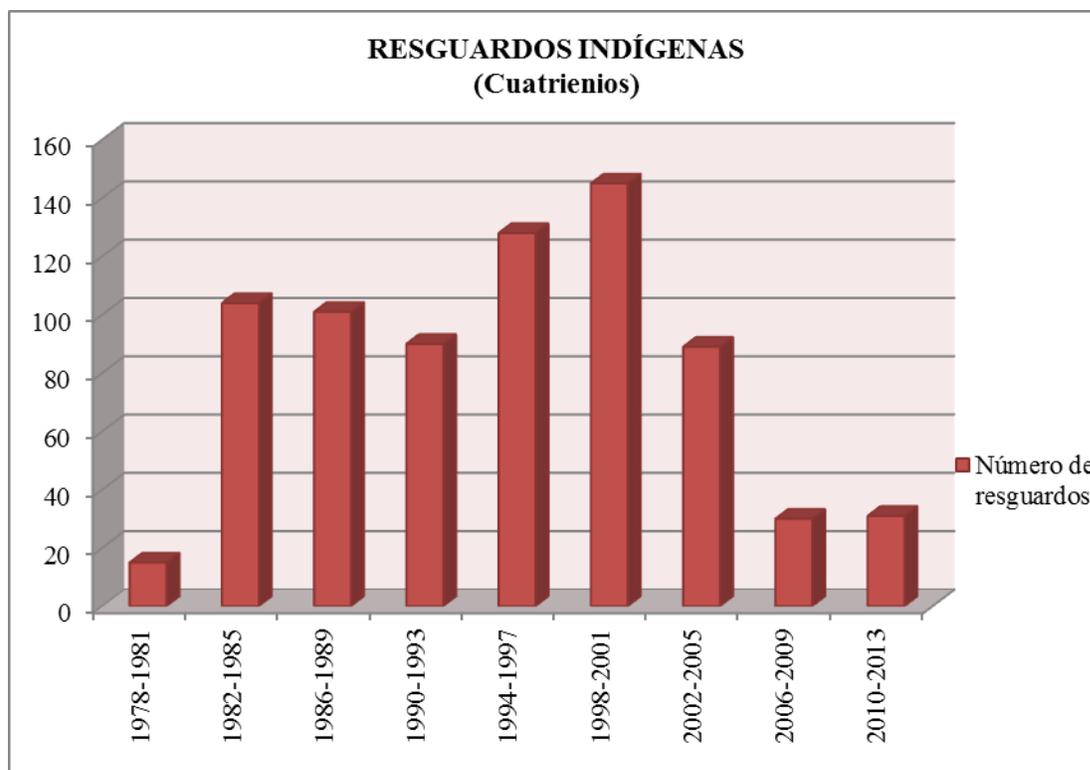
Período	Número resguardos	de	Población	Área –Has-
1978-1981	15		21.418	2.259.057
1982-1985	104		192.592	6.797.540
1986-1989	101		54.051	15.744.315
1990-1993	90		133.216	3.454.358
1994-1997	128		47.619	445.156
1998-2001	145		62.407	1.782.447
2002-2005	89		37.775	270.566
2006-2009	30		12.710	31.376
2010-2013*	31		7.365	132,532
Total	733		569.153	30.784.948

Fuente: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Dirección Técnica de Asuntos Étnicos. 2013.

* Datos para lo corrido del cuatrienio. Corte Febrero de 2013.

En 36 años de implementación del procedimiento de legalización territorial, se han constituido un total de 733 resguardos indígenas en el país. Los indígenas beneficiados han sido 569.153, que representan el 40,8 % del total de la población indígena, y que cuentan con territorios colectivos debidamente legalizados. Asimismo, el número de hectáreas otorgadas a esta población es de 30.784.984, lo que constituye el 26.9 % del territorio nacional.

Grafica 2 Constitución resguardos indígenas por cuatrienios



Elaboración propia con base en datos de INCODER 2013

En el análisis cuatrienal (Gráfico 2-2), vale la pena resaltar el período 1998-2001 (Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz), en donde fueron titulados *145 resguardos* a comunidades indígenas, hecho que estuvo acompañado, además, de una serie de directrices de política que buscaban la defensa territorial de los pueblos indígenas y el desarrollo de estrategias adicionales que apuntaban a su bienestar. (Véase el apartado 3.1.6). El cuatrienio inmediatamente anterior 1994-1998 (Plan Nacional de Desarrollo el Salto Social) (véase el apartado 3.1.5), ostenta el segundo lugar en número de resguardos indígenas constituidos, con un total de 128. Podría decirse que ambos períodos de gobierno representaron continuidad en el proceso de legalización de resguardos, mediante la formulación de instrumentos de política encaminados a resolver las necesidades territoriales de los pueblos indígenas.

Por otro lado, el número de constituciones de resguardos indígenas de cuatro de los períodos cuatrienales es bastante aproximado. El período 1982-1985 es el más importante con 104 resguardos; le sigue el período 1986-1989 con 101 resguardos indígenas; posteriormente el cuatrienio 1990-1993 con 90 resguardos; y finalmente el período 2002-2005 en donde se constituyeron 89 resguardos indígenas.

El primero de los cuatrienios analizados 1978-1981, tiene el número de resguardos indígenas constituidos más bajo de la historia, con tan solo 15. Esto puede obedecer, entre otros factores, a que nunca antes se había implementado esta política en el país;

aun así, el número de hectáreas constituidas en calidad de resguardo supero los 2.000.000 millones, cifra bastante representativa si se analiza en términos del contexto territorial. Finalmente, en el período 2006-2009 (Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para todos), se constituyeron 30 resguardos indígenas, la cifra más baja luego del período 1978-1981. Esto pudo estar ligado a que las políticas del gobierno en materia territorial, fueron canalizadas particularmente hacia la producción agrícola de grandes extensiones de monocultivos y hacia una dinámica de desarrollo del capital; y no tanto hacia la conservación territorial y la garantía de derechos de los grupos étnicos. Finalmente, en lo que va corrido del último cuatrienio analizado 2010-2013, deben contabilizarse 31 resguardos indígenas constituidos.

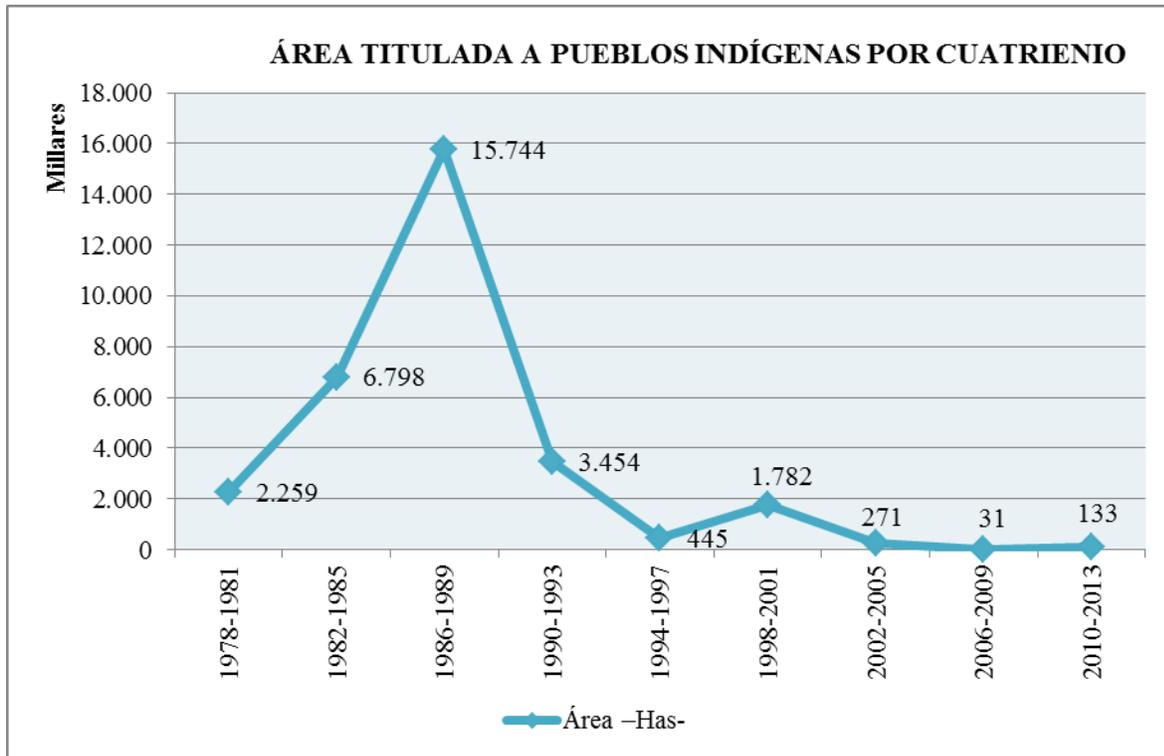
Grafica 3 Población ubicada en resguardos indígenas por cuatrienios



Elaboración propia con base en datos de INCODER 2013

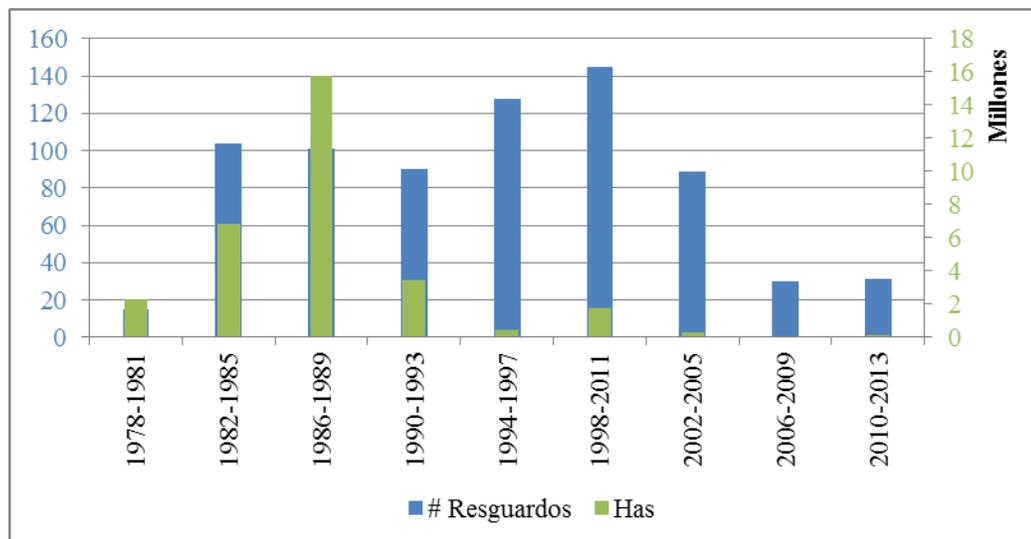
En el gráfico 2-3, *Población establecida en resguardos indígenas por cuatrienios*, se destacan los datos correspondientes a los períodos 1982-1985 y 1990-1993. En el primero de ellos, un total de 192.592 indígenas se vieron beneficiados por la constitución de resguardos. En tanto que en el período 1990-1993 se beneficiaron 133.216 personas. Tomándolos en conjunto, ambos cuatrienios presentan un número bastante importante (325.808) de población indígena beneficiada: el 57,2 % del total histórico. En los períodos subsiguientes al cuatrienio 1998-2001, en donde 62.407 personas entraron a ser parte de los resguardos indígenas constituidos, la tendencia es decreciente; y, dejando a un lado el período cuatrienal que viene transcurriendo en la actualidad, es importante mencionar el bajo número de población indígena beneficiada en el período 2006-2009, sólo 12.710 personas, cifra que concuerda, no obstante, con los datos sobre constitución de resguardos indígenas para el mismo período, sólo 30 resguardos.

Gráfica 4 Área titulada a pueblos indígenas por cuatrienio

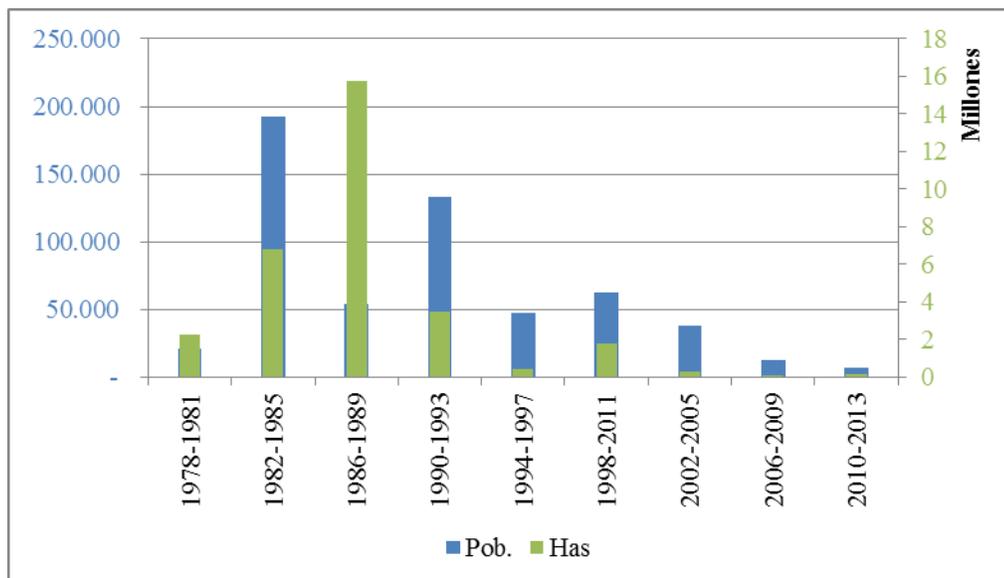


Elaboración propia con base en datos de INCODER 2013.

El gráfico 2-4, *Área titulada a pueblos indígenas por cuatrienios*, se ha realizado a través de línea y no de barras, con el fin de evidenciar el comportamiento de la curva en relación con las hectáreas adjudicadas a los indígenas. Sin lugar a dudas el cuatrienio 1986-1989, constituye un período importante para los pueblos indígenas, en tanto les fueron adjudicadas 15.744.315 hectáreas, hecho sin precedentes en la historia del país. Esto fue debido no sólo a la constitución de un número significativo de resguardos (101), sino también, en parte, a la legalización de resguardos con grandes extensiones de tierra, principalmente en el departamento del Amazonas. Es importante resaltar también las cifras que arroja el cuatrienio 1982-1985, donde fueron legalizadas 6.797.540 hectáreas, lo cual demuestra una tendencia clara por parte del gobierno de aquél momento en materia de constitución de resguardos para pueblos indígenas.

Gráfica 5 Comparativo entre número de resguardos vs hectáreas adjudicadas

Elaboración propia con base en datos de INCODER 2013

Gráfica 6 Comparativo de población en resguardos vs hectáreas adjudicadas

Elaboración propia con base en datos de INCODER 2013

Los gráficos 2-5 y 2-6 son una síntesis general del contexto situacional de los pueblos indígenas, en relación con su dinámica territorial. El gráfico 2-5, *Comparativo entre número de Resguardos constituidos vs. Hectáreas adjudicadas*, evidencia que la cantidad de hectáreas que se destinan para afrontar las necesidades territoriales de los pueblos indígenas es insuficiente, a pesar del número de resguardos que han sido constituidos. Esto quiere decir, en otras palabras, que el Estado sigue aplicando el

procedimiento de constitución de resguardos sin contar con un diagnóstico que determine entre otros aspectos, cuáles y cuántas tierras existen en Colombia para tal fin.

Como punto de partida, debe neutralizarse la idea de que en Colombia se acabaron los territorios susceptibles de titulación en calidad de resguardos indígenas. Si bien es cierto que la frontera territorial es finita y los intereses sobre el territorio son múltiples, mayores obstáculos pueden ser expresados en los siguientes términos: falta de planeación en el ordenamiento territorial, ausencia de voluntad política y, por supuesto, complejas dinámicas de intereses en juego y relaciones de poder sobre el territorio.

En la actualidad, no es posible retornar a las políticas de constitución de macro-resguardos, observadas a partir 1978 y hasta 1993. Con algunas excepciones, esta dinámica ya no es viable en términos territoriales, aun cuando existiera la voluntad política para aplicarla. Por otra parte, la tendencia de algunas comunidades indígenas a la fragmentación de sus territorios, genera un incremento en las solicitudes de constitución de resguardos de menor tamaño, lo que representa bastantes retos para los procesos de planeación y deja en evidencia la fragmentación cultural y territorial de las comunidades indígenas en el país. Estos dos elementos, así como muchos otros, son una muestra de lo complejo del escenario territorial de los pueblos indígenas; pero, sobre todo, exhiben la necesidad de establecer parámetros que conduzcan a un punto óptimo en la distribución de sus territorios, no sólo bajo los criterios de la planeación sino también bajo las ópticas culturales de estas comunidades⁷⁶.

En el gráfico 2-5 se evidencia que, con excepción de los períodos 1978-1981 y 1982-1985, el número de resguardos constituidos siempre ha sido mayor a la cantidad de territorio adjudicado. Es claro que las políticas de Estado y de Gobierno para la titulación

⁷⁶ Uno de los argumentos que surge al analizar el gráfico V, es que algunas comunidades indígenas, en ciertas zonas del país (v.gr. el Valle del Sibundoy), están fragmentando sus territorios ancestrales, propiciando así la creación de numerosos 'micro-resguardos' constituidos con muy pocas hectáreas de tierra, con el objetivo de atender '*necesidades de grupos familiares*' y no de comunidades, tal y como debería ser según el sentido normativo, técnico e incluso *filosófico* de la dotación de tierras en el país, que está basado en la necesidad de preservar la unidad cultural y el sujeto colectivo comunitario. Es necesario recalcar que en Colombia, por causa del conflicto armado interno que se extiende por más de cincuenta años, existe un grado evidente de fragmentación social, despojo y desplazamiento de grupos indígenas de sus territorios originarios. A su vez, aspectos como la minería legal e ilegal tienen en jaque muchos territorios indígenas, y las comunidades no han encontrado otra posibilidad que la de movilizarse como grupos familiares, a fin de conservar su integridad física y cultural. No obstante, y a pesar de esta dramática situación, cabría preguntarse por la responsabilidad que han tenido las entidades del Estado (Ministerio de Interior e INCODER, principalmente) en este proceso de fragmentación territorial, ya que es a través de ellas que, en ocasiones, se avala la conformación de múltiples cabildos indígenas, por un lado, así como la constitución de pequeños y numerosos resguardos indígenas, por el otro. Asimismo, vale la pena cuestionarse qué otros factores generan estos procesos de división comunitaria; algunos están relacionados con intereses específicos de líderes indígenas que ven la posibilidad de participar en el negocio de compra-venta, arrendamiento y/o usufructo de sus territorios, a pesar de las condiciones constitucionales de que los territorios indígenas son imprescriptibles, inembargables e inalienables.

de territorios a los pueblos indígenas presentan amplias fallas pues nunca se han podido soportar sobre un diagnóstico y una caracterización reales de las necesidades territoriales de estos pueblos. Tales políticas han sido reactivas y coyunturales. Han estado enfocadas en garantizar el cumplimiento de las metas trazadas en los planes de gobierno, mas no en las necesidades y derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Las deficiencias en la interpretación de la realidad cultural y territorial de estos pueblos, se hacen más evidentes en el gráfico 2-6, *Comparativo de población vs. Hectáreas adjudicadas*. Lo que ahí queda claro es que - con excepción de los períodos 1978-1981 y 1982-1985-, el número de población siempre ha sido superior con relación al número de hectáreas que les han sido adjudicadas a los pueblos indígenas; lo que significa, de forma precisa, que la tierra titulada no es suficiente para garantizar su pervivencia y desarrollo.

En *Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas. Chocó: un proceso que reivindica la lucha por el territorio. Febrero (2009)*, el abogado Miguel Vásquez concluye, con base en el análisis de algunas cifras, que:

“Los pueblos indígenas que tienen territorio reconocido conservan 3.12 millones de hectáreas de tierras susceptibles de ser utilizadas en labores agropecuarias. Lo cual daría menos de dos y media hectáreas por familia indígena. Las unidades agrícolas familiares en la zona andina están entre 8 y 12 hectáreas. Y, en las regiones de la Amazonía, la Orinoquía, el Pacífico y la Guajira, entre 60 y 120 hectáreas. En contraste, se puede observar que la población indígena del Cauca que representa más de 24% (190.069 habitantes) del total indígena nacional sólo posee cerca de medio millón de hectáreas (531.200), de las cuales la mayoría son páramos y zonas de protección. En este sentido, la relación población área en resguardos de la zona Andina es crítica (...) similares situaciones se presentan en Nariño (...) Córdoba y Sucre, (...) en la Sierra Nevada de Santa Marta (...) Boyacá, Arauca y los Santanderes, entre otros”.

Algunas instituciones, grupos de opinión, sectores formales o ilegales de la sociedad colombiana, no logran comprender – o no quieren hacerlo- que un resguardo indígena como, por ejemplo, el Predio Putumayo, aun teniendo más de seis millones de hectáreas, no cumple con las condiciones necesarias para garantizar ampliamente la pervivencia de los pueblos indígenas que allí habitan. No obstante, la visión reducida, simplista, burocrática o simplemente conveniente de estos actores, deja de lado o desconoce el hecho de que:

“El sometimiento forzoso del indígena, la nucleación de su población para la centralización política y la concentración de la mano de obra para la explotación de sus propios territorios, junto con todo el proceso “civilizador” apoyado en la catequización, la educación y la dependencia económica, social y política, son el denominador común de la colonización occidental (...) En la región del Vaupés [por ejemplo], la esclavitud y la explotación indígena ha pasado por la explotación de las conocidas ‘drogas de sertáo’, del pendare, el chicle, la balata, el caucho, hasta la reciente caza de pieles (sic) y extracción de coca procesada. (...) La sujeción del indígena a la explotación irracional del medio (...) condujo a la sobreexplotación de la unidad productiva (...) y a la limitación del sistema

tradicional de producción, debido a la disminución de tierras para el cultivo, la recolección, la casa y la pesca, hasta entonces ocupadas por la extracción de productos nativos. El indígena debió someterse a nuevos procesos técnicos de producción, y aún hoy se insiste en reemplazar su equilibrado uso del bosque con sistemas tradicionales campesinos para la producción de hortalizas y ganado, actividades estas que no son aptas para el trópico húmedo” (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi, 2007).

Es de considerar entonces no sólo que la relación entre población y áreas de resguardo es crítica en muchas regiones del país, sino que además en aquellas zonas donde las extensiones territoriales son bastante amplias en relación con el número de población, se evidencian numerosas contradicciones y obstáculos que impiden el desarrollo integral de los pueblos indígenas (colonización, presencia de actores armados, multinacionales, etc.). De ahí que ambas situaciones, escasez o abundancia territorial, deban ser abordadas según los contextos culturales y ambientales específicos de cada una de las comunidades.

