LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN ANTIOQUIA: PLANEACIÓN Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN ZONAS DE FRONTERA INTERNA.

Por:
WILSON ALBERTO GÓMEZ GARCÉS
Sociólogo

Director:
FERNANDO PRADA VESGA
Profesor Asociado

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANO REGIONALES
Línea de Profundización

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Escuela de Planeación Urbano Regional
Medellín
2018

Agradecimientos

A Magdalena Garcés Ochoa, mi mamá, quien inició mi historia y siempre me ha apoyado.

A Dairo Correa, por las conversaciones sobre éste y otros temas que retroalimentaron la realización del trabajo.

En memoria del profesor Luis Carlos Agudelo Patiño, quien me propuso abordar este tema y me asesoró inicialmente.

A Fernando Prada por leer y asesorar en el último tiempo la terminación del trabajo.

Tabla de contenido

Presentación 7

1. MARCO REFERENCIAL DEL CONTEXTO REGIONAL Y DE LOS PUEBLOS KUNA Y EMBERA EN ANTIOQUIA. 12

1.1. Contexto regional de los pueblos indígenas en Antioquia 12

1.1.1. Distribución poblacional 18

1.1.2 Perfil subregional de Urabá. 20

1.1.3 Planes de Salvaguarda 23

1.1.4 Los pueblos Embera y Kuna en el departamento de Antioquia. 27

2. MARCO REFERENCIAL CONCEPTUAL. 29

2.1 La frontera: conceptos y realidades. 29

2.1.1 Las Fronteras como artefacto o como proceso dinámico. 30

2.1.2 La frontera del límite a la relación. 34

2.2 Las Fronteras internas. 36

2.2.1 Características de las fronteras internas. 39

2.2.2 Conflicto, expansión e integración 49

3. ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO DADO A LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ANTIOQUIA. 63

3.1. Ordenamiento de los territorios indígenas: desde lo legal a lo real. 63

3.2. Los territorios indígenas en el marco del ordenamiento territorial en Antioquia: lectura comparada entre los LOTA y los Planes de Salvaguarda. 74

3.2.1. LOTA fase I 77

3.2.2 LOTA fase II 85

3.3 Los Planes de Salvaguarda en clave de retos para el ordenamiento territorial indígena: conflicto, integración y expansión. 89

3.3.1 Planes de Salvaguarda de los pueblos Kuna Tule de Colombia y Embera capítulo Antioquia. 89

3.3.2 Conflictos e intereses sobre los territorios Kuna Tule y Embera en la región de Urabá.. 92

3.3.3 Los territorios Kuna Tule y Embera en la región de Urabá: integración y potencialidades. 103

3.3.4 La expansión de los territorios Kuna y Embera en la región de Urabá. 109

4. URABÁ COMO FRONTERA INTERNA. PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS KUNA TULE Y EMBERA..... 111

4.1 La Entidad Territorial Indígena – ETI. 112

4.2 El conflicto. 115

4.3 Proyección – reversión. 121

4.4 Integración-expansión..... 124

Bibliografía 129

Lista de Gráficos

Ilustración 1: Mapa ubicación de los resguardos indígenas en el departamento de Antioquia. 13
Ilustración 2: Distribución porcentual del área ocupada por pueblos indígenas en Antioquia 14
Ilustración 3: Distribución porcentual del área titulada en Resguardos Indígenas por subregiones en Antioquia..... 15
Ilustración 4: Mapa de áreas de interés ambienta en Antioquia. 16
Ilustración 5: Distribución de la población indígena en Antioquia por subregiones 20
Ilustración 6: Mapa títulos mineros vigentes y solicitados en el departamento de Antioquia. 83
Ilustración 7: Áreas de traslape entre los resguardos indígenas, las pareas de interés ambiental y los títulos mineros en la región de Urabá. 118

Lista de Tablas

Tabla 1: Población indígena en Antioquia 18
Tabla 2: Población indígena urbana y rural en Antioquia por subregiones. 19
Tabla 3: Población por municipio en la región de Urabá distribuida en la zona urbana, rural y población indígena. 22
Tabla 4: Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en la Constitución Política de Colombia 1991. 66
Tabla 5: Lineamientos estratégicos de la estructura territorial propuesta para Antioquia LOTA fase I 77
Tabla 6: LOTA fase I. Intereses sectoriales del subsistema productivo en la región de Urabá..... 79
Tabla 7: LOTA fase I. Categorías de interés en el subsistema ambiental en la región de Urabá..... 81
Tabla 8: Descripción de los componentes estructurales del ordenamiento territorial identificados para la región de Urabá en LOTA fase II. 85
Tabla 9: Resguardos Embera en la subregión de Urabá, Antioquia..... 91
Tabla 10: Concesiones mineras en la región de Urabá que se encuentran en territorios Embera. 100

Resumen

Los resguardos indígenas en Antioquia desde una lectura desprevenida de su ubicación en el territorio departamental están ubicados en las periferias del centro de poder económico, político y administrativo de la región. Por ejemplo para los intereses de este trabajo, en Antioquia, según datos de la Gerencia Indígena, el 49% de los resguardos del departamento están ubicados en la región del Urabá, seguida de la subregión del Occidente en donde se ubican el 39% de los resguardos.

Por las particularidades históricas de configuración de la región de Urabá, ésta ha sido considera por algunos teóricos de las ciencias sociales como una zona de frontera interna en el departamento. La región de Urabá no solo está ubicada en los límites del departamento y próxima a la zona de frontera internacional, sino que además es una frontera interna en el contexto departamental. Rasgos particulares en términos culturales, económicos, étnicos, políticos y sociales la diferencian de la matriz hegemónica de Antioquia, además procesos como el conflicto, la expansión, la inclusión, la proyección y la reversión que han estado presentes en el devenir de la región y su relación con el Estado regional y central. Urabá y los territorios indígenas que la conforman, entendidos como una frontera interna, propone en términos analíticos para los procesos de ordenamiento territorial un significativo reto que insta a comprender su proceso histórico de configuración y su articulación a los procesos de regulación del territorio objeto de intervención del Estado en sus diferentes niveles.

El presente trabajo hace una aproximación a la realidad de los territorios indígenas Kuna Tule y Embera en la región de Urabá, a la luz de su descripción como territorios de frontera interna en el marco de procesos de ordenamiento territorial en Antioquia y los Planes de Salvaguarda.

Presentación

La historia de los pueblos indígenas en Colombia y en gran parte de los países latinoamericanos ha estado marcada por la lucha por la tierra y el territorio, siendo esto uno de los principales temas, más no el único, de una larga lista de reivindicaciones políticas ante las sociedades mestizas y blancas. El derecho al territorio de los pueblos indígenas, no solo hace parte de los reclamos por ser reconocidos como sujetos políticos, sino que también hace parte del conjunto de elementos estructurales de sus realidades culturales, sociales, económicas y políticas, que condicionan su existencia como pueblos originarios.

Los territorios indígenas en Colombia han tenido una larga trayectoria histórica que va desde los procesos de ocupación española con figuras como la encomienda y los resguardos coloniales, hasta la figura actual del resguardo e incluso de la Entidad Territorial Indígena (ETI) como unidad político administrativa. El reconocimiento y definición del territorio indígena siempre ha acarreado procesos que implican distintas formas de ocuparlo, ordenarlo y aprovechar sus recursos, tanto por parte de las comunidades indígenas, como por las sociedades mestizas. Actualmente en Colombia el resguardo se plantea como la figura titular de la propiedad de la tierra por comunidades indígenas y las ETI como Entidades Territoriales de carácter político-administrativo de ordenamiento del territorio poblado por grupos indígenas.

De esta manera, las ETI como entidades territoriales y el cabildo como expresión de administración, a partir de la Constitución Nacional de 1991, se constituyen en una ficha más del rompecabezas del sistema de entidades territoriales que al igual que los municipios y departamentos, deben ser objeto de planeación y gobierno en el marco del sistema normativo del Estado.

Los territorios indígenas como entidad de ordenamiento territorial debe ser objeto de procesos de planeación, ordenamiento y administración como cualquier otra entidad territorial. No obstante, siguen estando a medio camino en su concreción como referente territorial que permita, como lo plantea la Ley Orgánica de

Ordenamiento Territorial -LOOT, la descentralización, planeación, gestión y administración de los intereses de los grupos humanos que los habitan.[1]

Múltiples factores no han permitido la puesta en marcha con suficiente claridad la ETI, entre ellos se tiene la falta de claridad desde la LOOT en lo referente a los territorios resguardados, tarea encomendada desde 1991, pero que a la fecha no ha dado lineamientos claros y prácticos para la planeación y el ordenamiento del territorio. Otro asunto ha sido la pugna jurídica y política que históricamente ha marcado las relaciones entre los indígenas y el Estado por el reconocimiento de la ocupación de los territorios tradicionales y su correspondencia con los resguardo actuales. Por otro lado, se han presentado dificultades en la protección de los pueblos indígenas de los intereses de los actores armados ilegales en el marco del conflicto armado y su lucha por el control territorial; igualmente la protección de los territorios indígenas de los intereses económicos y el aprovechamiento de la biodiversidad, por parte de actores económicos no indígenas, entre otros.

Las dinámicas de poder que se presentan alrededor de los territorios indígenas en la actualidad tienen como punto nodal su consideración como áreas de interés, no solo para la apropiación de los recursos medioambientales, sino para la concreción de proyectos definidos como estratégicos (en términos económicos y de seguridad nacional) para el desarrollo económico del país. Con base en lo anterior, se hace necesario adelantar procesos de reflexión y planeación territorial de los territorios indígenas desde la academia y los gobiernos nacional, regional y local, que permitan la problematización conceptual y técnica de los ejercicios de ordenamiento territorial de los resguardos indígenas en Colombia. Desde este último planteamiento, el presente trabajo busca aportar elementos que contribuyan a la discusión sobre las realidades que presentan los territorios indígenas en Antioquia y particularmente en la región de Urabá, con relación a las prácticas de planeamiento del territorio y el desarrollo de las comunidades indígenas en contextos rurales.

[1] Ley 1454 de 2011. Ley orgánica de ordenamiento territorial. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48115, 29 de junio de 2011.

Es fundamental caracterizar conceptualmente las realidades históricas que han configurado la construcción de los territorios en donde hoy se ubican los resguardos indígenas. Desde una lectura desprevenida del mapa de ubicación de los resguardos se puede apreciar que están localizados, por ejemplo, para el caso del departamento de Antioquia, en partes alejadas, en los confines del departamento, en la periferia. Muchos de ellos traslapados no solo en los territorios de uno o varios municipios, sino en figuras especiales como áreas de protección ambiental, parques o reservas naturales. Lo anterior denota múltiples dificultades desde la realidad de la existencia de grupos humanos habitando zonas destinadas para la protección y conservación ambiental; pero también ambigüedades sobre las responsabilidades administrativas de las entidades de gobierno local y regional para incidir en las comunidades indígenas, sin la suficiente claridad de los alcances de gobiernos indígenas en la administración de sus recursos (económicos y medioambientales que poseen).

Desde el interés del presente trabajo, se plantea que al interior del territorio del Estado nación en Colombia se presentan en ciertas zonas, procesos particulares de configuración territorial que son denominados *fronteras internas.* Los *territorios de frontera interna,* significan procesos históricos particulares de configuración de porciones del territorio a partir de las dinámicas de ocupación, aprovechamiento de sus recursos y divergencias en las relaciones con el gobierno de los territorios del Estado. De tal suerte las ETI y los territorios indígenas pueden ser concebidos como una manifestación de una frontera interna, son una clara manifestación de una de las múltiples formas territoriales que encierra el territorio del Estado nación colombiano. Es decir, el territorio colombiano está constituido por diversas formas territoriales como las indígenas, de comunidades negras, campesinas, entre otras.

Abordar los territorios indígenas asumidos como entidades en un contexto territorial de *frontera interna*, conlleva plantear múltiples debates en el marco de la construcción de significados conceptuales para la planeación. En este sentido pueden ser entendidos a la luz de un proceso dinámico orientado a la colonización e incorporación de territorios a la matriz cultural de la nación, o bien como un

escenario de resistencias de sus pobladores ante estrategias de incorporación, regulación y control.

Los *territorios de frontera interna* en términos generales, permiten caracterizar de manera apropiada las condiciones actuales de gran parte de los territorios indígenas en el país y en el departamento de Antioquia. En términos del ordenamiento del territorio, el Estado colombiano no ha logrado instaurarse en el total del territorio nacional como orden legal y legítimo. El territorio de la nación, es asumido como un centro (político y económico con un modelo característico) en expansión que irradia sus políticas a las regiones y éstas, son consideradas como territorios de periferia que desde sus desarrollos desiguales en términos económicos, políticos y administrativos, intentan responder a las lógicas del modelo dominante. No obstante su condición de periferia, las fronteras internas, presentan un potencial de riqueza por los recursos que posee en función de las necesidades del sistema económico del Estado Nación.

Siguiendo los planteamiento de Margarita Serje (Serje 2005), las fronteras internas representan no solo las potencialidades en términos de los beneficios que pueden generar para los proyectos hegemónicos de la nación o del centro, sino que además son las zonas oscuras, no ordenadas y no controladas, que ponen en riesgo el orden vigente del Estado. De esta manera estos territorios significan dos caras de una misma moneda, que para el caso de la planeación de los resguardos indígenas en Antioquia, se debe poner en circulación en los procesos de planeación y ordenamiento territorial de éstos, no solo como retórica que aporta elementos para la descripción de los territorios, sino como elemento condicionante al momento del establecimiento de lineamientos para su administración como entidades territoriales vigentes.

Para ello el texto presenta cuatro grandes apartes, primero un acercamiento al contexto general de los territorios y la población indígena en el departamento de Antioquia y la subregión de Urabá, abordado aspectos como la distribución población, un sucinto perfil subregional, una referencia a los planes de salvaguarda de los pueblos Kuna Tule y Embera. En el segundo capítulo se hace

una aproximación a la conceptualización de *las zonas de frontera interna* en Colombia, mostrando apartes de las distintas discusiones han configurado la construcción del concepto. Asuntos como las características de las fronteras internas y proceso como el conflicto, la expansión y la integración serán abordados en el marco de la descripción de los territorios indígenas en Antioquia.

En tercer capítulo presenta una lectura comparada entre los documentos oficiales de ordenamiento territorial en el departamento como lo son los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA) en sus dos fases y los Planes de Salvaguarda del pueblo Kuna Tule y Embera capítulo Antioquia. Finalmente a manera de conclusiones se plantean algunas cuestiones relacionadas con los retos que tienen el ordenamiento territorial y las ETI en el Urabá antioqueño, teniendo como marco de análisis el concepto de frontera interna tomando como referencia categorías como las ETI, el conflicto, la proyección y la reversión, la expansión, la integración.

1. MARCO REFERENCIAL DEL CONTEXTO REGIONAL Y DE LOS PUEBLOS KUNA Y EMBERA EN ANTIOQUIA.

1.1. Contexto regional de los pueblos indígenas en Antioquia

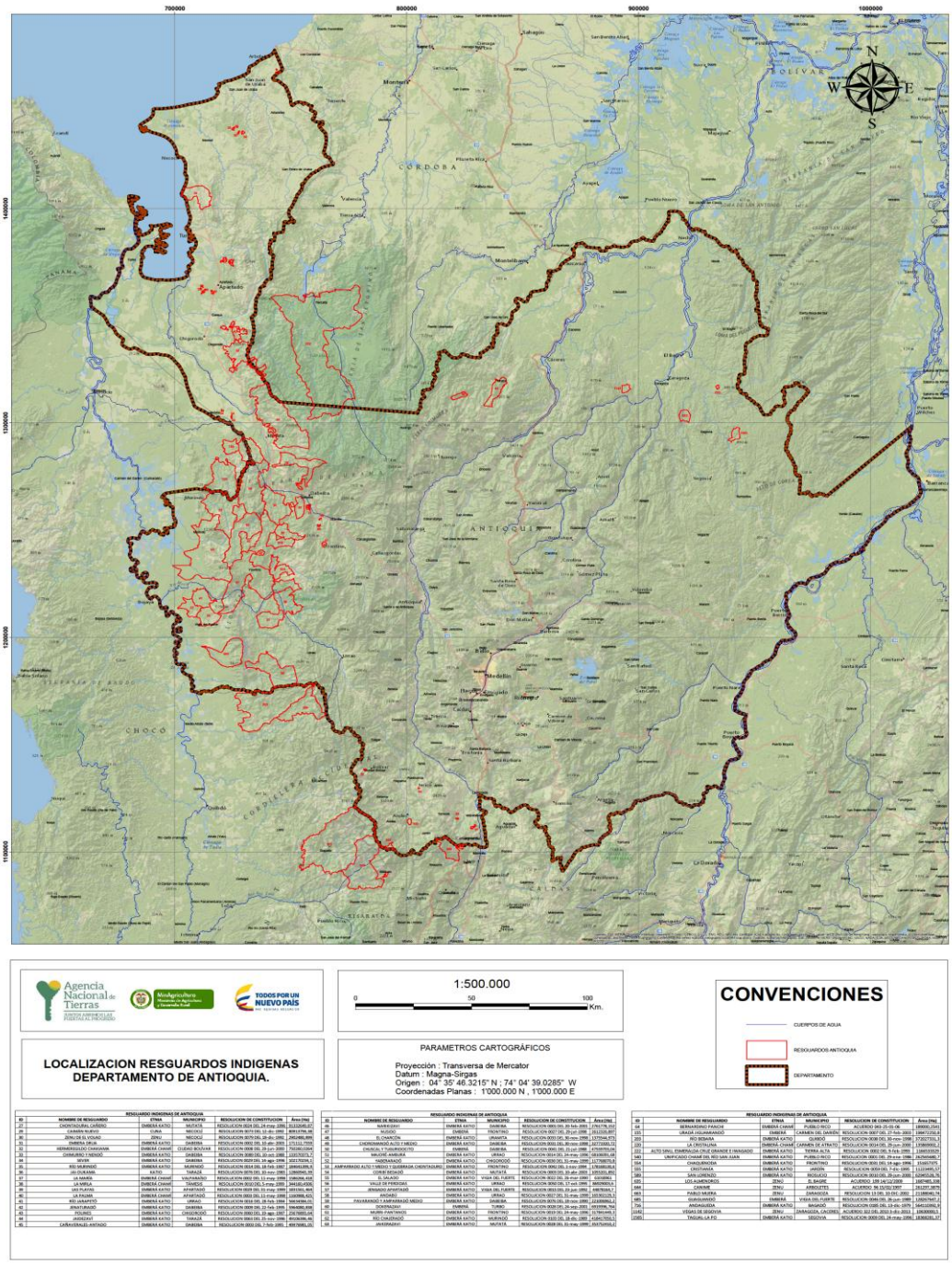
En el departamento de Antioquia en la actualidad habitan tres grandes pueblos indígenas: Embera, Kuna Tule y Senú. Históricamente estos tres pueblos han habitado el territorio antioqueño y son ellos sobre los cuales existen la totalidad de territorios resguardos en el departamento. Por las dinámicas de movilidad propia de los colectivos humanos, así como por los impactos del conflicto armado que ha vivido el país, hay presencia en el departamento de integrantes y colectivos indígenas de otros de otros departamentos. Estos últimos por no ser objeto del presente trabajo no se brindará información sobre ellos.

El territorio resguardado en Antioquia asciende más o menos a 350.000 hectáreas, que durante los últimos treinta años han sido reconocidas por el Estado colombiano como títulos colectivos de comunidades indígenas (Gobernación de Antioquia 2015, 5). Hoy en día existen en el departamento 53 resguardos indígenas y 174 comunidades que están registradas, ocupando el 5,5% del territorio del departamento, ubicados en 32 municipios en las subregiones del Bajo Cauca, Suroeste, Occidente, Norte, Nordeste y Urabá Antioqueño. Para los intereses de este trabajo, como bien lo expresa el documento *Visión de desarrollo 2025 para pueblos indígenas* (Gobernación de Antioquia 2015), los datos de hectáreas por resguardos son importantes y permiten dimensionar la existencia y el reconocimiento legal de los territorios indígenas en Antioquia, pero estos no pueden ser valorados analíticamente sin entender los contextos particulares de las zonas en las cuales están ubicados y las dinámicas históricas de su configuración territorial.

Según los datos de la Gerencia Indígena de la Gobernación de Antioquia y la Organización Indígena de Antioquia (OIA), el pueblo indígena Embera está distribuido en tres grandes grupos. Los Chamí principalmente asentados en la subregión del Suroeste; los Dóbida en el municipio de Vigía del Fuerte y los Eyábida principalmente en las subregiones del Urabá y Occidente. El pueblo

Embera ocupa el 96% del territorio indígena en el departamento y son aproximadamente unas 21.690 personas.

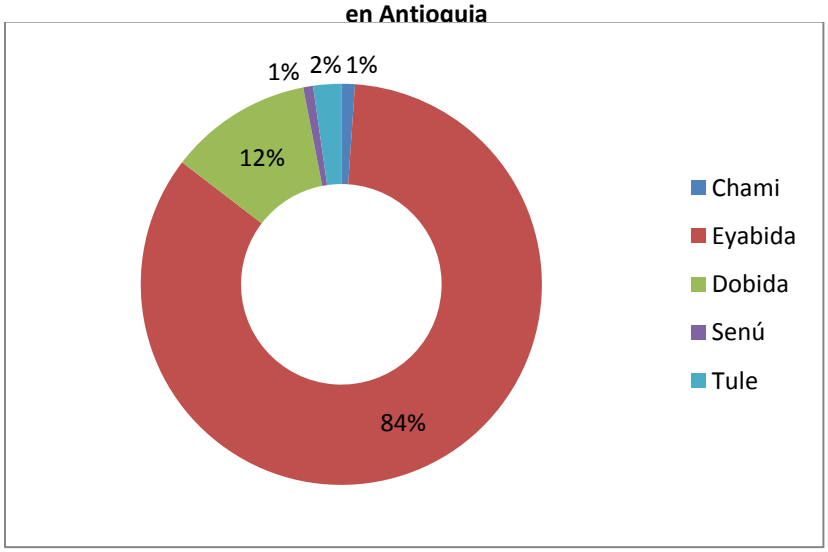
Ilustración 1: Mapa ubicación de los resguardos indígenas en el departamento de Antioquia.



Fuente: Gobernación de Antioquia, Gerencia Indígena. Disponible en: http://antioquia.gov.co/images/pdf/PLIEGO%20RESGUARDOS%20INDIGENAS%20ANTIOQUIA.pdf, fecha de consulta: 13 de septiembre de 2017.

El pueblo Senú se ubica principalmente en las regiones del Urabá y Bajo Cauca; ocupan el 0,79% del territorio indígena en el departamento y son aproximadamente unas 8.037 personas. Por su parte el pueblo Kuna Tule está ubicado en la subregión del Urabá antioqueño con lazos históricos con los pueblos Kuna ubicados en Panamá y la frontera colombo-panameña, ocupan el 2,25% del territorio resguardado en el departamento y son aproximadamente 1.433 personas.

Ilustració 2: Distribución porcentual del área ocupada por pueblos indígenas en Antioquia



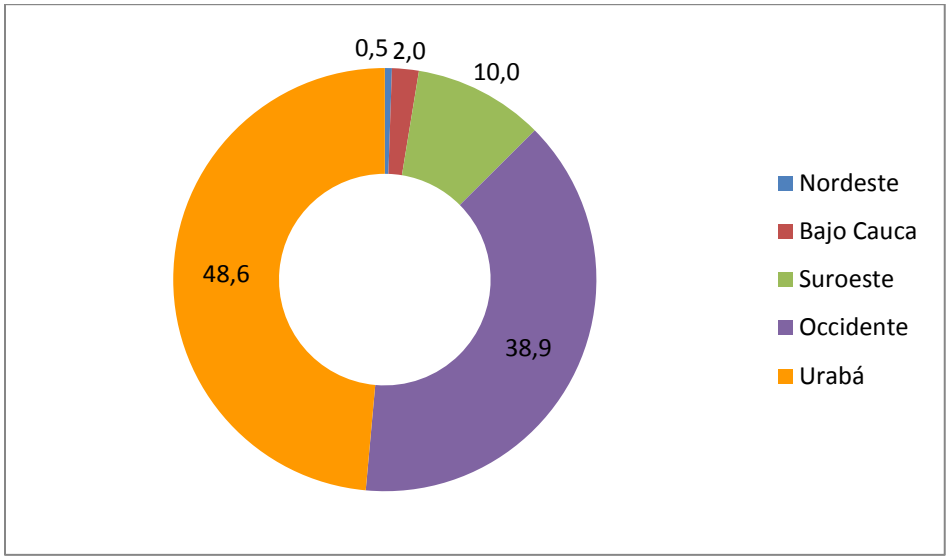
Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia 2016.

Para los intereses de este trabajo, es de suma importancia dimensionar la realidad territorial de los resguardos indígenas en el departamento, ubicando su posición dentro del territorio departamental. En este sentido, haciendo la discriminación de los resguardos según su ubicación por subregiones del departamento, se tiene que en su mayoría éstos están en las subregiones del Urabá (48% de los resguardos), Occidente (38% de los resguardos) y Suroeste Antioqueño (10% de los resguardos), con una mínima presencia en el Bajo Cauca, Nordeste y Norte de Antioquia.

Como bien se ha mostrado, el pueblo indígena con mayor presencia en el departamento en términos poblacionales y de tierras resguardadas es el pueblo Embera, quien tiene titulado cerca del 84% del total de los resguardos que existen

en Antioquia. Además están presentes en las seis subregiones en donde se tienen reportes de comunidades y resguardos indígenas. La presencia del pueblo Embera demuestra el amplio y diverso territorio que ocupan en el departamento. Según datos de la OIA "los territorios indígenas [Embera] constituyen la principal reserva ambiental del departamento, en ellos hay más de 200.000 hectáreas de bosque húmedo tropical" (Organización Indígena de Antioquia 2003).

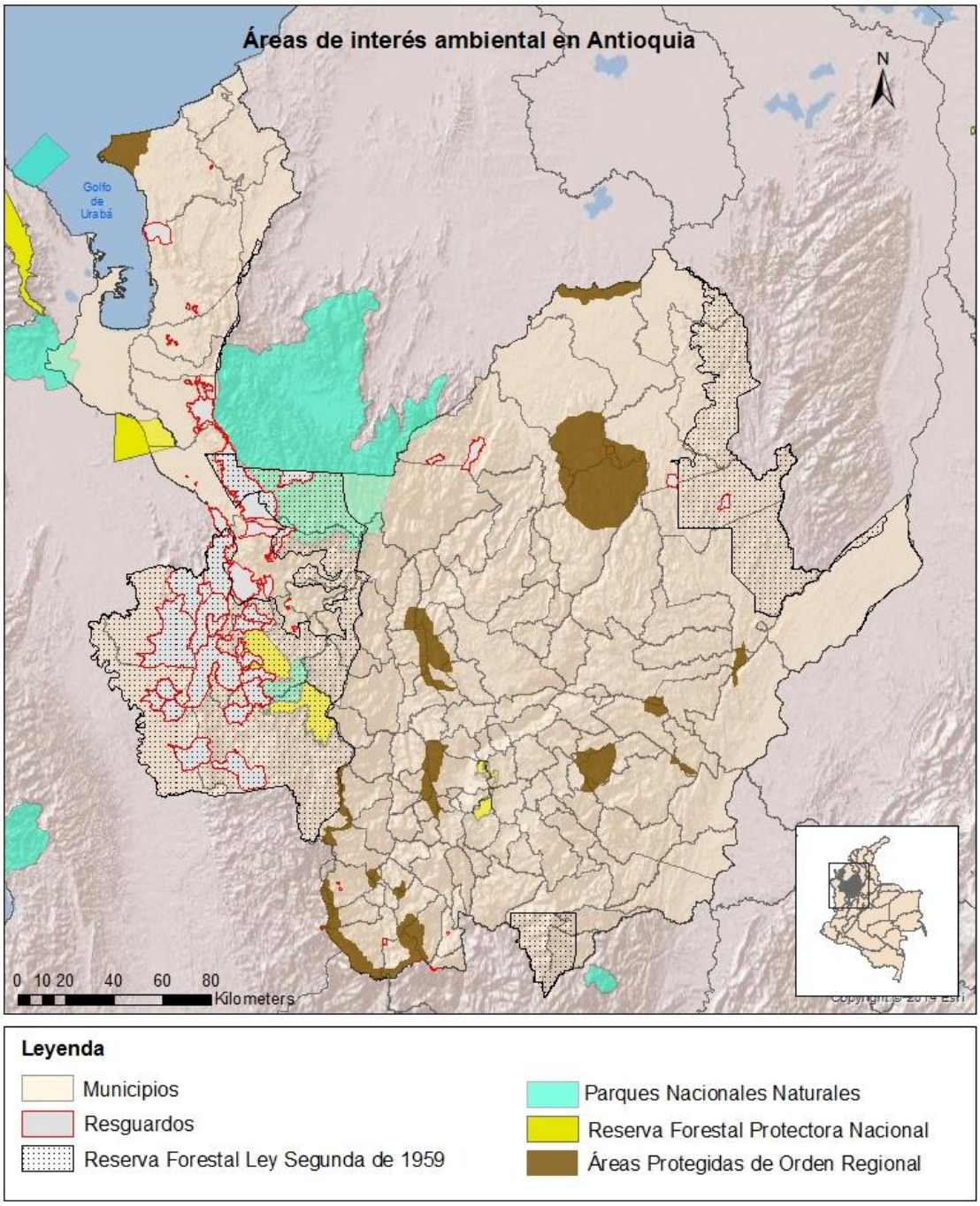
Ilustración 3: Distribución porcentual del área titulada en Resguardos Indígenas por subregiones en Antioquia



Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia 2016.

Por la diversidad de zonas en donde están ubicados los resguardos, sus territorios son diversos en recursos naturales y mineros. Sin embargo esta situación contrasta con las características geográficas condicionadas por altas pendientes, alta precipitación, baja fertilidad en sus suelos y propensos a la erosión, en tal sentido son suelos limitados para el aprovechamiento agrícola y pecuario de las comunidades que los habitan. Según los datos de la OIA, del total de hectáreas resguardadas en el departamento, el 71% de éstas son bosques naturales que representan el 5% de los bosques registrados en el departamento (Organización Indígena de Antioquia 2012). En esta misma línea, el 73% de los territorios indígenas en el departamento se encuentran en traslape con áreas de manejo especial ambiental y el 52% de sus suelos tienen vocación para la conservación (Morales 2016, 3).

Ilustración 4: Mapa de áreas de interés ambienta en Antioquia.



Fuente: Fuente: Construcción propia con información de la Organización indígena de Antioquia.

Al respecto en la ilustración 3 se puede observar el traslape de todos los resguardos ubicados en los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte, así como algunos del municipio de Mutatá con las áres de la reserva forestal de la Ley

Segunda de 1959. Así mismo de algunos de los resguardos de los municipios de Mutatá y Chigorodó con el Parque Nacional Natural Nudo del Paramillo.

Es necesario advertir que si bien los territorios indígenas legalmente constituidos y reconocidos en el departamento significan un avance fundamental en el contexto del reconocimiento de los pueblos indígenas, estos no están claramente saneados en términos de garantizar las prácticas mínimas vitales de los grupos étnicos que los habitan. Según la OIA, gran parte de los territorios de resguardos indígenas tienen problemas con la tenencia de la tierra, unos están ubicados en franjas territoriales reconocidas como baldíos de la nación. Por otro lado son tierras de difícil acceso, con poco acompañamiento institucional y sujetos a las dinámicas del conflicto armado que vive el país.

Como lo muestra Lucila Morales (Morales 2016), muchos de los territorios indígenas en Antioquia coinciden con áreas de Parques Nacionales Naturales, Reservas de la Ley Segunda de 1959 y áreas de protección de orden regional. En tal sentido, estas figuras de protección ambiental desde el ordenamiento territorial están destinadas a la conservación – preservación de los recursos que poseen, por tanto se limita cualquier tipo de intervención humana para su aprovechamiento. Existen resguardos indígenas con sus respectivas comunidades habitando territorios que desde el ordenamiento territorial y la legislación en esta materia, no pueden ser objeto de ningún tipo de aprovechamiento de sus recursos.

De manera clara los modelos de ocupación actual que tienen las comunidades indígenas en sus territorios, caracterizados por el establecimiento de caseríos relativamente concentrados, sumado a los procesos naturales de crecimiento de la población, entran en evidente conflicto con los usos de los suelos de los resguardos. Desde el supuesto normativo que rige las áreas de protección natural, éstas deberían estar orientadas a la conservación- protección, pero la presencia de comunidades indígenas genera una fuerte presión sobre los recursos naturales, pues ellas buscan garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas.

Pero los problemas que presentan los resguardos en el departamento no solo se limitan a su traslape con áreas ambientales, otros por ejemplo, están ubicados en

zonas como el Suroeste antioqueño, en donde se presentan serias limitaciones para los procesos de saneamiento de los resguardos por la falta de tierras disponibles para la titulación y por consiguiente, las unidades familiares cuentan con pocas posibilidades de acceso a más tierras. O en zonas como el norte de Urabá y el Bajo Cauca en donde se presentan serias dificultades para la titulación de predios por problemas jurídico-administrativos en la destinación de los territorios y por ende en la conformación de resguardos (Gobernación de Antioquia 2015, 6).

1.1.1. Distribución poblacional

En total en el departamento la población indígena asociada a los pueblos Embera, Kuna Tule y Senú asciende, según datos de la Gerencia Indígena (Gobernación de Antioquia 2014), a 31.169 personas, de los cuales 21.690 pertenecen a los tres grupos Embera, 10.978 son hombres y 10.712 son mujeres. Por su parte el pueblo Kuna está conformado por aproximadamente 1.433 personas, 715 hombres y 718 mujeres. El pueblo Senú está conformado por 8.037 personas, 4.218 hombres y 3.819 mujeres.

Tabla 1: Población indígena en Antioquia

Etnia	Hombres	Mujeres	Total
Embera Chamí	1.674	1.504	**3.178**
Embera Dóbida	424	438	**862**
Embera Eyabida	8.880	8.770	**17.650**
Tule	715	718	**1.433**
Senú	4.218	3.819	**8.037**
Total	**15.911**	**15.249**	**31.160**

Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia 2016.

La distribución de la población indígena en el departamento por subregiones muestra que en su mayoría ésta habita en el Urabá, Occidente y Bajo Cauca, así el 37,8% en la subregión del Urabá, el 23 % en el Occidente, el 21,8% en el Bajo Cauca. Además es importante indicar que en su gran mayoría la población indígena habita en zonas rurales, con un bajo registro de población viviendo en zonas urbanas. Es importante indicar que en estos registros no se incluyen datos

de la población indígena habitante en el Valle de Aburrá, pues no hace parte del interés de este trabajo, además no se tienen reportes de registros de territorios indígenas reconocidos oficialmente.

Tabla 2: Población indígena urbana y rural en Antioquia por subregiones.

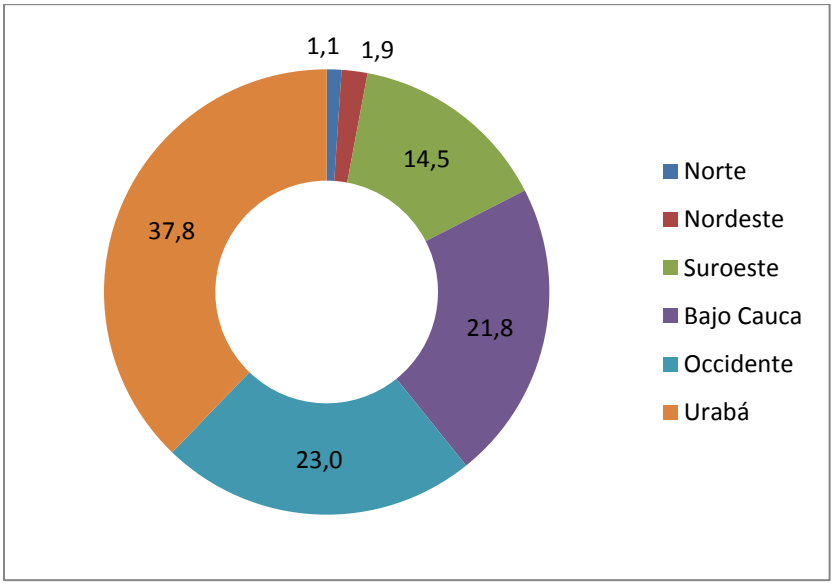
Subregión	Rural	Urbana	Total
Norte	354	0	354
Nordeste	617	0	617
Bajo Cauca	5541	1631	7172
Suroeste	4783	0	4783
Occidente	7572	0	7572
Urabá	12306	150	12542
Total	**31173**	**1781**	**32954**

Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia 2016.

Según los datos de la distribución de las áreas resguardadas por subregión en el departamento y la distribución de los grupos étnicos, en su mayoría la población indígena en Antioquia está ubicada en las subregiones del Occidente y el Urabá antioqueño. En las dos subregiones la mayoría del territorio indígena está titulado al pueblo Embera (principalmente Eyabida y Dobida), y algunos resguardos Senú y Kuna.

Siendo más específicos en las cualidades de la distribución territorio/población, en tres municipios se concentran el 67% de los territorios indígenas en Antioquia. Los municipios de Dabeiba (subregión del Occidente), Murindó y Vigía del Fuerte (subregión de Urabá zona del río Atrato) tienen 231.653,89 hectáreas tituladas.

Ilustración 5: Distribución de la población indígena en Antioquia por subregiones



Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia 2016.

Para los intereses de este trabajo, los datos anteriores dan fundamento para identificar con precisión que gran parte de los territorios indígenas resguardados en Antioquia están ubicados en las fronteras del departamento. De facto, ubicando en el mapa del departamento los resguardos indígenas se aprecia que estos están distribuidos en las periferias de la región, si se toma como centro político, administrativo y económico el Valle de Aburrá, en donde está localizado Medellín como capital del departamento. Al tener la evidencia empírica de la localización de gran parte de los resguardos indígenas en la subregión del Urabá, esto permitirá ir dando sentido en lo que más adelante se conceptualizará como fronteras internas, al mostrar algunas de las principales características de estos territorios. La diversidad ambiental en zonas particularmente especiales por sus características biológicas, geográficas y sociales, serán elementos centrales al momento de definir y analizar la ubicación de los resguardos indígenas en Antioquia en las fronteras internas del departamento.

1.1.2 Perfil subregional de Urabá.

La región de Urabá está localizada al noroccidente del departamento, limita al norte con el mar Caribe formando el Golfo de Urabá, al oriente limita con el departamento de Córdoba, al occidente limita con el departamento de Chocó y al

sur limita con la subregión del Occidente Antioqueño. Está conformada por los municipios de Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte. Tiene una extensión territorial de 11.664 km2, que representan el 18,6 % del área total del departamento, siendo la subregión más grande de Antioquia (Gobernación de Antioquia 2011).

La región está dividida en tres grandes zonas caracterizadas por sus particularidades geográficas:

- La Zona Norte o Caribe "ocupa la llanura costera, las estribaciones de la Serranía de Abibe, los valles intramontanos de los ríos San Juan y Mulatos, en una extensión de 287.714,5 Has, que representa el 15.54% de la jurisdicción" (CORPOURABA 2012, 56). Esta zona está conformada por los municipios de Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Necoclí.
- La Zona Centro o Eje Bananero, localizada sobre el piedemonte de la Serranía de Abibe y el valle aluvial del río León, posee una extensión de 593.155 Has, que comprende el 30,64% de la región (CORPOURABA 2012, 92). Está conformada por los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Mutatá. Es la zona en donde está asentada gran parte de la población de la subregión con un alto porcentaje de la población urbana. Así mismo es la zona en donde se concentra la producción agroindustrial bananera.
- La Zona Sur o Atrato, se localiza en el extremo sur-occidental de la región en la margen oriental del valle aluvial del río Atrato. Está conformada por los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte. Posee 291.9870 Has, corresponde al 15,6% del área total de la región y se caracteriza por tener alta pluviosidad, importantes y abundantes recursos hídricos (CORPOURABA 2012, 136).

Según las proyecciones de la población para la subregión en el año 2016, el Anuario Estadístico de Antioquia reporta que la población fue de 676.356, es decir el 10% de la población del departamento. Según las zonas de la región, la zona Centro o Eje Bananero tiene 503.686 habitantes que representan el 74% de la población de toda la región.

En términos porcentuales como se indicó más arriba, los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó tienen los valores más altos de población indígena en sus territorios. El 33% de la población de Murindó es indígena y el 15,4% de la población en Vigía del Fuerte es indígena. No está por demás indicar que la población indígena en la región del Urabá representa el 2% de la población total.

Tabla 3: Población por municipio en la región de Urabá distribuida en la zona urbana, rural y población indígena.

Municipio	Cabecera	Resto	Total	Población Indígena	% Población indígena
Apartadó	159.174	24.542	183.716	774	0,4
Arboletes	17.374	23.835	41.209	665	1,6
Carepa	44.210	13.010	57.220	86	0,2
Chigorodó	68.385	9.763	78.148	2020	2,6
Murindó	959	3.733	4.692	1548	33,0
Mutatá	5.654	15.423	21.077	1813	8,6
Necoclí	15.846	48.145	63.991	2189	3,4
San Juan de Urabá	8.219	17.433	25.652	405	1,6
San Pedro de Urabá	14.327	17.212	31.539	417	1,3
Turbo	65.307	98.218	163.525	1763	1,1
Vigía del Fuerte	2.093	3.494	5.587	862	15,4
Total	**401.548**	**274.808**	**676.356**	**12.542**	**2**

Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia 2016.

De acuerdo con las cifras del Anuario Estadístico del Sector Agropecuario de la Gobernación de Antioquia, Urabá cuenta con 78.637 hectáreas cosechadas, siendo la subregión del departamento que más hectáreas tiene destinadas a usos agrícolas. Fundamentalmente las tierras cultivadas en la subregión están destinadas a la producción de cultivos permanentes, representado en el 51 % de las tierras. Esta proporción ubica a la subregión como la segunda en Antioquia con

la mayor extensión de tierra utilizada en este tipo de cultivos, superada solamente por el Suroeste (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia 2014, 22).

1.1.3 Planes de Salvaguarda

A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia se definió como un Estado Social de Derecho, reconociendo política y jurídicamente la diversidad social, religiosa, lingüística y étnica del país. Desde esta perspectiva, la base jurídica del Estado colombiano hace un reconocimiento de la existencia de ciudadanías en términos liberales que potencian las diferentes generaciones de derechos (políticos, civiles, económicos, ambientales). Así mismo, introduce un mandato claro de inclusión política de otras formas y procesos sociales que se escapan de la matriz cultural hegemónica, el reconocimiento de grupos sociales y pueblos que han configurado históricamente la identidad nacional se convirtieron así en interés del nuevo ordenamiento jurídico colombiano. Pueblos indígenas, comunidades negras, raizales y palenqueras, comunidades room, entre otros, entraron formalmente al escenario del Estado colombiano reconociendo su importancia cultural y social en la definición de la identidad nacional.

Desde este nuevo escenario político, el Estado tiene como mandato reconocer la diversidad étnica y cultura de la nación, como se expone en el artículo 7. El accionar del Estado entonces se orienta a la formulación de políticas públicas que brinden mayores posibilidades para la gestión de agendas de desarrollo e inclusión, en este caso de los pueblos indígenas, que permitan su consolidación como sujetos de derecho en igualdad de condiciones como el resto de ciudadanos colombianos. Luego de la Constitución de 1991, se presentó una serie de desarrollos jurídicos que fueron dando forma al cuerpo normativo que permite el reconocimiento jurídico y político a todos esos “otros” pueblos reconocidos.[2]

A pesar del significativo avance en términos políticos y democráticos que vivió Colombia a finales de la década de los años 80 y en la década de los 90, el país seguía sumido en las dinámicas del conflicto armado. Graves afectaciones en el

[2] Más adelante se hará un esbozo de la serie de tratados internacionales y leyes que enmarcan el cuerpo jurídico político del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en Colombia.

territorio y en la población civil, debilitaban el accionar institucional del Estado para la garantía de derechos a los colombianos, situación que no era ajena a los pueblos indígenas a lo largo y ancho del país. En el año 2004, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T–025 de 2004[3], declaró el "Estado de cosas inconstitucional" en materia de desplazamiento forzado por causa del conflicto interno armado que vive el país. Posteriormente la misma Corte en el año 2009 profirió el Auto N°004[4] como instrumento de seguimiento de las órdenes dadas en la Sentencia referida. A grandes rasgos, la Corte manifestó la preocupante situación de inminente exterminio físico y cultural que padecen entre otros, algunos de los pueblos indígenas en el país por los efectos directos que tiene el conflicto armado sobre dichas comunidades. Alertó sobre la violación a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, que a la luz del conflicto armado afectan a las comunidades y particularmente a grupos vulnerables, como en este caso a los pueblos indígenas.

Según la Corte Constitucional en lo expuesto en el Auto N°004, existen una serie de factores asociados al conflicto armado que afectan directamente a los pueblos indígenas. De esa serie de factores, la Corte hace énfasis en tres de ellos pues son el centro de la confrontación y que dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y cultural, se entrelazarán de manera distinta sobre cada comunidad indígena en particular. Estos factores están agrupados en "(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y

[3] Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros. M.P Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá

[4] CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Segunda de Revisión. (26 de enero de 2009) Auto N° 004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá.

socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas" (Corte Constitucional 2009, 5).

De manera clara estos tres grandes factores caracterizadores del conflicto armado en los territorios en los que existen pueblos indígenas, están relacionados con el territorio, entendido este no solo como el contenedor de las dinámicas sociales (asumiendo el conflicto como una de estas dinámicas) sino como un objetivo del conflicto armado, al ser un activo fundamental de los intereses de los actores en disputa (fuerzas del Estado, grupos guerrilleros, grupos paramilitares, narcotraficantes, entre otros). El territorio de los pueblos indígenas fue y es un objetivo de los diversos actores que inciden en el conflicto armado, asignando funciones propias de la guerra según sus intereses, situación que atenta contra los órdenes tradicionales asignados por cada pueblo, afectando no solo las prácticas culturales sino la existencia física de cada comunidad.

Dentro del conjunto de medidas establecidas por la Corte Constitucional en el Auto, se establece la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en inminente peligro[5]. Dentro de los 34 pueblos indicados por la Corte, 5 de ellos tienen presencia en Antioquia (Embera Eyabida, Embera Chamí, Embera Dobida, Senú y Kuna) y particularmente cuatro de ellos con resguardos en la subregión del Urabá. A groso modo, los planes de salvaguarda serán las rutas de acción del Estado (central, regional y municipal) formulados de manera participativa con cada uno de los pueblos enunciados, en donde de manera clara se identifican las distintas acciones que se deben adelantar para superar el estado de cosas inconstitucionales nombradas por la Corte con relación a los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado.

Los planes de salvaguarda según la Corte deben contener ocho grandes componentes: ser consultados de forma previa con las autoridades de cada grupo

[5] Al respecto se identifica un listado de 34 pueblos indígenas en todo el país que deben ser atendidos de manera inmediata por la institucionalidad estatal. Los pueblos identificados son: Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayuu, Embera Katío, Embera Dobida, Embera Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sikuani, Nukak-Makú, Guayabero, Uwa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva.

étnico; contener un elemento de prevención de los impactos del conflicto armado; atender los derechos fundamentales de las víctimas en términos de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición; incluir acciones de protección de los líderes y autoridades tradicionales; prever herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social de cada etnia; plantear asuntos de protección de los territorios tradicionales; garantizar el retorno de la población indígena desplazada y estar formulados en lógica de política pública que facilite su inserción en los planes y programas del Estado (Corte Constitucional 2009).

De manera explícita no se contempla el tema del ordenamiento territorial de los resguardos, sin embargo desde una interpretación detallada de los problemas que atentan contra la existencia de los pueblos indígenas, la cuestión del territorio es un factor a ser abordado. Como se mostrará más delante, dentro de los diagnósticos adelantados para la construcción de los planes de salvaguarda, así como algunas de las propuestas formuladas giran en torno al territorio como unidad básica sin la cual es imposible pensar la supervivencia de los pueblos indígenas. Si bien los planes de salvaguarda no son en estricta interpretación herramientas de ordenamiento territorial, son un instrumento estratégico que para los intereses de este trabajo, permiten dimensionar el contexto histórico, político, administrativo, económico y social de los resguardos indígenas en Antioquia, particularmente en contextos de frontera interna.

En síntesis, los planes de salvaguarda fueron establecidos como un mandato desde la Corte Constitucional para priorizar la intervención del Estado en sus diferentes niveles y atender el estado de cosas inconstitucionales identificadas por la Corte en relación a los impactos del conflicto armado sobre los pueblos indígenas. La Corte al establecer dentro del grupo de pueblos indígenas a los Embera Dóbida, Embera Eyábida, los Senú y los Kuna, todos ellos con presencia en la región de Urabá, puso de manifiesto los impactos negativos del conflicto armado que ha vivido el país y particularmente la región sobre estos pueblos. Se enuncia entonces un contexto regional en el caso de Urabá, condicionado por el conflicto armado que ha puesto en peligro de extinción a grupos étnicos que por

las características del proceso de conformación histórica de la región son particularmente vulnerables. En este sentido, cobra importancia como se mostrará más delante, el análisis de la situación de los resguardos indígenas y su ordenamiento territorial desde categorías como la frontera interna.

1.1.4 Los pueblos Embera y Kuna en el departamento de Antioquia.

Para los intereses de este trabajo se definió abordar los planes de salvaguarda de tres de los cuatro pueblos indígenas que tienen territorios resguardados en Urabá (Embera Dóbida, Embera Eyábida y los Kuna). Por el nivel organizativo que tienen los indígenas en Antioquia, estos planes fueron construidos desde el trabajo conjunto con la Organización Indígena de Antioquia - OIA, instancia que a nivel departamental agrupa las distintas comunidades existentes en la región.

A pesar de que el Auto de la Corte Constitucional es del año 2009, fue solo hasta el año 2012 que en Antioquia se formularon los Planes de Salvaguarda. En el caso de los pueblos Embera, se elaboró el Plan de Salvaguarda denominado capítulo Antioquia, pues existen comunidades y resguardos en otros departamentos como Chocó, Caldas, Risaralda, entre otros. En el capítulo Antioquia se tiene el trabajo realizado con las tres grandes familias Embera (Chamí, Eyábida y Dóbida). La población Embera está organizada en Antioquia, según el Plan de Salvaguarda, en 118 cabildos locales y 9 cabildos mayores que a nivel regional están congregados en la Asociación de Cabildos Indígenas de Antioquia (Organización Indígena de Antioquia 2012, 29)

El Plan está estructurado en siete grandes bloques temáticos, primero un contexto histórico y normativo del sentido, propósito y alcances del Plan según el mandato del Auto; segundo se borda el componente de derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; tercero el componente cultura y educación; cuarto el componente de salud; quinto se borda el territorio y medio ambiente; sexto se exponen los asuntos referidos al gobierno y administración, y finalmente el componente género, generación y familia. Todo el documento presenta un detallado diagnóstico de las condiciones de vida de las distintas comunidades Embera en el departamento, identificando problemáticas y definiendo propuestas

de acción. Al tener una presencia amplia de comunidades y resguardos en distintas subregiones, se presentan documentos de contexto por subregiones lo que permite un acercamiento a las realidades desde las diferencias territoriales.