2.2 Marco legal y normativo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas

2.2.1 Marco normativo internacional

▪ Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- (1989)

Este convenio, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se constituye como un instrumento de carácter internacional que desarrolla elementos para garantizar el reconocimiento de derechos fundamentales de los pueblos indígenas. En su segunda parte, denominada “tierras”, el Convenio aborda, de manera puntual, el tema territorial. De allí se destacan los siguientes puntos:

- La relación cultural y espiritual que tienen los pueblos indígenas con sus tierras y territorios.
- El territorio, para los pueblos indígenas, es un concepto omniabarcante del hábitat que estos ocupan y utilizan, de una u otra manera.
- El reconocimiento y protección del derecho de propiedad y posesión sobre las tierras ocupadas tradicionalmente.
- La adecuación de un sistema jurídico nacional, que fortalezca las reivindicaciones territoriales formuladas por los pueblos indígenas.

- La protección y garantía de los derechos sobre los recursos naturales existentes dentro de sus territorios.
- La consulta a las comunidades sobre cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.
- El respeto por la tradición con que los pueblos indígenas transmiten entre ellos sus derechos territoriales.
- La asignación de tierras a los pueblos indígenas, cuando las que tengan sean insuficientes.

Así pues, el Convenio No. 169 de 1989 es un instrumento que establece, de forma precisa, el tipo de derechos colectivos que deben ser reconocidos a los pueblos indígenas (Procuraduría General de la Nación, 2009).

▪ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

El artículo 43 de este documento establece que, “los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las *normas mínimas* para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo”. Enfatiza en el derecho que tienen estos pueblos a vivir con dignidad, a fortalecer sus propias instituciones, sus prácticas tradicionales y culturales, y a buscar su desarrollo, de conformidad con sus propias necesidades e intereses⁷⁷.

Los temas que la Declaración aborda frente al tema territorial, son bastante similares a los establecidos por el convenio 169. A modo de referencia, deben destacarse los siguientes artículos: Art. 25 (relación cultural y espiritual con el territorio); Art. 26 (derecho sobre territorios poseídos o utilizados ancestralmente); Art 27 (reconocimiento de los sistemas tradicionales sobre tenencia de la tierra); Art. 28 (reparación e indemnización sobre los territorios indígenas ocupados por terceros sin su consentimiento); Art 29 (protección del derecho a la conservación y protección del medio ambiente en territorios indígenas); Art. 30 (las actividades militares en territorios indígenas serán condicionadas⁷⁸, y deberán contar con consultas eficaces a los interesados).

▪ **Convención Americana de Derechos Humanos**

La Corte Interamericana ha sido enfática al establecer que no es igual para todas las comunidades existentes, ni la forma de aproximarse a la comprensión del territorio ni el tipo de derechos que se tienen sobre este. Y, aunque la perspectiva que fundamenta

⁷⁷ [http:// www.un.org](http://www.un.org)

⁷⁸ Dice el Artículo 30-1 de la mencionada Declaración, que: “No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado”.

esta Convención es de corte individualista, el Alto Tribunal ha considerado que “(...) la estrecha relación de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporeales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Interamericana”.

2.2.2 Marco normativo nacional

▪ Constitución Política de Colombia

Como se expresó anteriormente, en la Constitución Política de Colombia pueden encontrarse artículos que abordan el tema territorial de los pueblos indígenas (Artículos 7, 13, 58, 63, 246, 286 y 329). Las temáticas enunciadas en estos, además de establecer *principios* generales en el tema étnico, buscan la garantía de los derechos territoriales indígenas en tanto propiedad colectiva, así como el fortalecimiento de figuras político administrativas para sus territorios.

▪ Ley 21 de 1991

Incorpora a la legislación nacional el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. La ley está dividida en 10 partes, las cuales incorporan todos los temas abordados por el instrumento internacional: a) *Política General*, en donde se destaca la garantía de los derechos fundamentales, que también son aplicables a los pueblos indígenas, así como el principio fundamental de la *consulta*, en lo respectivo a todas las decisiones que puedan afectarlos en tanto colectivo étnico; b) *Tierras*, cuyos elementos más importantes ya fueron descritos en el análisis del Convenio 169; c) *Contratación y empleo*, en donde se busca garantizar para los pueblos indígenas unas condiciones especiales en la materia; d) *Formación profesional, Artesanía e Industrias Rurales*, en donde se busca garantizar medios de formación profesional, en condiciones de igualdad, para estos grupos; e) *Educación y Medios de Comunicación*, en donde se enuncian directrices relacionadas con el acceso igualitario y diferencial a los modelos educativos del país; f) *Contacto y Cooperación a través de Fronteras*, en donde se incentiva el establecimiento de actividades de diálogo internacional entre pueblos indígenas; g) *Administración*; h) *Disposiciones Generales*.

▪ Ley 160 de 1994

Esta Ley, “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*”, se considera uno de los derroteros normativos más importantes frente al tema territorial y agrario en el país.

En esta Ley, los pueblos indígenas son tomados en cuenta en importantes ámbitos como: dotación de tierras y desarrollo agropecuario con enfoque étnico y de género (Art. 1); organización y capacitación indígena (Art. 4.b.); proyectos cofinanciados en áreas de comunidades indígenas (Art. 9); adquisición de tierras mediante negociación directa (Art. 12.8.); estudio de las necesidades de tierra de comunidades indígenas, y constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos en beneficio de las parcialidades, por parte del INCORA. (Art.12.18.); acceso a subsidios integrales de reforma agraria, en donde podrán participar los cabildos indígenas (Art. 20 parágrafo 2); adquisición de tierras por parte del INCORA, en el caso en que no las posean o cuando la superficie que habiten sea insuficiente (Art. 31.a); reglamentación de la destinación de las tierras adquiridas por el INCORA, para constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas (Art. 38.b).

▪ **Decreto 441 de 2010 y Ley 1450 de 2011**

El Decreto 441 es reglamentario del artículo 85 de la Ley 160 de 1994. Dicho decreto establece que INCODER debe iniciar el procedimiento de reestructuración de los Resguardos Indígenas de Origen Colonial, previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por la parcialidad, a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados a favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011, reglamentaria del Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos*, estableció la duración del cuatrienio como plazo para adelantar la clarificación de los títulos y la reestructuración de los resguardos Coloniales y Republicanos.

▪ **Decreto 2663 de 1994**

Su contenido es bastante técnico y se refiere a procedimientos como: la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, la delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la nación, y aquellos relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras.

▪ **Decreto 2164 de 1995**

Reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo concerniente a la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional. Aunque su contenido es bastante técnico, en relación con los procedimientos que debe adelantar el INCORA (hoy INCODER) para la legalización de territorios indígenas, en su artículo 2º, *Definiciones*, puede encontrarse un glosario con importantes elementos para la comprensión de las cuestiones territoriales que el decreto busca reglamentar⁷⁹.

⁷⁹ Dichas definiciones son: Territorios indígenas; Comunidad o Parcialidad indígena; Reserva indígena; Autoridad Tradicional y Cabildo Indígena.

▪ Ley Madre, Ley de Origen o Ley de Principios: la propuesta indígena para el gobierno de la vida

Para los pueblos indígenas la Ley de Origen es un principio o norma que gobierna todo. Se le llama así porque fue creada cuando el mundo sólo existía en el pensamiento, y regirá para siempre, en tanto el Universo conocido exista. La Ley de Origen establece un ordenamiento preexistente a toda norma o reglamento. Se constituye como el gobierno de las cosas y seres, y su funcionamiento encuentra asidero en códigos escritos en lagunas, cerros, piedras; en el canto de los pájaros, en el sonido de la brisa, etc. “En estos códigos, [además], se encuentran los lineamientos para la educación o formación propia, para la organización y mantenimiento del bienestar social, para el cuidado de la naturaleza, para el ordenamiento del territorio y para toda existencia física y espiritual” (Vásquez, 2008).

La Ley de Origen se constituye como la máxima guía para todos los eventos de la vida, ya que su implementación garantiza el equilibrio de la tierra. De ella se nutren la naturaleza, el sol y la luna; así como todos los seres que la madre tierra ha engendrado y parido. En los territorios ancestrales indígenas se encuentran inscritos aquellos principios intransferibles del Derecho Mayor y la Ley de Principios, “como legítimas directrices de (...) espíritu y oralidad; en la tierra está expresada la integridad viva dejada por nuestra Madre de Origen, cada elemento es portador y conductor de aquel precepto que nos hace hijos y hermanos naturales del mundo y el universo” (Vásquez, 2008). De ahí que los pueblos indígenas obedezcan, esencialmente, a los mandatos y principios universales, ya que en ellos encuentran la razón de su existencia.

El territorio ancestral es considerado como una ‘unidad de vida’ o como la *Madre*, como el núcleo en donde se relacionan la materia y el espíritu de forma permanente.

“Cuando los indígenas hablamos de convivir con los no indígenas, hermanitos menores o sociedad externa, tenemos claro que cada cual debe estar en su territorio cumpliendo y sobrellevando la vida tal como fue ordenado; estar cada cual definido en su lugar para poder establecer una buena correlación con los demás. No se debe invadir ni profanar el territorio que a otro grupo humano le fue concedido para que cumpla funciones acorde a la naturaleza de su espíritu. Se debe establecer una correlación respetando las leyes ancestrales para que sea posible controlar los problemas presentados entre los hombres y de los hombres con la naturaleza” (Confederación Indígena Tairona -CIT-, 2011).

Esta *distribución-espiritual-del-territorio* legitima la presencia de los pueblos indígenas en aquellos espacios que consideran ancestrales. De igual manera, introduce el elemento clave de la *integralidad*, toda vez que se reconoce el territorio indígena como “*el todo*” de la supervivencia física, espiritual, cultural, económica, social y política de estos pueblos.

2.2.3 Interpretación analítica del marco legal

Los marcos legales constituyen contextos discursivos bajo los cuales se configura la territorialidad de los pueblos indígenas. No sólo la institucionalidad formula marcos normativos, también los pueblos indígenas, a través de la Ley de Origen, generan su propio discurso metafísico y espiritual en relación con el territorio. Mientras que por la vía institucional son evidentes las limitaciones que existen para la aplicabilidad del marco legal, la Ley de Origen, por el contrario, ha sido elaborada a la medida de 'la vida misma', representando una relación armónica entre el ser y la realidad que habita.

Para constatar que los aspectos enunciados en las normas institucionales no cuentan con una aplicación real en el escenario territorial, basta analizar, por ejemplo, algunas de las disposiciones contempladas en el Convenio 169 de la OIT. En la actualidad hay 792⁸⁰ solicitudes para adelantar procedimientos de constitución o ampliación de resguardos indígenas, muchas de las cuales se sustentan en terrenos baldíos ocupados por las comunidades de forma tradicional. Para el Estado colombiano sólo se hace efectivo el 'reconocimiento' y la 'protección' del derecho de propiedad territorial, mediante la constitución de los resguardos. En aquellos casos en que este procedimiento no ha sido implementado, existe una desprotección total de los territorios indígenas, aun cuando estos gocen del argumento de la ancestralidad, ya que en términos reales no cuentan con las garantías de protección sobre el territorio propuestas por el Convenio internacional.

En el ámbito normativo nacional, es necesario que el Estado amplíe las dinámicas de reconocimiento y protección territorial, muchas de ellas mandatos constitucionales que aún esperan su proceso de reglamentación. Los territorios indígenas no sólo abarcan aquellos constituidos en calidad de resguardos, sino también sitios sagrados, territorios ancestrales, etc., sobre los que se debe implementar una visión normativa y de política pública, que hasta el momento no ha sido codificada por el Estado. Esta carencia genera la desprotección de los territorios, el desconocimiento de la cosmovisión indígena y lo que es más preocupante, la aparición de actores con intereses opuestos a la integridad cultural y territorial de los pueblos indígenas.

Ante la existencia de esta gran deuda en la aplicación de normas que reafirmen los derechos territoriales, surge otro problema de igual magnitud. Gira en torno a la garantía y la protección de los recursos naturales en territorios indígenas. En su condición de mega diversos, estos territorios han despertado el interés de grandes empresas y capitales transnacionales, circunstancia que ha puesto en jaque la respuesta institucional, que debe por un lado, garantizar la aplicación de normas relacionadas con la protección de los recursos naturales en territorios indígenas, y por otro, otorgar las garantías necesarias a las empresas de extracción y explotación de minerales y recursos no renovables, bajo el argumento del bienestar general y el desarrollo del país. Lo que demuestra la historia, y esto es lo más preocupante, es que los intereses capitalistas están por encima de casi todo: los pueblos indígenas, la conservación de los recursos naturales, los Estados nacionales; y, sobre todo, por encima de los parámetros jurídicos,

⁸⁰ Información proveniente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) 2013.

normativos y de política pública, los cuales tienen, a pesar de algunos avances, una importante deuda frente a la protección ambiental de los territorios indígenas.

Como contrapeso a la figura omniabarcante del capitalismo globalizado, el Estado ha previsto la creación de procesos de consulta previa libres e informados, sobre medidas administrativas y legislativas, actividades de prospección y explotación de recursos naturales, y obras de infraestructura que afecten a los pueblos indígenas y a sus territorios. El debate actual frente a este tema, gira en torno a la reglamentación de la consulta, así como a los parámetros sobre los cuales dicha reglamentación debe ser estructurada. Mientras que algunas organizaciones indígenas como la ONIC, argumentan que una ley en esta materia buscaría restringir los lineamientos internacionales y convertir la consulta en un simple trámite administrativo, el gobierno nacional insiste en que dicha ley se formularía bajo los estándares internacionales establecidos para tal fin (Ámbito Jurídico, 2013). Lo cierto es que en Colombia, en el mejor de los casos, los procesos de consulta previa son vistos como una simple formalidad que busca legitimar acciones poco convenientes para los pueblos indígenas; y en el peor de todos, siguen siendo una idea con características míticas y sin posibilidades reales de concreción. Definir el alcance de la consulta previa, garantizada como un derecho fundamental de los pueblos indígenas, es una tarea de gran complejidad, ya que en un lado de la balanza se encuentra la integridad cultural y territorial de estos pueblos, y en el otro, el desarrollo y crecimiento económico del país.

Las dificultades para la aplicación del marco legal institucional que han sido mencionadas, contrastan de forma notoria con la *propuesta indígena para el gobierno de la vida*, la cual se consigna en la llamada Ley de Origen. Mientras el mundo globalizado se empeña en formular marcos normativos ideales, que distan mucho de ser aplicados en el 'mundo real' y cotidiano, la Ley de Origen ha configurado una alineación casi perfecta entre los preceptos que promulga y su aplicación en el mundo. A diferencia de la sociedad global, o de los hermanos menores, como nombran los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta al resto de la sociedad, los pueblos indígenas han logrado una integración fluida del derecho –su derecho- y la realidad, sobre la premisa de que el desarrollo, el ambiente, el territorio, los sistemas de intercambio, el reconocimiento 'del otro' y 'de lo otro'; en general, el funcionamiento de la vida, obedece a la idea de que los seres humanos son una parte minúscula de este universo y no sus únicos dueños. El marco normativo que rige el sistema mundial y por supuesto las dinámicas Estadonacionales, están fundamentados en un modelo antropocéntrico que va en contravía de los derechos de la madre naturaleza. Los postulados de los pueblos indígenas, por el contrario, privilegian estos últimos y garantizan su pervivencia sobre la base de unas relaciones armónicas entre la humanidad y todos los otros seres que habitan el universo.

2.3 Principales documentos de política que involucran el tema territorial

2.3.1 Descripción de los planes de desarrollo desde el período 1978-1982 hasta el período 2010-2014⁸¹, en relación con los pueblos indígenas

▪ Período 1978-1982: Plan de Integración Social

En este período de gobierno se formula, por primera vez en el país, una estrategia específica para pueblos indígenas, denominada *Programa de Desarrollo Indígena –PDI-*. Dicho programa partió de la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de estos pueblos y tuvo como objetivo principal disminuir la brecha existente entre el desarrollo indígena y el del resto de la sociedad colombiana. El programa formuló una estrategia con un marcado acento en el respeto cultural y territorial de estas comunidades (Programa de Desarrollo Indígena -PDI- Documento Conpes 1726, 1980).

▪ Período 1982-1986: Cambio con Equidad

En este gobierno se formuló *El Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas –Prodein*. “Este programa se propuso como objetivo el fortalecimiento étnico, la consolidación de los nexos territoriales comunitarios⁸² y la adopción libre y participativa de alternativas modernas de subsistencia, que permitieran a las comunidades mejorar sus sistemas productivos y la calidad de vida, de modo que preservaran y renovaran creativamente su identidad cultural y sus formas tradicionales de organización” (Prodein, 1984).

▪ Período 1986-1990: Plan de Economía Social

Aunque en los gobiernos anteriores, las instituciones habían formulado importantes documentos que involucraban a los pueblos indígenas, durante este período no fue aprobado ningún documento CONPES específico para esta población. No obstante, el reconocimiento de los derechos territoriales de los indígenas continuó en auge, con énfasis en importantes procesos de titulación de resguardos indígenas en zonas

⁸¹ En el sitio web del Departamento Nacional de Planeación (DNP), pueden encontrarse en formato digital los Planes de Desarrollo desde 1961 hasta la fecha. Link: <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

⁸² Subrayado propio.

estratégicas para la conservación ecosistémica y de biodiversidad, como en el caso de la Amazonía colombiana. A pesar de la ausencia de un documento CONPES, el fortalecimiento de la titulación colectiva de resguardos indígenas, otorgó al tema visibilidad política y afianzó el discurso de la política pública en materia territorial, y en beneficio de estas poblaciones. De forma concreta, las directrices de acción en materia de atención a los indígenas, fueron expuestas por el Presidente en el Resguardo Predio Putumayo –de aproximadamente seis millones de hectáreas- el 23 de abril de 1988:

“Para Colombia es claro que esta política es la indicada para la conservación de los ecosistemas y para alcanzar el bienestar, no sólo de las comunidades indígenas, sino de toda la población nacional. La selva amazónica ha mantenido durante millones de años la mayor biodiversidad biológica (sic) del mundo y ha contribuido al control climático del planeta. En un futuro, con mayores conocimientos científicos, esta gran diversidad llegará a ser una riqueza inmensurable para el país y para el hombre en general. Ante la necesidad de conservar la selva amazónica consideramos el modelo indígena como una propuesta válida de conciencia con los ecosistemas...” (Ministerio de Gobierno, Caja Agraria, INCORA, INDERENA, División de Asuntos Indígenas, 1988).

▪ **Período 1990-1994: La revolución Pacífica**

En este período no se diseñaron políticas de atención específica para los pueblos indígenas, aunque se continuó con nuevos avances en la política de tierras mediante la titulación de 90 nuevos resguardos, en extensión de 3'454.358 has, que beneficiaron aproximadamente a 133.216 familias. Fueron de especial importancia durante este cuatrienio, la asignación de recursos públicos para iniciar el proceso de reestructuración de los resguardos de origen Colonia y el apoyo brindado por el gobierno a las mesas de trabajo preparatorias de la Asamblea Nacional Constituyente, en donde los indígenas tuvieron la participación de tres delegados.

▪ **Período 1994-1998: El Salto Social**⁸³

El gobierno del Presidente Ernesto Samper, a petición de los pueblos indígenas, solicitó al Departamento Nacional de Planeación (DNP), la elaboración de un diagnóstico sobre la situación general de estas comunidades en el país. Sobre la base del respeto a la diversidad étnica, cultural y regional de los pueblos indígenas, como condiciones básicas para su desarrollo, el DNP formuló el *Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia (Documento CONPES 2773, 1995)*. “Este programa le dio continuidad a las políticas de reconocimiento de los derechos territoriales iniciada en 1980. Se propuso desarrollar los derechos constitucionales sobre la diversidad étnica y

⁸³ Este fue el primero de los Planes de Desarrollo aprobados por ley en el país (Ley 188 de 2 de junio de 1995).

cultural de la nación colombiana, apoyando los sistemas sociales, económicos, educativos, culturales y, de control y regulación social, propios de los pueblos indígenas”.

▪ **Período 1998-2002: Cambio para Construir la Paz**⁸⁴

Partiendo de la garantía de derechos étnicos y culturales de los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución Política y demás normas legales, este Plan de Desarrollo logró la formulación de algunos objetivos de política pública que, sin embargo, nunca fueron implementados por un documento CONPES. Los objetivos más relevantes se resumen a continuación:

“Materia Agraria. Se promoverá el proceso de dotación de tierras mediante la constitución de resguardos, así como su saneamiento y ampliación, en los casos en que se considere necesario, para el desarrollo de los pueblos indígenas. Se deberá asegurar la participación de los pueblos indígenas en los programas de reforma agraria. Previamente debe elaborarse por parte del Gobierno Nacional un inventario claro y preciso de las tierras que pertenecen a los pueblos indígenas, asegurándoles la propiedad y la posesión sobre las mismas.

Desarrollo Institucional. Se desarrollarán acciones encaminadas a destinar recursos para atender prioritariamente el apoyo a la conformación de los territorios indígenas como entidades territoriales; proceso de capacitación en gestión político administrativa de los resguardos y nuevos entes territoriales; formulación de planes de desarrollo o planes de vida y procesos de capacitación para la generación de propuestas legislativas en materia de salud y minas (...) del igual manera, se asesorarán y apoyarán programas en gestión pública, con énfasis en la administración de los recursos de transferencias.

Grupos de población vulnerable. De igual forma, se buscará elaborar y actualizar la información cartográfica y estadística de los territorios indígenas, mediante una base de datos que facilite el proceso de asesoría autogestionaria y jurídica. Se buscará consolidar mecanismos, para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de atención a la población desplazada y de desarrollo de estrategias para una rápida reinserción en sus territorios y atenderá eficazmente la situación de vulnerabilidad en aquellos casos en que existan pueblos indígenas con precarias condiciones de vida, desintegración cultural o falta de territorios para su subsistencia física y cultural.

Relaciones Estado-Pueblos Indígenas. Se adecuarán y mejorarán los canales de coordinación en la implementación de la política indígena entre los distintos niveles de gobierno (...).

Jurisdicción Especial Indígena. Se buscará ampliar la cobertura en los instrumentos de justicia en territorios indígenas, mediante la promoción de las formas tradicionales de resolución de conflictos y el desarrollo de la jurisdicción especial indígena. Diseñará y aplicará los mecanismos necesarios para la intermediación en la resolución de conflictos

⁸⁴ Aprobado por la Ley 508 del 29 de julio de 1999. (Declarada inconstitucional).

generados en los territorios indígenas (...)” (Departamento Nacional de Planeación, 1998).