En el caso del Plan de Salvaguarda del pueblo Kuna, éste también fue construido con la asesoría temática y metodológica de la OIA. El pueblo Kuna Tule o Gunadule Tule tiene presencia en Colombia y Panamá. En el caso colombiano existen dos resguardos, Arquía en el municipio de Unguía (departamento de Chocó) y Caimán Nuevo en los municipios de Turbo y Necoclí (departamento de Antioquia), los dos resguardos están conformados por tres comunidades (Arquía, Caimán Alto y Caimán Bajo) con una población total de 1.968 (Organización Indígena de Antioquia 2013, 33)

Según los datos de la Gerencia Indígena de Antioquia, para el año 2014 la población Kuna Tule en el departamento era de 1.433 personas (Gobernación de Antioquia 2016). El grueso de la población Kuna se encuentra en Panamá organizada en tres grandes comarcas, según estimativos del Plan de Salvaguarda la población Kuna Tule panameña asciende a 68.000 personas (Organización Indígena de Antioquia 2012, 30). La suma de los dos resguardos ubicados en Colombia y las tres comarcas ubicadas en Panamá, conforman la Nación Kuna Tule.

El texto del Plan de Salvaguarda está estructurado en tres grandes apartados, primero marco jurídico y metodológico de construcción del plan, segundo un diagnóstico de la situación del pueblo Kuna Tule y tercero las propuestas en cinco grandes bloques temáticos: Derechos Humanos, el Gobierno propio y la administración; territorio y medio ambiente; etnoeducación y cultura; salud propia; género, generación y familia). El componente de diagnóstico presenta una detallada descripción de la situación real del pueblo Kuna Tule en Colombia, además de señalar la importancia de su relacionamiento con el resto de la Nación Kuna ubicada en Panamá. En el caso del pueblo Kuna la cuestión indígena es un asunto binacional que exige niveles de articulación política, jurídica y

administrativa entre los dos Estados para garantizar los derechos de todo el pueblo Kuna como una sola nación.

2. MARCO REFERENCIAL CONCEPTUAL.

2.1 La frontera: conceptos y realidades.

Cuando se describen los procesos históricos de ocupación y poblamiento humano pareciera que esto siempre fue una dinámica homogénea de grupos humanos sobre el espacio, dejando inadvertidas las distintas dinámicas que particularizan la configuración de los territorios. Nada más alejado de la realidad que asumir que la ocupación humana del espacio es un proceso lineal, homogéneo e integrador. Por el contrario, estos procesos encierran en sí diversos aspectos de las dinámicas de relacionamiento de los grupos humanos con sus entornos. Algunos procesos responden efectivamente a la acción de integrar territorios, pero existen otros que pueden ser catalogados como alternos, paralelos y hasta marginales, que llevaron históricamente a la configuración de formas particulares de apropiación del espacio. Un ejemplo de esto son las fronteras, que a grandes rasgos indican otras formas de territorialización divergentes a las de los grupos mayoritarios o hegemónicos, y que más que conceptos, son realidades tangibles de ciertos territorios.

Como lo relata Georg Simmel (Simmel, 1998), el ser humano tiene la capacidad de unir y separar lo que en la naturaleza está dado, generando así procesos de significación, que a la vez que le permiten apropiarse de ella, también la puede fraccionar según sus intereses. El establecimiento de las fronteras, como proceso humano que genera identidades de lo propio y de lo extraño dentro del conjunto de la naturaleza, ha significado dinámicas de construcción de territorios, aprovechamiento de la naturaleza y diferenciación entre distintos grupos humanos. Unir y separar, si bien son antagónicos dentro del proceso cognoscitivo, son dos caras de una misma realidad

> Sólo al hombre le es dado, frente a la naturaleza, el ligar y desatar, y ciertamente en la sorprendente forma de que lo uno es siempre la presuposición de lo otro. En la medida en que entresacamos dos cosas del imperturbable depósito de las cosas naturales para designarlas como "separadas", las hemos referido ya en nuestra conciencia la una a la otra, hemos destacado estas dos cosas en común frente a lo que yace entremedio. Y viceversa: como ligado sólo percibimos aquello que primeramente hemos aislado de algún modo; para estar unas junto a otras las cosas deben estar primeramente enfrentadas. (Simmel 1998, 1)

De esta manera se asume para los intereses de este trabajo, que el territorio que es objeto de la planeación y el ordenamiento es la naturaleza, en palabras de Simmel, y que en el proceso de ligar y desatar la planeación juega el papel ordenador y en buena medida, determinador de realidades desde las cuales se busca aprovechar el territorio. En este proceso continuo de ligar y desatar se pueden establecer las fronteras, precisamente como las bisagras en donde según los intereses de los agentes ordenadores, se dan procesos de separación extrañando lo distinto o se potencia la satisfacción de las necesidades de lo propio. La frontera se interpreta como un punto articulador de contextos "disímiles" que se complementan desde sus potencialidades y carencias, o como un referente infranqueable que determina un sentido de negación de todo lo que la compone.

En las siguientes líneas no se pretende agotar la discusión de décadas de reflexión de las ciencias sociales en torno a las fronteras como realidades de trayectorias sociales, políticas, económicas, culturales, que históricamente han configurado una serie diversa de territorios. Por el contrario, se busca presentar algunos de los debates en torno a éstas, hasta conducir la presentación en una propuesta interpretativa para el caso en cuestión en este trabajo.

2.1.1 Las Fronteras como artefacto o como proceso dinámico.

Existe más o menos un acuerdo en los círculos académicos de estudio de las fronteras, que tal vez el trabajo pionero al respecto fue el Frederick Turner, quien con su trabajo "La frontera en la historia americana", presentó por primera vez la

categorización de la frontera territorial, en la explicación sobre el proceso de la expansión de los pueblos del Este, sobre las tierras del Oeste, en los Estados Unidos en el siglo XIX.

A partir del trabajo de Turner se puede entender la naturaleza humana como creadora de múltiples espacios, dentro de los cuales ha asumido a las fronteras como un punto de partida o de llegada para erigir "un referente en el que se enfrentan las identidades, los nombres, los símbolos, los imaginarios diferenciados: es la línea de mayor enfrentamiento entre dos alteridades" (Brenna 2011, 12). El trabajo de Turner muestra como las distintas oleadas de poblamiento del Oeste americano, reforzaron la identidad dominante de los blancos del Este de los Estados Unidos sobre territorios *"salvajes"* poblados por grupos indígenas, instaurando la realización del sueño americano, a costa de la incorporación de nuevos territorios disponibles para el desarrollo de la nación americana.

Desde la perspectiva de Turner, la frontera era el espacio vacío del Oeste Norteamericano, que debía ser llenado con los sentidos *"modernizantes" "civilizadores"* del Este. Así, se presenta una de las primeras acepciones de la frontera, como "… una superficie de tierras libres y abiertas a la conquista, su retroceso continuo y el avance de los colonos" (Brenna 2011, 26).

Lo importante del trabajo pionero de Turner, más que su definición de la frontera como un espacio vacío, es la ubicación del concepto en referencia a una realidad territorial definida sobre una porción del espacio. En este sentido, ubica el concepto y la realidad que este denota, dentro del interés de la planeación y ordenación del territorio.

Buscando un acercamiento más certero a la definición de la frontera, cuatro pueden ser las acepciones más comunes que además permiten dimensionarla como una realidad territorial. La frontera, inicialmente, puede ser entendida desde lo jurídico como el límite del ejercicio de la soberanía de un Estado sobre un territorio. Es la línea divisoria entre dos realidades jurídicas, que permite identificar el territorio en el cual son aplicables las leyes que dan forma a un Estado

particular, diferenciándolo de su vecino. La frontera es un límite internacional que se afianzó como tal con la modernidad, al establecer los Estados-nación, como figura para el ordenamiento de la sociedad desde lógicas medianamente consensuadas de soberanía, identidad e historia compartida.

Una segunda definición, ciertamente ligada o desprendida de la anterior, es la frontera política, en donde se marcan los límites de la comunidad política. En este sentido, es "el espacio donde prevalece el orden y las relaciones políticas frente a la anarquía y las relaciones de fuerza del sistema interestatal" (Cairo Sin fecha, 35). La frontera delimita el orden de cosas jurídicas que dan sentido a un Estado, diferenciando entre lo ordenado racionalmente en la figura jurídico-político del Estado moderno, y lo no ordenado o que se escapa del control del gobierno del Estado. Esta definición permite empezar a identificar la existencia de espacios *"no ordenados"* o *"anárquicos"*, que no responden a los órdenes hegemónicos del Estado-nación. Estos territorios más allá de la frontera, *"desordenados"* e incluso considerados *"vacíos"*, serán objeto de los intereses de ordenar y articular al territorio controlado del Estado-nación, dinámicas éstas que darán pie a procesos de expansión y colonización, bajo el argumento de la *"civilización"* e integración a la nación.

Otra interpretación está ligada a las dinámicas del mercado y la economía, al plantearse la frontera como los mercados o espacios de influencia económica (producción, intercambio, compra, venta y acumulación) que, siguiendo la trayectoria de la conformación del Estado moderno, estaban definidos como el territorio del Estado-nación. De esta forma, cada Estado define su frontera desde sus realidades económicas, es decir, desde las formas como se insertaba en el macro sistema económico mundial (producción, consumo y acumulación), definiendo las líneas de su control fiscal y aduanero, que por lo general, corresponden a las fronteras del Estado-nación. Así, la frontera a su interior permite identificar un espacio de dominio de las relaciones productivas y económicas, siendo este un importante elemento que permite al Estado sostener

su identidad jurídica en tanto permite ordenar las fuerzas de producción en el contexto de un sistema económico mundial.

Finalmente, una cuarta definición de la frontera se inscribe en la definición de universos culturales diferentes, que permiten la construcción de identidades y por ende, la identificación de hasta dónde va una cultura nacional y en donde inicia la otra. De esta manera, la frontera es la línea que permite identificar el *"nosotros"* que comparten un mismo pasado, lenguaje, historia y sistema de valores, y el *"otro"* que es diferente y con el que no se comparte la identidad. La nación entonces, es *"el nosotros"* que viven al interior de la frontera, mientras que *"el otro"* vive allende la frontera.

Las cuatro acepciones identificadas, más que permitirnos hacer una elección entre una (s) y otra (s), lo que se sugiere es una conjunción de todas ellas pues cada cual permite dar cuenta de dimensiones importantes para la comprensión y descripción de lo que es la frontera como una realidad territorial dentro de las distintas formas de apropiación y significación del espacio. La frontera da cuenta de realidades de soberanía de un determinado grupo social, del establecimiento de un orden específico, de prácticas de aprovechamiento de recursos y de constructos de sentidos culturales. La frontera en todo caso, está fundamentada en la diferenciación, permitiendo identificar desde procesos particulares de semantización de la ocupación del espacio a los iguales con los que no lo son.

Cada una de estas realidades además, son a grandes rasgos las esferas constitutivas de las dinámicas sociales que se configuran en un territorio determinado, que son objeto de la planeación y del ordenamiento territorial. Es por ello que plantear la frontera como categoría para nombrar realidades territoriales es acertado y se hace pertinente tenerlas en cuenta a la hora de la planificación territorial, en el caso particular de este trabajo de los territorios indígenas en la región de Urabá.

2.1.2 La frontera del límite a la relación.

La noción de límite que trae intrínseca la definición de la frontera permite establecer dos realidades que son diferentes entre sí. La frontera puede ser un artefacto producto de la construcción humana, que se erige como un obstáculo físico que es difícil de cruzar. Delimita un espacio concreto y se presenta como el contorno de cada uno de los espacios que divide. Es una línea de demarcación que refiere un marco geométrico que da forma, siendo esta su principal función pues llena de sentido todo lo que está en su interior. Esta manera de entender la frontera es lo que se conoce comúnmente en las ciencias sociales como la imagen canónica. Desde esta perspectiva la frontera "adquiere la consistencia geométrica de la línea, es decir, carece de las tres dimensiones del espacio, no hay opción a estar en medio, sino que, por pura lógica, o se está en un [espacio] o se ha atravesado y ya se está en otro" (Casado, Dávila y Mouriño Sin fechar, 14).

La otra realidad que puede tener la frontera es precisamente aquella en la cual se entiende como un espacio de relaciones y procesos sociales (económicos, sociales, culturales y políticos), en donde grupos humanos interactúan de manera particular con el espacio, apropiándolo de diferentes maneras al resto del espacio del cual hacen parte. Desde esta postura, la frontera no es una línea que separa, sino que es un constructo sociocultural en donde las relaciones de poder son importantes al momento de establecerla como un orden del espacio. En este caso, Efrén Piña plantea una interpretación que se desliza del plano físico al plano político de la frontera y su disposición en el contexto de relaciones de poder

> "… la existencia de las fronteras en dicho sentido no es sinónimo de lo infranqueable, lo insuperable, aunque puede tener tales funciones. Más bien, se trata de una tendencia clasificadora con arreglo a intereses y valores, y convoca el debate sobre las formas como se configuran las identidades con arreglo a los valores compartidos o a los intereses en pugna" (Piña 2012, 258).

La frontera es “como un espacio, un estado cognitivo, en el que se puede habitar y pensar, cotidiana y científicamente” (Casado, Imaiz y Santiago, Sin fechar) la realidad de otros que viven y ocupan de maneras distintas un espacio geográfico determinado. De esta manera se evidencia una dinámica de oposición claramente definida en la concepción de la frontera, entre lo que es lo propio y lo extraño. Desde la existencia de la oposición es que la frontera tiene sentido, no solo en términos de justificación de la diferencia, sino de la afirmación de procesos de identidad, de la configuración de estados mentales y culturales que sustentan la existencia de los opuestos. En este marco, la metáfora del puente y la puerta que plantea Simmel cobra sentido, en tanto que con el puente se comunican los lados opuestos y con la puerta se establece el control del intercambio entre el adentro y el afuera.

En el proceso político de definición y ordenamiento de la frontera se pone en evidencia un sentido de sacralidad en el concepto, toda vez que como lo expresa Herberto Cairo, las fronteras cumplen un papel fundamental en la definición de la colectividad, rol fuertemente marcado en los procesos de organización de los Estados en la modernidad. Las fronteras como líneas que permiten identificar y contener los territorios del Estado, significan así, el territorio nacional que “es el “cuerpo” de la nación, y por ello las fronteras deben ser defendidas hasta la muerte por los “nacionales” de cada Estado” (Cairo Sin fecha, 36).

El establecimiento de las fronteras erige a su vez los límites que cultural e ideológicamente conforman el imaginario colectivo como referentes para los pueblos que habitan los territorios del Estado-nación, los cuales deben ser defendidos con la vida, al conectar el territorio como epicentro de la existencia del pueblo, nación o colectivo. El espacio ocupado y semantizado, surte así una conversión en entidad generadora del valor de la existencia como grupo humano particular. La frontera en tal contexto, se convierte en límite entre la vida y la muerte, en la existencia y el peligro inminente de la desaparición.

Desde la geografía humana, la frontera es el resultado de construcciones sociales, en donde los grupos humanos desde sus trayectorias históricas han demarcado el

espacio y establecido sus dominios sobre éste. Así, reiterando a Simmel, la frontera separa y conecta, siendo este uno de sus principales funciones desde una perspectiva relacional. Por su carácter de delimitación, la frontera significa un acto que está intrínsecamente ligado con la disposición de "*cosas*" "*relaciones*" "*recursos*", son el resultado de "*actos de ordenamiento*" que buscan establecer un sentido al espacio, dando cuenta ello de acciones racionales con fines de poder.

En el ordenamiento del espacio mínimamente se ven involucrados dos actores que por lo general, para el caso de las fronteras, se encuentran en posiciones distintas de poder. Unos, ubicados en términos espaciales en la centralidad, y otros en la periferia. Los primeros definiendo y tomando las decisiones sobre el orden del sistema de valores y recursos funcionales a sus intereses; los segundos, objetos y destinatarios de las definiciones sobre su papel en el marco del sistema hegemónico de valores y recursos.

En síntesis, recogiendo todos los elementos antes enunciados, como lo expresa Gloria María Vargas "las fronteras son expresiones de poder social y no medios pasivos o estructuras topológicas neutras; son construcciones sociales creadas a partir de prácticas políticas, económicas y culturales, que reflejan las relaciones de poder presentes en el grupo social" (Vargas 2003, 35), pero no solo presentes en el grupo social, sino en el espacio como construcción y apropiación social, producto de las interacciones humanas de los diversos grupos que lo habitan, y de las relaciones de apropiación de los recursos del entorno que los rodea. En tal sentido, la frontera, como hemos venido indicando, no solo refiere constructos mecánicos o artefactos que dividen, también son procesos relacionales que le configuran sentidos al espacio y que impactan las cotidianidades de los grupos humanos que las crean y las habitan.

2.2 Las Fronteras internas.

Como resultado de un proceso humano en el marco de construcciones sociales, las fronteras como se ha mostrado dividen el espacio, dan sentido, delimitan y aíslan ("*cosas*", "*relaciones*" y "*recursos*"). A partir del establecimiento de las

fronteras desde una lógica de poder, se busca tener el control sobre los sentidos y constructos simbólicos y materiales que los grupos humanos le dan al espacio. Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, es pertinente, para los intereses del presente trabajo, indicar que la definición de frontera que se ha ido reseñando, no solo aplica para contextos de relaciones entre Estados, sino que éstas son útiles para referir diferencias dentro de los territorios del mismo Estado nación.

De todo lo presentado hasta acá, nos alejamos de las definiciones sobre la frontera como una línea y se acoge para los intereses de este trabajo, las propuestas de conceptualización de procesos y territorios diferenciados, con actores que agencian territorialidades divergentes a las hegemónicas que caracterizan lo que se conoce como el territorio nacional controlado. De esta manera se habla de las fronteras internas como territorios que por sus particularidades en la configuración histórica, por las dinámicas sociales, económicas, culturales y políticas que tienen, se diferencian del resto de territorios del Estado-nación. En tal sentido retomando a Clara Inés García, la frontera alude a

> "…espacios de la vida social –material y simbólica- donde se interpenetran sociedades o grupos diversos y donde, por lo tanto, están presentes la producción de límites y diferencias entre aquellos que se ponen en contacto, así como la configuración de franjas sui generis de intersección en las cuales rigen dinámicas de poder y control, procesos de identificación y estructuras sociales distintas a las de las sociedades mayores que allí se encuentran" (García 2003, 47)

Como se ve, en la definición propuesta por Clara García, no hay elementos nuevos a los ya expuestos en la definición genérica de la frontera. Lo único novedoso de esta definición es que, como se indicó, deslizamos la comprensión de la frontera no al límite internacional, sino a espacios intra estatales, en donde también se presentan procesos de diferenciación a partir de dinámicas particulares de apropiación del espacio por diversos grupos humanos, si se quiere a otras

territorialidades. En este sentido, se plantea la existencia de fronteras internas como

> "… los espacios de confluencias-diferenciación de complejos socioculturales internos a un grupo, una sociedad o un Estado nación –donde no median separaciones por soberanías políticas entre estados-, producidos por una amplia variedad de procesos, tales como ordenamiento territorial, colonización, identidades socioterritoriales, conflicto social y político-militar, etc., y sobre un tipo diferenciado de territorialidades: urbanas, rurales, regionales, periféricas, étnicas" (García 2003, 47)

A partir de lo anterior se resalta que en el territorio incluido dentro de los límites del Estado demarcado por la frontera internacional, desde la imagen canónica de la frontera, se configuran espacios particulares y diferenciados que se alejan de las interpretaciones hegemónicas de la ocupación homogénea del territorio de la nación. El territorio del Estado-nación, rompiendo con los planteamientos del discurso que erigió al Estado moderno, no es uno y homogéneo, por el contrario es múltiple y diverso.

En el propio proceso de ocupación humana del espacio sin importar la figura que en el devenir de la historia se le haya dado a la forma de organización jurídica, se resalta la existencia de diversas dinámicas de ocupación y apropiación del espacio, que para el caso actual escapan de los flujos de relaciones jurídicas, económicas, sociales y culturales, de lo que se erigió como matriz hegemónica de la nación. Las fronteras internas significan franjas del territorio que se han constituido como realidades territoriales a partir de historias divergentes al total del territorio del Estado-nación, en cuyos espacios se ubican e imbrican por lo general los temores y las proyecciones del sistema jurídico-económico-político de la sociedad mayor.

Las fronteras internas como territorios son el resultado de dos tipos de procesos, por un lado, dinámicas de ocupación del espacio de una larga duración en el tiempo, pero que por su carácter marginal, nunca se consolidaron como el patrón territorial hegemónico del Estado; o procesos recientes de ocupación del territorio,

ya sea desde políticas orientadas en la expansión del proyecto modernizante que sustenta al Estado (la interpretación de Turner), o desde políticas orientadas a la marginación de sectores territoriales o poblacionales, que no encajan en el proyecto de la sociedad hegemónica. En todo caso, las fronteras internas son el reflejo de relaciones desiguales que en el seno del Estado-nación manifiestan la jerarquización de los territorios nacionales, estableciendo en este sentido, dinámicas de relaciones condicionadas por la centralidad y la periferia.

La centralización del poder en la administración de los recursos del territorio que trajo consigo la figura del Estado moderno, a pesar de las tensiones que esto generó, produjo también el marco de sentidos sobre la diferencia de los territorios y los sujetos que no están dentro de su órbita de dominio, no solo más allá de las fronteras en su pliegue internacional, sino en los recodos a su interior como fronteras internas. Esos “otros internos” que son extrañados, son visibilizados como componentes desestabilizadores del orden y a su vez, como el sustento del conjunto de ideas sobre las cuales se legitiman los discursos de la seguridad nacional y los diversos órdenes sociales y estéticos de la nación. En tal sentido, como se reseñó antes, aparece el doble significado del territorio la frontera, en donde se afinca el discurso identitario del grupo hegemónico, indicando el establecimiento de la diada centro-periferia. El centro sería el lugar en donde se ubica aquello que constituye y determina la identidad nacional, el *ego*, y la periferia es en donde está todo lo que se excluye, el *alter*. Según Margarita Serje “la consolidación de la identidad del centro implica la reificación de sus márgenes. Y es allí, a la sombra del lado oscuro, donde la situación misma del margen devela los sentidos que se ocultan tras la normalidad y donde es posible visualizar el papel histórico del Estado nación como forjador de alteridades” (Serje 2005, 19).

2.2.1 Características de las fronteras internas.

A partir de la bibliografía consultada, hay más o menos acuerdo sobre las características que tienen las fronteras internas como un referente territorial. Éstas están articuladas al territorio de la nación a partir de dinámicas subsidiarias de carácter periférico, con lo que se considera el centro del Estado-nación y

sustentan el revés del discurso de la identidad del grupo social hegemónico. Sin embargo, hay una característica que resalta a las demás y de la cual se desprenden otras tanto que le imprimen un sello particular como territorio.

En las fronteras internas se hace evidente no solo una condición coyuntural sino una constante histórica, la debilidad en la figura del Estado como agente ordenador del espacio, como referente de identidad o como figura organizativa del entramado social. Se normalizó como característica la precariedad de las instituciones públicas que agencian el papel del Estado y en respuesta a ello la existencia de una población que resuelve sus cotidianidades y ordena el espacio según sus propias necesidades. Ante este contexto de precariedad estatal, se surten procesos particulares de territorialización y ordenamiento de las relaciones sociales a partir de la configuración histórica de actores regionales (o locales), que llenan de sentido y le dan vida a la frontera como territorio (García 2006).

En las fronteras internas se hace evidente la tensión entre dos dinámicas fundamentales para el afianzamiento del Estado como entidad racional consensuada de ordenamiento de las relaciones sociales. Por un lado se pone en juego el proceso de legitimación y legalidad de la intervención del Estado en el territorio. Por el otro los grupos poblacionales que habitan el territorio generan sus propios mecanismos de ordenamiento de las relaciones sociales, recurriendo no siempre a la legalidad del Estado. En este sentido la entrada analítica que plantea la profesora María Teresa Uribe, propone que las poblaciones de los territorios de frontera interna presentan prácticas socioculturales de resistencia y supervivencia política, en donde uno de los elementos centrales de tales prácticas reside en la cuestión de la legitimidad/legalidad del Estado (Uribe 1992). El Estado entonces, en estos territorios, no es que no exista, por el contrario, los pobladores de las fronteras internas establecen o tiene establecidos otros referentes de organización para la administración de los recursos, satisfacción de sus necesidades y la generación de referentes simbólicos

> "…aunque el Estado esté físicamente allí y sea reconocido parcialmente para demandarle servicios, recursos, ayuda institucional, no está como elemento estructurante de la vida sociopolítica; como referente simbólico de cohesión y representación, como pieza maestra en el espacio de lo público; es decir, no se inserta como regulador y mediador en el contexto de las relaciones sociales y políticas del territorio; por el contrario su presencia es ambivalente; se lo percibe bien como el enemigo del cual es necesario protegerse y refugiarse o bien como estructura formal y artificiosa que antes que insertarse se sobrepone como caparazón rígida y artificial" (Uribe 1992, 51).

Desde esta perspectiva para el análisis del papel del Estado en las fronteras internas es necesario tener presente su legitimidad, referida principalmente al poder (la capacidad que tenga para imponer su voluntad). Desde una perspectiva weberiana el Estado se asume como una organización política (de relaciones de poder) en donde "su aparato administrativo reclama con éxito el monopolio de la fuerza legítima para la realización del ordenamiento vigente" (Weber 1977, 43). Sin el ánimo de hacer una disertación al respecto, la legitimidad del Estado reside en las formas en como el aparato administrativo como expresión de cierta organización política impone, regula y controla su voluntad sobre la voluntad de otros (Martínez-Ferro 2010). El Estado busca así, por medio de la dominación, regular las relaciones sociales, económicas, jurídicas, culturales de los territorios de frontera interna, expandiendo o intentando expandir el orden regulado de los centros de poder o de los grupos de poder hegemónicos.

El accionar del Estado en los territorios orienta una determinada acción de su aparato político-administrativo y a su vez, genera una reacción orientada y determinada de los agentes pobladores de los territorios intervenidos, en este caso de los territorios de frontera. Precisamente en esta acción reacción, es que se mide la legitimidad del Estado puesta en cuestión en las fronteras internas.

Los territorios de frontera interna presentan procesos particulares no solo de su ocupación sino de la organización de sus fuerzas sociales para la administración y gestión de los recursos, respondiendo en buena medida a la relación de fuerzas

con el aparato político administrativo del Estado. Para el caso del presente trabajo, varias de las subregiones del departamento de Antioquia se pueden ubicar en lo que aquí se ha venido exponiendo como zonas de frontera interna. Así subregiones como el Urabá, el Bajo Cauca y el Magdalena Medio Antioqueño, además de estar ubicadas en la periferia de la región que es el Valle de Aburrá, muestran diferencias culturales, económicas y sociales que las distancian de la matriz sociocultural hegemónica del departamento. Justamente en estas subregiones, sobre todo el en Urabá y el Bajo Cauca Antioqueño, se ubican gran parte de los territorios indígenas reconocidos como resguardos en el departamento.

En estas zonas, recogiendo los planteamientos que la profesora María Teresa Uribe hace, las sociedades han configurado verdaderos

> "…contraestados cuya legitimidad no es puesta en cuestión por los residentes en estas áreas […] donde sus habitantes han recurrido a formas primigenias de consenso social y a la violencia para defenderse y protegerse de extraños o supuestos y reales enemigos que buscan establecer otros controles políticos en el área, así esta provenga del ejército colombiano o de las leyes de la república" (Uribe 1992, 266)

Si bien lo anterior es expuesto para explicar las formas como los pobladores del Urabá se han organizado y relacionado con el Estado, es pertinente para extenderlo a la caracterización de los territorios de frontera interna, pues como se ha indicado, las sociedades que las habitan lo hacen desde posturas políticas, culturales, económicas y sociales, característicos de la periferia. Los pobladores de los territorios de frontera construyen pactos de poder que son legitimados a partir de su utilidad para tramitar sus necesidades cotidianas. Así, se instauran instituciones locales que igual que el Estado, operan en la gestión del territorio, en la transacción de recursos y en el trámite de los conflictos. Se produce una dinámica de doble flujo en donde el Estado genera sus propias y particulares

formas de funcionamiento en las fronteras internas, y a su vez, los pobladores semantizan y generan instituciones públicas según sus propias demandas.

Buscando un acercamiento al proceso de configuración histórica de las fronteras internas, para el caso de Antioquia, es pertinente la propuesta que establece María Teresa Uribe, al identificar tres ejes históricos que han perfilado la construcción del territorio en Urabá. Si bien esta tiene un sesgo estructuralista, que da cuenta de procesos históricos de larga duración, no es preciso valorar positiva o negativamente sus contenidos, sino su valor en términos de que permite establecer características para describir y entender las fronteras internas hoy, además de permitir un acercamiento a las dinámicas territoriales que hoy tienen estos territorios en el departamento y más concretamente los contextos socioterritoriales en donde se ubican gran parte de los territorios indígenas en el departamento. Según María Teresa Uribe, el saqueo y la recolección; el refugio y la ilegalidad; y la resistencia y la supervivencia, generaron el territorio de Urabá (Uribe 1992).

Estos tres ejes pueden ser extendidos para explicar las fronteras internas en Antioquia, describiéndolas como territorios que van mucho más allá de ser un contenedor espacial, a ser entendidas como un entramado histórico de relaciones que las definen como una territorialidad. Cada uno de los tres ejes propuestos está asociado a las características de las relaciones entre los pobladores de la frontera y los recursos, y las relaciones con el centro del Estado. De esta manera se pone en evidencia la importancia de identificar y describir las relaciones económicas de apropiación de los recursos, de las dinámicas de los procesos de poblamiento y de los dispositivos que históricamente los pobladores y el Estado establecieron para relacionarse.

Estas tipologías como se verá, permiten claramente un acercamiento a la realidad de los territorios indígenas en la región de Urabá, aportando elementos no solo para describir a la región, sino que además posibilita la descripción de las comunidades, sus territorios y las relaciones con el Estado. Estas tipologías llenan de sentido el contexto político y social que condiciona el desarrollo de las

Entidades Territoriales Indígenas (ETI) en la región de Urabá, planteando con ello la pertinencia de la definición de estos territorios como fronteras internas.

Saqueo/explotación y recolección

Las fronteras internas reflejan trayectorias históricas de dinámicas económicas originalmente asociadas al saqueo/explotación y la recolección, muchos de ellas ligadas a explotaciones agroindustriales y mineras. La principal característica es la extracción de productos primarios y recursos naturales por iniciativas de agentes económicos ligados al centro. Es un proceso de producción básico sin mayor procesamiento de los productos, mientras sus pobladores, en su gran mayoría dependen de economías domésticas ligadas a la recolección. Los pobladores de la frontera dependen en su cotidiano de flujos económicos de carácter marginal, mientras los intereses de los agentes económicos dependen exclusivamente de los grandes flujos de capital en los procesos extractivos de recursos primarios.

En el caso del Urabá Antioqueño las dinámicas económicas históricamente giraron en este sentido. Inicialmente durante buena parte de la primera mitad del siglo pasado la economía de la región se centró en la recolección, explotación y exportación de la tagua, raicilla de ipecacuana, el caucho, maderas (Steiner 2000). Posteriormente en la segunda mitad del siglo, ante el colapso de las exportaciones de la tagua y la raicilla, se afianzó la producción del banano, plátano, ganadería y explotación de maderas.

Refugio e ilegalidad

Los procesos de poblamiento de los territorios de frontera interna están caracterizados entre otros por prácticas de refugio de poblaciones que no hacen parte central del proyecto de la nación. Comunidades negras, campesinas, indígenas, sectores poblacionales expulsados del centro de la nación. En este contexto la ilegalidad refleja una particular caracterización de relaciones entre estos grupos poblacionales y el Estado central. Desde la colonia, el Urabá, el Bajo Cauca y el Magdalena Medio Antioqueño, fueron lugares

> "… de refugio para todos aquellos que por diversas razones debían evadir el control de las autoridades españolas; indígenas de varios grupos que se resistían al blanqueado y a la civilización; contrabandistas y piratas; migrantes españoles que no cumplían con los requisitos exigidos para ingresar legalmente por Cartagena de Indias; perseguidos por la justicia que evadían el control de las autoridades; negros cimarrones que huían de la esclavitud y que formaron palenques a lo largo de la costa Caribe…" (Uribe 1992, 40)

El territorio de frontera interna se convirtió en un refugio para poblaciones que no estaban inscritas en el marco cultural de los grupos sociales pertenecientes al centro económico, político y cultural de la nación. Estas poblaciones consideradas ilegales desarrollaron dinámicas económicas legales pero marginales (como la recolección) paralelas al desarrollo de actividades económicas ilegales como el contrabando, el cultivo de narcóticos, el tráfico de armas y recursos, entre otros.

Siguiendo la propuesta del análisis histórico de corte estructuralista, los territorios de fronteras internas, ligados al eje del refugio y la ilegalidad,

> "… presenta a su vez cuatro procesos que le dieron y dan sentido: *a*) Procesos asociados a la modernidad republicana (disolución de los resguardos indígenas y liquidación institucional de la esclavitud). *b*) Procesos asociados a la apropiación privada de la tierra (latifundio y colonias agrícolas de orientación socialista –rojas). *c*) Procesos asociados a la dinámica de las guerras civiles. *d*) Procesos asociados a la exclusión de los delincuentes y enemigos políticos del sistema, la región como zona en la cual fueron establecidas colonias penitenciarias y procesos de colonización con penados." (Uribe 1992, 44)

Un quinto proceso puede ser enunciado por las decisiones del Estado central de adjudicar vastos territorios a departamentos o provincias relativamente constituidas con fuertes dinámicas económicas y de peso político nacional. En el caso de Urabá, la anexión de este territorio al departamento de Antioquia se produjo el 15 de junio de 1905 a partir de la Ley 17. Durante el gobierno de Rafael

Reyes, la Asamblea Nacional anexo al territorio de Antioquia las tierras ubicadas en la banda oriental del Golfo de Urabá. Hasta ese momento, las incipientes poblaciones de la zona y las dinámicas sociales giraban en torno al comercio de materias primas con Cartagena y de manera subsidiaria con la ciudad de Colón en Panamá. Mediante este cambio de referentes político administrativos se afectaron las relaciones entre los grupos poblacionales de Urabá, claramente característicos de las zonas costeras, con la cultura antioqueña característica del centro del departamento.

Todo los procesos enunciados anteriormente fueron los potenciadores de gran parte de las oleadas de poblamiento de los territorios periféricos de Antioquia, en el marco de la expansión de proyecto civilizador antioqueño (religión, cultura y economía) lo cual imprimió dentro de los pobladores de la frontera un carácter de colono, que en muchos casos, resistió a las prácticas de inclusión/imposición del sistema hegemónico y el proyecto político-económico de la nación (Steiner 2000).

Supervivencia y resistencia

El eje de la supervivencia y la resistencia lleva a describir las dinámicas de existencia de los diversos grupos poblacionales que habitan los territorios de frontera interna. Mayoritariamente las fronteras internas fueron pobladas desde su origen por grupos sociales marginados del proyecto hegemónico de la nación. Dinámicas de supervivencia y resistencia de pueblos indígenas, negros, campesinos y cimarrones, determinan en buena medida los órdenes sociales establecidos en las fronteras internas como territorios. Las fronteras internas fueron pobladas por oleadas de campesinos expulsados por las dinámicas económicas excluyentes que los impulsaron a colonizar territorios bastos; por grupos de negros que huyeron de las relaciones esclavistas y buscaron en los territorios más lejanos sus nuevos hogares, libres de relaciones de explotación, y por pueblos indígenas originarios expulsados y presionados por las dinámicas de expansión de campesinos, colonos y negros.

La supervivencia en este contexto está intrínsecamente referida a relaciones económicas y de aprovechamiento de los recursos que los pobladores establecieron para satisfacer sus necesidades individuales y colectivas. Se habla entonces de la provisión de los recursos necesarios de subsistencia y el establecimiento de economías locales. Pero además, la supervivencia está asociada al establecimiento de los mínimos órdenes de las relaciones entre quienes pueblan la frontera para garantizan el trámite de la cotidianidad, es decir en la gestión de las relaciones interpersonales. En este último caso, la supervivencia da cuenta del establecimiento de sistemas político-culturales, que como se ha indicado, no pasan necesariamente por el centro de poder del Estado-nación y se configuran en acciones de resistencia.

El establecimiento de sistemas propios de gestión de los recursos, de solución de sus problemas y de economías locales, se erigen como expresiones de resistencia consensuados de los habitantes de la frontera interna ante las acciones de control y regulación que agentes externos intentan posicionar. Nuevamente, se hace evidente la cuestión de la legitimidad del Estado o del actor externo que busca implantar otro orden desconociendo las trayectorias propias de los grupos sociales que originalmente poblaron la frontera. La resistencia en este marco es asumida y ejercida no solo como una manifestación de órdenes sociales divergentes al proyecto hegemónico del Estado- nación, sino que puede ser evidenciada en expresiones armadas (ideologizadas o no) que defienden los intereses de los pobladores de la frontera.

Para el caso en cuestión, en los territorios de frontera interna en Antioquia, se hacen evidentes formas diversas de relaciones Estado-ciudadanos y del gobierno de los territorios, siendo una constante el conflicto armado y la violencia como formas extremas de supervivencia y resistencia.

En Colombia y Antioquia las fronteras internas desde su característica de supervivencia y resistencia fueron los lugares en los cuales diversos actores locales, regionales y nacionales, se refugiaron de las acciones de control y orden del Estado. En los territorios de frontera se establecieron/configuraron agentes que

de facto, por medio de las armas, establecieron diversos órdenes. Guerrillas de izquierda, paramilitares, grupos privados de seguridad, contrabandistas, grupos delincuenciales, narcotraficantes, entre otros, buscaron tener el control de territorio, imponer autoridad sobre las instituciones y habitantes, entrando en confrontación con la institucionalidad legal del Estado-nación.

En los órdenes de resistencia se entrecruzan diversos tipos de pobladores entre civiles, actores armados legales e ilegales, que desde las relaciones cotidianas le dan dinamismo a la vida en los territorios. En el contexto colombiano los actores armados con presencia en las fronteras internas, "combinan las políticas propiamente militares con las tácticas de resistencia y supervivencia social y política; de esta forma se convierten en reales poderes en las zonas que controlan; organizando, dirimiendo conflictos públicos y privados y orientando la vida de todos aquellos que habitan en esos territorios" (Uribe 1992, 48). Los actores armados radican la efectividad de su intervención en el territorio en la conjugación de acciones armadas, sociales y políticas, que legitiman su control en contraposición al papel de la institucionalidad estatal.

Pero no solo es la existencia de los actores armados, es también la existencia de movimientos sociales significativos como los sindicatos de obreros agrícolas, grupos campesinos, comunidades negras, ciertos grupos indígenas, entre otros, que desde sus formas organizativas resisten ante las dinámicas del control que el Estado pretende establecer en los territorios por medio de la coerción y las armas. Las dinámicas armadas tanto en actores civiles con intereses particulares, grupos armados ilegales y las fuerzas de seguridad del Estado, se convierten en un escenario común de resolución de la cotidianidad de la frontera.

A partir de la existencia de los actores armados y de procesos ciudadanos de resistencia, se evidencia la existencia del conflicto como un eje trasversal de las dinámicas territoriales de las fronteras internas, condicionando así, las relaciones al interior del territorio entre sus diversos actores, y de los actores propios de la frontera con todo aquello externo a ella. El conflicto, no solo visto de manera negativa por los impactos que esto puede dejar en el territorio en la destrucción

del tejido social, sino como una dinámica que permite la recreación constante de la frontera. El conflicto como dinámica permite la redefinición constante de actores, intereses y recursos, con relación a órdenes emergentes producto de las relaciones entre los actores involucrados en el conflicto y el Estado.

Las comunidades indígenas desde estos referentes, para los intereses de este trabajo, reflejan claramente la supervivencia a pesar de la pérdida casi total de los territorios ancestrales por el avance colonizador en la región y el accionar de los grupos armados. Además desde acciones de resistencia y movilización pudieron hacer frente a los factores de riesgo en cuanto a la perdida de tierras y recursos, en un proceso de politización y organización como movimiento social en pro del reconocimiento de sus derechos como individuos y colectivos.

2.2.2 Conflicto, expansión e integración

De manera esquemática, retomando todo lo antes expuesto sobre las fronteras internas, es posible plantear tres elementos transversales a partir de los cuales describirlas, analizarlas y comprenderlas. El conflicto como una característica moldeadora de actores e intereses, la integración y la expansión como procesos dinámicos de generación de fronteras. A partir de esta triada, se puede hacer una aproximación a la realidad de los resguardos indígenas en el departamento y el estado de implementación de las ETI como referente para el ordenamiento territorial.

Las ETI en el contexto de la región de Urabá deben ser entendidas desde el conflicto con los intereses de los grupos indígenas de conservar su cultura y territorio ante las acciones expansivas de campesinos, colonos, comunidades negras, agentes económicos, grupos armados ilegales, intereses extractivos del Estado, entre otros. Por otro lado, la integración es entendida en la medida de la serie de acciones de organización de un actor social con peso social y político en la región que permita posicionar agendas públicas en beneficio de las comunidades indígenas. Finalmente la expansión está reflejada en las acciones de

ampliación de los territorios resguardados y en últimas la puesta en marcha de las ETI como entidad funcional para el ordenamiento del territorio.

Cada uno de los tres elementos antes señalados tiene en común su referencia al Estado como un agente que por su papel protagónico o no, incide en el desarrollo de cada uno de ellos. El Estado como un agente generador o potenciador del conflicto, como impulsor de la expansión de la frontera o como integrador de la misma a las dinámicas generales del territorio de la nación. Es así como aparece la planificación del territorio como una intervención estatal que puede generar o resolver conflictos, expandir relaciones o generar nuevas relaciones con el territorio, o generar procesos de integración o desunión de territorios o actores sociales. Por medio de la planificación se pretende regular los procesos de ocupación de los territorios, en este caso de las fronteras internas e insertarlas en los ámbitos del dominio jurídico y administrativo del Estado. Un ejemplo de esto son las acciones de ordenamiento territorial que deben desarrollar los municipios y los resguardos indígenas como unidades político-administrativas que nombran y regulan realidades territoriales, que para el caso en cuestión de este trabajo hacen parte de franjas territoriales que llamamos fronteras internas.

El conflicto.

Partiendo del hecho de que en las fronteras internas el Estado como entidad legítima para instaurar el orden, regular las relaciones entre los diversos actores y velar por la seguridad, no es del todo claro en su funcionamiento por múltiples razones, el conflicto se asume como característica generadora de órdenes y relaciones sociales.

Al identificar que las fronteras internas son territorios de refugio, ilegalidad y resistencia, como procesos sociales que le dan sentido, llevan a plantear la existencia del conflicto como una situación general que dinamiza las relaciones sociales entre los diversos actores. De esta manera se hace evidente que entre los actores sociales que hacen parte de la frontera, se dan disputas por diversos

intereses, por el acceso o control de recursos económicos, políticos, administrativos e incluso militares.

La disputa por el territorio se convierte en una de las razones originarias del conflicto en las fronteras internas. Por un lado el Estado busca ejercer el poder de las armas, para instaurar el orden legal que lo justifica. Por otro lado, los actores armados ilegales asumieron la frontera como los espacios idóneos de refugio y resistencia, ante los intereses reguladores del Estado o de otros actores armados. Sumados a estos, los habitantes de las fronteras asumieron la resistencia como expresión política para relacionarse con el Estado y los grupos sociales dominantes. La frontera de esta manera se configuró como escenario de disputas sociales y militares, en donde todos los actores ligados a ella buscan instauraron sus propios órdenes sociales fundamentados en las armas como principal recurso legitimador. Las fronteras internas se convirtieron en "territorios en disputa y una frontera de guerra y de violencia abierta cuyas expresiones abarcan muchas formas, desde la insurgencia hasta la delincuencia, desde la resistencia hasta la ofensiva" (Uribe 1992, 32) aspectos que se ven reflejados en la manera como estos territorios se articulan con el resto del territorio nacional. Por ejemplo, durante mucho tiempo, la región de Urabá, más que un territorio desde lo discursivo y del accionar estatal era asumida e interpretada como "zona roja".

El conflicto y las manifestaciones de violencia establecieron entramados de relaciones sociales y culturales en los pueblos que habitan las fronteras, en donde este es uno de los principales sustentos para relacionarse con el resto del territorio. A partir del conflicto se generó un orden social y político, que como lo expresa María Teresa Uribe,

> "está presente en el acto fundador del Estado nacional, y éste, una vez institucionalizado por la vía del consenso y fijado en formas jurídico-constitucionales, tendría como propósito central, mantener ese orden y evitar la violencia, la hostilidad y las agresiones entre los diversos actores de la nación. La guerra, por su parte, quedaría circunscrita a las fronteras del estado y quizá, también, a los bordes del ámbito político cultural, integrado en

> torno a la identidad dominante pero siempre en condición de liminalidad y externalidad." (Uribe 1999, 24)

Producto de esta situación estructural que marca el contexto de las fronteras, el conflicto se convirtió en una pieza fundamental sin la cual es difícil aproximar una definición de la frontera interna en Colombia como entidad territorial. Del conflicto como relación social y la violencia como manifestación colectiva, se desprenden varias consecuencias en la forma como se organizan los distintos actores presentes en el territorio de la frontera. Además, aporta elementos para describir y caracterizar el tipo de relaciones de los actores que la integran. Éste, además, dará sustento para una de las formas más claras que adopta el Estado para intervenir en las fronteras, la acción estatal orientada a la intervención militar y por tanto el territorio de la frontera asume un valor geoestratégico, dentro del contexto nacional del conflicto armado interno.

La presencia institucional ligada al Estado se fundamenta básicamente en su faceta militar por medio de la fuerza. Este es uno de los motivos por los cuales no se habla de ausencia de Estado, sino de una presencia particular desde un sentido unilateral que busca tener control del territorio en las lógicas de la geoestrategia militar. Hace presencia desde una de sus formas, "el Estado tout court, el Estado como potencia, en su dimensión esencialmente represiva, como un agente más del conflicto" (Uribe 1992, 32). De esta manera el Estado no se presenta como un agente mediador y regulador de las relaciones sociales, sino como un agente activo generador de conflictos y violencia.

En el caso del Urabá antioqueño, haciendo un rastreo de las dinámicas de intervención militar en el territorio desde que hace parte de Antioquia, se identifican cinco grandes ciclos de intervención militar. Las primeras acciones militares en las décadas del 20 y 30 del siglo pasado contra el contrabando, generando un dispositivo de intervención militar en la zona buscando la neutralización de uno de los contrabandistas más reconocidos del país para ese entonces, Luis Vicente Gómez, alias El Cojo Gómez (Steiner 2000, 108-110). Una

segunda oleada de intervenciones militares estatales se ubicaron en los años 50 del siglo pasado, orientadas al ataque de las guerrillas liberales asentadas en la zona bajo las órdenes de comandantes como alias Capitán Franco o de Marceliano Bravo, alias Roncamina. Una tercera intervención militar se puede establecer a finales de los año 80 del siglo pasado en el marco de lo que fue la Jefatura Militar de Urabá[6], que buscaba atacar las estructuras guerrillas asentadas en la zona, en especial el EPL y las FARC. La cuarta oleada de acciones militares en la zona se desplegaron en la segunda mitad de los años noventa, en donde el accionar de la Brigada XVII en asocio con fuerzas paramilitares de las autodenominadas Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), intervinieron en la zona buscando contrarrestar el accionar de la guerrilla de las FARC, produciendo graves afectaciones a la población civil. Finalmente, la quinta oleada de acciones militares en la zona se vive desde el año 2015 cuando se estableció la operación Agamenón I y II[7] que busca atacar las redes militares y logísticas del narcotráfico en la región.

Como se ha indicado, las relaciones sociales y políticas en las fronteras internas no tienen como principal referente al Estado ni la ley que lo caracteriza. Se establecieron formas propias de solucionar las conflictividades cotidianas en donde los formalismos y procedimientos del Estado no son aplicados o mayoritariamente no se recurren a ellos (Uribe 1992, 32). En este escenario, juegan un papel importante las comunidades de las fronteras y los actores armados, quienes sustentados en las armas y en sus estrechas relaciones con el tejido social, instauraron sus propias institucionalidades generando para-estados, que poco aportan a la unidad del Estado nación.

---

[6] ELTIEMPO.COM. "Urabá: fin de la jefatura militar", 1 de agosto de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-67180, fecha de consulta: 02 de julio de 2017.

[7] ELCOLOMBIANO. "Operación Agamenón necesita cambios", 14 de febrero de 2016, Disponible en: http://www.elcolombiano.com/colombia/operacion-agamenon-cumple-un-ano-y-no-ha-desmantelado-a-los-urabenos-KH3595408, fecha de consulta: 02 de julio de 2017.

---------- "Así es la operación Agamenón 2, para dar caza al narcotraficante más buscado", 2 de junio de 2017, Disponible en: http://www.elcolombiano.com/colombia/operacion-agamenon-2-para-buscar-a-alias-otoniel-jefe-de-los-urabenos-CF6654747, fecha de consulta: 02 de julio de 2017.

Finalmente en un contexto de presencia del Estado desde su cara militar y unos pobladores orientados a la resistencia y supervivencia, ubicados en contextos territoriales que son vistos como promisorios económicamente, a pesar del conflicto, se convierten en focos atrayentes de poblaciones de todo tipo. Así se refuerza la característica de la frontera como espacio pluriétnico. Esta característica que puede parecer algo desligada del conflicto, es en muchos casos una consecuencia de este, pues es a partir del conflicto que se presentan desplazamientos de grupos humanos dentro del territorio, poniéndolos en contacto y por consiguiente, potenciando el encuentro de diversas etnias, que como en el caso de las fronteras internas complejizan el entramado social de relaciones entre los actores que la habitan.

Los territorios de frontera en Antioquia y en particular la región de Urabá, se insertan en las dinámicas del conflicto armado, siendo uno de los territorios que son disputados. Se presentan acciones de confrontación con las guerrillas (liberales a mediados del siglo pasado y de izquierda desde hace 50 años) y de presencia paramilitar desde su cara contrainsurgente, con un detonante significativo como el narcotráfico que opera en una doble condición, como agente armado en los territorios y como recursos disponibles para la guerra.

En medio de estas dinámicas del conflicto los territorios indígenas terminan siendo escenarios de disputa, que se enmarcan en el eje de la resistencia. A la par de la resistencia que han tenido históricamente los pueblos indígenas con el Estado, se le suma la resistencia que los grupos armados encarnan en la confrontación contra el Estado. Así, refugio, resistencia y supervivencia se entremezclan dentro de las prácticas sociales de los pobladores de las fronteras, condicionando ello las formas como se relacionan con el Estado como actor que busca la hegemonía en el territorio.