▪ **Período 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario**

La estrategia planteada durante este período por el gobierno nacional para atender a los grupos étnicos, se enfocó en la superación de la pobreza y las desigualdades de tipo social, legal, político, económico y cultural que los afectan. Con relación al tema territorial y de manera específica para los pueblos indígenas, este Plan Nacional de Desarrollo planteó las siguientes estrategias:

- “Avanzar en el proceso de titulación y saneamiento de resguardos, mediante la adquisición de predios, priorizando a las comunidades más vulnerables y las que se hallen en zona de conflicto.
- Avanzar en programas de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales en los territorios indígenas en armonía con sus planes de vida. El saneamiento de resguardos será utilizado como estrategia de conservación y recuperación ambiental en aquellos sitios donde coincidan Parques Nacionales Naturales, Resguardos Indígenas y cuencas abastecedoras de agua para el consumo humano y la producción agropecuaria.
- Completar el catálogo de los derechos indígenas mediante desarrollos legislativos en materias como la jurisdicción especial, la prestación de servicios de salud y educación, la consulta previa, los recursos naturales, el régimen de los derechos de propiedad cultural, intelectual y acceso a los recursos, entre otros, con la participación y concertación de sus autoridades tradicionales y organizaciones representativas.
- Dar cumplimiento a los convenios y tratados internacionales para un cabal desarrollo de los derechos de los Pueblos Indígenas.
- Mientras se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en desarrollo del artículo 56 transitorio de la Constitución Política, reglamentar los territorios indígenas como entidades territoriales en aspectos fiscales, de funcionamiento y de coordinación con las demás entidades territoriales” (Departamento Nacional de Planeación, 2002, págs. 250-256).

▪ **Período 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos**

Partiendo del marco de derechos constitucionales y del reconocimiento normativo de la diversidad étnica, así como de acciones conducentes al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos étnicos, este Plan Nacional de Desarrollo destaca, como uno de los logros más importantes del Estado colombiano, “ la consolidación de espacios territoriales colectivos que permiten, entre otros, proteger la identidad cultural de las

comunidades, a través de la asignación de tierras de resguardo para las comunidades indígenas y territorios colectivos a comunidades afrocolombianas (...) y la implementación de proyectos para la protección del ambiente y los recursos naturales en los territorios étnicos” (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pág. 456).

Este Plan de Desarrollo también destaca los espacios de participación y concertación entre el gobierno nacional y los pueblos indígenas, tales como la Mesa Permanente de Concertación, la Comisión Nacional de Territorios, y la Comisión de Derechos Humanos. No obstante, se evidencia la necesidad de fortalecer las instancias de decisión a nivel territorial, así como la importancia de avanzar en los procedimientos de clarificación y legalización de los territorios. Se prueba necesario avanzar también en la adquisición, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas; y en hacer frente a problemas relacionados con el ejercicio de la autonomía en sus territorios y el alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición en el que se encuentran algunas comunidades. Se plantea, además, la necesidad de formular planes que garanticen: la seguridad y autonomía alimentaria de los grupos étnicos, mejores espacios de participación, y nuevos sistemas de información que incluyan la variable étnica como uno de sus principales componentes.

Dentro de las estrategias específicas para los pueblos indígenas, pueden destacarse acciones en materia presupuestal, jurídica y técnica, para el fortalecimiento de sus derechos territoriales.⁸⁵ Además se plantearon unas *Estrategias Regionales* con el objetivo de caracterizar e intervenir los territorios y las poblaciones étnicas, mediante la formulación de planes, programas y proyectos específicos para las Regiones Pacífica, Amazónica, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de La Guajira, Cauca y Nariño.

-
- ⁸⁵ “Formular un programa nacional de adquisición de tierras y mejoras, con base en los estudios existentes a la fecha y las solicitudes realizadas por las comunidades, el cual será definido por el gobierno nacional en conjunto con las organizaciones indígenas.
 - Fortalecer financieramente al Incodec, con el fin de seguir avanzando en la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos.
 - Realizar, en conjunto con las organizaciones indígenas, un estudio de caracterización territorial que incluya lo acordado, (...) el cual servirá de base para el diseño e implementación del Plan Nacional de Tierras, concertado entre las comunidades indígenas y el Gobierno Nacional.
 - Implementar mecanismos que permitan la solución concertada de los problemas de jurisdicción de los territorios indígenas con las instancias pertinentes, en casos como el traslape con parques y reservas naturales.
 - Apoyar el desarrollo de proyectos de conservación, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales, ejecutados por los pueblos indígenas, y fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental de las autoridades indígenas a través de acciones de capacitación y financiamiento.
 - El fortalecimiento de las capacidades de las autoridades indígenas en el ejercicio del Gobierno Propio, apoyo y fortalecimiento de los Planes de Vida, dentro de la dinámica de planeación en todos los niveles.” (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pág. 463)

▪ Período 2010-2014: Prosperidad para Todos

Este Plan Nacional de Desarrollo establece como lineamiento estratégico para los grupos étnicos, el *enfoque diferencial*. Esta concepción permite implementar acciones de política pública sobre la base de que existen innegables diferencias sociales, culturales y étnicas en grandes sectores de la sociedad nacional. De igual modo, el documento propone la implementación de *Acciones Afirmativas*, aquellas que “reconocen la situación de marginación social de que ha sido víctima la población de los grupos étnicos (...) y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades del desarrollo”⁸⁶ (Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014, 2010, pág. 468).

Como sus objetivos generales, el Plan determina: 1) promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos, a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial; 2) proteger los derechos fundamentales de la población étnica; y 3) fortalecer las organizaciones y formas de gobierno propio. Cada uno de estos objetivos contará con una serie de acciones –generales⁸⁷ y específicas⁸⁸– para su desarrollo. Entre tanto, como acciones específicas para los pueblos indígenas se proponen las siguientes: a) acceso pertinente a la salud; b) acceso, permanencia y pertinencia de la atención educativa para pueblos indígenas; c) prevención y protección de derechos humanos y fortalecimiento de la justicia propia y; d) territorio.

Este último elemento, de especial importancia para este documento, insiste en la necesidad de formular un Programa Nacional para la constitución, ampliación y saneamiento de Resguardos Indígenas, con metas diferenciadas por regiones y por pueblos indígenas, que deberá ser construido en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas. Las líneas de acción propuestas para el desarrollo de este programa, son: 1) reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano; 2) constitución, saneamiento y ampliación de resguardos con tierras suficientes y adecuadas; 3) protección de los sitios sagrados de los territorios indígenas; 4) restitución de tierras a las comunidades desplazadas y despojadas; y 5) saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de mejoras y la restitución de tierras ocupadas dentro de los resguardos por personas no indígenas.

Finalmente, es importante aclarar que el Plan Nacional fue socializado con los grupos étnicos mediante la figura de la Consulta Previa con consentimiento libre e informado. Esto representó la definición específica de 96 acuerdos entre el gobierno nacional y los

⁸⁶ Sentencia Corte Constitucional T-422 de 1996.

⁸⁷ El objetivo 1 propone las siguientes acciones generales para su desarrollo: a) protección social; b) superación de la pobreza; c) generación de ingresos y desarrollo alternativo; d) emprendimiento y empleabilidad. Por su parte, el objetivo 2 propone: a) la prevención y protección de los derechos humanos; b) la atención de la población de grupos étnicos desplazados; c) el ejercicio de los derechos culturales. Y finalmente, en relación con el objetivo número 3, se propone el fortalecimiento de las instancias de gobierno propio de los grupos étnicos, sobre la base del reconocimiento de sus prácticas culturales.

⁸⁸ Las acciones específicas pueden ser consultadas directamente en el documento del Plan Nacional de Desarrollo (páginas 468 a 474).

pueblos indígenas, que constituyen la hoja de ruta sobre la cual ambas partes trabajan en la actualidad (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

2.3.2 Análisis de los Planes de Desarrollo en relación con los pueblos indígenas

En este apartado se quiere proponer una visión integral de las acciones que los diferentes gobiernos han adelantado en relación con los pueblos indígenas. Para tal fin se ha dividido el análisis por categorías, así:

- 1) *Continuidad en la estrategia de atención de los pueblos indígenas por parte del gobierno:* de los nueve Planes de Desarrollo analizados, sólo tres lograron la formulación de programas de atención específica para los indígenas, aprobados mediante documentos Conpes. Los demás Planes de Desarrollo establecieron proyectos o líneas de acción que siempre tuvieron como estrategia principal la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos. No ha existido una estrategia de acción integral y continua en la formulación de documentos Conpes, para cada uno de los períodos de gobierno. Sin embargo, al margen de dicha continuidad, se han adelantado importantes acciones de gobierno, como por ejemplo las del período 1998-2002 (*gráfico II*), en donde no se formuló un documento Conpes y sin embargo fueron constituidos 140 resguardos, y se establecieron objetivos de gran relevancia relacionados con los pueblos indígenas. Según lo anterior, el problema central radica en que no existe rigurosidad en el tipo de instrumentos de política institucional que se implementan para abordar el tema indígena.
- 2) *Integralidad de las propuestas en los Planes de Desarrollo:* Con el paso del tiempo, la formulación de estos planes ha ido vinculando muchos más aspectos relevantes para los pueblos indígenas, en un intento por ajustar los instrumentos de política a la realidad de estas comunidades. Hablar de integralidad en general, pero sobre todo en el ámbito de la administración pública, es intentar desarrollar un concepto bastante complejo, en un escenario igualmente difícil por su alto nivel de codificación. No obstante, una mirada general basta para determinar que la noción de integralidad -entendida inicialmente como *interdependencia, universalidad, globalidad y tratamiento igual* (Mesa, 2007)-, se encuentra totalmente ausente en todos y cada uno de los documentos reseñados. Podría existir integralidad en el caso hipotético de que todos los Planes de Desarrollo formulados por los gobiernos en Colombia fueran analizados como uno solo. Pero la realidad es totalmente contraria y lo que se evidencia es que la dificultad para incorporar el concepto de integralidad a los marcos sociales e institucionales del país es todavía bastante grande.
- 3) *Caracterización Territorial (diagnóstico o caracterización):* Tres Planes de Desarrollo advierten sobre la necesidad de formular un diagnóstico o caracterización territorial de los pueblos indígenas en Colombia: 1978-1982,

1994-1998, 2006-2010. Aunque los documentos Conpes que han sido formulados tienen un pequeño componente en este sentido, el hecho de que en la actualidad las organizaciones indígenas y el mismo gobierno planteen nuevamente la necesidad de elaborar un diagnóstico y caracterización de las necesidades territoriales de los pueblos indígenas, hace pensar que este requerimiento, además de no haberse cumplido, constituye un imperativo categórico para poder planificar cualquier estrategia de acción del gobierno, llámese política pública, plan, programa, proyecto, subproyecto, etc. Por lo tanto, hasta el momento, luego de más de tres décadas de acciones institucionales enfocadas a trabajar con los pueblos indígenas, el país no ha logrado consolidar un diagnóstico serio e integral de las necesidades territoriales de estos pueblos para el mediano y el largo plazo. Esta dificultad trae problemas no sólo para ellos, quienes no ven una garantía institucional sobre su legítimo derecho al territorio, sino también para el Estado, el cual no ha logrado concretar una estrategia de interlocución clara y concertada que pueda desprenderse del gobierno de turno y se consolide como política estatal.

4) *Armonización con los Planes de Vida*: los Planes de Vida existen desde el origen mismo de los pueblos indígenas, aunque su desarrollo no se encuentra ligado a las dinámicas temporales planteadas por el mundo occidental. Esta *atemporalidad* hace que los Planes de Vida y los instrumentos de acción institucional –como los Planes de Desarrollo– sean modelos opuestos en términos ontológicos, ya que mientras los primeros condensan *la-vida-misma* de cada uno de estos pueblos, los segundos formulan propuestas que buscan la atención de sus necesidades básicas. De esta forma, un Plan de Desarrollo puede contribuir a “mejorar las condiciones de vida” de una comunidad, pero no puede alterar, o influir en, las líneas de acción *meta culturales* que se encuentran consignadas en los Planes de Vida. Sin embargo, cuando se plantea la armonización de estos instrumentos, lo que se busca es una comprensión cultural de los pueblos indígenas que genere una acción institucional más integral y omnicomprensiva de su visión del mundo.

5) *Formulación de una política pública*: Los gobiernos y las instituciones suelen tener grandes dificultades para penetrar en el concepto de política pública. Considerar un Plan de Desarrollo, un programa, un proyecto, o cualquier instrumento normativo, como una política pública, es cometer una de las más grandes equivocaciones que hay dentro de la administración pública⁸⁹. De igual manera, no contar con una política pública para la garantía

⁸⁹ Las normas jurídicas no son la política pública. No se puede considerar un proceso de política pública sin normas jurídicas: con ellas se estabilizan decisiones y se genera un marco legal que posibilita regular las conductas de los miembros de la asociación política involucrados en el proceso. Sin embargo, las normas jurídicas no agotan la política pública [de forma expresa, la formulación de un proyecto de ley no constituye la política pública; este representa una iniciativa de un determinado grupo de interés, la cual se discute en la ‘arena’ política y jurídica pero, en

de los derechos territoriales de los pueblos indígenas después de nueve períodos de gobierno y más de 35 años de acciones institucionales en la materia, deja en evidencia la inclinación de las instituciones colombianas a tratar el tema indígena como algo marginal y coyuntural. Muestra también su propensión a abordarlo sin una percepción del contexto global y, sobre todo, con un claro desconocimiento sobre la configuración real de las necesidades de estos pueblos. Sin la formulación de esta política pública, el Estado colombiano aún no ha encontrado el instrumento idóneo para articular el diálogo con las comunidades indígenas.

6) *Relación entre los temas ambiental y territorial en los Planes de Desarrollo:* Para los pueblos indígenas, el vínculo ambiental más importante es aquél que se da con el territorio. De ahí que sea necesario pensar estos dos componentes en su estrecha relación, de cara a la formulación de acciones institucionales. Esta premisa poco se ha aplicado dentro de los Planes de Desarrollo, en donde territorio indígena y ambiente son elementos que no logran relacionarse de forma complementaria, bajo el esquema de la integralidad. La interacción entre ambiente y territorio para los indígenas, trasciende los discursos institucionales sobre conservación, aprovechamiento y uso sostenible de los recursos. Se centra fundamentalmente en el respeto y en la armonía con el entorno natural. De esta manera, los Planes de Desarrollo no consiguen ir más allá de los planteamientos propuestos por el capitalismo ambiental y el desarrollo sostenible, los cuales son apropiados e implementados por el logos tecnocrático, en contraposición de las ideas territoriales y ambientales de los pueblos indígenas.

tanto tal, no es una política pública]. Los planes, programas y proyectos estatales tampoco son la política pública. Estos permiten, en el proceso de política pública, estabilizar decisiones, definir criterios, enunciar objetivos, establecer tiempos, articular y orientar recursos, plantear resultados, definir responsables, identificar poblaciones beneficiadas con la acción estatal, y son de gran utilidad en el establecimiento de coberturas.

2.3.3 Principales lineamientos de política económica y social (CONPES)⁹⁰ formulados por el Estado en beneficio de los pueblos indígenas

▪ Programa de Desarrollo Indígena. Documento DNP-1.726-USD Mingobierno. Bogotá, Noviembre 24 de 1980

Como primera estrategia para la implementación del programa, el equipo de trabajo que elaboró el documento Conpes, determinó la existencia de tres (3) grandes grupos indígenas en el país.⁹¹ Estableció, además, como el problema central de los pueblos indígenas, el tema territorial:

“La presión de colonos y de otras personas no-indígenas ha contribuido a que algunas tierras hayan sido perdidas por parte de comunidades antes ocupantes de terrenos de mayor extensión. Esto ha causado la pauperización de algunas comunidades con sus secuelas de desnutrición y desintegración social. Igualmente se ha generado una pugna por la tierra que desemboca, en algunos casos, en problemas de orden público. (...) Los recursos que el INCORA ha dedicado en el período 76-80 a las acciones de constitución de reservas y resguardos, adquisición de tierras para indígenas y compra de mejoras a colonos asentados en las reservas y resguardos han sido bastante exiguos, en especial si se tiene en cuenta el volumen de necesidades en esta materia” (Programa de Desarrollo Indígena -PDI- Documento Conpes 1726, 1980, pág. 7).

Identificado el territorio como la problemática central, el Conpes 1726 insiste en que garantizar a plenitud las demandas territoriales de los pueblos indígenas en términos de cantidad y calidad en las tierras, es una tarea imposible, “que llevaría a aumentar secularmente las tierras del país destinadas a los indígenas y en el largo plazo generaría conflictos sociales probablemente más graves de los que existen en la actualidad. (...) Una vez definida el área territorial indígena, éstos, como cualquier otro grupo de la población, tendrían que ajustar su economía y su organización social a las condiciones cambiantes teniendo en cuenta esa restricción”.

⁹⁰ El Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- fue creado por la ley 19 de 1958, y se constituye como la máxima autoridad para el diseño y planeación de las políticas de desarrollo económico y social de país. En el marco de este Consejo Nacional, han sido formulados tres (3) documentos CONPES que establecen recomendaciones específicas frente a los pueblos indígenas. Tales documentos serán descritos aquí, con énfasis en el aspecto territorial.

⁹¹ a) Indígenas agricultores asentados en la zona andina; b) Indígenas cazadores recolectores, asentados en la selva pacífica, amazónica, en la Cordillera Oriental, y en los Llanos Orientales ; c) Indígenas guajiros, dedicados al pastoreo y al comercio.

Finalmente, el Programa de Desarrollo Indígena plantea la implementación de un componente de tierras dividido en tres aspectos: a) adquisición de tierras, b) saneamiento de tierras -que incluye titulación de baldíos, saneamiento de reservas constituidas, estudios para la constitución de reservas y amojonamiento de resguardos; y c) saneamiento de títulos de resguardo y de comunidades indígenas civiles. Esta estrategia sería implementada por fases y por regiones, y su desarrollo comprendería tres años de trabajo, desde 1981 hasta 1983.

▪ **Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas –PRODEIN- Documento DNP- 2.087-USD. Bogotá, marzo 8 de 1984**

Este programa establece el fortalecimiento de instancias dentro del organigrama estatal con el ánimo de orientar las acciones institucionales hacia los pueblos indígenas⁹². Además, presenta dos (2) ante proyectos de Decreto. El primero de ellos busca la reglamentación del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto-Ley 2811 de 1974). Este texto plantea en su exposición de motivos que “la falta de una reglamentación específica que regule las relaciones entre el Estado y las poblaciones o comunidades indígenas y entre estos y el resto de la población respecto a los recursos naturales y el ambiente, plantea un sinnúmero de problemas que van desde el desconocimiento de sus derechos hasta la interferencia en sus territorios con obras públicas o de concesiones, permisos y actividades de explotación legales y no legales, que no sólo perjudican la subsistencia física y cultural de los indígenas, sino que contravienen las normas vigentes sobre protección y manejo de los recursos naturales” (Documento CONPES 2087, 1984, pág. 2).

El segundo de los ante proyectos de Decreto que hace parte del documento Conpes 2087, busca la reglamentación parcial de la ley 31 de 1967, en lo que tiene que ver con propiedad colectiva (Art. 6); derecho de posesión (Art. 7); recuperación de baldíos (Art. 8); áreas tradicionales (Art. 11); y saneamiento de tierras (Art. 12), entre otros aspectos. El proyecto de Decreto establece, además, que es deber del Estado reconocer los derechos de las poblaciones indígenas respecto de los bienes que conforman su extensión territorial, a fin de ofrecerles igualdad de oportunidades y plenas garantías para su estabilidad económica y social. Asimismo, dispone que es necesario garantizar a estos pueblos la posesión tranquila de los territorios que han ocupado tradicionalmente y reconocer los derechos que desde épocas inmemoriales han mantenido sobre los mismos.

⁹² Estas instancias fueron las siguientes: a) Consejo Nacional de Política Indigenista: instancia mixta –gobierno y representantes indígenas- de carácter político y de toma de decisiones. b) Comisión Permanente de Asuntos Indígenas: unidad mixta de carácter técnico. c) Consejo Nacional Indígena CONI –ente asesor-: instancia conformada por representantes indígenas, cuya función es establecer un vínculo entre el nivel regional, la Comisión Permanente y el Consejo de Política Indigenista. d) Comités Regionales del Programa de Desarrollo Indígena –sus funciones están claramente detalladas dentro del documento Conpes.

▪ **Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia 1995-1998. Documento Conpes 2773-MINGOBIERNO-DGAI-DNP: UDT Santafé de Bogotá, D.C., abril 05 de 1995**

El Programa presenta un diagnóstico general sobre los pueblos indígenas del país, determinando unos objetivos de política y plan de acción frente a esta población, así como los principales programas de inversión y las entidades responsables de su ejecución. En sí mismo, el documento aborda los temas que han sido tratados por anteriores Conpes (educación, salud y tenencia de la tierra, principalmente) y reitera las problemáticas que existen en los territorios indígenas: presencia de colonos en su interior, comunidades asentadas en terrenos baldíos que no tienen resguardos, comunidades con carencia o insuficiencia de tierras y tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario que no han sido objeto de legalización a las comunidades. Por otra parte, incluye aspectos relacionados con el ambiente⁹³ y los cultivos ilícitos de droga. Además, el Conpes estableció siete (7) objetivos de política para desarrollar su plan de acción, los cuales involucran:

“Desarrollos legales referidos a sus derechos; reconocimiento a sus propios sistemas de control y regulación social, incluyendo la articulación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional; adopción de programas territoriales y sectoriales de apoyo, concertados con las comunidades indígenas; conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI); continuación de la legalización y el saneamiento de los territorios indígenas; conocimiento y comprensión por parte de los entes estatales sobre sus valores, usos y costumbres; y la vinculación de las comunidades a los programas de desarrollo social y económico” (Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia. Documento CONPES 2773, 1995, pág. 6).

En materia de *Tierras y reforma Agraria* (Punto 3 del Plan de Acción), el Programa propone algunas líneas de acción para continuar el proceso de legalización y saneamiento de los territorios indígenas⁹⁴. Así mismo, el punto 6 del Plan de Acción

⁹³ Con relación al ambiente, el gobierno nacional identificó en su momento las siguientes dificultades: afectación de los sistemas sociales, económicos y culturales de los territorios indígenas en selva y sabana, por cuenta de la colonización de sistemas de producción andinos, que deterioran sustancialmente el ambiente; tala de bosques, actividades mineras y extractivas, contaminación de los ríos, y sobreexplotación de la fauna y la flora. Todas estas dificultades, explica el documento, “han afectado principalmente a los pueblos waunanas, emberas del litoral pacífico, curripacos del Guanía, wayuús de La Guajira y otros grupos del departamento del Putumayo (Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia. Documento CONPES 2773, 1995, pág. 4).

⁹⁴ a) Reglamentación de la Ley 160 de 1994 sobre Reforma Agraria, en lo concerniente a los Resguardos Indígenas; b) continuación del programa de constitución de resguardos sobre tierras baldías; c) adquisición de las mejoras a los colonos situadas dentro del resguardo; d) compra de tierras para la ampliación y reestructuración de resguardos; y e) legalización de las tierras del

(*Apoyo a la Protección de Ecosistemas de Bosque Natural en los Territorios Indígenas*), establece que aquellos territorios indígenas que se superpongan con áreas de manejo especial y reservas forestales, serán objeto de conservación, y que los pueblos indígenas tendrán el derecho de participar y utilizar los recursos naturales de conformidad con la normatividad ambiental.

▪ **Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos Indígenas de Colombia Afectados por el Desplazamiento Forzado (Auto de seguimiento 004 de 2009)⁹⁵. Diciembre de 2011**

Mediante la Sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional respecto a la población desplazada, a su vulnerabilidad extrema y a la omisión reiterada del Estado de brindarle una protección oportuna y efectiva, mediante la implementación de instrumentos de política y la destinación de recursos suficientes para garantizar los derechos de esta población.

En la constatación hecha por la Corte se identifica a los pueblos indígenas como uno de los grupos poblaciones más afectados por cuenta del desplazamiento forzado, lo cual la lleva a ordenar la adopción de un enfoque diferencial en las políticas de atención para este grupo étnico. En consecuencia, la Corte emite el Auto 004 de 2009 en el que se analiza de forma particular la situación de los pueblos indígenas en cuanto a su exterminio cultural y su pervivencia física, y se indican una serie de requerimientos que deben llevarse a cabo por la institucionalidad para la superación del estado de cosas inconstitucional. Ante esta situación, el gobierno nacional formula el Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas, como una estrategia que pueda contrarrestar de manera efectiva el alto grado de vulneración al que se han visto sometidas las comunidades indígenas en el país.

Dentro de las múltiples estrategias que constituyen el Programa de Garantías, existe un importante componente relacionado con el territorio. Se parte del hecho de que la tenencia de la tierra en Colombia es un factor que genera violencia sobre los pueblos indígenas, a causa del conflicto armado. De igual manera, se dejan en evidencia las afectaciones ambientales en los territorios indígenas por cuenta de la tala de bosques, la explotación minero-energética y los cultivos ilícitos de coca. Y se insiste en la reglamentación de los mandatos constitucionales relacionados con la autonomía político-administrativa de los territorios indígenas.

Fondo Nacional Agrario adquiridas para comunidades indígenas, mediante la constitución y ampliación de resguardos.

⁹⁵ Documento Elaborado por: *Organización Nacional Indígena de Colombia- ONIC, Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC, Confederación Indígena Tairona CIT, Autoridades Tradicionales, Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, Dirección de Asuntos Indígenas Rrom y Minorías Ministerio del Interior.*

Son abordados de nuevo los temas recurrentes frente a la territorialidad indígena, y se incluyen otros componentes: proteger todos los territorios indígenas del país (ancestrales, coloniales o republicanos, resguardados, etc.); avanzar en la caracterización de los mismos, según un diagnóstico de las necesidades territoriales; consolidar los procesos de legalización de territorios indígenas (constitución, ampliación y saneamiento); definir con claridad metas, tiempos y presupuestos que garanticen la ejecución institucional; realizar una adecuación normativa que simplifique los procedimientos de la titulación colectiva; mejorar los sistemas de información frente al tema territorial; fortalecer el ordenamiento territorial indígena (superposición con áreas protegidas, zonas de reserva forestal, amojonamiento de los territorios y fortalecimiento de proyectos de restauración ambiental, principalmente).

2.3.4 Análisis de los instrumentos de política propuestos por el gobierno en beneficio de los pueblos indígenas.

Los CONPES de 1980 y 1984 evidencian un ejercicio de continuidad en la elaboración de documentos de política económica y social para los pueblos indígenas, no sólo por haber sido elaborados consecutivamente, sino también porque presentan de forma complementaria una visión que pretende ir más allá de las prácticas de un gobierno, para constituirse como una acción de carácter estatal. Sin embargo, sólo hasta el año de 1995 se dará la formulación del siguiente Conpes para pueblos indígenas. Además, desde ese momento y hasta el día de hoy, ningún otro gobierno ha retomado la construcción de estos instrumentos de política, lo cual, por supuesto, evidencia una clara ruptura en lo que pudo ser un proceso de continuidad; pero, sobre todo, subraya el hecho de que no existe la configuración de políticas de Estado ni mucho menos el interés político por abordar el tema indígena en su real dimensión y complejidad.

En el año de 1980, con el Conpes 1726, se establece el primer diagnóstico institucional sobre la situación territorial de los pueblos indígenas, que caracteriza los modos de tenencia de la tierra y hace énfasis en los conflictos subyacentes que este tema genera, particularmente, entre indígenas y colonos. Según este diagnóstico, los indígenas han sido sometidos a una constante pérdida territorial y a procesos de pauperización, desnutrición y desintegración social. La caracterización de la situación de los pueblos indígenas que hace este documento Conpes revela una situación muy similar a la de los periodos colonial y republicano. De hecho, la pérdida de territorio indígena a manos de *colonos*, revive ideas estructurales de la conquista española. En tanto elementos como la desintegración social, logran evocar no otra cosa que la marginalización territorial por la que atravesaron los pueblos indígenas durante los comienzos de la época republicana. Es decir que aún en el ocaso del siglo XX no se había logrado reconocer por parte del Estado una realidad diferente a la del siglo XVI en torno al tema territorial, el cual sólo hasta el año de 1980 lograba abrirse paso dentro de la agenda política y de políticas públicas de manera mucho más representativa.

Con la formulación del Conpes 2087, en el año de 1984, se hace un planteamiento novedoso para la época dentro de este tipo de instrumentos de política. De forma

explícita, se establece una propuesta que relaciona actores clave en torno a los recursos naturales y el ambiente: el Estado, los pueblos indígenas y el resto de la población. Esta propuesta de *interrelación* trae implícito el principio esencial del *reconocimiento*, como uno de los componentes más importantes para abordar temas ambientales con los pueblos indígenas. No obstante, es claro que los territorios indígenas y sus componentes ambientales han sido incorporados y asimilados en gran medida por las lógicas del Estado, de tal suerte que la imagen del '*reconocimiento indígena*' que se busca vender en los instrumentos de política pública, no resulta ser más que la propuesta de distracción de un discurso institucional, que quiere omitir, con total intencionalidad técnica y política, la inclusión de la verdadera visión de los pueblos indígenas dentro de los dispositivos de gobierno.

Por lo tanto, para cimentar una perspectiva de integralidad que involucre las múltiples ontologías de los actores vinculados en la construcción del referencial ambiental/territorial de los pueblos indígenas, se debe producir, necesariamente, una modificación de los términos técnicos, éticos, políticos y epistemológicos, con los que se vienen formulando los dispositivos y tecnologías de acción política implementados por el Estado.

2.3.5 Lineamientos de política formulados por las organizaciones indígenas

En la medida en que los pueblos indígenas han fortalecido su proceso organizativo y reivindicado un marco de derechos 'diferencial', han formulado, además, una serie de postulados que dinamizan la interlocución con los actores estatales sobre los temas más relevantes para el movimiento indígena. Son numerosos los documentos que buscan generar una dinámica permanente con los demás actores del sistema político, con el fin de incrementar la incidencia y visibilidad del movimiento indígena particularmente en lo que tiene que ver con la defensa y garantía de sus derechos territoriales. Sobre esta materia, se quieren resaltar los principales lineamientos de política que han sido formulados por dos de las más importantes organizaciones indígenas en el país: el Consejo Regional Indígenas del Cauca (CRIC), y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

▪ Directrices de política formuladas por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

Uno de los escenarios de resistencia indígena más importante del país, es el departamento del Cauca. Muchos de los pueblos caucanos nunca se entregaron por completo a la dominación española y, aún hoy, en el período republicano, han continuado la lucha por defender su autonomía y su dignidad (Echeverry, 2010). Producto de estas

luchas, se crea, en el año de 1971, el Consejo Regional Indígena del Cauca⁹⁶. “La promoción y organización de la asamblea estuvo a cargo de Fresagro, combativa organización campesina del norte del Cauca con sede en Corinto, y la cual había tomado en sus manos la bandera de la lucha por la tierra en momentos en que las directivas regionales de usuarios estaban aún muy influenciadas por los promotores oficiales” (Echeverry, 2010, pág. 107).

A esta primera asamblea, en Toribío, asistieron alrededor de 2000 indígenas de distintos cabildos del departamento, quienes aceptaron con entusiasmo la propuesta del dirigente indígena Manuel Trino Morales, en el sentido de crear una organización que aglutinara los intereses indígenas de la región. Fue en esta reunión en donde se sentaron las bases de discusión política a través de las cuales el movimiento indígena del Cauca iniciaría su diálogo con el Estado colombiano, reivindicando el derecho al territorio, la identidad y la libre autodeterminación (Consejo Regional Indígena del Cauca, 2011). Fueron siete los puntos expuestos por el comité ejecutivo, tres de ellos relacionados con el tema territorial: 1) Exigir al Incora que realice la expropiación de las haciendas que han sido de los resguardos y que se entreguen de forma gratuita a las familias indígenas; 2) Demandar la ampliación de los resguardos en el caso donde existen minifundios a través de la Ley de Reforma Agraria, en su parte de concentración parcelaria y; 3) No continuar pagando el impuesto de terraje (renta).

Esta primera reunión “desató una fuerte ola de represión contra los principales dirigentes indígenas. (...) A esto contribuyó la declaración del estado de sitio, que permitió que algunos líderes estuvieran detenidos por varios meses sin motivo alguno. (...) Este hecho (...) frenó, sin duda alguna, la expansión de la organización en los primeros meses, [sin embargo] hacia agosto las condiciones estaban propicias para la reorganización y dinamización del CRIC” (Echeverry, 2010, pág. 109). El 6 de septiembre de 1971, en La Susana, resguardo de Tacueyó, municipio de Toribío, se llevó a cabo la segunda asamblea de la organización, en la cual se presentó un programa que reafirmó, en un tono menos beligerante y más prospectivo, lo propuesto unos meses antes. Los puntos fueron los siguientes: 1) Recuperar las tierras de los resguardos; 2) Ampliar los resguardos; 3) Fortalecer los cabildos indígenas; 4) No pagar terrajes; 5) Hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación; 6) Defender la historia, lengua y costumbres indígenas; y 7) Formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación de los indígenas y en su respectiva lengua.

Pasados 42 años del nacimiento del CRIC, estos siete puntos siguen constituyendo la *plataforma de lucha* del movimiento indígena en esta región del país. Se han incorporado recientemente dos elementos más: 1) el fortalecimiento de las empresas económicas

⁹⁶ “Las luchas de los terrajeros del Chimán, en Silvia y del Cedro en Caloto, norte del Cauca, sirvieron de antecedente inmediato a la formulación del CRIC. En una reunión en el Cedro surgió la idea de una gran asamblea indígena para la cual se propuso a Toribío como el sitio más central para las comunidades del norte y del oriente, y se designó la fecha del 24 de febrero de 1971” (Echeverry, 2010, pág. 107).

comunitarias; y 2) la defensa de los recursos naturales y ambientales de los territorios indígenas. Cada una de estas líneas programáticas es amplia en sí misma y conlleva una gran complejidad; además, fortalecen la idea de que el territorio constituye para los pueblos indígenas la totalidad de su espectro vital, la base de su organización y el fundamento de sus reivindicaciones.

▪ **Directrices de política formuladas por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).**

El antecedente que da origen a la Organización Nacional Indígena de Colombia puede ubicarse en el año de 1980. Concretamente, del 9 al 12 de octubre de ese año, se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional Indígena, en el resguardo Pijao de Lomas de Hilarco, municipio de Coyaima, departamento del Tolima, en el que participaron representantes de diversas organizaciones indígenas entre ellas UNUMA, UNDICH, SIERRA NEVADA y CRIVA, además de delegados de Venezuela y Ecuador. Como resultado de este encuentro, fue conformada la Coordinadora Indígena Nacional (Organización Nacional Indígena de Colombia, 2012, pág. 39). Uno de los resultados más importantes de este proceso organizativo, fue evidente dos años más tarde, en febrero de 1982, cuando se llevó a cabo el *Primer Congreso Indígena Nacional*, el cual contó con la participación de más de 2000 indígenas delegados de distintas comunidades y organizaciones de todo el país, y en donde se acordó el surgimiento formal de esta organización.

En este Congreso se establecieron –o reiteraron de alguna manera- los puntos más importantes que el movimiento indígena propone como plataforma política para el tema territorial: 1) la demanda al gobierno nacional para que inicie, “por todos los medios”, el saneamiento de las reservas y resguardos indígenas; 2) acompañar de forma solidaria a los pueblos indígenas que enfrentan la construcción de represas o algún proyecto de explotación minera que atente contra sus derechos territoriales; 3) luchar por la pronta legalización de los territorios de selva y sabana, los cuales enfrentan serios conflictos por la colonización, los terratenientes y las empresas que saquean dichos territorios; y 4) consolidar la propiedad de las reservas y resguardos constituidos por el Incora, mediante el nombramiento de los cabildos que puedan orientar a la comunidad.

Con el paso del tiempo, el discurso indígena ha reelaborado cada uno de estos contenidos, adaptándose al debate actual sobre el reconocimiento de sus derechos territoriales, particularmente en el ámbito de las políticas públicas. Por ejemplo, el VII Congreso de los Pueblos Indígenas de Colombia (9-15 de diciembre de 2007), permitió evidenciar una propuesta de lineamientos de política mejor estructurada en un sentido técnico y político, y que cuenta, además, con un carácter holístico y comprensivo de la realidad territorial del país. Los argumentos propuestos en esa ocasión fueron sustentados sobre la idea de formular una Ley Territorial Indígena que permitiera garantizar la implementación de una Política Territorial, sobre la base de seis elementos:

1. Recuperación de territorios indígenas invadidos y apropiados de manera ilegal y/o violenta por terratenientes, empresarios agrícolas, compañías multinacionales, etc., quienes han recurrido a los grupos armados para presionar a las comunidades indígenas a abandonar sus territorios.

2. Gestión Jurídica ante tribunales internacionales para demandar al Estado colombiano por acciones cometidas de manera directa o con su anuencia, en los casos de el despojo, la expropiación y la titulación ilegítima de áreas de resguardos y territorios indígenas ancestrales.
3. Oposición política, jurídica y social a la constitución de micro resguardos dentro de los territorios de resguardos históricos, ya que de esta manera se desconocen la integralidad de nuestros derechos territoriales y los títulos que les otorgan legitimidad frente al Estado, a la vez que se legitima la expropiación.
4. Exigibilidad política y jurídica al Estado, el Gobierno Nacional y las empresas multinacionales y transnacionales de exploración, extracción, explotación y transporte de recursos naturales, para el retiro inmediato de macro proyectos que lesionen o amenacen la integridad étnica de nuestros pueblos y el equilibrio ambiental de los territorios indígenas.
5. Denuncia ante la comunidad nacional e internacional por la invasión de los territorios ancestrales y las violaciones de los sitios sagrados y de pagamento de los pueblos indígenas por parte de empresas multinacionales, transnacionales y de implantación de proyectos agrícolas a gran escala.
6. Protección y exigibilidad de derechos ante el Estado colombiano y los países vecinos donde hay población indígena migrante o refugiada, para garantizar la integridad territorial de las comunidades de frontera ante megaproyectos binacionales, así como ante a las acciones de los actores del conflicto armado interno que tienen en los territorios indígenas de frontera corredores estratégicos de movilidad (Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC, 2007).

Estos elementos formulados por la ONIC evidencian el proceso evolutivo que el movimiento indígena ha experimentado frente a la construcción de su discurso territorial. Afirman, además, una perspectiva de integralidad en las demandas que los pueblos indígenas tienen frente al Estado colombiano, y caracterizan al territorio como el eje que articula las reivindicaciones ambientales, políticas, económicas, sociales y culturales de estas comunidades.

“Para los indígenas (...) de Colombia, la tierra tiene un significado particularmente importante. Por una parte, la vida económica de los pueblos indígenas depende casi exclusivamente de la tierra. (...) La tierra ofrece a los pueblos indígenas lugares especiales para sus huertas, para sus rozas, para sus conucos; (...) les ofrece bosques de los cuales pueden sacar maderas para sus viviendas, plantas medicinales para curar sus enfermedades, y espacios en los cuales pueden cazar animales que les provean carne. Les ofrece aguas abundantes para alimentarse, regar sus cultivos y para la captura de variedad de peces que ayudan en la alimentación de las familias. (...) Cuando no hay tierra, cada indígena tiene que luchar solo, defenderse solo, pensar solo, soportar solo la enfermedad y no tiene con quién compartir la tristeza o la alegría; el indígena solo no puede vivir, porque la fuerza para vivir está en la comunidad” (Organización Nacional indígena de Colombia, 1982, págs. 32-81).

2.3.6 Análisis de las líneas de política formuladas por las organizaciones indígenas (CRIC y ONIC)

Las dos organizaciones indígenas más fuertes y consolidadas de Colombia, el CRIC y la ONIC, tienen claro que su construcción política y cultural está asociada a una lucha por afianzar sus reivindicaciones territoriales. El territorio, más allá de proveerles cotidianamente el sustento vital, se constituye como el fundamento cognitivo que permite a los pueblos indígenas el vínculo con la ancestralidad y, además, les otorga el poder político para construir un discurso en todos los escenarios y sobre todas las cuestiones: el territorio, nada más que la *madre tierra*, es el eje que articula los relatos y meta-relatos de los indígenas.

Es notoria la evolución histórica del pensamiento indígena en torno a su relación con el territorio. Esta construcción ha sido *adaptativa* no sólo bajo la condición de su propia evolución, sino también bajo la imposición de un ritmo evolutivo que alteró su modo de relacionarse con la tierra. En la formulación que los pueblos indígenas han venido haciendo de su plataforma de acción política, se evidencia un desarrollo tanto en términos del crecimiento como de la amplitud de las líneas de acción política. Su crecimiento radica en que los pueblos indígenas dejaron de creer, desde hace tiempo, que su relación con el Estado se da únicamente a través de la lógica del resguardo indígena. Hoy en día sus demandas avanzan hacia la integralidad de sus derechos ambientales y culturales ligados a la autonomía territorial. En relación con la amplitud, los pueblos indígenas no sólo han superado las demandas que originalmente formulaban en el nivel local -la lucha contra el poder político regional-, sino que han traspasado las instancias nacionales hasta lograr incursionar en escenarios internacionales, que les han permitido la globalización de su conocimiento y el incremento de su visibilidad política y normativa.

El análisis de sus lineamientos de política evidencia, además, las profundas divergencias que existen entre el movimiento indígena y las instituciones frente al concepto de territorio y frente al modo de aprovechamiento de este. Mientras que para los indígenas el territorio constituye su hogar, para las instituciones representa el 'lugar' de implementación de los programas de gobierno. Para los indígenas el territorio es esencialmente *integralidad*, sobre la base de una ética ambiental y la pervivencia del sujeto comunitario. Para el Estado el territorio es esencialmente *funcionalidad instrumental*, sobre la base del aprovechamiento ambiental y la pervivencia del sujeto capitalista.

Así, la dinámica territorial del país está plagada hasta la saciedad de este tipo de relaciones binarias, en donde las visiones de los actores se presentan contrapuestas desde el mismo origen conceptual, por lo que en el espacio de implementación de las acciones políticas y de los modelos de desarrollo, elementos como la violencia, el despojo, el desplazamiento, el desconocimiento de derechos humanos y ambientales, el deterioro ecosistémico, el hambre, etc., se encargan de imponer las realidades más inverosímiles sobre los territorios indígenas.

La formulación e implementación de acciones gubernamentales, abre la discusión en torno a los 'usos y modos' de aprovechamiento de los territorios indígenas. El movimiento

indígena convoca a la protección de los recursos naturales y al fortalecimiento de economías comunitarias sustentadas en su producción territorial. Los pueblos indígenas exigen, con total legitimidad, ser actores clave en la discusión ambiental y rural del país, sobre la base de la consulta previa, libre e informada, su autonomía como pueblos, su particular relación con el ambiente y su calidad de sujetos diferenciales. Actualmente, la homogenización del país bajo un mismo parámetro de desarrollo, cuya característica más visible en el nivel rural es la implementación de mega proyectos, distorsiona por completo los usos y modos de aprovechamiento que los pueblos indígenas le dan al territorio, poniendo en riesgo su subsistencia orgánica y cultural. Pero más allá de este riesgo inminente y del papel ambiguo que el Estado juega al querer garantizar tanto los derechos del *capital transnacional*, como los derechos del *capital cultural* de los pueblos indígenas –fracasando en el intento-, lo más preocupante es la forma en que el sistema económico transnacional quiere imponerse sobre los territorios indígenas y su capital cultural⁹⁷.

Si bien es pasmoso que en Colombia se haya vuelto común el uso de métodos ilegales para garantizar el control territorial de las fuerzas políticas y económicas, y que el Estado se vea sometido y sea complaciente con dinámicas nacionales e internacionales sobre las que no puede ejercer ningún tipo de regulación, aquello que causa más asombro es que en este país no importa cuáles han sido los derechos adquiridos por los pueblos indígenas, cuáles son sus reivindicaciones o cuáles los componentes más importantes de su cultura. Incluso en el ámbito del Estado Social de Derecho, el movimiento indígena se *enfrenta* a un sistema político y normativo que de forma evidente, y sin ningún tipo de consideración ética, formula un sistema de reglas que limita y transforma la integridad cultural y el desarrollo político de estos pueblos, y además los configura de forma expresa como los *'enemigos'* del desarrollo capitalista.

⁹⁷ Uno de los ejemplos más emblemáticos sobre el desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia, y sobre la lucha de estos contra los poderes económicos, se presenta en el conflicto del pueblo U'wa y la empresa petrolera Occidental de Colombia Incorporated. Al respecto, Gregorio Mesa Cuadros, en sus inicios como asesor de la comunidad indígena, deja claro uno de los argumentos centrales con los que se afianzó la defensa de los *derechos humanos de los pueblos indígenas*: “ En aquella época reivindicamos frente a los U'wa que había unos derechos especiales como pueblo indígena que no podían ser tocados, pero las autoridades estatales desde los Ministerios de Gobierno, de Medio Ambiente y de Minas y Energía, insistían en que ahí no había ningún derecho porque además los derechos son de individuos y no de colectivos (...) [p]ara ello insistimos ante la autoridad agraria de la época, (Incora) que la recuperación o devolución del territorio quitado por órdenes estatales (colonización oficial del Sarare) o por los procesos de colonización espontánea o inducida de campesinos huyendo de las múltiples violencias de los últimos dos siglos, sería la contribución de la sociedad colombiana, para la concreción *del derecho a la vida y a la supervivencia física y cultural como pueblo indígena y sociedad diferenciada*, argumento construido con las autoridades U'wa y un estudiante (...) tratando de defender desde una nueva perspectiva jurídica los derechos de una comunidad étnica. (...) aquí se podría encontrar el primer derecho de un pueblo indígena, que tiene que ver esencialmente con una forma de vida específica y concreta que vive en un determinado territorio, que desarrolla cultura y que demanda sus ideas de dignidad, frente a una sociedad que trata de imponer su visión específica y que quiere que sea homogéneo para todo el resto de la sociedad (Mesa, 2008, pág. 6).