La presencia y accionar de los actores armados en el marco de sus disputas, hace que las fronteras sean espacios de confrontación no solo armada sino simbólica. El conflicto y la guerra serán aislantes de las poblaciones y territorios de la frontera con el resto del territorio de la nación, haciendo evidente entonces la función de

definición de un adentro y un afuera, característica primaria, como ya se mostró, de la frontera como límite. La frontera se constituye de esta manera como *una territorialidad bélica* (Uribe 1999, 33), en donde operan otros mandos y autoridades, con sus instituciones particulares, que a su vez configuran órdenes alternativos que tienen como máxima pretensión la confrontación con el Estado. Esto es lo que lleva al planteamiento de la existencia de *soberanías en disputa,* como una característica relevante de las fronteras internas en el país y en Antioquia.

Las *territorialidades bélicas*, cuyos alcances en los territorios serán dados por los ejes históricos de la supervivencia, resistencia y refugio, en el marco de las confrontaciones entre actores, serán cualidades de la frontera interna, traslapándose en los referentes institucionales de ordenamiento territorial del Estado. Es decir, la frontera interna, desde su condición de territorialidad bélica, se expresa en un orden territorial en el cual se superponen territorios municipales, resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, reservas campesinas, reservas y parques naturales (Al respecto ver el mapa de áreas ambientales en Antioquia y mapa de títulos mineros). Todo este contexto hace complejo el papel del Estado, quien hace presencia en muchos casos con su cara militar, dificultando erigirse como el actor legítimo de la regulación.

La existencia de las fronteras como *territorialidades bélicas*, responde no solo a la trayectoria del eje de la resistencia y la confrontación, sino que se debe también precisamente a la actuación del Estado desde su faceta militar. Las fronteras son las depositarias como veremos más adelante, de los discursos y los sujetos considerados por el establecimiento oficial, como los rebeldes, subversivos y violentos. Por esta caracterización de los territorios y sus pobladores, es que el Estado justifica su intervención militar, procurando el mantenimiento del orden público, para permitir su inserción al territorio normatizado y regulado por él. Las fronteras internas serán entonces, “nombradas y señaladas como rebeldes, conflictivas, no integradas y definitivamente diferentes al resto de la nación, la mayoría de las ocasiones para desatar operaciones militares y acciones

contrainsurgentes, y en otras pocas ocasiones, para poner en práctica procesos acelerados de inversión pública y desarrollo social" (Uribe 1999, 34).

La Expansión

Este es tal vez uno de los procesos de conformación de las fronteras, que como vimos, dio pie a los estudios pioneros de Turner. La expansión entendida originariamente como el proceso de colonización de nuevos territorios para ser incluidos al conjunto de territorios de la nación. La expansión tiene consigo un significado de "*civilización*" de territorios considerados "*salvajes*". Hay un sustento positivista de considerar el colono como el agente de identidad, cultura y poder legítimo, siendo el actor activo del avance del progreso y desarrollo sobre territorios considerados desprovistos de todo sentido de nación, por estar por fuera de los límites de la administración del Estado moderno.

En Colombia uno de los casos más significativos de expansión de la frontera, fue la colonización antioqueña, llevó las ideas del progreso económico, del domino de los territorios vastos y el establecimiento del sistema de gobierno moderno del estado colombiano a mediados del siglo XIX (Parsons 1996). En este contexto por ejemplo, las oleadas de la expansión de la colonización antioqueña fueron evidentes en realidades regionales como en el Urabá que tienen una fuerte identidad con prácticas sociales de comunidades costeras caribeñas. Desde que la región fue adjuntada al territorio de Antioquia a inicios del siglo pasado, fueron constantes las intervenciones desde Medellín para el control administrativo, regulación de rentas, establecimiento de prácticas católicas, expansión del proyecto antioqueño conservador característico del centro del departamento (Steiner 2000).

El avance sobre esos territorios considerados selvas indomables, tierras baldías y sin población humana, realmente condujo a hacer evidente que tenían sus propios habitantes, no precisamente insertos en las relaciones de poder del Estado-nación. Pueblos indígenas tenían sus propias formas de poblamiento de territorios que eran vistos desde el Estado como el horizonte del desarrollo económico de la

nación y por ende, objetos de la expansión de los límites del Estado regulado. Esos territorios son asumidos como lo expone Efren Piña Rivera para el caso de la región de Putumayo, “como espacios de lo otro, lo no sometido, lo que requiere ser colonizado y ocupado institucionalmente en el proceso expansivo del proyecto colonial-evangelizador” (Piña 2012, 28). La expansión entonces no solo llevó más allá de sus límites el sistema de gobierno del Estado nación, sino que generó una dinámica de conflictos con esos “otros” habitantes de los territorios. Los habitantes de la frontera entre ellos Indígenas, negros y colonos alejados de los centros del poder, se convirtieron en actores problema para la expansión, dando pie así, al eje de la resistencia y la confrontación por el orden que se llegaba a imponer.

La expansión se dio dentro de los intereses por acceder a nuevos recursos que dinamizaran la economía nacional, en especial la extracción de materias primas y minerales. Sumado a lo anterior se generaron bolsas de tierras aptas para ser incorporadas a los flujos de la producción agroindustrial.

Múltiples fueron las formas como el Estado y sectores hegemónicos accedieron las los confines de los territorios de la nación. Los límites del Estado se extendieron a partir singulares procesos, desde de las oleadas de colonización de sectores comerciantes, las expediciones de aventureros adinerados que cruzaron las tierras allende de la frontera; el desarrollo de proyectos de infraestructura que buscaban conectar el centro con las costas, hasta programas institucionales de otorgamiento de beneficios a cambio de la exploración de los territorios baldíos. A partir de estos intereses claramente ubicados en los idearios del centro, se dio el otorgamiento de tierras baldías y de concesiones para explotaciones mineras o agroindustriales, generando conflictos con territorios que ya tenían una ocupación ancestral por grupos indígenas que los reclamaban como suyos.

El Estado desplegó de forma indiscriminada y coactiva, en sus múltiples escalas territoriales (departamento y municipios), la simiente de conflictos locales por el derecho a las tierras, manifestándose en acciones de violencia abierta, que como lo manifiesta María Teresa Uribe, para el caso de la región del Urabá, están en la raíz de procesos de supervivencia y resistencia social (Uribe 1992, 32).

La existencia de territorios por ser explorados e incluidos en los dominios de la nación, se ponen en la mira de la expansión del sistema de relaciones económicas capitalistas. Territorios considerados salvajes, baldíos, tierras de nadie, fronteras o territorios vastos, fueron característicamente poco poblados o con grupos humanos con dinámicas itinerantes y con dificultades de comunicación o incomunicados del resto del territorio de la nación. Económicamente estos territorios fueron pensados para articularse a los flujos económicos desde actividades extractivas de minerales o productos vegetales, con economías residuales de pancoger de las comunidades que los habitan.

Como se ha indicado reiteradamente fueron poblados por oleadas de diversos grupos étnicos y sociales que presentan pocos referentes de pertenencia a un pueblo o Nación hegemónico y que tienen en su mayoría como común denominador, pocos referentes de identidad con el sistema político del Estado nacional. Además de esto, en estos territorios se ubicaron actores armados de izquierda y de derecha, así como grupos narcotraficantes, que retomando los elementos constitutivos del eje de la resistencia y la confrontación de sus pobladores, transformaron las fronteras, como ampliamente mostramos, en escenarios de extrema violencia y guerra (Uribe 1999, 28).

La expansión significó un consecuente proceso de inclusión, pues en últimas este era el interés inicial, incluir nuevas tierras, nuevos actores sociales y nuevos recursos al sistema del Estado. La expansión como proceso sistemático de avance de los dominios del Estado sobre el territorio nacional presenta como fines tener el control sobre el territorio, ya sea un control militar geoestratégico, un control jurídico administrativo o un control económico sobre los recursos reales y potenciales que poseen. De acuerdo con esto, como lo expone Carlos Roboratti, la frontera es la visualización del avance permanente y sostenido, que pretende eliminar toda posibilidad de las manchas de lo que es considerado diferente en términos políticos, culturales y económicos, e insertarlos en un proceso de integración del espacio en un nuevo referente de totalidad ordenada, de un espacio efectivamente ocupado y controlado (Roborratti Sin fechar)

La expansión se da como resultado de un proceso de proyección de la sociedad central no solo de los aparatos de control sino de los dispositivos culturales que generan la identidad de la nación mayoritaria. Como lo plantea Margarita Serje, las fronteras internas son "parte de un escenario global que genera un cierto tipo de geografías políticas que no pueden ser consideradas como "geografías físicas" ni como "regiones naturales", sino como espacios de proyección: son objeto de un proceso de mistificación" (Serje 2005, 23). Las fronteras internas son desde los constructos discursivo *geografías imaginadas* que se conceptualizan y semantizan a partir de discursos, imágenes e ideas en los cuales se ubican los grandes temores de la sociedad, pero a su vez las grandes potencialidades.

Los discursos que muestran las imágenes de las fronteras mistificadas, describen la relaciones institucionales de la frontera con el centro del Estado, las relaciones entre sus habitantes y el territorio, y muestran la sociedad que las está imaginando. En la frontera, como se mostró antes, se ubican todos esos "otros" que son concebidos como la alteridad, esos que si bien no encajan en el imaginario de nación, son necesarios para soportar los dispositivos culturales del miedo que funcionan como la amalgama de la unidad nacional. Es por ello que se les ubica en territorios que son considerados no ordenados, o en términos sociológicos en estados anómicos, a partir de los cuales se justifica, por ejemplo, la intervención estatal desde lo militar.

La Integración

Los territorios de las fronteras internas a pesar de su condición de periferia territorial, son sujetos – objetos de procesos de integración. La integración está orientada a tres grandes contextos: lo económico, lo cultural y lo político militar. Desde esta perspectiva se asume los territorios de frontera como realidades sociales que presentan un potencial interés para los centros hegemónicos de la vida del Estado Nación. La integración entonces no solo es vista como el proceso de expansión de los intereses de agentes sociales, económicos y políticos de los centros de poder del Estado, sino que encierra en sí un proceso de recomposición de los elementos de la frontera que se consideran desordenados o por fuera de

los ámbitos de control del Estado. La integración tiene entonces dos grandes polos, uno desde el cual se niegan los órdenes locales propios de los pueblos que habitan la frontera, y otro desde el cual se reconoce la potencialidad de la frontera como parte del orden del Estado y la nación en su conjunto.

La inclusión busca una suerte de "aculturación" de los pueblos que habitan esos territorios. Los procesos históricos de inclusión de las fronteras internas, por ejemplo para el caso de Urabá, ponen de manifiesto la importancia de los intereses económicos, culturales y político-militares de incluir al territorio controlado de la nación la región del Urabá. Estos intereses no se presentan de manera escalonada uno detrás del otro, por el contrario, todos ellos se presentan de manera simultánea, dinamizando los tres ejes característicos de poblamiento de la región. El proceso de inclusión de la región de Urabá se inició de manera evidente desde que esta fue adjuntada al territorio del departamento de Antioquia a inicios del siglo pasado. Este fue el primer paso político, jurídico y administrativo de todo el proceso de inclusión que hasta el día de hoy se sigue evidenciando en la región.

Desde lo económico la integración no solo pretende el aprovechamiento de recursos, sino que busca la inserción de los territorios de la frontera en los circuitos del mercado de tierras, productos (mineros y ambientales) y capitales. La expansión del modelo económico capitalista sobre contextos locales con mercados de subsistencia, en algunos casos anclados a la producción o explotación de materias primas poco rentables, da pie para que la inclusión genere procesos de resistencia entre las élites locales relacionadas con estos mercados. La inclusión desde un contexto económico proyecta en sus discursos y acciones "la mano invisible del mercado" la cual debe llegar a las fronteras para ser penetradas, colonizadas y explotadas en términos económicos. Desde esta perspectiva, los territorios de la frontera son reconocidos como piezas fundamentales en el engranaje de las prospectivas económicas del Estado. En primer lugar por el peso que tienen dentro de la explotación de recursos mineros; en segundo lugar por la presencia de cadenas productivas de cultivos ilícitos y sus

impactos en la mala imagen del país a nivel internacional; tercero por el significativo peso en el aumento de las riquezas y reservas ambientales y culturales, y finalmente, por la saturación eventual del espacio ocupables en ciertos territorios rurales y urbanos por lo cual se proyecta la expansión de la frontera (Serje 2005, 145).

Para el caso de Urabá, salvado el primer paso de definir las responsabilidades político administrativas de los agentes implicados en abanderar el proceso de inclusión, en este caso de los intereses de agentes políticos y económicos de Antioquia, quedaba por sobrepasar las dificultades geográficas y culturales. Es de suma importancia superar las barreras que las características geográficas imponen a la inclusión, pues esta ante todo es un proceso de comunicación. La construcción de vías es una de las principales acciones que se deben adelantar para permitir el flujo de recursos y población entre las fronteras (periferia) y los centros de poder.[8]

Las vías permiten dinamizar los flujos de recursos humanos, materias primas y mercancías entre los territorios, generando lasos de comunicación entre los contextos locales y los círculos de comercio del sistema económico hegemónico del Estado. Las vías dinamizan las relaciones económicas y se convierten en dispositivos potenciadores de intercambios humanos entre los grupos que habitan la frontera y aquellos ubicados en los centros del poder.

La inclusión implica también la incorporación del corpus político cultural del grupo hegemónico, a las comunidades que habitan la frontera. En el caso de las fronteras internas en Antioquia y en particular de Urabá, la imposición de las tradiciones antioqueñas, caracterizadas por un fuerte arraigo conservador en lo religioso, con un sistema educativo funcional a la tradición y un marcado pragmatismo económico tendiente a la acumulación de capital. En este contexto, los procesos de incorporación están afincados en ideas colonizadoras edificadas

[8] Al respecto el trabajo de James Parsons sobre la construcción de la carretera entre Medellín y Urabá ilustra con suficiente detalle la importancia de esta vía en el avance colonizador antioqueño en la región del Urabá. James Parsons. Urabá, salida de Antioquia al mar. Geografía e historia de su colonización. Banco de la República /El Ancora Editores. Segunda edición. Bogotá. 1996.

en conceptos por lo general polarizados. Por un lado un agente activo colonizador portador de la civilización, la modernidad, el progreso, y por el otro un territorio colonizado, salvaje, bárbaro y caótico. Como lo plantea Serje, la frontera es proyectada con los sentidos negativos y los miedos de los grupos sociales hegemónicos que se conciben así mismos como los portadores de toda posibilidad de progreso y modernidad en el más estricto sentido positivista.

Para el caso de las fronteras internas en Antioquia "la barbarie estaba claramente localizada en las selvas enmarañadas en donde entraría la civilización, simbolizada por el comercio, la integridad nacional, la moral y el trabajo" (Steiner 2000, 10). La cultura antioqueña del centro del departamento se convertiría en el principal referente del proceso de aculturación que se impondría a las comunidades de las periferias del departamento. Todo este proceso tuvo como principal referente para el caso de Urabá "*blanquear la etnia indígena, antioqueñizarlas, hacerlas deponer sus prácticas culturales, su lengua, su tradición y su derecho, proceso que se denominó civilización*" (Uribe 1992, 60).

La inclusión desde una perspectiva cultural, está agenciada en discursos y realidades que los agentes, tanto del centro como de la periferia, fabrican a propósito del territorio de la frontera, de cómo lo viven y lo proyectan. El proyecto cultural que busca incluir el territorio de la frontera está determinado por una representación hegemónica que es mostrada como la visión más compartida y legítima (y por qué no legal) del Estado y de los actores que lo agencian. En el caso de Antioquia la colonización antioqueña fue el proceso más significativo sobre el cual se orientaron las acciones de integración, se estructuraron las relaciones, se organizaron los poderes, las dominaciones y las subordinaciones (García 2006, 205).

En todo este proceso de inclusión las comunidades indígenas, fueron uno de los tantos sujetos sobres los cuales se adelantó el proyecto de "colonización antioqueña", quienes en el marco de los juegos de poder fueron asumidos como subordinados a las acciones estales "normalizadoras del territorio". Las tierras ocupadas por los indígenas, como de manera reiterada se ha mencionado, son

percibidas desde una postura homogeneizante que no permite reconocer la diversidad del territorio en todos sus componentes (poblacionales, culturales, sociales, ambientales) (Gobernación de Antioquia e INER 2006, 5).

3. ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO DADO A LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ANTIOQUIA.

3.1. Ordenamiento de los territorios indígenas: desde lo legal a lo real.

Los territorios de los pueblos indígenas en Colombia presentan en la actualidad un estado ambivalente en cuanto a su reconocimiento legal como parte constitutiva del Estado nacional. Por un lado existe una realidad de facto, manifestada en la ocupación de porciones del territorio por grupos indígenas, que expresan así su desarrollo ancestral en recodos del territorio nacional, muchos de ellos ubicados en zonas alejadas y con importancia geoestratégica por su riqueza medio ambiental, de recursos mineros y de ubicación de megaproyectos. Por otro lado, está la realidad jurídica que da muestras de la trayectoria histórica que en la legislación colombiana ha tenido el reconocimiento de los territorios indígenas, como fichas del ordenamiento territorial del país.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 se estableció que Colombia es un Estado social de derecho, reconociendo la diversidad étnica y multicultural. A partir de estas bases jurídicas se erigen al mejor estilo positivista del estado moderno, el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, que configuran la realidad jurídica de la ciudadanía colombiana. En lo referente a los pueblos indígenas se reconoce y se busca la garantía de los derechos colectivos, propendiendo por salvaguardar su existencia como grupos étnicos, culturales y sociales constitutivos de la identidad nacional.

Los avances en el reconocimiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) se deben a un largo proceso de movilización social de los pueblos indígenas en el mundo, cuyos resultados se concretaron en dos procesos paralelos. Por un lado, el desarrollo internacional de reconocimiento de los pueblos indígenas y ancestrales en el mundo, manifestado en el Convenio 169 de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT) de 1989. Este es el resultado de la evolución que en materia de normas internacionales ha tenido la protección y salvaguarda de los pueblos indígenas y tribales. Acoge la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación, y los presenta en una serie de postulados de carácter obligante para los Estados que lo ratificaron.

Por otro lado está la dinámica interna en Colombia, en donde desde la apertura democrática que significó la formulación y promulgación de la Constitución política de 1991, se acogió en sus principios y articulados el espíritu y contenidos del Convenio 169 de 1989 de la OIT. Es así como se consagran derechos civiles, políticos, económicos, culturales y ambientales a los indígenas, llegando al reconocimiento de la territorialidad indígena como base fundante para la garantía de los derechos colectivos de todas las comunidades y grupos étnicos existentes en el país.

Con el Convenio 169 de 1989 a nivel internacional y con la Constitución del 91 en el país, se plasmaron los compromisos éticos, políticos y jurídicos de los derechos fundamentales de primera generación (referentes a las libertades), de segunda generación (la igualdad sustantiva) y de tercera generación (la solidaridad), que fueron negados históricamente por la pertenencia a grupos étnicos distintos de la sociedad (Zarate 2012). El Convenio y la Constitución del 91 fueron las formas como la comunidad internacional y el Estado colombiano, acomodaron el entramado normativo para orientar las instituciones y políticas para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. Ambos documentos son clara muestra de la condensación del desarrollo evolutivo del reconocimiento a los pueblos indígenas de la ciudadanía civil, política, social y étnica, en el horizonte de concretar y reconocer en los ámbitos nacionales la existencia de ciudadanías interculturales.

Con la promulgación de la Ley 21 de 1991 el Estado colombiano ratificó el Convenio y asumió el compromiso de disponer los recursos institucionales y de políticas públicas necesarias para promover la participación y el respeto de los diversos grupos étnicos. Así mismo, asumió la responsabilidad de diseñar e implementar acciones para proteger los derechos de las diversas comunidades que existen en el país, propendiendo por garantizar a sus miembros y a los colectivos como tal, el derecho a su identidad. En suma se compromete el Estado Colombiano a salvaguardar a sus miembros, instituciones, bienes, cultura y medio ambiente.

Desde que Colombia ratificó el Convenio 169 de la OIT, los territorios de los grupos indígenas, adquirieron de forma más clara un fuero de legalidad. De manera formal la Ley recoge dos aspectos fundamentales al momento de entender los territorios de los grupos étnicos en clave del ordenamiento territorial. Por un lado asume que el territorio hace parte constitutiva de la identidad de cada grupo, en donde el colectivo ha construido históricamente de manera indisoluble una relación no solo de existencia y supervivencia, sino de identidad. Tierra y grupo humano, son así uno solo, manifestado en el territorio, denotando ésto el entramado de relaciones sociales, económicas, políticas, administrativas, culturales e identitarias, a partir de las cuales se define la existencia misma del grupo étnico. Para el caso de las comunidades indígenas, el reconocimiento o titularidad de los derechos no solo es individual, sino ante todo colectiva. Se asume la titularidad colectiva de los derechos, en el tendido de la salvaguarda del grupo o comunidad. Así, el titular del derecho no es solamente un individuo sino que lo es de manera extensiva el grupo étnico del cual hace parte, asumiendo así un escenario jurídico complejo de reconocimiento de grupos humanos portadores de derechos.

Por otro lado, desde la Ley se le otorgan las formas jurídicas desde las cuales el sistema normativo que rige al Estado interpreta, ampara, interviene, controla y regula los territorios de los pueblos indígenas en el país. A partir de la Ley 70 de 1993, se entiende que los territorios indígenas son inembargables, imprescriptibles

e inajenables. Además, serán asumidos como Entidades Territoriales igual de legales y legítimas para la administración de recursos como los municipios y departamentos.

Desde 1991 en Colombia se hace un reconocimiento explícito sobre la protección a la diversidad cultural y étnica como base de la nacionalidad, reconociendo la existencia de grupos indígenas, negros y población room. Para el caso particular de los pueblos indígenas, que es materia de este trabajo, se identifican dos grandes dificultades para dar garantía a los derechos colectivos de las comunidades ancestrales en el país. Por un lado se reconoce la autonomía de las ETI, y por otro lado, limita las competencias de estas en materia del ordenamiento territorial hasta que esto no sea definido por la Ley de Ordenamiento Territorial, otorgando hasta tanto, las competencias en esta materia a los municipios y departamentos.

Tabla 4: Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en la Constitución Política de Colombia 1991.

Artículo	Derecho	Descripción
Artículo 1	Inalienables: como el respeto a la dignidad humana, interés general sobre el particular	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Artículo 2	Inalienables: protección de la vida, libertad entre otras.	Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares
Artículo 7	Derecho a ser reconocido como grupo étnico.	El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural.
Artículo 8	Derecho a la protección de esa diversidad étnica y	Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

	cultural	
Artículo 10	Derecho a mantener y preservar la lengua materna	El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.
Artículo 63	Derecho al territorio	Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
Artículo 68	Derecho a una educación propia.	(...) Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (....)
Artículo 246	Derecho a reconocer la jurisdicción propia.	Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.
Artículo 286	Categoría de Entidad territorial.	Equipara los resguardos a la categoría de entidades territoriales lo cual los dota con un régimen de administración como los departamentos, los distritos, los Municipios.
Artículo 287	Derechos para gozar de la autonomía indígena	Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de la constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: - Gobernarse por autoridades propias - Ejercer las competencias que les correspondan. - Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. - Participar en las rentas nacionales.
Artículo 329	Ordenamiento territorial	La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los

		representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son propiedad colectiva y no enajenable (...)
Artículo 330	Jurisdicción y funciones	El artículo 330 de la Carta, a su vez establece que los territorios indígenas estarán compuestos por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán entre otras las siguientes funciones: - Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. - Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. - Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. - Percibir y distribuir sus recursos. - Velar por la preservación de los recursos naturales. - Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.
Artículo 357	Participación en los Ingresos corrientes de la Nación.	Los municipios participarán de los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.
Artículo Transitorio 76	Reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas ETI	Mientras se expida la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

Fuente: DANE. Compendio de normatividad de los resguardos indígenas en Colombia en relación con la información estadística. Consultado en: http://sige.dane.gov.co:81/gruposEtnicos/doc/NormatividadResguardosIndigenas.pdf

Las actuales ETI se remontan a los resguardos coloniales que a grandes rasgos eran territorios que la corona española asignó a grupos indígenas. Posteriormente en la etapa de la independencia y configuración del Estado colombiano, en 1820 se hace un reconocimiento y devolución de tierras para la conformación de resguardos indígenas, figura que consecutivamente fue ratificada hasta 1991.

En términos de ordenamiento territorial es necesario tener claridad sobre los territorios indígenas. Los resguardos, acogiendo lo planteado en el artículo 2 del decreto 2001 de 1988, son "una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales."

Según Ley 160 de Reforma Agraria de 1994, tuvo entre sus múltiples objetivos dotar de tierras a las comunidades indígenas. Buscó facilitar la función social y ecológica de bolsas de tierras entregadas a comunidades indígenas, quienes de acuerdo a sus usos y costumbres debían aprovecharlas, de esta forma, el Estado propendía por preservar a los grupos étnicos que tienen en sus territorios un lazo cultural, social y económico de carácter vital.

La Ley 160 estableció en el artículo 85, que en función de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

> "… constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.
> Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los

predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades."[9]

Posteriormente en 1995 se expidió el Decreto 2164, en donde se refuerzan las responsabilidades del Estado en el reconocimiento y creación de resguardos indígenas. Para tal fin el Estado deberá realizar la titulación de tierras a las comunidades indígenas que no tengan el título de propiedad, reconociendo la ocupación de las tierras ancestrales; además deberá hacer la ampliación de los resguardos de las comunidades que presenten tierras insuficientes para su desarrollo económico y cultural. Sumado a lo anterior el Estado debe propender por la reestructuración de los resguardos de origen colonial o republicano y actualizarlos a las circunstancias actuales de cada comunidad. Finalmente debe hacer el saneamiento territorial de los resguardos y reservas indígenas y la conversión de éstas en resguardos[10].