Si los indígenas son catalogados como enemigos, sus ideas en torno al territorio y sus territorios, no podrán ser incluidos o intentarán ser excluidos de la realidad territorial de este país. Las normas y las políticas públicas deben implementarse sobre un modelo ético de gobierno que este país aún no conoce. Por tanto, el reto es formular propuestas en torno a la territorialidad indígena, sobre nuevos parámetros de acción pública, y propuestas sustentadas en la integralidad.

2.4 Elementos para la configuración del referencial territorial de los pueblos indígenas.

Existen múltiples dimensiones y aproximaciones para analizar la territorialidad de los pueblos indígenas, en relación con el tema ambiental y bajo la lógica de las políticas públicas. Ya se han establecido las líneas generales con relación a este último tema en el capítulo número 1, insiendiendo en la necesidad de abordar el referencial ambiental desde lo territorial, utilizando un enfoque cognitivo. En el segundo capítulo, se ha abordado el tema territorial desde un punto de vista histórico y a través del análisis de importantes elementos normativos y documentos de política, formulados por el Estado y por algunas organizaciones indígenas. Al establecer estos elementos, es posible dar a conocer las bases que constituyen el referencial territorial de los pueblos indígenas en Colombia, como parte de un ejercicio de síntesis y conclusión de los principales componentes argumentativos de los pueblos indígenas en materia territorial.

- *Territorio/Territorialidad ancestral*: El territorio debe ser entendido como una unidad política. Si bien tiene un marcado sentido cultural, su carácter político le “ha servido para defender el ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades originarias frente a la institucionalidad estatal y la sociedad mayoritaria, concretándose para ello en la demarcación de áreas en las cuales los pueblos étnicos pueden desarrollar sus proyectos de vida” (Hernández, 2004, pág. 250). La territorialidad, por su parte, está relacionada con las formas de apropiación, prácticas culturales, usos y costumbres; es mucho más que un espacio físico en el que se consigue el sustento para la supervivencia, ya que en él se producen y reproducen todas las relaciones sociales, culturales y ambientales. Además, los territorios ancestrales incorporan la *dimensión espiritual* y metafísica que tienen los indígenas frente a la madre tierra; su importancia es capital, toda vez que garantizan el vínculo de las comunidades con aquello que es imperceptible, pero que constituye la visión simbólica del mundo y por tanto su sustento espiritual.

Las nociones de territorio apropiadas por los pueblos indígenas, se han fortalecido bajo argumentos que le han otorgado mayor vigorosidad tanto en el ámbito académico⁹⁸, normativo y jurisprudencial⁹⁹; en esta último aspecto, por ejemplo, tal y

⁹⁸ La complejidad de la noción de territorio para los pueblos indígenas, es, justamente, su principal fortaleza. El profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Juan Álvaro Echeverri, define el vocablo territorio, atendiendo a la cosmovisión indígena así: “Entonces tenemos que el territorio es un espacio y es un proceso que lleva a la configuración de una

como lo establece la Sentencia T-009 de 2013 “la Corte Constitucional ha protegido en numerosos pronunciamientos el derecho que tienen las comunidades étnicas a gozar del territorio que tradicionalmente han ocupado y a participar de las decisiones que puedan afectarlos”¹⁰⁰. Este hecho es bastante notorio y de especial validez, si se tiene en cuenta que la realidad social, política, económica y legislativa de Colombia, en muchas ocasiones se presenta contraria a la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Las discusiones sobre la territorialidad indígena, en particular aquellas posteriores a la Constitución Política de 1991, dejan en evidencia importantes avances (el derecho de la propiedad colectiva de los territorios indígenas; la garantía del vínculo entre el territorio y la cosmovisión indígena; la protección de la diversidad cultural y étnica; la propiedad colectiva de los recursos naturales renovables y no renovables, entre otros), pero también abren el debate sobre aquellos aspectos que aún no han sido reglamentados, y que constituyen para los pueblos indígenas una permanente plataforma de reivindicaciones políticas y normativas.

Un caso específico, y tal vez el más importante, es el de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI's). Veinte años después de la formulación de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual no ha sido sancionada, las ETI's no cuentan con un soporte jurídico, ya que en la práctica, estas no han sido reglamentadas. El problema de fondo es político, pero ante todo de cultura política: y es que el sistema político colombiano, a pesar de su carácter democrático, es un sistema poco incluyente, centralizado en términos administrativos, mayoritariamente corrupto y demasiado reaccionario frente a la visibilidad de derechos étnicos y multiculturales, bajo el argumento -bastante rebatible, por demás- que los grupos étnicos no cuentan con la capacidad suficiente para procurarse de manera autónoma un proceso de desarrollo en sus propios territorios.

palabra de ley, entendida como palabra de consejo, educación. Ese espacio no es necesariamente un espacio geográfico marcado por afloramientos rocosos, quebradas, lomas, cananguchales, pozos, barrancos. Ese espacio geográfico es memoria, es efectivamente escritura de ese proceso de creación que está ocurriendo todo el tiempo: en la crianza de los hijos, en las relaciones sociales, en la resolución de problemas, en la curación de enfermedades. (Echeverri, 2000, pág. 175).

⁹⁹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha querido integrar los Convenios Internacionales (107 y 169), así como la Convención Interamericana de Derechos Humanos al bloque de constitucionalidad en Colombia (artículo 93 de la Constitución Política). De especial relevancia, y como ya se anotó, son los artículos 63, 329, 330, y otros, en lo relacionado con el derecho al territorio para los pueblos indígenas.

¹⁰⁰ Para comprender un poco más a fondo la manera en que la Corte Constitucional ha desarrollado la jurisprudencia sobre derechos territoriales de colectivos étnicos, (propiedad colectiva y su relación con el medio ambiente), ver entre otras sentencias: T-188 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes; SU-039 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-652 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-891 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-030 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Son estas razones y sin duda alguna por muchas más, que el modelo de las Entidades Territoriales Indígenas es hoy en día una imposibilidad para el sistema político y normativo en Colombia. De ahí que, tal y como lo dijo el Taita Lorenzo Muelas, indígena Misak y miembro de la constituyente de 1991, cuando se le pedía que hiciera un balance sobre el proceso constitucional, y tal vez como una premonición frente a lo que pasaría con el artículo 329 de la C.P, "... hay artículos que nunca se reglamentaron y nunca se aplicarán..." (Muelas, 2007, Pág. 15).

- Resguardos Indígenas: Se ha podido presentar desde una dimensión histórica, cómo los pueblos indígenas han variado drásticamente su forma de percibir y de acercarse al territorio. Se debe aceptar, en primer lugar, que históricamente uno de los elementos argumentativos más importantes para los pueblos indígenas ha sido el del *resguardo*, y que este es, por tanto, el punto inicial para acercarse a la comprensión de su territorialidad. Esto no quiere decir que con anterioridad al resguardo los indígenas no gozaran de una relación con el territorio, acaso mucho más *íntima* y autónoma de la que se instauró con el régimen colonial; no obstante, es un hecho innegable que el gran cambio en el *paradigma* territorial de los pueblos indígenas ocurre con la creación de los *resguardos*. Durante siete siglos, este ha sido el referencial que configura y reconfigura la realidad de los indígenas, a tal punto que se ha constituido como una *creencia* que para los actores –indígenas y no indígenas– resulta extremadamente difícil de modificar¹⁰¹. De ahí se desprende que el resguardo sea la base de múltiples y diversos componentes con los cuales se enriquece la territorialidad indígena: formas particulares de apropiación de los territorios, ejercicio de un derecho colectivo sobre los recursos naturales, protección de sitios sagrados, gobierno autónomo, etnodesarrollo, entre otros.
- Defensa del territorio: La defensa del territorio se constituye como la *causa* esencial de los pueblos indígenas; el modo de defenderlo ha ido variando drásticamente con el paso del tiempo. Desde el momento mismo en el que los indígenas fueron *incorporados* a la lógica colonial, pasando por las diferentes etapas históricas, hasta llegar a la actualidad, las actuaciones para defender el territorio han ido del uso del arco y la flecha –que aún persiste– hasta llegar a las acciones más refinadas con las cuales buscan incorporarse en las lógicas del sistema legal y político, y lograr una real incidencia en la toma de decisiones que los afectan. Esta necesidad [*decisión*] de involucrarse en el ejercicio del poder, ha llevado a la mayoría de pueblos y organizaciones indígenas a conocer, estudiar y exigir la implementación de todo un marco legal, normativo y de políticas públicas, que les permita construir una

¹⁰¹ La Constitución Política de Colombia determinó en su artículo 63 que "(...) las tierras de resguardo, son inalienables, imprescriptibles e inembargables", lo cual refuerza la idea de que los resguardos indígenas se constituyen como una creencia extremadamente difícil de modificar, según lo propuesto por el enfoque cognitivo de Advocacy Coalition Framework, propuesto por Paul Sabatier. Incluso a pesar de la guerra, el desplazamiento forzado, la minería legal e ilegal, los cultivos de uso ilícito, la colonización, los terratenientes, las políticas del Estado, los modelos conservacionistas etc., los resguardos indígenas siguen existiendo y continúan siendo el 'vínculo político' que tienen los indígenas con el territorio.

plataforma de acción para la defensa e integridad de sus territorios, particularmente en temas ambientales, de recursos naturales y de consulta previa, ámbitos en donde se *negocian* grandes intereses económicos y políticos, y en donde los indígenas buscan convertirse en uno de los actores con mayor capacidad de decisión.

- Comunidad/Colectividad: Para los indígenas es imposible desligar la comunidad y el territorio. De hecho, “[l]a lucha del indio por su tierra es, al mismo tiempo, la lucha por conservar la forma colectiva del derecho de propiedad sobre ella para todo el resguardo. (...) En ninguna parte se puede observar mejor la fuerza de conservación que proporciona la colectividad como en la historia de los resguardos.” (Friede, 2010, pág. 46). En el interior de estos se han configurado importantes elementos de carácter organizativo: no sólo la reafirmación del sentido comunitario del territorio, que no es otra cosa que la idea de superar lo privado/individual, sino también la conformación y quizás el sustento de un movimiento indígena, que logró afianzarse dentro de la estructura social y política del país, bajo la bandera reivindicativa de la comunidad y el territorio.
- Movimiento indígena: Representa el modo de organización e incidencia social y política de los pueblos indígenas; a través de él son movilizados, direccionados y en ciertas ocasiones ejercidos, algunos de sus intereses más representativos, con el fin de lograr que sus objetivos sean inscritos dentro de la agenda pública. Aunque no es posible asegurar que existe unidad en el movimiento indígena, y más bien se pueden evidenciar algunas circunstancias que tienden a su fragmentación, lo cierto es que este ha sido fundamental para construir la *idea* de territorio que los pueblos indígenas sustentan en la actualidad. En primer lugar, y como ya se mencionó, el movimiento indígena tiene la cualidad de aparecer visible ante los demás actores (públicos y privados), lo que le permite reproducir -con relativa intensidad¹⁰²- su discurso político, ligado de forma estrecha con el tema territorial. En segundo lugar, el movimiento indígena puede ser considerado como un *metarelato*, que ha sido elaborado *desde/para* los pueblos indígenas, desde el cual se proyecta uno de los contrapesos más importantes a la institucionalidad del Estado, y por tanto a la visión que este tiene sobre los territorios indígenas.
- Autonomía (en el manejo de los territorios)¹⁰³: La autonomía territorial indígena se sustenta en el derecho de propiedad colectiva de los resguardos y en su condición de

¹⁰² En Colombia existen importantes procesos organizativos en el tema indígena, algunos con mayor visibilidad nacional y otros con una fuerte presencia en el ámbito regional. Organizaciones como la ONIC, OPIAC CIT, AICO, CRIC son representativas de los sectores indígenas, aunque en ocasiones pueden estar desligadas de las *bases* sociales, aspecto que resquebraja la unidad y relativiza la noción de ‘movimiento indígena’.

¹⁰³ Al respecto de la autonomía territorial, Héctor Díaz-Polanco (1999, pág. 153) señala una visión bastante equilibrada al establecer que: “[l]os regímenes de autonomía se establecen en el marco de Estados nacionales determinados. El ente autónomo no cobra existencia por sí mismo, sino que su conformación en cuanto tal se realiza como parte de la vida político-jurídica de un Estado. El régimen de autonomía corresponde a la necesidad de buscar formas de integración política del Estado nacional, que estén basadas en la *coordinación* y no en la subordinación de sus

inalienables, imprescriptibles e inembargables (Art. 63 C.P). También se sustenta en el hecho de que los territorios indígenas son entidades territoriales con autonomía para gobernarse y gestionar su desarrollo (Art. 246 C.P). No obstante, son muchas las acciones que deben darse primero para poder hablar de una verdadera autonomía territorial de los pueblos indígenas, pero el concepto mismo es fundamental para una adecuada construcción legislativa y de políticas públicas que vaya encaminada en ese sentido. Por tanto "(...) si se considera que los pueblos indígenas mantienen formas de relación económica, social y jurídica diferentes y que tienen sus propias y particulares aspiraciones y cosmovisiones, **no se entiende su reconocimiento sin un gobierno propio y autónomo que proteja y promueva los propósitos comunes de sus asociados**¹⁰⁴" (Mesa, 1993, pág. 91).

- ***Ambiente:*** Por lo general la relación entre pueblos indígenas y medio ambiente ha sido '*normalizada*' mediante el discurso de la conservación ecosistémica, biológica y de recursos naturales, teniendo en cuenta, además, los aspectos relacionados con sus usos y costumbres. Sin embargo, la realidad actual se presenta mucho más compleja: el ejercicio de la conservación se ha transformado en una estrategia política (y de derechos) de los pueblos indígenas para garantizar la defensa de sus territorios, frente al manejo y explotación de los recursos naturales por parte de empresas e instituciones nacionales, multinacionales, colonos, grupos armados, etc. De la misma manera en que una comunidad indígena no puede ser concebida sin un vínculo específico con el territorio, este último no puede ser comprendido sin una adecuada apropiación del medio ambiental, lo que implica admitir, necesariamente, que el territorio es por una parte naturaleza y por otra sociedad, ambos elementos constitutivos de cualquier noción ambiental.
- ***Integralidad:*** Es un elemento fundamental para la construcción del referencial territorial de los pueblos indígenas. Aunque no es una noción *abundante* dentro del discurso normativo y de política pública, tanto del Estado como de los pueblos indígenas, si se constituye como una perspectiva alternativa e integradora de un nuevo marco de derechos que empieza a trascender y está ligado completamente con el tema ambiental (Mesa, 2007). La integralidad es un concepto omniabarcante, el cual ha sido utilizado tanto por el pensamiento occidental/institucional como por el pensamiento indígena. En ambas perspectivas, aunque desde ventanas opuestas, ha sido aceptado que el territorio es sustancial para la integralidad y que esta, a su vez, es determinante para el territorio. Si esto es así, es decir, si la integralidad realmente proporciona un punto de convergencia –más allá de la semántica- entre elementos clave que permitan comprender el referencial ambiental/territorial para los pueblos indígenas, entonces puede ser posible vincular otros elementos que desde de la *visión ambiental compleja*, aporten a la formulación de líneas generales de política pública para los pueblos indígenas en materia territorial.

colectividades parciales. Por consiguiente, en tanto *colectividad política*, una comunidad o región autónoma se constituye como *parte* integrante del Estado nacional correspondiente."

¹⁰⁴ La negrita es propia.

3 LA TOTALIDAD ES LA NO-VERDAD¹⁰⁵: IDEAS DEL PENSAMIENTO AMBIENTAL PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL INDÍGENA EN COLOMBIA

“(…) Esta historia hace referencia tanto a los límites como a las autorizaciones para acceder al ambiente o a alguno de sus elementos constitutivos. Se reconoce que la historia de la apropiación del ambiente, no ha estado exenta de tragedias, retóricas y grandes y graves desastres ambientales, pero después de los principales debates conexos es en definitiva la manera como los grupos humanos, los individuos y en el último tiempo, las empresas, justifican y dan razones para apoderarse de algo que no es suyo porque siendo de otros o de todos, se requiere argumentar a favor del despojo, la confiscación o la expropiación en sentido lato, no solo por la acción estatal, sino sobre todo, en los últimos tiempos, por la acción de los grandes agentes privados y privatizadores tanto de carácter nacional como transnacional, desde las formas como el modelo de desarrollo se expresa en su versión más actual, el capitalismo industrial, financiero, depredador e injusto.”¹⁰⁶

La totalidad es, en sí misma, el mundo moderno en que vivimos, mundo que ha sido construido sobre las bases técnicas y científicas más refinadas y homogeneizantes, mundo en el que *'la Razón'* pero sobre todo la *'racionalización'* se han garantizado el lugar dominante en los ámbitos del discurso globalizador, mundo en el cual las relaciones de poder transitan *a través de* todo, enunciando el sentido de una *única realidad* que todos los seres de este planeta debemos re-conocer y aceptar, un mundo ideado sobre

¹⁰⁵ Theodor Adorno, *Minima Moralia*, Alfaguara, Madrid, 1987, p. 48, tr. De Joaquín Chamorro.

¹⁰⁶ *Debates Ambientales Contemporáneos*. Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales –GIDCA-. Gregorio Mesa Cuadros (Editor). Universidad Nacional de Colombia. 2010. P.p 19.

“principios ocultos que gobiernan nuestra visión de las cosas (...) sin que tengamos conciencia de ello” (Morin, 1996, pág. 28).

Esta totalidad omniabarcante busca saturar hasta la náusea las conciencias biológicas del planeta mediante la instauración del conocimiento científico como un *‘régimen de verdad’*. Su proyecto original fue la elaboración del *plano cartesiano* con las coordenadas exactas para regir el funcionamiento del mundo. Luego de consolidar esta primera pauta, el conocimiento científico, mediante la puesta en marcha de *dispositivos de poder* –el Estado, por ejemplo- logró controlar los atributos más importantes para las personas, decidiendo incluso sobre el derecho de vivir y morir (Foucault, 1975-76). En épocas más recientes, este régimen de verdad ha pretendido inhibir el surgimiento de *sujetos colectivos*, despedazando su unidad ideológica, étnica, cultural y política. Y, lo que es más grave aún, tiene como tarea principal *invisibilizar* todo aquello que no concuerda con los parámetros éticos y estéticos del mundo capitalista.

La totalidad, entonces, es el sistema de reglas que determinan el comportamiento de los individuos y de la sociedad. Establece cuáles son los hábitos que pueden ser aceptados y cuáles, los que se deben castigar; *sugiere* dónde vivir, qué comer y qué vestir; discrimina seres humanos por su condición étnica, sexual y política; define con quién es posible relacionarse y a quién no se debe determinar. La totalidad promueve *un* modelo económico en detrimento de otros posibles, impone sistemas políticos en lugares donde no concuerdan, estigmatiza creencias religiosas. Además, desestima los parámetros éticos y estéticos contrarios a los cánones establecidos, y busca ejercer un control absoluto sobre el sistema ambiental del que hacemos parte.

Vivimos en una totalidad *‘amañada’ que re-conoce todo*, excepto aquello que es *diferente*, desconocido, indescifrable, y que no puede ser simplificado o *reducido* a una sola Ley o principio que determine la perfección. Es por eso, finalmente, que la *totalidad es la no-verdad*: es imposible comprender a cabalidad el funcionamiento del mundo en que vivimos, ya que sus principales atributos son la incertidumbre y el hecho de estar inacabado. La realidad del mundo no puede ser entendida de manera unidimensional, porque sus formas de organización y auto-organización están sustentadas en una visión mucho más compleja de la vida, en donde las contradicciones no significan un error “sino el hallazgo de una capa profunda de la realidad que, justamente porque es profunda, no puede ser traducida a nuestra lógica” (Morin, 1996, pág. 100).

Una de las condiciones que debemos aceptar si queremos regocijarnos con la complejidad del sistema de la vida, es que ella misma se elabora y re-elabora bajo esquemas multidimensionales. Estos esquemas permiten explorar un conjunto de saberes que han permanecido *‘velados’* por cuenta de la *reducción de lo diverso* y aproximarse a la comprensión de sistemas que no vienen pre-determinados sino que cuentan con la capacidad de crear su propia organización, fines y determinantes (Maturana, 2009, págs. 5-6).

En este capítulo se hará referencia al saber ambiental como una de esas dimensiones que, aunque *veladas* por el conocimiento, resultan indispensables para abordar la complejidad de la vida, incluyendo, claro, los ámbitos relacionados con la acción del Estado. Es momento de hacer a un lado la creencia de que el pensamiento ambiental no puede penetrar/permear los espacios de producción de conocimiento y de poder político,

y los instrumentos técnicos con los que se toman decisiones (Alimonda, 2006, pág. 45): es hora de comenzar a infiltrarlos con este zumo revitalizante. De esta forma será notorio que la acción pública ha olvidado, o tal vez ni siquiera ha reconocido, uno de sus elementos más importantes.

¿Por qué el pensamiento ambiental ha permanecido *velado*? ¿Por qué es importante *entrar* en él? ¿Cómo relacionamos el pensamiento ambiental con las acciones implementadas por la administración pública? O, como se lo pregunta Julio Carrizosa, ¿Cómo puede el ambientalismo salir del formalismo institucional y ser visto como una fuente de soluciones innovadoras? (2001, pág. 10). El propósito inicial es entonces recuperar al ambiente para entenderlo como lo que es: nuestra más estrecha realidad. Para conseguirlo, es preciso iniciar el tránsito que permita re-conocer lo ambiental a través de la comprensión de sus propias ideas.

3.1 Re-conocer el ambiente desde el pensamiento ambiental (P.A)

De una u otra manera, cada quién logra hacerse una idea de aquello a lo que se hace referencia cuando se emplea el término ambiente. En este documento, al emplear dicho término, no hablamos, por ejemplo, solamente de plantas, animales y agua, elementos que sin duda hacen parte del ambiente pero no dibujan este término en su amplitud. El ambiente no es sólo aquello que ‘nos rodea’, aunque nuestro entorno sí hace parte de una visión ambiental. El ambiente (no está sujeto a la organización del pensamiento humano) no es lo que nosotros los humanos decidamos que sea, aunque cada instante y sentido que le otorgamos a nuestra vida está totalmente relacionado con él.

El asunto de fondo es que siempre ‘*hemos interpretado*’ al ambiente de manera compartimentada: por un lado ‘la naturaleza’, por otro los seres humanos, y, por otro, ambos gravitando de forma separada en el ‘entorno’. Con el fin de superar esta manera de interpretar el ambiente, es necesario introducir a nuestras vidas una dimensión ambiental, lo que implica “el viraje de la visión compartimentada del mundo de la vida, a la visión integral, compleja y holística, que las estructuras de la cultura moderna no pueden soportar, por ser estructuras que tienen como característica esencial la escisión” (Noguera, 2004, pág. 28).

La política de escisión entre los hombres y la naturaleza o entre el ecosistema y la cultura, inicia con Platón (Angel, 2001). Luego “Aristóteles, el cristianismo –tanto el agustiniano como el tomista- y el pensamiento moderno –desde el cartesiano y el galileano hasta la fenomenología y la hermenéutica- recogen y expresan por medio de diversas figuras las distintas posiciones de la visión escindida de occidente” (Noguera, 2004, pág. 29). Los seres humanos, como sujetos producto/productores de esta visión escindida del mundo, optamos por recorrer el camino delirante de *La ciencia*: sus intenciones de nombrar, codificar y controlar lo real; de aprehender, comprender y dominar a la naturaleza; en general, de deletrear el infinito (Leff, 2006, pág. 55), consiguieron durante mucho tiempo ocultar completamente la visión ambiental del mundo de la vida.

El ambiente fue *adormecido* dentro del mundo occidental. El poderoso sedante de la lógica absoluta y la razón caprichosa, quisieron hacer dormir a lo 'otro' que no pudo ser comprendido por el pensamiento, validado por la razón, que escapa al entendimiento humano, acercándose al lugar donde el hombre había enviado aquellos objetos que le producían miedo. Si en ocasiones el ambiente se hizo visible, fue para presentarlo como un objeto maleable, controlable; como una marioneta que espera estímulos precisos para continuar su movimiento. La cosificación del ambiente, el menosprecio con el que se le re-conoció, y, en el fondo, el terrible miedo que infundía en el hombre, fueron elementos que garantizaron su destierro de la única realidad propuesta por la modernidad.

El ser humano ha fracasado – y aún sigue fracasando- en su intento por dominar al ambiente. No ha comprendido que esa no es la manera adecuada de relacionarse con él. Se rehúsa a aceptar que el ambiente sea un elemento con *potencia propia*, dueño de una realidad distinta a la antropocéntrica, en la cual los humanos no somos 'el todo' sino sólo una parte. Es por esto que “[l]a problemática ambiental viene a cuestionar el pensamiento y el entendimiento del mundo, la ontología y la epistemología con las que la civilización occidental ha comprendido al ser, los entes y las cosas; la ciencia y la razón tecnológica con las que ha sido dominada la naturaleza y economizado el mundo moderno. (...) En el pensamiento de la complejidad ambiental, el caos, la incertidumbre y el riesgo son, al mismo tiempo, efecto de la aplicación del conocimiento que pretendía anularlos, y condición intrínseca del ser y el saber” (Leff, 2006, pág. 63).

Es así como el ambiente encuentra su combustible en el pensamiento ambiental. Este último lo reabastece de forma anímica, espiritual, ontológica y epistemológica, cuando se reconoce la existencia de una *relación-tensión* entre ecosistemas y cultura. Augusto Ángel (1996, pág. 96) expone tal situación en tres episodios: lo que el ecosistema le ofrece a la cultura; las transformaciones que realiza la cultura sobre los ecosistemas; y la reacción de los ecosistemas ante las transformaciones de la cultura. “Ecosistema y cultura son emergencia de la naturaleza; entonces lo ambiental es emergencia de la naturaleza como entramado que entrama ecosistemas y culturas” (Noguera, 2012, pág. 9).

Cuando se supera el camino lógico de la secuencia *causa-efecto* y se propone al mundo el camino complejo de la *relación-tensión*, se logra re-conocer al ambiente *a través* del pensamiento ambiental. Sin embargo, este es sólo un primer paso. Contemplar el florecimiento del ambiente, de la mano del pensamiento ambiental, debe llevarnos luego a explorar –al menos en una primera aproximación- la posibilidad de pensar la realidad (económica, social, política, cultural, ambiental, etc.) desde el ambiente mismo y no por fuera de él. La invitación, entonces, es a escuchar lo que el pensamiento ambiental tiene para decir.

En su intención por desprenderse del pensamiento mecanicista, el pensamiento ambiental tuvo que recomponer y reposicionar una estructura básica para su desarrollo. La ciencia cartesiana eligió convertir al mundo en un *sistema* para así descifrar su funcionamiento. Quiso entenderlo como una totalidad compuesta por partes, cada una de las cuales, por sí misma, contaría con los atributos necesarios para dar una explicación al funcionamiento del sistema. Sin embargo, como afirma Capra (2003, pág. 57), la teoría de sistemas ha demostrado que las “propiedades de las partes no son propiedades

intrínsecas y sólo pueden entenderse desde el contexto del todo mayor. Por tanto, el pensamiento sistémico es un pensamiento “contextual”, y puesto que la explicación en términos de contexto significa la explicación en términos de entorno, podemos también afirmar que el pensamiento sistémico es un pensamiento medioambiental.”

Pensamiento ambiental y pensamiento sistémico, logran de esta manera una estrecha relación. Aceptamos entonces que al hablar de ambiente simultáneamente se está hablando de un sistema. Ahora bien, lo que realmente motiva al pensamiento ambiental, una vez encontrada esa ‘estructura básica’ para su desarrollo, es hallar la manera de recomponer el funcionamiento del sistema-ambiental. La física cuántica, por ejemplo, pudo demostrar que los sistemas no están constituidos por partes: aquello “que denominamos parte, es meramente un patrón dentro de una inseparable red de relaciones. (...) En la visión sistémica vemos que los objetos en sí mismos, son redes de relaciones inmersas en redes mayores” (Capra, 2003, pág. 57).

¿Qué sucede cuando el pensamiento ambiental comprende al sistema-ambiente como una red? Sucede algo de gran importancia, fundamental para el camino que se quiere construir: entendemos que la realidad del mundo se sustenta en la *interconexión*. Los seres humanos no somos *partes* del sistema-ambiente, somos sólo un producto y a la vez sólo uno de los reproductores de una red incansable de conexiones entre cosas vivas y no vivas en la cual los sistemas biológicos y culturales entrecruzan los elementos de los que están constituidos, aportan su funcionamiento o sus ideas a la fluidez de dicha red y le otorgan al sistema-ambiente los componentes necesarios para darse su propia organización.

Una colilla de cigarrillo que cae a la orilla de la carretera, puede ser impulsada por el viento hasta un pequeño bosque. La vegetación de aquel bosque está bastante seca por cuenta del verano intenso, posiblemente producido por el calentamiento global. Un caminante pasa por el sendero del bosque, ve la colilla encendida, sonríe y continúa su camino. Hace meses que no llueve para ese bosque. La rotación de la tierra, la dinámica atmosférica, la temperatura de los océanos, los gases de efecto invernadero, la basura que producimos, el envase de plástico donde tomé mi bebida gaseosa, la resaca que me hace querer ingerirla, aquella situación social que me llevó a embriagarme, han generado una alteración en las corrientes oceánicas, el retraso de las lluvias, y por tanto la esperanza de que aquél cigarrillo se apague... A miles de kilómetros de ese bosque, un koala deja caer al suelo una semilla: se inicia el nacimiento de una nueva planta, la posibilidad de un nuevo bosque. El sistema-ambiente se prepara.

Es en el mundo de la interconexión biológica y cultural, donde el pensamiento ambiental se piensa a sí mismo. Es en la complejidad del sistema-ambiente, donde participamos de la transformación permanente de nuestra propia realidad. No existe novedad en lo que se acaba de escribir; existe novedad cuando entendemos lo que se escribe. El libreto de nuestra vida es caótico: construimos permanentemente nuestro tránsito por el camino. Con el pensamiento ambiental pasa algo similar: “reconoce la multicausalidad y los efectos sinérgicos de diferentes procesos materiales y órdenes de racionalidad que constituyen la complejidad ambiental; da su lugar a la incertidumbre y a la utopía, al tiempo que promueve acciones orientadas a modificar inercias y tendencias actuales para alcanzar futuros deseables; integra lo general y lo específico, lo racional y lo

sensible en un saber ambiental abierto a la construcción de una nueva racionalidad social y productiva” (Leff, 2006).

El re-conocimiento del sistema-ambiente desde el pensamiento ambiental, genera cambios profundos en la interpretación del mundo de la vida: posiciona nuestra mente en un lugar diferente, apartándola de la matriz de la racionalidad mecanicista e incorporándola en la nueva dimensión de la racionalidad ambiental. Esto implica de-construir los paradigmas que controlan nuestros hábitos mentales, para luego re-construirlos en sincronía con el ambiente. Se trata entonces de transformarnos en nuestro *avatar*, de ver y entender el mundo a través del ambiente, en cierto sentido, de ‘ser’ el ambiente; de tomar los elementos producidos por la racionalidad con el fin de darles un nuevo orden y armonizarlos con nuevas dimensiones éticas y estéticas que permitan ‘otros’ espacios de representación de lo económico, lo social y lo político¹⁰⁷.

La ética y la estética, la bondad y la belleza, son categorías con un profundo sentir ambiental y político. Desde el concepto de armonía propuesto por los pitagóricos, hasta la ecología profunda que busca alejarse del pensamiento ‘antropocentrado’ y unirse a las visiones centradas en lo biótico y ecológico, pasando por el pensamiento animista (Carrizosa, 2001, pág. 35 y ss), en general, toda la construcción histórica del pensamiento ambiental, de los mitos y filtros ideológicos con los que el hombre ha pensado a la naturaleza (Angel, 2000, pág. 7), ha estado ligada a una comprensión ética y estética del sistema-ambiente.

En este mundo en que vivimos, el mundo de la totalidad, en donde el discurso del racionalismo económico lo permea todo –conciencias, saberes, culturas y etnicidades-, la ética y la estética han sido transformadas para satisfacer los intereses del capital. Vivimos en la ética de la acumulación y el consumo, del individualismo y de la

¹⁰⁷ Los indígenas del pueblo Kichwa en Ecuador, han desarrollado de manera ancestral el pensamiento del *Sumak Kawsay*. La traducción de esta noción, “corresponde a la filosofía del Buen Vivir, y expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de los otros, ni en continuo apremio por mejorarla, sino simplemente buena en todos sus aspectos” (Tortosa, 2009). Tres aspectos van incluidos en el *Sumak Kawsay*: *Ama qhulla, ama llulla, ama suwa*; no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón. Por simples que parezcan, representan toda una filosofía indígena anclada a su más profunda tradición comunitaria. Por su parte, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), cita cuatro ejes fundamentales en torno a los cuales se desarrolla el proceso que implica el *Sumak Kawsay*: a) nada está aislado y todo existe en plena relacionalidad; b) todo tiene su complemento dentro del cosmos; los pueblos, territorios, bienes naturales no tienen una función productiva sino espiritual, social y de supervivencia histórica; c) todo tiene su pareja y esto confiere significado a su complemento; d) reciprocidad: es un principio de equilibrio y armonía. Este pensamiento, fue incorporado en la Constitución Política de Ecuador en el año 2008: “se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad, el buen vivir, *sumak kawsay*”. Su incorporación dentro de la carta política de un país, representa sin lugar a dudas un avance relevante en la incorporación del pensamiento ambiental/étnico dentro de la dinámica política y legislativa de un Estado; sin embargo, nuevos estudios deberán determinar si pensamientos como el *Sumak Kawsay* podrán reinventarse en países “inmersos en la vorágine del capitalismo monopólico generalizado” (Acosta, 2012, pág. 31).

superioridad y dominio humano sobre el conjunto ecosistémico: es la ética de la cosificación del sistema-ambiental. Una ética sin ontología, libre en el juego de la oferta y la demanda. Una ética con un grandioso disfraz, el de la estética: [l]a gratificación superior que se deriva del uso y la contemplación de objetos costosos y supuestamente bellos, es, comúnmente, en gran medida, una gratificación de nuestro sentido económico enmascarado bajo el nombre de belleza” (Veblen, 53, 1899. En: Carrizosa, 2001).

El pensamiento ambiental des-cosifica la ética y genera una subversión del orden político y económico imperante. Propone reemplazar la ética del consumo capitalista por una de carácter ambiental, en donde se exploran otros saberes culturales, nuevas formas de intercambio y modelos de desarrollo que integran simbióticamente la cultura y los ecosistemas¹⁰⁸. Esto implica que el mundo ambiental se representa a sí mismo en múltiples saberes y verdades, y que por tanto es necesario hablar de una ética ambiental multidiversa, en la que concurren los saberes culturales y ancestrales de indígenas, negros y campesinos; las resistencias sociales, étnicas y ecológicas; así como los planteamientos políticos y de poder que emergen de los saberes del Estado.

La estética del pensamiento ambiental, por su parte, no está sujeta al ideal de belleza y de consumo totalizante. Hablamos de una estética inmanente que no está supeditada a los parámetros de la moda; podemos transformarla según nuestros intereses (políticos, urbanísticos, culturales, etc.) pero su esencia es inmodificable. No es posible asignarle a la estética ambiental una constitución antropocéntrica sino más bien una multicentrada, pues ella encuentra en la auto-organización de los sistemas bióticos, en las prácticas ancestrales y culturales de los grupos étnicos, en las movilizaciones sociales y también en las dinámicas políticas del Estado, las combinaciones necesarias para su desarrollo.

Ética y estética son herramientas que refuerzan la perspectiva ambiental que buscamos re-conocer dentro del sistema-ambiental. Al vincularlas a nuestra red, presenciamos el surgimiento de dimensiones étnicas, culturales, sociales, económicas y políticas que nos acercan a nuevas propuestas en torno a lo ambiental. Estas propuestas deben ser vinculadas por nosotros a la cotidianidad de lo social, pero sobre todo, y con especial énfasis, a la gestión política que desarrolla el Estado. El pensamiento ambiental se construye en la diferencia, en el re-conocimiento de ‘otros’ saberes ambientales y ‘otros’ actores que por siglos han desarrollado una convivencia armónica con el ambiente. Aquí,

¹⁰⁸ Ejemplos de esta simbiosis, son más que propios y cercanos a nuestro pensamiento indígena: El Abya-Yala, por ejemplo, vocablo perteneciente a los indígenas Cuna o Tule que habitan Panamá, Colombia y Costa Rica, se puede interpretar desde dos significados: La Abya-Yala significa tierra generosa, que florece permanentemente; El Abyayala, de manera complementaria, es el habitar; ambos conceptos en su unidad esencial, representan el ‘buen vivir’. Como lo expone la profesora Patricia Noguera, en un texto titulado: Ethos Ambiental, Universidad Nacional de Colombia, año 2010: “La Abya yala es el hábitat. El Abyayala es el Ethos. La Abya yala es la casa. El Abya yala es la manera de habitar y la abyayala es la manera como el habitar nos habita. Abyayala es una palabra compleja porque expresa la complejidad del habitar”. Lo que aquí se quiere decir, es que en el pensamiento indígena se encuentran las posibilidades de re-invencción de nuestra ética, los mecanismos para re-configurar nuestro mundo.

nos resulta de especial interés la manera en que los pueblos indígenas establecen su relación con el ambiente mediante el reconocimiento de su territorialidad.

La esencia cultural de los pueblos indígenas, cargada de una ética-estética ambiental, nos sugiere que es posible replicar este modo de pensar/vivir y ajustarlo a las acciones que el Estado desarrolla en torno a lo ambiental. La propuesta, entonces, es analizar la relación existente entre el pensamiento ambiental, las políticas públicas y el territorio, sin lugar a dudas el referente ambiental más importante para los pueblos indígenas. Si la interconexión de estos elementos logra una fluidez armónica en la red que compone el sistema-ambiental, será posible formular las bases de un nuevo modelo de política pública que garantice los derechos territoriales/ambientales de los pueblos indígenas, y que tendrá como esencia creadora al pensamiento ambiental.

3.2 En el 'lugar' donde (los-opuestos-se-unen)

Las políticas públicas son dispositivos mediante los cuales el Estado reafirma su ejercicio de poder sobre los diversos ámbitos del sistema-ambiental. No existen políticas públicas en Colombia que hayan sido pensadas por fuera de las lógicas del desarrollo. Las políticas actuales podrán construir discursos con argumentos como los de conservación, sostenibilidad, territorialidad, multiculturalidad y diferencia, pero siempre resultarán bastante imprecisas y manipulables, buscando sólo reproducir la impronta -visible u oculta- de subordinación a los intereses impuestos por el mercado global (Toro, 2004, pág. 95). Son, en un sentido más preciso, tecnologías que usan los gobiernos para agenciar el comportamiento de las personas, determinar la utilidad de los ecosistemas, reconstruir económicamente los saberes culturales, incluir/excluir territorialidades y reprogramar las etnicidades, con el fin de asimilar la diferencia y homogenizar la estética del Estado, fortaleciendo la imagen de reconocimiento del 'otro', pero a la vez limitando el desarrollo de su autonomía.

A pesar del amplio marco conceptual para comprender y formular políticas públicas, son los enfoques positivistas los que imperan y determinan la construcción de nuestra realidad. La imposición de esta razón segadora ha garantizado un discurso unidimensional que cierra puertas y coarta el surgimiento de la 'estrategia' propuesta por el pensamiento ambiental. Dicha estrategia buscaría reinterpretar la razón en términos ambientales (Leff, 2004, pág. 229), lo que implica de-codificar la imagen de un sistema-ambiental que es visto como algo ajeno, escindido de los seres humanos, excéntrico, infinito, un *objeto* que debe ser sometido por ser un generador incansable de riqueza; para luego efectuar una re-codificación ambiental, a través de la cual la escisión entre ecosistema y cultura se transforma en una nueva cultura ecosistémica¹⁰⁹ y en múltiples

¹⁰⁹ Una cultura ecosistémica busca incorporar las dinámicas de los sistemas bióticos, como los procesos auto-organizativos y *autopoieticos*, a las redes sociales, políticas, económicas, culturales, arquitectónicas, urbanísticas, etc.; no con la finalidad de seguir reproduciendo el eterno proceso de asimilación antropocéntrico sino con la intención de armonizar el diálogo entre las diferentes redes que constituyen el sistema ambiental.

ecosistemas culturales¹¹⁰, en los que la diversidad y el reconocimiento de otros saberes étnicos y ambientales, no generan simples prácticas discursivas sino acciones políticas que garantizan derechos.

¿Es posible conjurar dimensiones tan opuestas como las políticas públicas y el pensamiento ambiental? ¿Existe un saber, un lugar y, además de esto, un 'ser', que puedan lograr lo que se piensa imposible, la unión de los opuestos?

Ya exploramos la teoría de las políticas públicas y en el encuentro con ese saber afirmamos que el enfoque cognitivo permite una aproximación ideal a la cuestión ambiental. Reconstruimos históricamente el discurso jurídico y de instrumentos de política que ha prefigurado la territorialidad de los indígenas en Colombia, identificamos las principales categorías que edifican dicha territorialidad y formulamos un referencial ambiental/territorial para los pueblos indígenas de Colombia (el Resguardo Indígena), en el que territorio y ambiente son una misma categoría que no puede desligarse. Luego propusimos el re-conocimiento del ambiente desde el pensamiento ambiental, con el ánimo de encontrar una nueva propuesta epistemológica para comprender la realidad ambiental del mundo.

Nuestra apuesta es concreta: sentar las bases que sirvan a la formulación de una política pública que garantice los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incorporando algunos conceptos del pensamiento ambiental. ¿Por qué enfocarse en los pueblos indígenas? Porque, como pocos, han logrado incorporar 'otros' saberes ambientales a la comprensión del mundo¹¹¹ (Leff, 2006, pág. 66). Es en la territorialidad indígena en donde las políticas públicas, el pensamiento ambiental y los saberes indígenas se interrelacionan para construir una nueva visión del mundo. Es el lugar 'donde-los-opuestos-se-unen'¹¹².

¹¹⁰ Un ecosistema cultural es un espacio en dónde se promueven prácticas con un alto sentido ético y estético frente al sistema-ambiental. La visibilidad de los saberes ambientales étnicos y el reconocimiento de la diferencia, las prácticas responsables en cualquier tipo de ecosistema, la formulación de instrumentos de política pública y de marcos normativos que no busquen la imposición de discursos globalizantes sino que más bien reconozcan las particularidades y diferencias del 'lugar', etc., son algunos ejemplos de ecosistemas culturales.

¹¹¹ "La epistemología ambiental se abre así hacia el horizonte de la otredad. No se trata pues de un viraje de la ontología y la epistemología, saturados de la relación de objetividad entre el yo y el ello, entre el concepto y la cosa, para vivir en la emancipación del conocimiento a través del primado de la relación del yo-tú. La racionalidad ambiental se forja en una relación de *otredad* en la que el encuentro entre seres diferentes se internaliza en la otredad del saber y del conocimiento, allí donde emerge la complejidad ambiental como un entramado de relaciones de alteridad (no sistematizables) entre lo real y lo simbólico, donde se reconfigura el ser y su identidad en la diversidad y la diferencia, y donde se abre a un más allá de lo pensable guiado por el deseo insaciable de saber y de justicia" (Leff, 2006, p. 69).

¹¹² Comprender el verdadero significado de "La" territorialidad indígena, va mucho más allá del ámbito territorial: "[s]e enfatiza que la lucha por la tierra no es solo para ampliar el pedazo de tierra, sino para educar, concientizar, analizar y lograr un trabajo comunitario sobre esa tierra, cómo vivir, cuidar y desarrollarse en ese Resguardo (...) que será el futuro (...) como pueblo, cómo utilizar los recursos naturales y promover su propia cultura, es decir, entender que la

¿Cuáles son los nodos que permiten interconectar las políticas públicas, el pensamiento ambiental y la territorialidad indígena? ¿Cuál es la propuesta *cognitiva* que sustenta las bases de una política pública territorial indígena? ¿Qué reto tienen las políticas públicas que buscan sustentarse en el pensamiento ambiental? ¿Es posible apropiarse del pensamiento ambiental como un nuevo lenguaje para formular políticas públicas?

Dentro del pensamiento cognitivo, las políticas públicas encuentran su punto de origen en los sistemas que dan forma a las creencias de los actores vinculados al proceso. Son las ideas de estos actores, la manera en que perciben el mundo, las acciones que llevan a cabo, el significado que le otorgan a la realidad y, ante todo, la unión de esos cuatro elementos –ideas, percepción, acciones y significado-, lo que integra la noción de *referencial*, la cual se constituye el primer *nodo*, y elemento esencial, para la sustentación de las bases de política pública.

El referencial, además de ser un concepto que tiene características propias, es utilizado para enunciar la/s idea/s más importante/s de los actores dentro de la política pública. El tránsito por la configuración de la territorialidad de los pueblos indígenas, nos ha permitido determinar qué es, el *resguardo indígena*, el lugar desde donde se debe pensar, crear y recrear una política pública para estos pueblos. Además de ser nuestro referencial, el resguardo indígena constituye el segundo *nodo* que debe ser tenido en cuenta para la construcción de las bases de la política pública territorial indígena.