Desde la perspectiva institucional, el Estado no solo reconoce la titularidad de la propiedad de las tierras, sino que legaliza y legitima las formas propias para la administración de tales territorios desde los usos y costumbres de cada pueblo en el marco del contexto normativo del Estado colombiano. El Estado como agente regulador crea, reconoce, hace seguimiento, regula la gestión del territorio y de sus unidades constitutivas, en este caso de los resguardos indígenas, propendiendo por la salvaguarda de los pueblos indígenas existentes en el país como uno de los compromisos adquiridos al ratificar el Convenio de la OIT.

Desde Ley 160 se estableció en el artículo 87 las tierras constitutivas del resguardo están sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes. Es decir son tierras que deben entrar a ser parte de las dinámicas particulares de

[9] Ley 160 de 1994. 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. Diario Oficial No. 41.479, 5 de agosto de 1994.

[10] Presidencia de la República. Decreto 2164 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo 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. Consultado en: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/1995/dec_2164_1995.pdf, fecha de consulta: 14 de abril de 2016

apropiación de sus recursos de tal manera que esto redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad según sus usos y costumbres.

El resguardo es la figura colectiva que tiene la titularidad de la propiedad de las tierras y por ende, el directo implicado en su aprovechamiento. No obstante, el aprovechamiento de los recursos está sujeto a lo establecido en la Constitución en donde el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Según lo dispuesto en el artículo 330 de la Constitución "la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se debe realizar sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las comunidades"[11]

A pesar de los planteamientos en términos positivos sobre los territorios indígenas, el desarrollo jurídico en la praxis de la administración de los resguardos quedó a medio camino. Hoy en día sigue siendo tarea pendiente la puesta en marcha de la ETI, figura que va más allá de la titularidad colectiva de la propiedad de la tierra (resguardos), y que significa un reconocimiento político, administrativo e institucional en la gestión, planeación y ejecución de recursos público, hasta en los alcances en el ordenamiento territorial. Desde 1991 la tarea de concretar en la práctica el funcionamiento de las ETI fue condicionada a la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual tuvo múltiples intentos en su redacción y aprobación en el Congreso de la República, y sólo pudo ser aprobada 20 años después en el año 2011.

En el entramado jurídico para el ordenamiento territorial en Colombia, la LOOT es la pieza fundamental sobre la cual deben descansar todas las otras piezas normativas que arman el marco de la planeación del territorio de cada una de las entidades territoriales. Si bien en los últimos 25 años se avanzó en la normativa para la planeación de las entidades territoriales municipales, regionales y

[11] Constitución Política de Colombia. Artículo 330. Bogotá, Legis.

departamentales, en términos de las ETI los alcances fueron limitados y supeditados a la planeación municipal y regional.

Discusiones como las que se dan alrededor de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial después de múltiples intentos para su aprobación, no logra satisfacer las expectativas que amplios sectores de la población tenían frente a la norma, como el de las organizaciones indígenas. En efecto se esperaba que la Ley 1454 de 2011 superara los vacíos y limitaciones de la Ley 388 de1997, y que particularmente se ocupara de un asunto: reconocer y otorgar mayores y más amplios niveles de autonomía a los territorios indígenas para poder definir sus competencias, no obstante, no se estableció consideración alguna sobre la ampliación de la necesaria autonomía que deben tener los pueblos indígenas sobre los territorios colectivos que han ocupado ancestralmente (Agudelo, 2006 y 2010).

Es probable que continúe este vacío porque la discusión más que normativa debe ser política en cuanto a la reconfiguración de entidades territoriales como los municipios. Existen resguardos que en extensión superan los límites de algunos municipios o que el municipio contiene varios resguardos, en algunos casos la extensión total de los territorios indígenas resguardados es mayor al resto de territorios no resguardados bajo la competencia del municipio y son estos los desafíos que las dinámicas territoriales le proponen a la LOOT.

El estado actual de reconocimiento legal de los ETI se hace notorio en la aceptación de los derechos de los pueblos indígenas sobre todo en lo referente a territorios, atención en salud y educación. Sin embargo, “dentro de los reconocimientos territoriales, algunos se presentaron como un medio y no como un fin para la protección territorial, donde se puede platear que uno de los grandes problemas es la negación de la plena capacidad de decisión indígena sobre estos territorios.” (Porras, 2013). Cada territorio reconocido debe estructurar sus propias políticas públicas en consonancia con los programas nacionales para garantizar mínimamente los derechos a la salud, educación, saneamiento básico y ordenamiento territorial.

La cuestión territorial para los pueblos indígenas en Colombia no radica en la falta de norma que reconozca la forma jurídica sobre los territorios, las dificultades están expresas, entre muchos otros asuntos, en cómo se hace aplicable dentro del sistema del Estado actual el conjunto de instrumentos normativos que han reconocido el carácter de entidad territorial a los resguardos. Es decir, no ha existido la voluntad política necesaria para poner en marcha el funcionamiento de las ETI por las repercusiones que éstas pueden tener en materia de la administración de los recursos de las entidades territoriales "tradicionales" verbo y gracia los municipios y departamentos. Además de la existencia de complejos contextos regionales en los cuales existen los resguardos indígenas en medio de dinámicas de conflicto armado, de soberanías en disputa como lo nombra María Teresa Uribe, y de una evidente falta de actores fortalecidos para el uso y aplicación de los derechos reconocidos.

El reconocimiento de las ETI supone, entre otras cosas la reconfiguración del mapa político-administrativo del estado colombiano, lo que afecta directamente los intereses de actores políticos, sociales y económicos en escalas locales y regionales que tienen incidencia nacional. Aspectos como la disminución de territorios municipales y departamentales que trae consigo el recorte de recursos desde el nivel central, además de la redefinición del mapa electoral (Bastidas, 2009)

En la actualidad para las comunidades indígenas en el país existen, entre muchos otras, tres contextos de amenazas que poco aportan a la resolución de los problemas de la cosa territorial. Por un lado, se cuenta con un marco normativo que desde el deber ser protege las condiciones mínimas necesarias para la existencia de los pueblos indígenas. Existen acciones afirmativas para reconocer la existencia de las ETI, y que las mismas comunidades son las responsables de la gestión y resolución de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de cada comunidad. Sin embargo, en la práctica de la normatividad no existen sujetos administrativamente fortalecidos para orientar la gestión territorial en los ámbitos locales.

Por otro lado, está el conflicto armado que se ha convertido en un factor condicionante de la existencia de varios de los pueblos indígenas, llevando incluso, a los riesgos inminentes de su desaparición. El conflicto armado como amenaza no solo a la existencia física de los pueblos y su cultura, sino como amenaza para la consolidación de las entidades territoriales de manera autónoma y articulada al territorio nacional, con todo lo que ello implica en términos de la presencia estatal en lógica de garantías de derechos y de seguridad.

Finalmente no se ha tenido la suficiente voluntad política desde el nivel central para reglamentar y definir la práctica administrativa, fiscal y territorial de las ETI, por los impactos que estas tienen en el ordenamiento político administrativo de las estructura del Estado. La definición y puesta en marcha de las ETI afecta asuntos como el sistema de transferencias para los municipios y regiones, complejiza las procesos de ordenamiento territorial local y regional, entre otros temas.

Hasta acá todo lo antes dicho permite establecer el marco general y conceptual desde el cual se hará la lectura de los territorios indígenas en el departamento de Antioquia y particularmente en la región de Urabá. Entendidos los territorios indígenas como una de las tantas expresiones de frontera interna en Colombia, se expondrá una lectura comparada entre los planteamientos del ordenamiento territorial para Antioquia y los Planes de Salvaguarda de los pueblos indígenas ubicados en la región de Urabá. De esta manera se hará una aproximación a la realidad del ordenamiento territorial indígena mostrando algunas de las tensiones y oportunidades que se tienen para el desarrollo de las ETI en la región.

3.2. Los territorios indígenas en el marco del ordenamiento territorial en Antioquia: lectura comparada entre los LOTA y los Planes de Salvaguarda.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, en el caso de los departamentos, les asigna la función de orientar el ordenamiento de sus unidades territoriales constitutivas[12], en tal sentido, se busca el fortalecimiento del gobierno y administración del territorio, la prestación de servicios públicos y la gestión fiscal

[12] Ley 1454 de 2011. Ley orgánica de ordenamiento territorial. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48115, 29 de junio de 2011.

del ente territorial intermedio y local. La LOOT crea la figura de los planes de ordenamiento territorial departamental, siendo asumidos como instrumentos que sirven para articular políticas, directrices y estrategias en torno al ordenamiento físico-territorial de todas las actuaciones que sobre el territorio ejerzan los entes públicos y privados. No obstante, como algunos otros temas dentro de la LOOT, en el caso de los planes de ordenamiento territorial departamentales no se establecen directrices claras sobres los contenidos, estructura y procedimientos para su adopción como política pública.

En el caso de Antioquia en los últimos 20 años la región ha tenido diversas experiencias de planeación estratégica del territorio, con propuestas de ordenamiento territorial en donde de manera clara se han articulado actores públicos, privados, sectores económicos, academia y actores sociales y comunitarios[13]. Para los intereses de este trabajo se consultaron los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA) presentados en dos fases, en primera instancia LOTA fase I formulada en el año 2004 y en segunda instancia LOTA fase II formulada en el año 2011. Ambos documentos públicos son el producto del acuerdo de voluntades establecido en el marco del trabajo conjunto de la Mesa de Planificación Regional, en donde la Gobernación de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Alcaldía de Medellín, conformaron la Comisión Tripartita para la "concertación de voluntades y escenarios de convergencia para desarrollar ámbitos y mecanismos, y definir, acordar e implementar acciones y estrategias de planificación regional integrada, en pro del desarrollo y la competitividad regional y local" (Comisión Tripartita 2008, 18-19).

Ambos documentos LOTA, por los vacíos jurídicos desde la LOOT en términos de aclarar su implementación y estructuración en el ordenamiento de políticas público

[13] Algunos de estos procesos fueron: el Sistema Regional de Cooperación Internacional para Antioquia, Alternativas de Futuro para Medellín y Antioquia toda Conversando, algunos procesos desarrollados por la Consejería Presidencial para Medellín y Antioquia; el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015, formulado en 1997; Proyecto Visión Antioquia Siglo 21; el Plan Estratégico de Antioquia -PLANEA-; el Proyecto Metrópoli 2002-2020; la Asamblea Constituyente de Antioquia -ACA- en el 2002; la Mesa de Planificación Regional, entre otros. COMISIÓN TRIPARTITA: Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Alcaldía de Medellín. Lineamientos de ordenación territorial para Antioquia, Medellín, 2004, Página 17.

privadas en el territorio, están sujetos para su aplicación a las voluntades de la Comisión Tripartita. Los lineamientos más que ser mandatos en cuanto a la implementación de determinado modelo de ocupación del territorio, es un discurso que nombra la serie de procesos de intervención físico-territorial que se adelantan en la región.

Por su parte, los Planes de Salvaguarda, como se mostró anteriormente, son el resultado del cumplimiento de un mandato de la Corte Constitucional, que por la metodología participativa en su construcción y los alcance de sus planteamientos, hacen una descripción del estado actual de los territorios indígenas en el departamento. Los Planes de Salvaguarda, describen tanto el estado actual de los territorios indígenas como de las comunidades que los habitan, a partir de diagnósticos y propuestas en diferentes aspectos.

Para los intereses de este trabajo los documentos LOTA y los Planes de Salvaguarda, permiten evidenciar varios asuntos referidos al ordenamiento territorial indígena. Asuntos como las tensiones y conflictos por usos y aprovechamientos de los recursos tanto desde la proyección del ordenamiento del territorio, como desde los prácticas de explotación; potencialidades de los territorios indígenas en términos de la proyección del ordenamiento de los recursos medioambientales; la articulación con los flujos económicos de la región y el departamento; la diferenciación en los usos del territorio al interior de las ETI en términos de la funciones espirituales según los constructos cosmogónicos de cada comunidad y de las prácticas de aprovechamiento de sus recursos, hasta la implementación de las ETI como entidades territoriales de peso administrativo y político en la región.

El interés no es hacer una exposición detallada del modelo de ocupación que se ha definido para el departamento, el interés está centrado particularmente en todo lo relacionado con los lineamientos definidos para la subregión del Urabá, por ser el centro de atención de este trabajo.

3.2.1. LOTA fase I

La definición de la propuesta de estructura territorial para el departamento se fundamentó en tres grandes acuerdos sobre el modelo de ocupación: el desarrollo multigeográfico reconociendo la diversidad geográfica del territorio departamental; la conectividad con el resto del país y el mundo, y el sistema urbano regional en dinámica de red entre centros intermedios, la ciudad policéntrica y otros centros.

A partir de los tres acuerdos antes referidos se hizo la propuesta de estructura territorial y los lineamientos para su definición, los cuales tomaron como referencia el sistema estructurante natural (los elementos naturales y los ecosistemas estratégicos) es decir la base natural; y el sistema estructurante construido (el sistema urbano regional y la red vial de conectividad principal). Así se definieron tres lineamientos estratégicos que apuntan a la implementación de la estructura territorial de Antioquia:

Tabla 5: Lineamientos estratégicos de la estructura territorial propuesta para Antioquia LOTA fase I

LINEAMIENTO 1. **Aprovechamiento sostenible de la riqueza natural y consolidación del sistema departamental de áreas protegidas.** Aprovechamiento sostenible del potencial natural del departamento representado en su diversidad geográfica y en sus riquezas naturales, y consolidación del sistema de áreas protegidas, como una garantía de sostenibilidad de los procesos productivos.
Acciones: • Potenciar las riquezas naturales del departamento, incorporándolas a diversos procesos de aprovechamiento sostenible de la base natural. • Aprovechar el potencial excepcional del recurso hídrico del territorio antioqueño derivado del régimen de precipitación • Preservar y manejar de manera integrada y sostenible los humedales que existen en el departamento. • Conservar el sistema de páramos de Sonsón, Belmira, Paramillo y Frontino por su importancia estratégica para garantizar la sostenibilidad del recurso agua. • Proteger y formular mecanismos para la recuperación de la Serranía de Abibe. • Impulsar la consolidación de los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas -SIRAP- en el departamento. • Promover el manejo integrado de la zona costera del litoral de Antioquia en el mar Caribe. • Promover y apoyar desarrollos endógenos productivos y de servicios modernos.
LINEAMIENTO 2. **Fortalecimiento del sistema urbano regional departamental.** Consolidación del sistema urbano regional integrado y articulado en red, desarrollando el perfil funcional de cada uno y promoviendo el desarrollo de centros urbanos

especializados de acuerdo con su localización en el departamento y su rol en el sistema.
Acciones: • Fortalecer nodos urbanos que articulen y desarrollen regiones de frontera del departamento con altas capacidades y potenciales de ser competitivas. • Consolidar en el mediano y largo plazo nodos para fortalecer las relaciones con Bogotá. • Construir una plataforma básica para el desarrollo productivo y de redes urbanas, fortaleciendo la competitividad de sistemas y centros urbanos alternos • Fortalecer la Región Andina Central como una región urbana policéntrica, industrial y de servicios. • Consolidar el sistema de centros de articulación del departamento, que articulen las relaciones internas de la Región Central y fortalezcan las relaciones con los centros alternos y sistemas urbanos de frontera. • Promover procesos de adecuación y cambios de uso en zonas del departamento en las que se están dando procesos como los de reconversión económica. • Integrar centros urbanos y sus dinámicas productivas para fortalecer la economía de todo el departamento. • Mejorar y desarrollar sistemas viales que integren los sistemas urbanos • Promover ejes de integración transversal que permitan la conexión entre sistemas urbanos, fortaleciendo el desarrollo local.
LINEAMIENTO 3. **Integración nacional e internacional de Antioquia.** Articulación de Antioquia con las regiones vecinas, el resto del país y el exterior mediante la consolidación de un sistema flexible y multiopcional de comunicaciones que privilegie la localización estratégica del departamento.
Acciones • Fortalecer la relación de Antioquia con los principales centros urbanos del país. • Promover el desarrollo de proyectos de infraestructura de alto impacto en diversas zonas del departamento. • Promover el sistema portuario de Urabá y su articulación con el Caribe y Centroamérica. • Fortalecer la red urbana del Magdalena Medio con infraestructuras para el intercambio multimodal. • Consolidar el nodo del Bajo Cauca como puerta de entrada de la Troncal Occidental. • Integrar a Antioquia con las regiones vecinas.

Fuente: elaboración propia. Comisión Tripartita: Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Alcaldía de Medellín. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia, Propuesta pública para discusión. Medellín: Multigraficas Ltda., 2008. Páginas 114-118.

Desde lo anterior entonces, la región de Urabá, y particularmente el Eje bananero (Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó) se configuró como uno de los nodos con mayores potencialidades en términos de conectividad, relaciones productivas y concentración de servicios. Los beneficios de tener un puerto, una base económica de producción agroindustrial con centros urbanos medianamente definidos, posicionaron la subregión como un centro intermedio del sistema urbano regional de Antioquia (Comisión Tripartita 2008, 104). Buena parte de los

lineamientos que en términos de ordenamiento territorial se plantean para Urabá, serán tributarios para consolidar la región como un nodo de producción del departamento.

Con relación a los territorios indígenas, éstos fueron abordados desde su concepción de resguardo, es decir desde la titularidad de la posesión de las tierras por parte de las comunidades, dejando de lado la cuestión de la ETI. En coherencia con este planteamiento, los territorios indígenas y el territorio de la región es visto desde sus relaciones y usos, definiendo zonas proyectadas de ordenamiento funcionales al modelo territorial definido para el departamento tomando como referentes territoriales los municipios y las subregiones, desconociendo otros órdenes territoriales como en este caso el indígena. De tal suerte se presenta una zonificación funcional a la Estructura Territorial definida en tres subsistemas: productivo, ambiental y de redes y sistemas urbanos.

Tabla 6: LOTA fase I. Intereses sectoriales del subsistema productivo en la región de Urabá.

Sector Minero
Para el caso de Urabá se definió la minería de aluvión para la extracción de oro y platino principalmente en los ríos Murindó, Sucio en Mutatá, en los afluentes del río León, y en las desembocaduras de los ríos que nacen en la Serranía de Abibe como San Juan y Mulatos.
Sector Agrícola
Producción de frutales y hortalizas de clima cálido en la zona norte de Urabá en San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Arboletes y Necoclí. Cacao Maíz: en los municipios de Arboletes, San Pedro de Urabá, Necoclí, Turbo y Nechí. Banano-plátano de exportación: intereses en una franja entre Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó. Yuca: intereses en un área del municipio de Mutatá.
Sector forestal comercial
Plantaciones por parte de RIA en Carepa, Turbo, Apartadó y Arboletes. En este sector se identificó que la región de Urabá presenta óptimos resultados en este renglón que puede ser trabajo de manera alterna con varios tipos de producción y en la asociación de actividades, por ejemplo actividades forestales comerciales con otros sectores o usos como sistemas silvopastoriles y agroforestales, así como en el aprovechamiento sostenido del bosque natural (Comisión Tripartita 2008, 155).
Sector Pecuario
Se identificaron intereses en zonas bajas de Urabá, principalmente en los municipios de Necoclí, San Juan de Urabá, Arboletes, y un corredor entre los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Mutatá.
Sector pesca y acuicultura

Pesca artesanal marítima por las comunidades costeras del Golfo de Urabá.
Sector Turismo
Agroturismo-turismo rural: en Urabá (Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó) en torno a la producción de teca, ganadería y banano. Ecoturismo: Parques Nacionales Naturales de Las Orquídeas, Katíos y Paramillo; bosques y humedales del Atrato Medio, Cadena Volcánica de Arboletes, Necoclí, Turbo y Apartadó. Turismo de sol y de playa: Arboletes, Necoclí y San Juan de Urabá. Etnoturismo y turismo arqueológico: Vigía del Fuerte, Murindó, Dabeiba, Frontino, Mutatá, Chigorodó y Turbo.

Fuente: elaboración propia. Comisión Tripartita: Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Alcaldía de Medellín. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia, Propuesta pública para discusión. Medellín: Multigraficas Ltda., 2008.

En el subsistema productivo, LOTA fase I definió que la región de Urabá presenta un uso preferente para la explotación minera en la zona norte de la región (municipios de Arboletes y San Pedro de Urabá) y zona sur (municipio de Mutatá), y en las cuencas de los ríos Murindó, Sucio, León, San Juan y Mulatos (Comisión Tripartita 2008, 140). En el sector agrícola se estableció su potencialidad no solo para la agroindustria del banano y plátano, sino en la producción de cacao, frutales y yuca (Comisión Tripartita 2008, 151). En los sectores pecuario y forestal si bien hay intereses de producción ganadera de ceba y forestal, éstos no son propuestos como usos preferenciales para la subregión (Comisión Tripartita 2008, 194). En el sector de pesca y acuicultura se identificaron intereses que deben ser regulados y potenciados como usos en la región, sobre todo en el área del golfo de Urabá (Comisión Tripartita 2008, 167). Finalmente en el sector turismo se proyecta como usos preferentes el agroturismo-turismo rural, el ecoturismo turismo de sol y de playa, y el etnoturismo (Comisión Tripartita 2008, 172).

Desde los planteamientos en el subsistema productivo se enuncian tres temas cruciales para el ordenamiento territorial indígena, la minería por el traslape de títulos mineros con los resguardos alterando la titularidad de las tierras y generando desequilibrios en el orden espiritual y ambiental de los territorios indígenas. Por otro lado las potencialidades agrícolas de la región que permitirían el establecimiento de cadenas de producción en las cuales sistemas económicos locales (campesinos e indígenas) pueden participar, por ejemplo con cultivos como el del plátano, el cacao y la yuca. Finalmente, el agroturismo con un

componente étnico puede ser desarrollado por algunas de las comunidades indígenas de la región.

En el subsistema ambiental se contempló

> "…el papel que deben jugar los recursos naturales en el contexto de las demandas sociales, económicas y las redes urbanas, con el objeto de conservar los valores ecológicos, paisajísticos, productivos y científico-culturales; mejorar, recuperar y rehabilitar los elementos y procesos del ambiente natural; poner en valor los recursos ociosos o insuficientemente aprovechados e identificar y delimitar aquellas zonas que por diversas condiciones y/o características limitan ciertos usos en el territorio, como la presencia de amenazas naturales y zonas estratégicas de reserva, las cuales definen un marco de referencia para la estructuración del ordenamiento territorial y deben ser incorporadas en la planificación del desarrollo territorial." (Comisión Tripartita 2008, 173)

Es en este subsistema en donde se evidencia de manera más contundente los conflictos entre las características físicas y naturales del territorio, y las comunidades humanes que lo habitan, entre ellas las comunidades indígenas. El aprovechamiento de los recursos y la sostenibilidad ambiental del territorio, son asuntos fundamentales al momento de definir su estructuración en términos del ordenamiento territorial. En cuanto a la base natural se definieron tres grandes categorías de intervención: conservación, protección y recuperación.

Tabla 7: LOTA fase I. Categorías de interés en el subsistema ambiental en la región de Urabá.

Áreas de Conservación
En esta categoría se encuentran los Parques Nacionales Naturales, en el caso de Antioquia existen tres parques de los cuales dos de ellos están relacionados con Urabá: Los Katíos y Paramillo. También se incluyen los humedales (ciénagas y manglares) como la Ensenada de Rionegro (municipio de Necoclí), ciénaga del Salado y la Marimonda.
Áreas de Protección
En esta categoría se ubican las zonas con amenaza natural alta por inundación lenta (ríos Atrato, Mulatos, Turbo, Currulao, Apartadó, Chigorodó, León, Sucio, Churidó, Murradó, Murrí), áreas de influencia de los volcanes de lodo en el norte de Urabá, zonas boscosas de los municipios de Murindó (en su totalidad), Vigía del Fuerte.
Áreas de Recuperación
En esta categoría se establecieron las áreas en el litoral costero del mar Caribe, en los

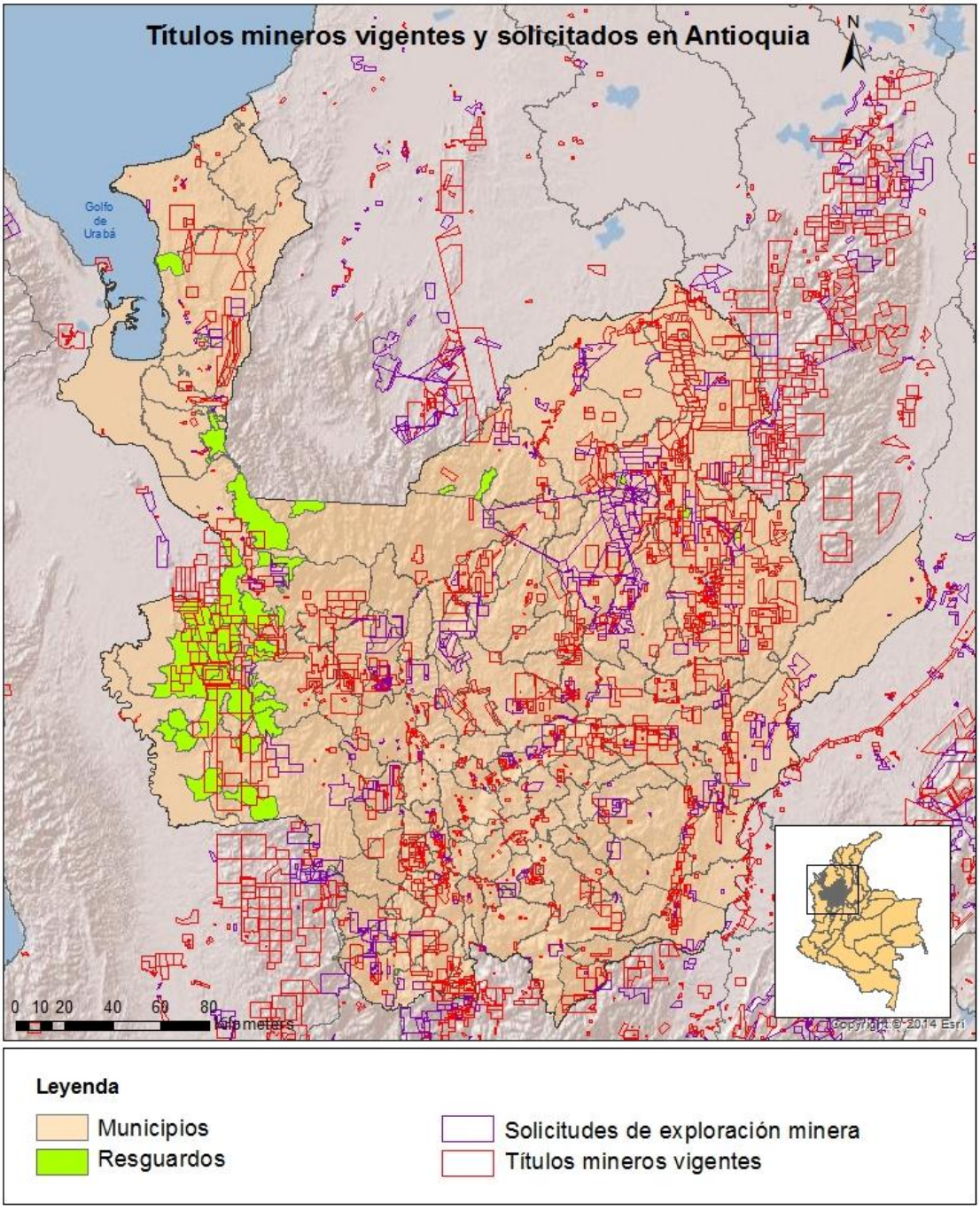
municipios de Arboletes, Necoclí y el Golfo de Urabá.