El pensamiento ambiental, finalmente, constituye la apuesta epistemológica y conceptual para formular las bases de la política pública de derechos territoriales indígenas. Hemos escogido algunos de los conceptos que han sido apropiados por esta dimensión del pensamiento, considerando que son los más importantes para desarrollar nuestra propuesta. Es, por tanto, la visión *ética-estética* del pensamiento ambiental, el tercero de los *nodos* que permiten la comprensión del referencial ambiental/territorial de los pueblos indígenas de Colombia.

La construcción de los nodos que integran esta propuesta de trabajo -las políticas públicas y su enfoque cognitivo, la territorialidad de los pueblos indígenas y su referencial de resguardo, el pensamiento ambiental y su propuesta de un acercamiento ético-estético a las dinámicas del sistema-ambiental-, determina las bases para formular una política pública de derechos territoriales para pueblos indígenas en Colombia. Cada uno de estos pilares hace parte de una red de relaciones que se interconecta entre sí y con otras redes, generando acciones particulares para el desarrollo de la política. Nuestro propósito no ha sido estudiar tal interacción, sino establecer unas bases que permitan que la interconexión sea realidad. Lo interesante es que lo que se ha dicho invita a recalcularse la fórmula actual de conocimiento frente a la territorialidad ambiental de los pueblos indígenas, así como la manera en que esta debe (ha-(ser)) parte de una política pública.

MADRE-TIERRA es un medio de vida y subsistencia, pero además para conservar la cultura, proteger los recursos naturales, (...) promover la unidad y la organización y asegurar el futuro” (Mesa, 1993, pág. 59).

3.3 Dibujando el boceto de la política pública territorial indígena

Es el momento de que el pensamiento ambiental haga parte esencial de la construcción política de la realidad colombiana, de la formulación de políticas públicas y, en particular, de la problemática territorial de los pueblos indígenas. Mi aporte en este sentido es proponer unos elementos básicos que contribuyan a la discusión sobre una política pública territorial indígena. Para hacer esto quiero sustentarme en el enfoque cognitivo de políticas públicas y emplear cuatro elementos necesarios dentro de un ejercicio de formulación de la política: 1) una agenda política; 2) la dialéctica de los sectores y los territorios; 3) una transformación de los modos de decisión; y 4) la resignificación de los criterios de eficacia. Cada uno de estos elementos, a su vez, establece una relación con los tres marcos generales de este documento y se ve reflejado en ellos: 1) las políticas públicas (enfoque cognitivo); 2) la territorialidad indígena; y 3) el pensamiento ambiental.

El resultado de estas interacciones –amplísimo y complejo, pues estas categorías están constituidas por una amplia red de relaciones-, permite un análisis de las dinámicas que ocurren en los territorios indígenas. Tales dinámicas nos muestran cómo aprender de estos territorios, de sus pobladores y de su relación con el sistema-ambiental que nunca será destructiva y siempre será creadora. En los saberes ambientales indígenas y en sus territorios están las claves para formular un pensamiento ambiental armónico, políticamente posible y con las herramientas necesarias para materializar una política pública.

El primer elemento, entonces, es la formulación de una nueva agenda política ambiental sobre los territorios indígenas. Esta agenda debe estructurarse sobre categorías cognitivas, que aún no han sido totalmente ‘racionalizadas’ –*ideas, percepciones, acciones y significados*¹¹³-, las cuales van a contribuir sin duda a la construcción de múltiples representaciones de la realidad, desvirtuando así la propuesta de una agenda política dominante formulada desde las centralidades del Estado (nación, departamento, municipio), y permitiendo avanzar hacia una propuesta que reconozca en el pensamiento ambiental toda la complejidad, potencialidad y autonomía de los territorios indígenas. Hablamos de fortalecer un *imperativo ambiental* “como la concreción de los límites necesarios a las acciones humanas de todos y cada uno de los seres humanos, ya sea que lo hagan a nombre propio o de las empresas, instituciones o Estados que dicen representar” (Mesa, 2008, pág. 22)

La agenda política que deben desarrollar el Estado y los pueblos indígenas de cara a la formulación de una política pública que garantice sus derechos territoriales, debe sustentarse sobre el principio esencial del territorio, sobre el referencial del *resguardo*

¹¹³ El enfoque cognitivo para el análisis de las políticas públicas, nombra estos elementos como: valores, normas, algoritmos e imágenes, respectivamente.

indígena y, en general, sobre todos los componentes que hacen parte de su territorialidad (sitios sagrados, ancestrales-no titulados, en proceso de titulación, traslapados, con gran riqueza natural, escenarios del conflicto armado, etc.). Al ser un marco territorial tan amplio, es necesario reconocer en él múltiples actores e intereses que se relacionan con los indígenas y que logran una alineación o un desequilibrio con los saberes ambientales propios de estos pueblos.

Una agenda política que se sustenta en el pensamiento ambiental, no busca desconocer los intereses legítimos ni las relaciones de poder en los territorios indígenas sino propender porque las pautas de discusión se sustenten en una visión ética-estética del sistema ambiental, en donde la visibilidad y el reconocimiento de la *otredad* indígena hacen posible la emergencia de saberes ambientales que nunca han sido incorporados en una política pública o que lo han hecho bajo esquemas de planificación impuestos que no han sabido realzar la naturaleza ambiental del pensamiento indígena.

El objetivo es establecer una agenda política ética-estética sustentada en la idea de que el sistema-ambiental es nuestro centro, tal y como lo conciben los pueblos indígenas. Si avanzamos en la formulación de una política pública de derechos territoriales para los pueblos indígenas que sustente su agenda de discusión política en una perspectiva ecocéntrica (Boff, 2001), no sólo estamos reformulando completamente el paradigma con el que se hacen políticas públicas¹¹⁴ sino que también estamos otorgando a los pueblos indígenas la posibilidad de proponer una nueva sociedad ambiental, que aprenda de la conexión permanente de estos pueblos con el territorio.

El segundo elemento es la construcción de una *dialéctica de los sectores y los territorios*¹¹⁵. En el mundo entero se ha venido consolidando, con fuerza, la idea de un *referencial global*¹¹⁶ en torno al sistema ambiental, que se sustenta en una fase del capital conocida como el desarrollo sostenible, la cual “promete nada menos que la cuadratura del círculo: identificar un tipo de desarrollo que promueva tanto la sostenibilidad ecológica como la justicia internacional (...) [sobre la base de un diseño que busca] maximizar los consensos más que la claridad” (Sachs, 1996, pág. 22). Mientras que el referencial global sea este, el discurso del pensamiento ambiental difícilmente podrá ubicarse en un lugar de interés político y será muy limitada su oportunidad de incidir en las relaciones de poder que configuran la realidad ambiental global. Esto continuará así mientras el sistema ambiental sea visto como una fuente *inagotable* de recursos y materias primas, y

¹¹⁴ Ya que estamos hablando, además, de políticas públicas que se sustentan en principios de carácter ambiental. “¿Cuál es la importancia de los principios ambientales a la hora de construir una seria política pública ambiental (...)? Estos principios como normas de textura abierta y con posibilidad de aplicación en función del caso concreto, permitirían orientar, no sólo la producción normativa, sino en general la actuación de los diferentes órganos estatales con respecto a los deberes y obligaciones para con el ecosistema (...)” (Buitrago, 2013, pág. 144)

¹¹⁵ Pierre Muller, exponente del enfoque cognitivo para el análisis de las políticas públicas, establece la construcción de una dialéctica de los sectores y los territorios como uno de los retos fundamentales para la comprensión de la acción pública hoy en día.

¹¹⁶ Para retomar la noción de referencial y su idea de globalidad, remitirse al capítulo I de este documento, en lo relacionado con el enfoque cognitivo para el análisis de políticas públicas.

como un escenario donde predominan las éticas usurpadoras de saberes y las estéticas de goce y *confort* que proveen el deleite del sistema global capitalista.

En el 'lugar' opuesto a la referencia global se han venido fortaleciendo referenciales ambientales con un sentido de localidad¹¹⁷, en los que el tiempo, el espacio, el ser, y el conocer los saberes ambientales de los pueblos indígenas y sus prácticas culturales, se reafirman como posibilidad para "reconcebir y reconstruir el mundo desde una perspectiva de prácticas basadas-en-el-lugar" (Escobar, 1993, pág. 115). La relación entre las prácticas del 'lugar' y el pensamiento ambiental es mucho más *sustanciosa*, y en el caso de la territorialidad indígena –como representación del lugar- es particularmente abundante, ya que las sinergias entre el hombre/mujer/comunidad y la naturaleza, encuentran un vínculo mucho más íntimo y sin tantas distorsiones, en donde se acepta la relación con la naturaleza como modo de supervivencia, y además a esta se le reconoce como un organismo vivo que permite el habitar del hombre bajo una interacción de respeto y corresponsabilidad.

Una dialéctica que privilegia los sectores y los territorios, se sustenta en el pensamiento ambiental que emerge desde el lugar. La formulación de una política pública territorial para pueblos indígenas, por tanto, debe tomar sus principales lineamientos de las dinámicas que ocurren en el lugar-de-los-indígenas, en sus territorios, pero más que eso, debe garantizar que la información que de allí se obtenga no sea re-interpretada por un discurso tecnocrático que difumine por completo la esencia ambiental de los territorios indígenas del país.

La diferencia entre el referencial global y el local o entre la idea de un ambiente pensado por el desarrollo sostenible y uno interpretado por los saberes ambientales en los territorios indígenas, marca un gran reto para el pensamiento ambiental: la necesidad de articular ambos referenciales en un referencial global-local que sustente la formulación de una política pública territorial indígena, reconociendo en el lugar los elementos para fundar nuestra relación con la naturaleza y en lo global la posibilidad de expandir el saber ambiental que promueven los indígenas desde sus territorios. Es, pues, una 'infiltración' del lugar en lo global, de la mano del pensamiento ambiental.

El tercer elemento es la transformación de los *modos de decisión* en los procesos de política pública. Algunas políticas, planes, programas y proyectos del Estado colombiano, establecen instancias de concertación, participación y priorización de las necesidades de estas comunidades con el fin de direccionar adecuadamente los recursos y beneficiar a quienes se encuentran en una condición de vulnerabilidad mayor. Sin embargo, la mayoría de estos ejercicios de concertación son insuficientes, ya que muchos de ellos

¹¹⁷ Muller, en su enfoque cognitivo (ver capítulo I), establece la definición de un referencial sectorial, como la representación que una sociedad le da a determinado sector. Aquí se habla de un referencial local, con el ánimo de entregarle a la definición un nuevo sentido: mientras que lo *sectorial* establece un espacio semántico de discusión, una categoría de análisis, el *lugar* enuncia dinámicas de relación con la naturaleza, lo que provee un vínculo directo con las propuestas del pensamiento ambiental.

terminan legitimando los esquemas racionales y verticales en la toma de decisiones: las acciones de política se definen en las oficinas y se ejecutan en los territorios. Si realmente se quiere pensar una política pública que garantice los derechos territoriales de los pueblos indígenas, que reconozca a plenitud la dialéctica de los sectores y los territorios, y que avance en una correcta apropiación de las interacciones que ocurren en el 'lugar'-de-los-indígenas, es necesaria una transformación profunda de los modos en que se toman las decisiones.

En particular, los pueblos indígenas han luchado incansablemente por replantear las relaciones con el Estado, sobre la base del principio de autonomía política, manejo y administración de los territorios y ecosistemas. A pesar de algunos avances en estos temas, ligados al reconocimiento multicultural de la nación, a la apertura democrática del sistema político y a los procesos de desconcentración administrativa –transferencias, sistema general de participaciones, etc.- que de alguna manera benefician a los indígenas y sus territorios, la realidad es que estos pueblos siguen siendo sometidos por las lógicas de *centralidad del poder* político y administrativo del Estado, y por los intereses económico-territoriales y transnacionales, que están reconfigurando social, económica, cultural, ambiental y estéticamente toda la territorialidad étnica en el país.

En este escenario –de extrema complejidad- el gobierno nacional formula actualmente la política integral para pueblos indígenas, que tiene como uno de sus componentes el tema territorial. Pero, aunque en efecto pueda formularse una política pública en este sentido, es poco probable –para muchos ni siquiera es deseable- que los derechos territoriales de los pueblos indígenas encuentren plenas garantías para su ejercicio. A la sombra de esta realidad es prácticamente imposible que las ideas del pensamiento ambiental encuentren cabida en una política pública territorial para pueblos indígenas, ya que para esta visión de pensamiento la centralidad es obsoleta, el poder no es un atributo que se posee ni se impone de manera arbitraria, y los '*intereses*' más importantes, en este caso, no son los del capital sino los que constituyen los saberes ambientales/territoriales de los indígenas.

Para transformar realmente los modos de decisión e impulsar un nuevo acercamiento a la territorialidad indígena mediante las políticas públicas, es necesario abandonar, en primer lugar, el sistema vertical para la toma de decisiones; es decir, la idea de que sólo son 'buenas' aquellas decisiones que se toman de manera centralizada y que luego se implementan en los territorios indígenas¹¹⁸. En segundo lugar, debe ser cuestionada la *retórica de la participación* que es agenciada desde el Estado, la cual busca legitimar únicamente las decisiones tomadas por parte del poder político y no entrega a los indígenas las herramientas apropiadas para incidir realmente en la toma de decisiones sobre muchos de los asuntos relacionados con su territorialidad-ambiental. Es ahí donde tiene nuevamente validez el pensamiento ambiental, que apoyado en los supuestos de la teoría de sistemas, propone que "el universo material es visto como una red dinámica de acontecimientos interrelacionados [,y que] [n]inguna de las propiedades de ninguna de

¹¹⁸ Con la noción de 'centralidad' no me refiero necesariamente al nivel nacional sino al hecho de que la mayoría de decisiones que conciernen a la territorialidad indígena son tomadas por unos pocos que ostentan el poder, y son impuestas en los territorios indígenas sin importar si provienen del nivel nacional, local o municipal. Entonces hablamos de la centralidad del poder.

las partes de la red es fundamental; todas se derivan de las propiedades de las demás partes y la consistencia total de sus interrelaciones determina la estructura de toda la red” (Capra, 2003, pág. 59).

De esto conocen bien los pueblos indígenas, quienes saben administrar sus territorios dejando fluir la red de interacciones ecosistémicas, culturales, espirituales, habitacionales, alimentarias, etc., de forma tal que ninguno de los elementos tiene prevalencia sobre los otros, pero todos en su conjunto determinan la estructura del territorio. Los indígenas también saben -como lo sabe la teoría de sistemas y por tanto el pensamiento ambiental-, que al no existir elementos más importantes que otros y bajo la imposibilidad de entender por completo la red que constituye nuestro mundo, el conocimiento que se puede alcanzar es limitado y se basa en la comprensión intuitiva de las *relaciones* entre los elementos de la red. Debemos pasar, pues, del análisis de los componentes de un sistema, al análisis de la complejidad de cada una de sus relaciones.

Si tomamos esta vía, el reto es enorme, ya que implica entrar de lleno en el pensamiento indígena, comprender la forma como interpretan su territorio, y sobre la base de ese entendimiento modificar los modos de decisión con los cuales se formulan las políticas públicas; políticas que no podrán pensar a los territorios indígenas sólo desde los componentes del sistema –como se hace actualmente- sino que deberán avanzar en la comprensión de la red de relaciones que los integran y, con base en ello, formular su propuesta de implementación.

El cuarto elemento apunta a resignificar los criterios de eficacia dentro de la formulación de las políticas públicas. Pierre Muller (2006, pág. 158) asegura que dicha resignificación “implica un cambio de la representación del Estado en la sociedad y de su funcionamiento.” Esto es más que cierto, y ya se han propuesto algunos elementos que aportan a ese intento por modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, en la discusión de una política pública territorial para pueblos indígenas, resignificar los criterios de eficacia resulta una cuestión crítica, ya que el uso erróneo de ese concepto puede ser altamente perjudicial para la interpretación de sus territorios.

El criterio de eficacia ha sido integrado como condición básica para la formulación de instrumentos de política pública. Esto es así, porque el referencial global de la administración pública sugiere que son viables sólo aquellas políticas que se formulan sobre los parámetros eficaces de la racionalidad económica. Si se traslada este supuesto a las discusiones ambientales, en donde los territorios indígenas juegan un papel esencial, y se asume la postura del racionalismo económico, se podría llegar a decir que dichos territorios representan la visión paradigmática de la *ineficacia*, pues serían vistos como un obstáculo para el desarrollo o, lo que es igual, se considerarían ineficaces para satisfacer los objetivos propuestos por el capital.

Por otro lado, el pensamiento ambiental propone una resignificación de los criterios de eficacia, aceptando que el sistema ambiental cuenta con mecanismos propios para el desarrollo de sus propósitos. Al no admitir la eficacia depredadora de la racionalidad económica, se da paso al surgimiento de otras alternativas de *eficacia ecosistémica*, las cuales reconocen que los sistemas vivos son poseedores en sí mismos de todas las

formas y funciones necesarias para su desarrollo. Que el hombre quiera imponer sobre la naturaleza parámetros de rendimiento, estropea su vínculo con el ambiente, al tiempo que altera los flujos naturales de información entre los sistemas vivos, llevando la eficacia ontológica de la naturaleza a experimentar episodios cercanos al colapso.

En los territorios indígenas es abundante la eficacia de los sistemas vivos. Los indígenas lo saben y por eso su relación con el ecosistema es simbiótica: en el beneficio mutuo está la eficacia de la vida, la organización ideal de todo el sistema ambiental. Esto implica conocer efectivamente a la naturaleza, comprender su forma de hablar, “auscultar la relacionalidad entre seres vivos; (...) escuchar la complementariedad, la reciprocidad, la asociación solidaria y ayuda mutua, y todas esas maneras por las cuales la naturaleza se expresa. Conocer es descubrir cómo la semilla retorna en cada ciclo; comprender cómo la fertilidad regresa luego del descanso y la quietud del terreno; cómo el período de lluvias o las estaciones vuelven periódicamente (...) conocer (...) quiere decir también obedecer: *entender cuando no debe hacerse todo aquello que puede hacerse*. Entender que no se rompen los equilibrios bióticos o se trasgreden los nichos naturales de plantas y animales, y sus relaciones simbióticas, sin afectar al mismo tiempo nuestro ser y la posibilidad misma de seguir permaneciendo” (Giraldo, 2013, pág. 6).

Lo que proponemos con este proceso de resignificación, es que la formulación de una política pública territorial para pueblos indígenas incluya las pautas de la eficacia biológica dentro de sus planteamientos. Los territorios indígenas no se pueden seguir sometiendo a dinámicas insaciables de extracción y explotación de recursos naturales, a prácticas de monocultivo, a la contaminación hídrica ni a los objetivos inmaculados de la conservación, en aras del abastecimiento del sistema económico. La invitación es a que se formulen políticas públicas cuyo funcionamiento replique las dinámicas de reproducción, auto-organización y manejo de los ecosistemas, con la intención de que tales aspectos formen parte activa de los procesos de toma de decisiones.

Una política pública que durante su desarrollo *entiende* ‘cuando no debe hacerse todo aquello que puede hacerse’; que reconoce los límites de la eficacia ecosistémica y puede *adaptarse* a ellos, sabiendo de antemano que dicha adaptación representa no sólo la pervivencia del sistema ambiental sino también el funcionamiento continuo de la política pública, es una propuesta de interconexión mágica, pero verdadera. En los territorios indígenas y en el saber de estas comunidades, se hace posible la emergencia de un nuevo entendimiento: *políticas públicas resilientes*, que de forma dinámica, constructiva, interactiva, pero sobre todo autónoma, logran superar situaciones de crisis y retornar al equilibrio, como lo hacen todos los ecosistemas.

Si logramos aprehender con suficiente profundidad la complejidad ecosistémica de los territorios indígenas y además procuramos el entendimiento de los saberes ambientales de estas comunidades, lograremos un mejor acercamiento al referencial ambiental/territorial que los pueblos indígenas han querido fortalecer con el paso del tiempo, en su intento por preservar a la madre tierra, nuestro sistema-ambiental¹¹⁹.

¹¹⁹ Lo que los pueblos indígenas proponen es “cambiar el modelo de vida volviendo al equilibrio y la armonía con la Madre Tierra. Plantean la alternativa del Buen Vivir. Vivir bien es la vida en

Además, estaremos dando un gran salto hacia un nuevo modelo de comprensión de las políticas públicas, ya que de ahí en adelante estas no volverán a ser percibidas como instrumentos que determinan las acciones del Estado y el comportamiento de los individuos sino como *organismos* con atributos biológicos, que cuentan con capacidades de entendimiento del entorno y adaptación a las circunstancias, con dinámicas propias de auto-organización, y con el atributo esencial de la auto-gestión: se procurarán sus propios objetivos, logros y resultados. Hablamos de la próxima generación de políticas públicas. Políticas públicas con capacidad para ‘aprender’.

plenitud, en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con todas las formas de existencia, en permanente respeto de todos. Vivir bien significa comprender que el deterioro de uno es el deterioro de todos”. (Quispe Palacín, 2012. En: Sánchez, 2013, pág. 216)

4 Conclusiones

- En la actualidad, la rigidez con que las políticas públicas entienden el mundo social e intervienen sobre él, es abrumadora. Resultan tan esquemáticas, estructuradas y pre-establecidas que su formulación, implementación y evaluación, no obedecen realmente al problema que se quiere solucionar, sea este cultural, ambiental, territorial, social, económico o político –o una combinación de estos- sino que sólo buscan acatar los mandatos que imponen las lógicas del desarrollo capitalista a nivel global.
- Las políticas públicas han perdido gran parte su valor y credibilidad como *estrategias para acercar* el Estado a la sociedad. Nadie sabe a ciencia cierta qué son, cómo funcionan ni qué beneficios pueden traerle a las personas. Son confundidas permanentemente con otros instrumentos de acción pública como planes, programas y proyectos; incluso muchas personas no logran establecer la diferencia entre un marco normativo y una política pública. Hoy en día, son vistas por la mayoría de la sociedad como un trámite adicional dentro del sistema burocrático.
- Gran parte de la frustración que genera el tema de las políticas públicas, y de la falta de interés por conocer más acerca de ellas, está asociada con el hecho de que representan la acción institucional de un Estado que, como el colombiano, carece de legitimidad a nivel nacional, departamental y municipal. Por tanto, estas dificultades no corresponden a un problema de las políticas públicas como tal, sino a la ineficiencia de todo el aparato institucional. Además, en un país como este, con un nivel de complejidad sociopolítica tan difícil de asimilar, otorgarle dinamismo a la ejecución de políticas públicas se convierte en un reto de difícil alcance.
- Existen muchos enfoques de políticas públicas para acercarse a una mejor comprensión de la problemática de los territorios indígenas en Colombia. Aquí se ha optado por utilizar algunas herramientas propuestas por el enfoque cognitivo, ya que es el que provee las pautas más adecuadas para abordar este importante tema. De todos los enfoques que han sido analizados, este es el único que realmente deja la puerta abierta para comprender la territorialidad indígena bajo la idea de que cualquier realidad es posible, y de que todas las realidades pueden ser legítimas e integrar una política pública. De esta manera, podemos establecer un vínculo cognitivo entre la manera en que funcionan los territorios indígenas y la interpretación que de estos pueden hacer las políticas públicas.
- Teniendo en cuenta que este enfoque de análisis es el que permite una mejor aproximación a la territorialidad indígena, es claro que una política pública debe privilegiar el papel de las *ideas, imágenes, símbolos y representaciones* que se hacen visibles en estos territorios. Sólo de esta manera estamos garantizando una aproximación más ajustada a la realidad de los pueblos indígenas y a la comprensión de su saber ambiental.