Fuente: elaboración propia. Comisión Tripartita: Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Alcaldía de Medellín. Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia, Propuesta pública para discusión. Medellín: Multigraficas Ltda., 2008.

En este subsistema se hace mención directa a la declaratoria de zonas de protección en la región de Urabá en especial en la zona del Atrato Medio (municipios de Vigía del Fuerte y Murindó) y Mutatá, además de los municipios de Dabeiba, Frontino y Urrao en la subregión del Occidente, por la presencia de resguardos indígenas en donde se buscan alternativas de aprovechamientos sostenibles del bosque natural (Comisión Tripartita 2008, 181-182). Esto empieza a poner en evidencia los conflictos en los que entran las comunidades indígenas que habitan territorios con limitaciones físicas por sus características propias (altas pendientes, zonas de inundación, suelos poco fértiles, entre otros), pero que además se traslapan con figuras de conservación y protección natural (Parques Nacionales Naturales, Reservas forestales, entre otros), títulos de explotación minera y de más, en donde se tiene que garantizar las condiciones mínimas de las comunidades indígenas, que desde el mandato del Auto 004 de 2009 están en inminente peligro de extinción. (Ver mapa de áreas de interés ambiental y de títulos mineros)

Es de resaltar además que haciendo un cruce entre las zonas funcionales identificadas, por ejemplo en el sector minero, se identifican intereses de explotación de recursos en territorios definidos de protección (Vigía del Fuerte, Murindó, Mutatá), en donde además se encuentran territorios indígenas resguardados. De esta manera se advierte un notable conflicto de usos de los suelos, con un agravante en términos de la sostenibilidad de comunidades indígenas altamente vulnerables por la fragilidad de las relaciones sociales y las condiciones físicas y ambientales de sus territorios. En este sentido, cualquier posibilidad de intervención en territorios indígenas, por ejemplo desde un interés de explotación minera, debe estar circunscrita al cumplimiento de la normatividad referida a la consulta previa.

Ilustración 6: Mapa títulos mineros vigentes y solicitados en el departamento de Antioquia.



Finalmente para los intereses de este trabajo en relación con Urabá, LOTA fase I definió que la región de Urabá “por sus características en cuanto a su base natural y oferta ambiental, localización geoestratégica, potenciales productivos y

oportunidades comerciales cumple una función diferenciada o debe orientarse a cumplirla en el marco del Escenario Territorial de Referencia del departamento, (…) buscando el fortalecimiento o consolidación de su rol funcional, para mejorar la competitividad y promover el desarrollo de Antioquia" (Comisión Tripartita 2008, 295).

Retomando los planteamientos de proyección y reversión que plantea Margarita Serje para la interpretación de las fronteras internas, para el caso de Urabá se surte un proceso de reversión discursiva de la región, asignándole funciones significativas dentro del modelo de desarrollo del departamento por su potencial riqueza. En este sentido, los resguardos indígenas ubicados en la región son sujetos de las proyecciones del ordenamiento territorial definido para Antioquia en función del rol asignado al área en la cual se encuentran. Los territorios indígenas adquieren así un valor estratégico por sus recursos medioambientales y mineros, situaciones que advierte un contexto político, administrativo y económico de riesgo para las comunidades titulares de los derechos territoriales de la entidad resguardada.

A partir de lo propuesto en términos de áreas funcionales, la que propone unos mayores retos para el ordenamiento territorial indígena es el "**Área de la cuenca del río Atrato para el desarrollo sostenible de la biodiversidad"** (Comisión Tripartita 2008, 296). Como se ha mostrado anteriormente, en ella se encuentra buena parte de los territorios resguardados de la región y el departamento, además destaca por su importancia estratégica como reserva ambiental a nivel departamental, nacional e internacional.

En esta zona se encuentran varias áreas protegidas (dos Parques Nacionales Naturales Los Katíos y Las Orquídeas, el Área de Manejo Especial del Darién, la Zona de Reserva Forestal del Pacífico, y se traslapa con las reservas forestales de Juradó, Darién y La Teresita). Básicamente ésta Área comprende los municipios de Vigía del Fuerte, Murindó y parte del municipio de Turbo, para el caso de Antioquia, en el caso del departamento de Chocó están los municipios de Bojayá, Riosucio, Carmen del Darién, Unguía y Acandí.

Llama la atención los efectos del conflicto armado en la zona como un factor asociado a los cambios de usos del suelo en la zona, ligados a procesos de desplazamiento forzados de comunidades negras, indígenas y campesinas, impulso de cultivos ilícitos, ganadería y monocultivos como la palma de aceite. Así mismo, la relación con la minería legal, ilegal e informal. Todos estos factores afectan las condiciones de vida y la seguridad en términos amplios de las comunidades indígenas de los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó, tal cual como lo expone el Plan de Salvaguarda del pueblo Embera capítulo Antioquia.

3.2.2 LOTA fase II

El documento Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia fase II fue elaborado entre los años 2008 y 2011, en el marco del acuerdo de voluntades de la Comisión Tripartita. En esta fase se identificaron como componentes estructurantes del análisis lo socioterritorial, la base natural, la productividad, los megaproyectos y el sistema urbano regional. Para cada componente se identificaron tensiones y potencialidades, y a partir de allí se describió el modelo de ocupación actual del departamento.

Existe una relativa correspondencia con la propuesta de zonas funcionales y usos preferentes identificados en LOTA fase I. No obstante, luego de la descripción de cada uno de los componentes se identificaron los principales conflictos territoriales que presentan. La identificación de los conflictos territoriales permite dimensionar las limitaciones que tiene la región para la implementación del modelo de ocupación deseado desde los ejercicios de ordenamiento territorial.

Tabla 8: Descripción de los componentes estructurales del ordenamiento territorial identificados para la región de Urabá en LOTA fase II.

Componente base natural
Áreas protegidas: El área total protegida en Urabá es de 96.698 has, equivalentes al 8,3% del territorio de la subregión. • Distrito de Manejo Integrado Ensenada de Rionegro, los Bajos Aledaños, las Ciénagas de Marimonda y El Salado. • Reserva Forestal Protectora Regional Humedales entre los Ríos León y Suriquí. • Reserva Forestal Protectora Delta del Río Atrato.

• Reserva Forestal Protectora Nacional Río León. • Parque Nacional Natural Los Katíos. Zonas de humedales en los municipios de Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí, Turbo y San Pedro de Urabá. Zonas de pendiente superiores al 100% que son divisoria de aguas entre los ríos Mulatos y San Juan, Filo Hueso de Mudo, Serranía de Abibe y la Cuchilla de Corbata o Chajeradó. Bosques de la Ley Segunda de la Reserva Forestal del Pacífico que ocupan gran parte del territorio de la subregión.
Componente Productivo
Agrícola (producción de banano, plátano, maíz, arroz, entre los más importantes). Pecuaria (principalmente ganadería y algunos aprovechamientos pesqueros y acuícolas) Producción forestal comercial. Comercio con dinámicas poco articuladas e inestables generan recursos en la región. Turismo Potencial minero de la región en minerales metálicos (oro, plata, platino, cobre) en los municipios de Murindó y Mutatá y en menor medida, el potencial en carbón en los municipios de Carepa, Apartadó y Turbo.
Componente Sistema Urbano Regional
Concentración de población Centralidad, definida a partir del nivel de funciones que oferta Accesibilidad, definida a partir de la conectividad a través de la infraestructura vial existente. Desde estos elementos el territorio se divide en tres zonas: Zona centro más poblada, concentrada y conectada (municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Mutatá); Zona Norte relativamente concentrada y conectada (Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá y Arboletes) y Zona Atrato Medio (Vigía del Fuerte y Murindó) con serias limitaciones de conexión con la región y el departamento. Existe un proceso de conurbación en la Zona Centro presentado diferencias en su conformación: Turbo como centro portuario y de transporte multimodal; Apartadó: centro financiero y de servicios; Carepa centro residencial y Chigorodó como centro agroindustrial
Componente Socio Territorial
Territorios colectivos de comunidades negras, en especial en los municipios de Turbo, Vigía del Fuerte y Murindó. Resguardos y comunidades indígenas. Crecimiento de la población urbana en las localidades de la Zona Centro. Dinámicas de movilidad poblacional en los municipios de frontera con Córdoba (San Juan de Urabá, Arboletes y San Juan de Urabá) por su relativa cercanía a Montería. Dinámicas de movilidad poblacional de los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó hacia Chocó por el principal afluente de la zona, el río Atrato. El conflicto armado y sus repercusiones en la zona (desplazamiento forzado, despojo de tierras, cambios en los usos del suelo).
Megaproyectos

Desarrollo Región Portuaria del Golfo de Urabá. Proyecto Mixto Interoceánico de Transferencia de Contenedores Urabá - Punta Aguacate. Proyecto de Ferry entre Colombia y Panamá Puente Terrestre Interoceánico. Proyecto Ferroviario Una Ruta Dos Mares (Canal Seco Interoceánico) Vía Panamericana (Conexión ColombiaPanamá). Transversal Marginal del Caribe Occidente (El Tres– Turbo–Necoclí–Arboletes– Tolú). Troncal de Urabá Autopistas de la Montaña. Transversal de las Américas Interconexión eléctrica Colombia-Panamá. Empresas subregionales de servicios públicos domiciliarios. Acueducto de Urabá Zona Franca de Urabá- ZFU

Fuente: elaboración propia. Comisión Tripartita: Gobernación de Antioquia, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Alcaldía de Medellín. Lineamientos de ordenación territorial para Antioquia, fase II. Subregión de Urabá, Medellín: 2012.

En el componente de la base natural se identificaron conflictos por las intervenciones antrópicas en zonas de conservación y reservas forestales. Llama la atención sobre la explotación forestal insostenible de los Bosques de la Ley Segunda de la Reserva Forestal del Pacífico, particularmente en la cuenca del río Atrato. En este caso, al igual que en Lota I, se advierte como conflicto el traslape que se presenta en la cuenca del río Atrato de tres figuras territoriales, por un lado una de carácter ambiental (los bosques de la Ley Segunda), otra las entidades territoriales municipales (los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte, cuyos territorios están completamente en esta zona) y los resguardos indígenas que hay en la zona.

En el componente productivo las proyecciones mineras introducen el principal conflicto en la región por los motivos antes indicados, sumando a esto la presencia de títulos de exploración y explotación minera en territorios indígenas (y también comunidades negras), y como se plantea en el diagnóstico subregional “la riqueza cultural y natural que caracteriza la subregión, sumada a la extendida presencia de diversos actores armados ilegales, dan cuenta de múltiples conflictos a partir de los cuales se evidencia un panorama aún difuso en términos del desarrollo de un negocio minero en Urabá” (Comisión Tripartita. Subregión de Urabá 2012, 59).

En el componente socio territorial los principales conflictos que se identificaron fue la ausencia de un Estado regulador, ordenador y eficaz en la región que permita cumplir con las funciones institucionales y de administración del territorio. Así mismo, el conflicto armado como un factor determinante en el desarrollo de las dinámicas económicas legales, ilegales e informales, además de impactos sobre las comunidades (acciones como el desplazamiento forzado) y cambios en los usos del suelo son de significativa importancia.

De manera sintética los dos ejercicios de planeación LOTA advierten un papel subsidiario de los territorios indígenas en las dinámicas del ordenamiento territorial de Urabá. El cumplimiento del modelo de ordenamiento para Urabá tiene como principal referente la zona de eje Bananero, en tanto en ella se concentra gran parte de la población de la región y la prestación de los servicios. Además concentra la producción agroindustrial bananera y cuenta con la infraestructura portuaria (marítima y aérea) que conecta a la región con el país y el exterior. En esta medida, los territorios indígenas si bien cuentan con un potencial étnico y cultural reconocido de manera más clara en LOTA fase II, para el apalancamiento de propuestas turísticas y ambientales de protección no se proponen lineamientos específicos al respecto. En ninguno de los dos LOTA se reconoce las debilidades de los territorios indígenas, asía como la imperativa necesidad del ordenamiento territorial indígena en la región, en especial el reconocimiento y puesta en marcha de las ETI como una elemento potenciador de la diversidad étnica y territorial de la región.

Finalmente para marcar aún más el conflicto, las proyecciones mineras en la región se ubican principalmente en esta zona. Como vemos en los LOTA I y II el tema minero está presente en esta zona, pero es un tema que no está resuelto en términos de su correspondencia con los usos preferentes en términos de conservación y protección ambiental. Además, en la zona la presencia de buena parte de territorios indígenas, ponen de manifiesto la necesidad de las consultas previas por un lado, y por el otro la salvaguarda de las comunidades en sus territorios sin generar desequilibrios ambientales, sociales y espirituales. Esta zona

marcadamente pone de presente la importancia de resolver en términos de ordenamiento territorial los conflictos por usos de los suelos, sus potenciales mineros y la protección medioambiental y de las comunidades indígenas allí presentes.

La relación municipio, ETI, Departamento y Nación, cobran sentido y una necesidad urgente de la definición de responsabilidades y competencias administrativas de gestión de los territorios. Desde la implementación de las ETI como entidades territoriales se podrían abordar temas como la protección de los recursos medioambientales de la región, la producción de agua y el desarrollo de reglones de la economía como el etnoturismo.

3.3 Los Planes de Salvaguarda en clave de retos para el ordenamiento territorial indígena: conflicto, integración y expansión.

Una vez identificado de manera clara las apuestas estratégicas que desde el departamento y la Comisión Tripartita se hicieron para la región de Urabá, y de identificados asuntos de conflicto entre usos del suelo, ocupación del territorio y recursos disponibles, estos lineamientos serán contrastados con la exposición de las propuestas que de manera global hicieron los pueblos indígenas Kuna Tule y Embera (Eyabida y Dobida) en el marco de sus planes de salvaguarda.

En sentido estricto no son planes de ordenamiento territorial para los resguardos indígenas en la región de Urabá, pero permiten dimensionar las realidades sociales, territoriales, económicas, culturales y políticas de las comunidades indígenas en cuestión. Los planes de salvaguarda posibilitan un acercamiento general a la comprensión de los problemas que tienen en la actualidad los territorios indígenas en la región de Urabá, usando para el análisis la referencia de estos territorios como fronteras internas.

3.3.1 Planes de Salvaguarda de los pueblos Kuna Tule de Colombia y Embera capítulo Antioquia.

El proceso de construcción del Plan se desarrolló entre los años 2001 y 2002 con el acompañamiento metodológico de la Organización Indígena de Antioquia - OIA.

En su elaboración participaron los dos resguardos que existen en Colombia (Arquía en el municipio de Unguía departamento de Chocó y Caimán Nuevo en los municipios de Necoclí y Turbo) y las tres comunidades que los integran (Arquía, Caimán Alto y Caimán Bajo), con un papel preponderante de los líderes y sabios de las comunidades. El trabajo temático se estructuró en torno a cinco temas condensados del mandato del Auto N° 004 de 2009, a saber: El análisis de la situación del pueblo Kuna y la definición de propuestas Derechos Humanos, el Gobierno propio y la administración; territorio y medio ambiente; etnoeducación y cultura; salud propia; género, generación y familia.

El análisis de la situación del pueblo Kuna Tule en Colombia, fue orientado desde tres principios que permiten contextualizar la condición del territorio Kuna y su cultura como parte constitutiva de la frontera interna que es la región de Urabá en Antioquia. En principio se concibe la tierra como una madre y los territorios ancestrales son sagrados. En segundo lugar se hace una valoración del vasto conocimiento ancestral que tiene el pueblo Kuna Tule el cual debe ser preservado. Finalmente se considera la indisolibilidad entre individuo y colectivo, ambos son un mismo cuerpo. Desde estos postulados se hace evidente una construcción discursiva que nombra una realidad cultural que es marginal en el marco de la matriz cultural hegemónica de la región.

El pueblo Kuna en Colombia está conformado por aproximadamente 1.400 personas que, como lo expuso la Corte Constitucional en la Sentencia T-25 y el Auto N° 004 de 2009, están en inminente peligro de desaparición por las dinámicas del conflicto armado en la región. Esta situación es reiterada en el Plan de Salvaguarda, mostrando las limitaciones que tienen las comunidades Kuna para proteger a su territorio y sus integrantes del conflicto armado, y responder a las dinámicas de inclusión y expansión de los intereses económicos estratégicos de la región.

El conflicto armado no es el único factor amenazante de la unidad del pueblo Kuna, existen otros asuntos como la minería, los megaproyectos y la proyección económica de la región, que ponen en riesgo los territorios Kuna en Antioquia. En

este contexto las relaciones de conflicto (armado, de intereses por el territorio, de tensiones con el Estado, entre otros) son preponderantes al momento de hacer un acercamiento a la realidad del pueblo Kuna Tule en Antioquia (Álvarez, 2016) e incluso se convierten en un reto para la implementación de la ETI. En contraste con esta situación el pueblo Kuna presenta significativas potencialidades en cuanto a la riqueza cultural, no solo en las artesanías relativamente conocidas (por ejemplo los tejidos de molas), sino en sus prácticas tradicionales, el aprovechamiento de los recursos y el impulso de un reglón económico significativo en la región como es el cultivo de plátano.

En cuanto al pueblo Embera, en la subregión de Urabá existen 14 resguardos Embera que ocupan más o menos 435.191 hectáreas, distribuidas en 6 municipios. Como se indicó anteriormente los resguardos pertenecen a las familias Embera Chamí, Embera Eyabida (Katio) y Embera Dóbida.

Tabla 9: Resguardos Embera en la subregión de Urabá, Antioquia.

Municipio	Resguardo/comunidad	Área en hectáreas	Etnia
Apartadó	La Palma	1.046.533	Embera Chamí y Senú
Apartadó	La Palma (Ampliación)	2.067.164	Embera Chamí
Apartadó	Las Playas	176	Embera Katío
Chigorodó	Polines	2.538	Embera-Katío
Chigorodó	Polines (Ampliación)	2.051.407	Embera-Katío
Chigorodó	Yaberadó	10.992	Embera-Katío
Murindó	Río Murindó	18.270	Embera-Katío
Murindó	Río Chageradó	19.730	Embera-Katío
Murindó	Río Chageradó (Ampliación)	22.500	Embera-Katío
Mutatá	Chontadural - Cañeros	9.850	Embera-Katío
Mutatá	Jaikerasabi	324.821.521	Embera-Katío
Mutatá	Ampliación Jaikerazabi	122.405	Embera-Katío
Mutatá	Coribi Bedadó	105	Embera-Katío
Turbo	Dokerazabi	6.025.646	Embera-Katío
Turbo	Ampliación Dokerazabi	82	Embera Katío
Vigía del Fuerte	El Salado	6.250	Embera-Dóbida
Vigía del Fuerte	El Salado (Ampliación)	98.942.833	Embera-Dóbida
Vigía del Fuerte	Guanguandó	13.260	Embera-Dóbida
Vigía del Fuerte	Jengadó - Apartadó	4.546	Embera-Dóbida

Vigía del Fuerte	Río Jarapetó	5.583	Embera-Dóbida

Fuente: elaboración propia. Organización Indígena de Antioquia. Plan de Salvaguarda Embera capítulo Antioquia. Documento Situación territorial pueblo Embera. Medellin, 2012

En términos comparativos con el pueblo Kuna Tule, los Embera en la región de Urabá son una población con un territorio más extenso, por tanto el impacto en los procesos de ordenamiento territorial tienen un mayor alcance en las dinámicas socioterritoriales de la región. El pueblo Embera tiene presencia en la zona del Atrato Medio (municipios de Murindó y Vigía del Fuerte) y en la zona centro (Turbo, Apartadó, Chigorodó y Mutatá). Geográficamente ambas zonas son significativamente diferentes, con dinámicas socioterritoriales disímiles pero con trayectorias históricas similares que facilitan su comprensión como frontera interna.

3.3.2 Conflictos e intereses sobre los territorios Kuna Tule y Embera en la región de Urabá.

- **Pueblo Kuna Tule**

De manera sintética se identifican cuatro temas centrales en torno al conflicto como relación social en el territorio Kuna a saber, el conflicto armado; la ocupación y aprovechamiento ilegal de colonos y campesinos del territorio indígena; el traslape entre el territorio resguardado y títulos mineros, y los alcances de la ETI como entidad autónoma. Estos temas, como veremos, condicionan cualquier tipo de ejercicio de ordenamiento territorial y por tanto deben ser tenidos en cuenta o resuelto al momento de plantear la viabilidad de la ETI Kuna en la región de Urabá.

El resguardo Caimán Nuevo está ubicado en los límites entre los municipios de Turbo y Necoclí, conformado por dos comunidades Caimán Alto y Caimán Nuevo. El territorio Kuna es un corredor territorial que permite la conexión de la Serranía de Abibe con el Golfo de Urabá, siendo zonas de retaguardia dentro de las dinámicas armada, además de ser un punto de entrada y salida de mercancías de contrabando, mercado negro de armas, tráfico de personas y narcotráfico. En este sentido el territorio dentro de las dinámicas del conflicto armado adquirió un valor

no solo militar en términos de la geoestrategia, sino un valor económico ligado a los recursos que se pueden movilizar o producir en la zona.

El conflicto como uno de los elementos constitutivos de las relaciones sociales en las fronteras internas, en este caso Urabá, afectó seriamente la supervivencia del pueblo Kuna, impactando no solo las dinámicas territoriales sino las relaciones sociales y culturales que lo caracterizan como tal.

La presencia de actores armados ilegales, concretamente en los últimos 30 años, grupos guerrilleros (EPL y FARC), paramilitares (estructuras referidas a la Casa Castaño, Bloque Elmer Cárdenas y Bloque Bananero) y grupos armados posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, han tenido una dinámica activa en el territorio Kuna. La presencia de actores armados se configura en un factor de potencial amenaza física en el marco de conflicto armado por el desarrollo de operaciones militares, confrontaciones bélicas y violación de los Derechos Humanos. Desde esta perspectiva el conflicto armado afecta los órdenes del territorio indígena introduciendo nuevas dinámicas en términos de usos de los suelos, prácticas económicas y aprovechamiento de los recursos del territorio.

Sobre los usos del suelo y aprovechamiento de los recursos, el conflicto armado ha introducido nuevas prácticas y limitaciones en el territorio Kuna. La introducción por ejemplo de cultivos de uso ilícito, el establecimiento de corredores para el tráfico de drogas, las restricciones al tránsito de los indígenas por sus territorios, sobre todo aquellos destinados a rituales espirituales, y el involucramiento de miembros de la comunidad en las tropas armadas, han puesto en peligro la existencia cultural del pueblo (Organización Indígena de Antioquia 2013, 39). Por las construcciones cosmogónicas que dan sustento a las tradiciones Kuna, la presencia de los actores armados en sus territorios los pone en riesgo por “la imposibilidad de mantener adecuadamente protegidos los sitios sagrados y por la suspensión de los rituales de protección espiritual tradicionales” (Organización Indígena de Antioquia 2013, 40).

Las restricciones a la movilidad de los indígenas por sus territorios ancestrales y la introducción de cultivos de uso ilícito limitan, entre otras prácticas, el uso de plantas medicinales y otros materiales vegetales destinados para usos cotidianos (Organización Indígena de Antioquia 2013, 18,51). En términos del ordenamiento territorial de los territorios indígenas las restricciones al uso del territorio no son de poca monta, pues este tiene un importante el valor espiritual en el sentido de las funciones que ancestralmente le han dado para el mantenimiento del equilibrio físico (aprovechamiento del entorno) y espiritual (rituales y prácticas culturales) que los caracterizan como pueblo. En suma, las restricciones a la movilidad de la comunidad por su territorio y lugares sagrados generan desequilibrios en la estructura social y cosmogónica del pueblo Kuna, limitando así el gobierno pleno sobre la totalidad del territorio resguardado.