- El enfoque cognitivo es el punto de partida. Marca el camino que permite la integración entre el conocimiento técnico que aporta la política pública y el conocimiento que aportan los pueblos indígenas sobre la realidad ambiental en sus territorios. Sin embargo, es necesario reconocer que una aproximación a la complejidad ambiental de los territorios indígenas no logra ser agotada con este enfoque únicamente, lo que hace necesario vincular otros elementos y criterios de análisis que permitan un entendimiento más integral de las relaciones ambientales que allí se desarrollan. Por tanto, será prudente que en otros trabajos de investigación, la problemática de la territorialidad sea abordada utilizando el *enfoque de redes*, ya que este concepto, el de red, permitirá profundizar en una interesante propuesta para formular políticas públicas dentro de estos territorios.
- Desde la instauración del régimen colonial, los pueblos indígenas han visto cómo su territorialidad ha sido dominada por la usurpación, el conflicto, y la profunda transformación de sus relaciones culturales y vínculos ancestrales con el territorio. Sin embargo, y de forma paradójica, ha sido sobre la base del desconocimiento de sus derechos territoriales que estos pueblos han logrado fortalecer un movimiento indígena, mediante el cual han accedido a un lugar de mayor visibilidad en los ámbitos social e institucional, a la vez que han logrado fortalecer su plataforma de acción política, totalmente vinculada a la defensa de sus territorios.
- El Estado colombiano ha querido garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Dentro de este proceso, sin embargo, ha resultado más eficaz la implementación de un marco normativo que la aplicación de los instrumentos de política. Mientras que en la normatividad se exponen de manera mucho más precisa los acuerdos a los que han llegado el Estado y los pueblos indígenas, en los instrumentos de política (Planes de Desarrollo, principalmente) es más notoria la ambigüedad y el trato superficial con que la institucionalidad ha abordado el tema territorial.
- El *resguardo indígena* se constituye como el referencial ambiental y territorial más importante para los pueblos indígenas de Colombia, no sólo porque les garantiza un lugar con condiciones jurídicas y políticas que tienen un rango constitucional (territorios imprescriptibles, inembargables e inalienables) sino también porque representa un espacio en el que se fomenta un tipo de desarrollo colectivo y comunitario (etnodesarrollo). No obstante, es pertinente recordar que la dimensión territorial de los pueblos indígenas es mucho más amplia que este concepto, lo cual permite involucrar otras dimensiones espaciales y culturales que son complementarias del marco territorial indígena: sitios sagrados, territorios en proceso de constitución, resguardos de origen colonial y republicano, etc.
- En los territorios de resguardo se logra superar una visión antropocéntrica del territorio y se promueve una de tipo geocéntrica, ecocéntrica y ambiental: el resguardo indígena, como el hábitat de los pueblos indígenas, es un espacio desde donde fluyen y hacia donde confluyen todas las imágenes, símbolos, y acciones sociales, culturales y ambientales de estas comunidades.

-
- El pensamiento ambiental es una propuesta de acción filosófica y política (poética), que se manifiesta como una nueva herramienta para comprender las dinámicas del mundo actual, proponiendo al ambiente como eje articulador de nuestra vida. En ese sentido, el pensamiento ambiental es la *bisagra* que permite unir las acciones que desarrolla la agenda política de un gobierno, junto con aquellas propuestas de carácter ambiental que apuntan a un nuevo entendimiento del mundo de la vida. El pensamiento ambiental es un modo de transitar desde este mundo en crisis, hacia aquél que queremos construir.
 - Para que Colombia pueda avanzar en la formulación de políticas públicas que interpreten acertadamente la compleja realidad ambiental de los territorios indígenas, es necesario fortalecer la relación dialógica entre instrumentos técnicos y filosofías de pensamiento enfocadas en el tema ambiental. Además, es fundamental tomarse el tiempo necesario y utilizar las herramientas apropiadas, para analizar correctamente el *contexto* ambiental/territorial de los pueblos indígenas, y así incidir apropiadamente mediante una política pública. Este proceso debe pasar por una dinámica de carácter bidireccional: la política pública debe adaptarse al contexto territorial indígena y comprenderlo, a la vez que este debe estar preparado para asimilar las acciones propuestas por la política pública.
 - Luego de analizar el estado del arte sobre enfoques de análisis de políticas públicas, y de haber establecido una interconexión entre el contexto ambiental/territorial de los pueblos indígenas y el pensamiento ambiental, es claro que hasta que no se inicie una completa reformulación del modo en que se construyen e implementan políticas públicas, tanto en el ámbito local, como en el nacional y, particularmente, a nivel global, será casi imposible incorporar nuevas tendencias de pensamiento que incidan en la comprensión de la realidad ambiental/territorial de los pueblos indígenas.
 - Replicando las capacidades de los sistemas vivos y aprendiendo de los saberes que los pueblos indígenas tienen sobre el funcionamiento de la naturaleza, las políticas públicas podrán incorporar en su formulación algunos de los elementos más importantes del pensamiento ambiental.
 - Más allá de si un país como Colombia cuenta con las capacidades técnicas e institucionales para profundizar en una nueva propuesta cognitiva sobre políticas públicas que se sustente en el pensamiento ambiental, debe ser claro que para poder hacerla realidad son indispensables al menos dos elementos: para empezar, será necesario un rompimiento de la actual estructura mental y cultural del mundo, sustentada en la ética-estética del capital. Luego de propiciar esta fractura, será necesaria la reinención ambiental de nuestra mente, lo que implica una nueva tendencia ética-estética sustentada en la simbiosis del hombre con su sistema-ambiental.
 - No es una tarea fácil, sobre todo si se quiere multiplicar a una escala global. Sin embargo, tal y como lo hacen los sistemas biológicos y ecológicos, así como los pueblos indígenas, nosotros, los demás seres humanos, *'simplemente'* debemos recordar que somos parte de la red que estructura este sistema ambiental.

- A. Anexo:** Mapa físico de los resguardos titulados a comunidades indígenas en Colombia. Ministerio de Agricultura. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos.

Bibliografía

Acosta, A. (2012). *Buen Vivir Sumak Kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

Agudelo, C. (2005). *Retos del multiculturalismo en Colombia: Política y poblaciones negras*. Medellín, Colombia: La Carreta Editores.

Alimonda, H. (2006). Paisajes del volcán de agua. Aproximación a la ecología política latinoamericana. *Gestión y Ambiente*. 9, (3), 45-54.

Ambito Jurídico. (2013). Recuperado de [http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-130313-07\(los_desafios_legales_del_derecho_a_la_consulta_previa\)/noti-130313-07\(los_desafios_legales_del_derecho_a_la_consulta_previa\).asp?Miga=1&IDobjetose=14656&CodSeccion=84](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-130313-07(los_desafios_legales_del_derecho_a_la_consulta_previa)/noti-130313-07(los_desafios_legales_del_derecho_a_la_consulta_previa).asp?Miga=1&IDobjetose=14656&CodSeccion=84)

Ángel, M. H. (2007). Biografía Manuel Quintín Lame. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/lamemanu.htm>

- Angel, A. (1996). *El reto de la vida*. Bogotá, Colombia: Ecofondo.
- Angel, A. (2000). *La aventura de los símbolos: Una visión ambiental de la historia del pensamiento*. Bogotá, Colombia: Ecofondo.
- Angel, A. (2001). *La razón de la vida, Tomo II. Platón o la Pirámide Invertida*. Medellín, Colombia: Instituto de Estudios Ambientales -IDEA-.
- Arteta, L. E. (1995). *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Medellín, Colombia: Oveja Negra.
- Blandón, L. F. (2009). De la adopción a la adaptación de los discursos y métodos para el análisis de las políticas públicas en Colombia. En Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (Ed.), *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y experiencias en Colombia* (pp. 340). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.
- Boff, L. (2001). *Ética planetaria desde el gran sur*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Borda, O. F. (1957). *El Hombre y la Tierra en Boyacá*. Bogotá, Colombia: Ediciones documentos colombianos.
- Borda, O. F. (1975). *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia*. Bogotá, Colombia: Publicaciones de la Rosca.
- Buitrago, A., & Daza, J. C. (2013). Elementos para la construcción de una política pública de páramos para la conservación. En G. Mesa Cuadros (Ed.), *Estado Ambiental de Derecho o 'Estado de cosas inconstitucional ambiental': derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. UNIJUS
- Capra, F. (2003). *La trama de la vida: Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona, España: Anagrama.
- Capra, F. (2006). *Las conexiones ocultas: Implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo*. Barcelona, España: Anagrama.
- Carrizosa, J. (2001). *¿Qué es el ambientalismo?: La visión ambiental compleja*. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana -CEREC-.
- Castro-Gómez, S. (2005). *La hybris del punto cero: Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. En: [http:// www.cidh.org](http://www.cidh.org).
- Confederación Indígena Tairona -CIT-. (2011). *Propuesta para el programa de garantía de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de Colombia*. Valledupar, Colombia: Ministerio de Interior y de Justicia y Gobernación del departamento del Cesar.
- Consejo Regional Indígena del Cauca. (2007). *Plan de Vida Regional de los Pueblos Indígenas del Cauca*. Cauca, Colombia: Autor.
- Consejo Regional Indígena del Cauca. (2011). CRIC: 40 años de lucha y resistencia. *Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC*. Recuperado de <http://www.tierradentro.co/CRIC-40-anos-de-lucha-y-de>
- Córdoba, C. (2009). Los vacíos ontológicos de la política pública en Bogotá: Entre la sobredefinición del Estado y la definición del mercado. En Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (Ed.), *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y experiencias en Colombia*. (pp. 340). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Cuervo, J. I. (2007). Las Políticas Públicas: Entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental: Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana. En J.F. Jolly, A.N. Roth, C. Salazar, C. Tournier, & G. J. Vélez, *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 348). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Cuervo, J. I. (2009). La Posibilidad de las Políticas Públicas. En Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (Ed), *Análisis y evaluación de políticas pública: Debates y experiencias en Colombia*. (pp. 340). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Cuervo, S. J. (2007). *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Dahl, R. (1989) . *La democracia y sus críticos*. Barcelona, España: Paidós.
- Baldión, E., Salamanca L.M., & González C.I., (2008). *Análisis de la estructura y composición de las principales variables demográficas y socioeconómicas del Censo 2005*. (Informe final) Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.
- deLeón, P., & Vogenbeck, D.M. (2007). The Policy Sciences at the Crossroads. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, Florida: CRC Press.

- Departamento Nacional de Planeación. (1980). *Programa de Desarrollo Indígena -PDI- Documento Conpes 1726*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (1984). *Documento CONPES 2087*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (1995). *Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia. Documento CONPES 2773*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (1998). *Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz 1998-2002*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. 2006-2010*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos*. Bogotá, Colombia.
- Díaz-Polanco, H. (1999). *Autonomía Regional: La autodeterminación de los pueblos indios*. México D.F, México: Siglo XXI Editores.
- Duque, L. F. (1979). *Estructura de las ideologías políticas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Easton, D. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Batllè, *Diez textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona, España: Ariel.
- Echeverri, J. A. (2000). Reflexiones sobre el concepto de territorio y ordenamiento territorial indígena. En J.J Vieco, C.E Franky, J.A Echeverry (Eds.), *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonía* (pp. 173). Bogotá, Colombia: Unibiblos.
- Echeverry, E. S. (2010). *Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Cultura (Biblioteca Básica de los Pueblos Indígenas de Colombia).
- Escobar, A. (1993). El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿Globalización o posdesarrollo? En E. Lander, *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

- Etzioni, A. (1992). La exploración combinada: Un tercer enfoque de la toma de decisiones. En L. F. Villanueva (Ed.), *La Hechura de las Políticas Públicas* (pp. 441). México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Friede, J. (2010). *El Indio en lucha por la tierra: Historia de los Resguardos del macizo central colombiano*. Cali, Colombia: Universidad del Cauca.
- Giraldo, R. P. (1999). Inicios de la antropología en Colombia. *Revista de Estudios Sociales. Universidad de los Andes*, 3, 24-42.
- Guattari, G. D. (1980). *Mil Mesetas: Capitalismo y Esquizofrenia*. Valencia, España: Pre-textos.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politic*, 25(3), 257-296.
- Hall, P. A. (1996). *MPIFG Discussion Paper 96/6*, (pág. 25). Cambridge.
- Hernández, A. L. (2004). Evolución Política y Legal del Territorio Ancestral Indígena en Colombia. *El Otro Derecho*, 31-32, 247-272.
- Institute of Development Studies, I. O. (2006). *Undertanding policy procesess: A review of IDS research on the environment*. Brighton, U.K.: University of Sussex.
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. (2007). *Construyendo Agenda 21 para el Departamento del Vaupés*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Instituto Panamericano de Geografía e História. (1940). El Primer Congreso Indigenista Interamericano. *Boletín Bibliográfico de Antropología Americana (1937-1948)*, 4(1), 1-36.
- Jacquot, S. (2009). Enfoque Secuencial (Stages Approach). En S. Jacquot, L. Boussaguet, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 515). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Jobert, B. (1992). Répresentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42(2), 219-234.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un análisis de políticas públicas operativo: Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política* (3), 239.
- Kuhn, T. S. (1996). *La revolución copernicana: La astronomia planetaria en el desarrollo del pensamiento*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

- Langaeback, C. (1992). *Noticias de caciques muy mayores: Origen y desarrollo de sociedades complejas en el nororiente de Colombia y Norte de Venezuela*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad Ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. Mexico D.F. México: Siglo XXI editores.
- Leff, E. (2006). *Aventuras de la epistemología ambiental*. México D.F. México: Siglo XXI Editores.
- Limdblom, C. E. (1992). "Todavía tratando de salir del paso". En L. F. Villanueva (Ed.), *La Hechura de las Políticas Públicas* (pp. 441). Mexico D.F. México: Miguel Angel Porrua. Grupo Editorial.
- Lozano Ayala, A. (2008). *Dispositivos de Publicación y Referenciales de Política Pública. Caso: Parque Tercer Milenio*. (Tesis de Maestría inédita). Universidad Nacional, Bogotá, Col.
- Masferrer, E. (1980). 40 años. *Indice General de América Indígena y Anuario Indigenista 1940-1980*. I, XIII-XXIV.
- Maturana, H. (2009). *La realidad: ¿objetiva o construida?*. Mexico D.F. México: Anthropos.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Serie de Políticas Públicas* 93, 56.
- Meltsner, A. J. (1972). La factibilidad política y el análisis de políticas públicas. *Public Administration Review*, 32, 859-867.
- Mesa Cuadros, G (1993). *Los U'wa: reconstrucción territorial y cultural de un pueblo indígena*. (Tesis de pregrado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Col.
- Mesa Cuadros, G. (2007). *Derechos Ambientales en perspectiva de integralidad. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el << Estado ambiental de derecho >>*. (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Col.
- Mesa Cuadros, G. (2008). De la ética del consumo a la ética del cuidado: de cómo otro mundo si es posible desde otra manera de producir y consumir. *Revista pensamiento jurídico*, 22, 333-345.
- Mesa Cuadros, G. (2008). *Derechos de los pueblos indígenas*. Ponencia presentada en la cátedra Jorge Eliecer Gaitán sobre derechos de los pueblos indígenas. Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.docentes.unal.edu.co/grnemogas/docs/4_Mesa_pr.pdf

- Mesa, Cuadros G. (2010). Principios ambientales como reglas de organización para el cuidado, la vida, la conservación y el futuro. En G. Mesa (Ed.), *Debates Ambientales Contemporáneos*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. UNIJUS.
- Ministerio de Gobierno, Caja Agraria, INCORA, INDERENA, División de Asuntos Indígenas. (1988). *Política del Gobierno Nacional para la defensa de los derechos indígenas y la conservación ecológica de la Cuenca Amazónica*. Bogotá, Colombia: Documento Oficial. Ministerio de Gobierno.
- Montaña, D. F. (1998). Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados
Recuperado de http://www.mamacoca.org/e_book/Compendio_rural/Dario_Fajardo_Colombia_Reforma_Agraria.htm
- Morin, E. (1996). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, España: Gedisa.
- Muelas, L (2007). Del derecho mayor a la Constitución en Colombia. En: *Somos hijos del Sol y la Tierra. Derecho Mayor de los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica* (pp. 149). Quito, Ecuador. Acción Ecológica.
- Múnera, L. (1996). Relaciones de poder en el movimiento popular colombiano. En Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho (Ed.), *Constitucionalidad, Gobernabilidad y Poder* (pp. 354). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2009). Referencial. En S. Jacquot, L. Boussaguet, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 383). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Muyuy, G. (1998). Indígenas colombianos y su relación con el Estado colombiano. En L. y. Almeida, *defensa del pluralismo y la igualdad: Los derechos de los pueblos indígenas y el Estado. Memorias 49 Congreso Internacional de Americanistas en homenaje a Monseñor Leonidas Proaño*. Quito: Biblioteca Abya-yala.
- Nafarrete, J. T. (2004). *Luhmann: La política como sistema*. México D.F. México: Universidad Iberoamericana.
- Noguera, P. (2004). *El reencantamiento del mundo*. Manizales, Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA-.
- Noguera, P. (2012). *Presencias y ausencias, fragilidades y potencias del pensamiento ambiental de Augusto Ángel Maya*. Homenaje al maestro Augusto Ángel Maya (1932-2010). pp. 15. Manizales, Colombia.

- Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC. (2007). *Tema Territorial y Ambiental en el Mandato de la ONIC*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Organización Nacional indígena de Colombia. (1982). *Primer Congreso Indígena Nacional. Conclusiones y Documentos*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Organización Nacional Indígena de Colombia. (2012). *Congreso de los Pueblos Indígenas de la Media Colombia. Por la consolidación de los derechos y la cultura de los pueblos indígenas*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá, Colombia: Editorial Norma.
- Peña, M. A. (1994). Biografía Manuel Guirior. En Gran enciclopedia de Colombia del círculo de lectores. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/guirmanu.html>
- Procuraduría General de la Nación. (2009). *El Derecho al territorio: Garantía para la pervivencia de los grupos étnicos*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Reichel-Dolmatoff, G. (1989). Colombia Indígena: Período prehispánico. *Nueva Historia de Colombia, 1*.
- Restrepo, E. (2005). *Políticas de la teoría y dilemas en los estudios de las colombias negras*. Cali, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Rivera, D. (2012). *Sistema de vigilancia y análisis de medios de comunicación, políticas públicas y legislación del cáncer y sus factores de riesgo*. Bogotá, Colombia: Documento Institucional. Instituto Nacional de Cancerología E.S.E.
- Roldán, R. (1997). *Tierras y áreas indígenas en la Amazonía*. Tratado de Cooperación Amazónica -TCA- Secretaría ProTempore. Lima, Perú.
- Romero, A. H. (2010). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Recuperado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: www.dane.gov.co
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación, evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas: Cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En J. Cuervo, J. Jolly, A. Roth, C. Vargas, C.

- Tournier, & G. Vélez (Eds.), *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Sabatier, P. A. (2009). Advocacy Coalition Framework (ACF). En S. Jacquot, L. Boussaguet, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 51). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Sachs, W. (1996). La anatomía política del "desarrollo sostenible". En CEREC-ECOFONDO (ed.), *La gallina de los huevos de oro: Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (pp. 135). Bogotá, Colombia: Cerec-Ecofondo.
- Sánchez, L. F., & Cabra, S. A. (2013). *Ambiente, minería y políticas públicas: Un olvidado, un sobreprotegido y un puente roto*. En Locomotoras normativas anti-ambientales: Algunos análisis de caso por afectación a derechos colectivos y ambientales. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. UNIJUS.
- Sánchez, R. A. (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo Milenio*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Santander, J. (2009). El espacio de una Política Pública: Un análisis institucional. En Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (Ed.), *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y experiencias en Colombia* (pp. 23-42). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.
- Smith, A. (2009). Paradigma. En S. Jacquot, L. Boussaguet, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 319). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Steinmo, S. (2009). Neo-institucionalismo. En S. Jacquot, L. Boussaguet, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 300). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Surel, I. (2009). "Tres I". En S. Jacquot, L. Boussaguet, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 439). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Tatcher, M. (2009). Redes de Políticas Públicas (Policy Networks). En S. Jacquot, L. Boussaguet, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de Políticas Públicas* (pp. 377). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Tirado, A. (1976). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Medellín, Colombia: Editorial La Carreta.

- Toro, B. L. (2002). La Constitución de 1991 y los indígenas: Nuevos espacios de participación política. *Credencial Historia*, 146, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/febrero2002/laconstitucion>
- Toro, C. (2004). *Política y Geopolítica de la Ecología en América Latina y el Caribe*. (Proyecto de Investigación). Bogotá, Colombia: Gramas de becas CLACSO senior.
- Tortosa, J.M (2009). Mal desarrollo como mal vivir. En: Revista América Latina en Movimiento. ALAI. Universidad de Alicante. España.
- Vanegas, F. S. (2008). La construcción discursiva de la nación colombiana y la dialéctica inclusión/exclusión de los afrocolombianos y de los pueblos indígenas. En F. Vanegas (Ed.), *La constitución de identidades subalternizadas en el discurso jurídico y literario colombiano en el siglo XIX* (pp. 324). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena Editores.
- Vargas, C. S. (1995). *Las Políticas Públicas. Colección Profesores. No 19*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vargas, R. R. (1994). *Fuero Indígena Colombiano*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Gobierno. Dirección General de Asuntos Indígenas.
- Vásquez, M. A. (2008). *Caracterización de los derechos fundamentales colectivos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá, Colombia: Consultoría independiente adelantada para OXFAM.
- Vasquez, M. A. (2009). Enfoques y exigibilidad de derechos territoriales y ambientales de los pueblos indígenas. En FUCLA (Ed.), *Derechos territoriales de los pueblos indígenas: Chocó: Un proceso que reivindica la lucha por el territorio*. Bogotá, Colombia: Fundación Universitaria Claretiana FUCLA.
- Yehezkel, D. (1992). Salir de paso. ¿Ciencia o Inercia? En L. F. Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 441). México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Yves, S. (2008). Las Políticas Públicas como Paradigma. *Estudios Políticos*, 33, 41-65.
- Zuleta, E. (1969). *Conferencias sobre Historia Económica de Colombia*. (pp. 46). Medellín, Colombia: Centro de Investigaciones Económicas.