Se presenta un proceso de legitimación del actor armado y del conflicto como un elemento *cotidiano* para la mediación de las relaciones al interior de la comunidad indígena. Como lo expone el Plan de Salvaguarda, se ha instaurado la "percepción de los actores armados como autoridad o al menos como fuerza de regulación social y la falta de legitimidad de las instituciones del Estado, constituyen –en la mente de los Kuna Tule– un aspecto más en la vida de la etnia" (Organización Indígena de Antioquia 2013, 40). Este punto es de suma importancia al momento de hablar de la viabilidad de la ETI en términos de la autonomía para el gobierno propio del territorio y sus recursos, ante el poder de los actores armados de cooptar la institucionalidad indígena para sus intereses y lógicas en el marco del conflicto armado.

Por otro lado se han identificado tensiones con campesinos y colonos que han ocupado y explotado el territorio Kuna resguardado, desconociendo los límites y restricciones que desde el ordenamiento jurídico existen para tales acciones. Así mismo, se evidencia las debilidades desde el Estado local, departamental y nacional para proteger y garantizar los principios constitutivos de las entidades territoriales indígenas (territorios inembargables, imprescriptibles e inajenables). En el horizonte de la implementación de la ETI es fundamental el saneamiento de

territorio resguardado y la ampliación de este a zonas de valor espiritual y ambiental para la comunidad.

Otro elemento de conflicto que presenta el resguardo indígena de Caimán Nuevo es la potencialidad minera identificada en la zona, particularmente para la explotación de carbón. Desde lo expuesto en los LOTA I y II, y reiterado en el Plan de Salvaguarda, existen cinco títulos mineros para la explotación de carbón en el territorio que ocupa la comunidad de Caimán Alto en uno de los cerros sagrados (Organización Indígena de Antioquia 2013, 12,54). Cualquier tipo de intervención en este cerro con intereses extractivos pondría en riesgo el pueblo Kuna en Antioquia en dos sentidos. En términos espirituales pues el cerro Sogun Yala hace parte del sistema espiritual que estructura la identidad Kuna, por tanto cualquier intervención en él genera impactos en las prácticas espirituales de la comunidad. En términos ambientales en este cerro están ubicados los nacimientos de las corrientes de agua que abastecen los acueductos de las comunidades Caimán Alto y Caimán Bajo que componen el resguardo.

El tema minero y extractivo en Colombia ha sido un elemento de conflicto no solo con las comunidades indígenas quienes tienen un marco jurídico que obliga a las consultas previas, sino con comunidades campesinas y negras. Sin embargo en el marco de un contexto de riesgo de desaparición física y cultural del pueblo Kuna, la minería se convierte en un factor de conflicto que desconoce la importancia social y cultural del pueblo Kuna, el valor ambiental de sus territorios para la preservación de la biodiversidad de la región y el suministro de recursos como el agua para las comunidades humanas aledañas.

En este punto, el ordenamiento del territorio Kuna implica la solución del conflicto en el traslape entre los títulos mineros y el resguardo, mediante el mecanismo de consulta previa como se contempla en la Constitución y siguiendo los antecedentes de lo sucedido con el pueblo Uwa. Por otro lado, la importancia ambiental del territorio objeto de conflicto por el título minero por su función dentro del sistema natural estructurante de la zona. En esta porción del territorio nacen las fuentes de agua para la comunidad Kuna y las comunidades campesinas de la

zona, por tanto, cualquier intervención extractiva incrementa el riesgo de desaparición del pueblo Kuna y aumenta la vulnerabilidad de las comunidades de la región.

Finalmente, las limitaciones que tienen en la actualidad el reconocimiento pleno de la ETI (Organización Indígena de Antioquia 2013, 11). Para el caso del resguardo Caimán Nuevo es fundamental su fortalecimiento como entidad territorial, en el entendido de que el territorio resguardado está localizado en dos municipios, por ende administrativamente cada localidad interviene en el territorio indígena de manera desarticulada sin mayores intereses de fortalecer el actor indígena que gobierna el territorio. Si bien las comunidades indígenas son autónomas en su gobierno, esta autonomía es relativa cuando se contrasta con las responsabilidades que los municipios y el departamento tienen al momento de la inversión de recursos públicos sobre el territorio Kuna.

Desde el ordenamiento jurídico y administrativo de la cuestión indígena en Colombia, los resguardos reciben dineros del Sistema General de Participación, recursos que son ejecutados por los municipios, quienes son las entidades encargadas de atender las necesidades inmediatas de las comunidades. En el caso del resguardo de Caimán Nuevo, desde lo expuesto en el Plan de Salvaguarda existen irregularidades en la inversión de los recursos lo que dificulta la atención integral de la población (Organización Indígena de Antioquia 2013, 48). La situación descrita en el Plan de Salvaguarda evidencia claramente el paralelismo existente entre dos entidades territoriales consagradas en la Constitución Política, la ETI y los municipios, claro está con una notable desigualdad jurídico administrativa, los municipios han tenido un desarrollo normativo, administrativo y de gestión pública más contundente que las entidades indígenas.

El pueblo Kuna presenta un escoyo más en el proceso de su unidad como pueblo ancestral y es la presencia de comunidades en Panamá y Colombia, situación que hace más complejo abordar la cuestión territorial. Si bien en ambos países existe legislación que los reconoce como pueblos indígenas, con territorios y sistemas de

gobierno propios, desde lo expuesto en el Plan de Salvaguarda las comunidades ubicadas en Colombia presentan una notable desigualdad en términos de su autonomía y capacidad de gestión de sus territorios (Álvarez, 2016). En Panamá por tener una presencia más extensa tienen un reconocimiento jurídico más amplio, lo que les ha permitido constituirse con un actor político con fuerza para administrar sus territorios.

- **Pueblo Embera**

Luego de la consulta del Plan de Salvaguarda Embera, en el caso de la región de Urabá las coyunturas de conflicto asociadas con los resguardos se pueden resumir en cinco grandes aspectos: impactos del conflicto armado sobre los territorios y las comunidades; relaciones entre comunidades indígenas y comunidades campesinas, de colonos, comunidades negras y la agroindustria bananera; megaproyectos y minería; déficit de infraestructuras comunitarias y de mínimos vitales para las comunidades; y traslape de territorios resguardados con áreas de conservación natural como Parques Nacionales Naturales.

El conflicto armado es uno de los principales factores que afecta a las comunidades Embera en la región de Urabá, por convertir partes de sus territorios en escenarios de disputa. Las confrontaciones armadas afectan la movilidad de las comunidades, la autonomía, gobernabilidad sobre el territorio y la garantía de los derechos de las comunidades y sus líderes. Las acciones armadas violentan los territorios Embera sin distingo de su estatus jurídico o espiritual dentro de las prácticas ancestrales, dejando a la población civil indígena en medio de las confrontaciones (Organización Indígena de Antioquia 2012, 44).

El territorio Embera ha venido siendo afectado con acciones como siembra de minas antipersona, restringiendo drásticamente la movilidad y el uso de las tierras por parte de las comunidades (Organización Indígena de Antioquia 2012, 31). Así mismo, acciones como bombardeos por parte de la fuerza pública afectan directamente infraestructuras comunitarias y cultivos, generando desplazamientos forzados de las comunidades no solo dentro de sus propios territorios sino fuera de ellos. Las dinámicas de desplazamientos forzados generan grandes impactos

en las comunidades, que si bien presentan en su cotidianidad dinámicas de movilidad dentro de sus territorios, los desplazamientos forzados producto del conflicto armado genera dificultades para la siembra y cosechas situaciones que afectan la seguridad alimentaria.

Por otro lado, las dinámicas del conflicto armado al igual que en el caso de los territorios Kuna Tule, han introducido en los territorios Embera los cultivos ilícitos y su utilización para el transporte de narcóticos (Organización Indígena de Antioquia, Documento Urabá 2012, 21). En este escenario el territorio se imponen nuevas prácticas de producción ilegales que violentan la neutralidad de los territorios indígenas en el marco del conflicto armado.

En síntesis, como lo expuso contundentemente el Plan de Salvaguarda, “el conflicto armado su dinámicas y actores crea un marco de cooptación fuerte sobre los procesos de gobernabilidad y jurisdicción en las autoridades indígenas del pueblo Embera, llevando con ello a la exacerbación de la legitimidad de sus gobiernos y a la imposición de modelos y formas de control social ajenas a sus estructuras culturales, sociales y políticas” (Organización Indígena de Antioquia 2012, 87)

Otro elemento de conflicto radica en las relaciones de tensión que se presentan en algunos resguardos con terceros como las comunidades campesinas y negras. Principalmente se identifican tres tipos de conflictos: ocupación de territorios, explotación de recursos naturales y contaminación de los territorios por prácticas agroindustriales.

En el caso de la ocupación de los territorios Embera por terceros, esto afecta claramente la titularidad de los predios debilitando la gobernabilidad de las comunidades sobre sus territorios. Por ejemplo, en el caso del resguardo Chontadural Cañero en el municipio de Mutatá, se reporta la presencia de 32 colonos que reclaman la propiedad de casi el 50% del territorio resguardado (Organización Indígena de Antioquia, Documento Urabá 2012, 22). Igualmente se presentan casos de explotación de los recursos de los territorios indígenas por colonos o empresas madereras de manera ilegal y engañosa. Esta situación se

presenta con mayor preocupación en el municipio de Murindó, en el resguardo Chageradó en donde colonos y la empresa Maderas del Darién han deforestado más o menos 7.247 hectáreas de bosque tropical, que como lo expone el Plan de Salvaguarda, “es la base de subsistencia física y cultural del pueblo Embera por lo cual amenazó los derechos fundamentales de la comunidad indígena y la vulneración de algunos, en particular los siguientes: a la vida, al trabajo, a la propiedad, a la integridad étnica, cultural y territorial” (Organización Indígena de Antioquia 2012, 115).

El saneamiento de los resguardos ante la presencia de terceros que ocupan porciones de los resguardos Embera o que sacan recursos de ellos de manera informal e ilegal, se convierte en una acción prioritaria en el escenario del fortalecimiento de la figura de la territorialidad indígena con miras a la implementación de la ETI. Así mismo, el saneamiento permite legitimar y legalizar cualquier tipo de permiso o prohibición para la explotación de los recursos mineros y madereros con los que cuentan los territorios, en beneficio de la comunidad y dentro del trámite legal establecido.

En cuanto a los efectos de la contaminación de la agroindustria, se tienen reportes en los resguardos La Palma y La Coquera, ubicados en el municipio de Apartadó, en donde se registran afectaciones a la salud de las comunidades por las fumigaciones aéreas de las plantaciones bananeras ubicadas en la zona (Organización Indígena de Antioquia 2012, 40). Las fumigaciones no solo afectan el aire sino las fuentes de agua de las cuales se abastecen las comunidades. Este tipo de acciones deben ser reguladas de manera más clara en términos de limitar los impactos que la agroindustria bananera genera en la zona centro de Urabá que es la que concentra gran parte de la población de la región.

El tema minero y los megaproyectos en su mayoría de infraestructura vial afectan de manera directa los territorios Embera. En cuanto al tema minero existe una amenaza evidente de proyectos de explotación minera en todos los resguardos Embera ubicados en la subregión de Urabá en donde se evidencien traslapes entre títulos mineros de explotación y exploración con los resguardos (Ver mapa

de los títulos mineros en el departamento de Antioquia). Las concesiones mineras otorgadas en los territorios indígenas, en especial en los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte, van en contra vía de los lineamientos definidos por los LOTA sobre las prácticas prioritarias de protección de los suelos resguardados en la región. En todo este proceso se ha desconocido el procedimiento de consultas previas con las comunidades que habitan los territorios y que para el caso indígena es de obligatorio cumplimiento.

Tabla 10: Concesiones mineras en la región de Urabá que se encuentran en territorios Embera.

Municipio	Resguardo	Número de concesiones mineras
Apartado	Las Playas La Palma	3
Chigorodó	Yaberaradó	2
Mutatá	Jaikerazabi Chontadural Cañero Coribi Bedado	4
Turbo	Dokerazavi	2
Vigía del Fuerte	Río Jarapetó Jengadó – Patadó, El Salado Guaguandó	2
Murindó	Río Chajeradó Río Murindó,	28

Fuente: elaboración propia. Organización Indígena de Antioquia. Plan de Salvaguarda Embera capítulo Antioquia. Documento Situación territorial pueblo Embera. Medellín, 2012. Página. 105-106

Un elemento que agrava la situación de conflicto con las concesiones mineras, es que éstas se traslapan con territorios sagrados al interior de los resguardos, afectando así los equilibrios espirituales y los usos ancestrales del territorio del pueblo Embera (Organización Indígena de Antioquia 2012, 112). Una de las grandes apuestas mineras de la zona es el denominado Batolito Mandé, que proyecta intervenir gran parte de la cordillera occidental en la zona del medio y bajo Atrato en los municipios de Dabeiba, Murindó y Frontino en Antioquia, y Carmen del Darién en Chocó. Tras la definición de esta zona del Atrato medio en los LOTA como de especial interés para la protección en Antioquia, las proyectos mineros ponen en inminente riesgo los recursos hídricos, la fauna, la flora y el sistema de territorios sagrados del pueblo Embera, un ejemplo claro es el cerro

Usa Eya Quira Darra -Cerro Care Perro-, que es el gran sitio sagrado que se verá impactado por la explotación minera (Organización Indígena de Antioquia 2012, 112).

En cuanto al tema de megaproyectos de infraestructura vial, obras como el proyecto de la carretera panamericana que une a Antioquia y Chocó, traspasa resguardos, sitios sagrados y el ecosistemas naturales de manera directa, sitios que hacen parte de los territorios colectivos de los Embera. Así mismo, la trasversal de Las Américas, las autopistas de la montaña y los corredores arteriales, afectan territorios Embera.

Si bien es claro que existe una necesidad clara de comunicación y conexión de la región con el resto del departamento y el país (como se advierte en los LOTA), es necesario a su vez, que las comunidades indígenas sean consultadas y tenidas en cuenta en la definición de los proyectos de vías en la zona. Es importante las consultas, pues los proyectos definidos no solo atraviesan los territorios colectivos, sino que afectan sitios sagrados que son de vital importancia para las prácticas culturales del pueblo Embera.

Tanto las explotaciones mineras como los megraproyectos viales atentan contra los territorios resguardados, contribuyendo al paulatino debilitamiento de los sistemas culturales del pueblo Embera, pues altera los órdenes espirituales y de aprovechamiento de los recursos indispensables para sus prácticas ancestrales. Se advierte una clara discordancia desde las acciones del Estado, por un lado acciones de planes de salvaguarda para superar el estado de cosas inconstitucionales y por el otro, la intervención sobre los territorios resguardados sin importar los impactos en la supervivencia de las comunidades.

Un cuarto elemento de conflicto identificado en los usos de los territorios Embera está relacionado con la precariedad de equipamientos necesarios para la garantía de los derechos de vivienda, saneamiento básico, educación y recreación de las comunidades indígenas en los resguardos (Organización Indígena de Antioquia,

Documento Urabá 2012, 35). Si bien los resguardos indígenas son comunidades rurales, es claro que deben contar con los mínimos necesarios para su sobrevivencia como colectivos, por ello en la lógica del ordenamiento territorial indígena Embera es fundamental resolver las limitaciones en cuanto a la precariedad del sistema de equipamientos comunitarios para las comunidades. Ligado a este tema están acciones desde el Estado que bajo proyectos de ocupación de los territorios por parte del Ejército se adelantan acciones de construcción de centros poblados para dotar de vivienda a comunidades indígenas.

Desde lo enunciado en el Plan de Salvaguarda, los pueblos talanquera desde una estrategia cívico militar buscan dotar a las comunidades indígenas de Centros de Coordinación y Atención Integral (CCAI) (Organización Indígena de Antioquia 2012, 97). Este tipo de intervenciones por parte del Ejército si bien buscan dotar a las comunidades de equipamientos urbanos necesarios (viviendas, escuelas, vías) es una estrategia militar que busca el agrupamiento de la comunidad indígena que habita el territorio de manera dispersa en puntos determinados y desde este agrupamiento tener un control militar del territorio en las dinámicas del conflicto armado. En el caso concreto de Urabá la intervención con la construcción del pueblo talanquera fue adelantado por la Brigada XVII y la VII División del Ejército en el resguardo Jaikerazabi en el municipio de Mutatá.

Las intervenciones del Estado en los territorios Embera con un fin militar velado por acciones cívicas, desconoce las dinámicas propias de las comunidades que habitan de manera dispersa en los resguardos. Como lo señala el Plan de Salvaguarda, “en los casos en que se han construido poblados se ha agravado los conflictos internos por la alteración de la ocupación y el uso del suelo generando mayor demanda de los recursos naturales y por la ocupación del uso del territorio y sus recursos naturales, además gran parte de los territorios colectivos quedan solos, dificultando aún más el control territorial corriendo el riesgo de ser despojados y apropiados por colonos, actores armados y empresas multinacionales” (Organización Indígena de Antioquia 2012, 101).

Finalmente el quinto elemento de conflicto está relacionado con el traslape que presentan algunos resguardos con áreas protegidas y de conservación como Parques Nacionales Naturales o reservas forestales. Por ejemplo el resguardo de Yaberaradó en el municipio de Chigorodó está en traslape con el Parque Nacional Natural Paramillo y en zona de amortiguamiento el resguardo de Jaikerazabi en el municipio de Mutatá (Ver mapa de áreas de interés ambiental en el departamento de Antioquia). Este tipo de situaciones limitan cualquier tipo de intervención antrópica en el aprovechamiento de los recursos, condicionando así por un lado la titularidad plena y autonomía de gobierno sobre el territorio y por el otro, restringiendo acciones de aprovechamiento de recursos en beneficio de la comunidad.

3.3.3 Los territorios Kuna Tule y Embera en la región de Urabá: integración y potencialidades.

- **Pueblo Kuna**

En términos de la integración de los territorios Kuna al cuerpo general de territorios regulados y ordenados del Estado y el reconocimiento de su ubicación dentro de las dinámicas de una frontera interna, desde lo planteado en el Plan de Salvaguarda se identifican tres escenarios potenciales: la Sentencia T–025 de 2004 y el Auto N° 004 de 2009; el fortalecimiento del actor indígena Kuna para el autogobierno y administración de la ETI; y las potencialidades del territorio dentro de algunos de los lineamientos estratégicos definidos desde el ordenamiento territorial de Antioquia como una ETI.

A pesar de que los motivos de la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto N° 004 de 2009, éstos ponen de presente una situación grave de inminente desaparición física y cultural del Pueblo Kuna, a su vez generó un escenario jurídico y político significativo para la discusión de la cuestión indígena en Colombia. La exigencia de elaboración de los Planes de Salvaguarda pero sobre todo su gestión e implementación en cada una de las cinco líneas definidas por la Corte Constitucional, permitiría superar las desigualdades sociales y políticas que enfrentan muchas de los pueblos indígenas en Colombia. En el caso del pueblo

Kuna su reducida presencia en el territorio nacional y particularmente en Antioquia, ponen de presente la importancia de la atención por parte del Estado, posibilitando así la discusión de su situación actual en el departamento y su papel en las dinámicas territoriales en la región del Urabá.

El cumplimiento de los contenidos del Plan de Salvaguarda Kuna Tule, por la forma en la que fue estructurado, dando una importancia significativa al componente de derechos humanos, gobierno propio y administración de sus recursos, permitirán consolidar la entidad territorial Kuna, así como contribuir a su fortalecimiento como actor de la gestión del desarrollo territorial en la región de Urabá.

El fortalecimiento del pueblo Kuna significa el posicionamiento de un actor estratégico por su valor cultural, étnico y ambiental en la región de Urabá, permitiendo el desarrollo de algunos de los lineamientos estratégicos definidos en los LOTA en relación con el potencial etno turístico, de turismo ambiental y de consolidación de zonas de protección ambiental. En otros términos, la protección del pueblo Kuna desde una concepción integral como ellos mismos lo plantean en el Plan de Salvaguarda, (protección del territorio, fortalecimiento de los sistemas propios de gobierno y reconocimiento de su valor étnico y cultural) potenciaría en términos instrumentales un activo cultural, ambiental y étnico de suma importancia para las apuestas de ordenamiento territorial de la región de Urabá.

Ligado a lo anterior está una postura clara entre las distintas comunidades Kuna con presencia en Colombia y Panamá del fortalecimiento de la Nación Kuna, desde el respeto a los órdenes jurídicos de cada país (Organización Indígena de Antioquia 2013, 7-8). En cualquier ámbito territorial la presencia de actores fortalecidos posibilita la gestión pública, la interlocución para la administración de los recursos y el territorio. Es por ello de suma importancia en términos de la inclusión que el Estado posicione su papel como agente regulador del orden social, desactive los nodos del conflicto armado en la región y posibilite la ejecución de los sistemas de gobierno propio que históricamente han tenido las comunidades Kuna en la región.

Finalmente desde las condiciones físicas de los territorios Kuna Tule en Antioquia, éstos presentan un valor ambiental importante que debe ser reconocido y potenciado. Desde los ejercicios de LOTA el resguardo indígena Caimán Nuevo debe estar orientado a procesos de protección que mitiguen las potenciales amenazas que presentan para la sobrevivencia de las comunidades que lo habitan. Destinar para la protección los suelos de las partes altas del resguardo permite garantizar, como ya se indicó, el abastecimiento de agua para las comunidades asentadas en la zona.

Como lo contempla el Plan de Salvaguarda, la implementación de programas de reforestación de 500 hectáreas en territorios del resguardo, permitirían por un lado el rescate de las practicas ancestrales referidas a la medicina tradicional y aprovechamiento de materiales para labores cotidianas (sistemas constructivos, sistemas productivos), además de aportar a la protección de los corredores ambientales de la zona (Organización Indígena de Antioquia 2013, 13). En esta línea se encuentra una correlación entre los planteamientos del Plan y los lineamientos de los LOTA, lo que evidencia una tendencia clara de articulación que debe ser concretada en beneficio de la comunidad Kuna.

Así mismo desde el Plan se define que a pesar de que la producción económica de las comunidades Kuna se centra en la producción de plátano y productos de pangoger, éstos no redundan beneficios en aspectos como la economía doméstica de las familias ni en las dinámicas económicas de la región. Se hace necesario el acompañamiento y fortalecimiento de cadenas locales productoras que posibiliten el sostenimiento económico de la población Kuna e insertarla en las dinámicas de producción de la región sin desmedro de las necesidades propias de la comunidad indígena. De esta manera no existirían contradicciones insalvables entre las acciones de protección de los territorios resguardados, con dinámicas productivas ligadas a la producción local de alimentos que hayan sido cultivados y aprovechados históricamente por el pueblo Kuna como el plátano, maíz, yuca, cacao.

Finalmente, la cuestión de la ETI Kuna, en el panorama de la gestión e implementación del Plan de Salvaguarda resolvería un tema de suma importancia en el fortalecimiento del actor indígena. Se ha señalado la debilidad del agente local indígena, las barreras políticas y administrativas que existen en el país para la implementación de las ETI, sin embargo, esto sigue siendo un tema de real importancia. En la actualidad el pueblo Kuna como lo plantea el Plan de Salvaguarda y como claramente lo expone Álvarez en su trabajo (Álvarez, 2016) una de las principales acciones políticas, jurídicas y administrativas en el cumplimiento del Auto, es el reconocimiento de sus territorios como ETI para garantizar la posibilidad de ejercer con autonomía el gobierno de sus territorios resguardos y así garantizar la supervivencia del pueblo Kuna en la región y el país. En este sentido se busca desde una acción positiva de reconocimiento de la ETI su inclusión en la estructura de gestión y planificación del territorio en la región.

- **Pueblo Embera**

A partir de lo planteado en el Plan de Salvaguarda se identificaron cuatro grandes líneas de acción que se orientan a la integración de los territorios Embera a las dinámicas regionales: construcción de equipamientos comunitarios para las comunidades, reconocimiento y promoción de los sistemas propios de gobierno, ubicación de algunos resguardos en áreas de protección, y generación de cadenas productivas locales para el suministro de las comunidades y la comercialización.

Si bien se enunció anteriormente como conflicto la precariedad de los equipamientos necesarios para las necesidades de las comunidades, este a su vez presenta todo el potencial de integración de los resguardos en la implementación de programas orientados a regular la ocupación racional y concertada de los territorios. La dotación de sistemas sanitarios, acueductos veredales, viviendas rurales, escuelas y colegios, vías, entre otros, desde acciones concertadas entre las entidades municipales, regionales y nacionales con las comunidades indígenas en cada uno de los resguardos, permitiría superar

los déficits actuales y garantizar derechos a las comunidades Embera. No obstante, esta sería una responsabilidad de la ETI como entidad territorial autónoma para la gestión pública en su territorio, no obstante su falencia en el desarrollo normativo, otorga estas responsabilidades a los entes municipal y departamental.

Un elemento central en el horizonte del fortalecimiento del pueblo Embera reside en el reconocimiento y promoción de los sistemas propios de gobierno, administración y gestión de los territorios resguardados. Se busca el reconocimiento y promoción de la labor que realizan los cabildos, los jueces, la guardia indígena, los jaibaná, los consejeros tradicionales, las parteras y la veeduría comunitaria en la regulación de las comunidades, el gobierno de los territorios y la preservación de las prácticas ancestrales que los distinguen como pueblo (Organización Indígena de Antioquia 2012, 34). El reconocimiento de los sistemas propios de gobierno Embera permite afianzar de facto las ETI a pesar de los vacíos jurídicos y su falta de reconocimiento formal por parte del Estado, contribuyendo a su consolidación como unidades legítimas y legales para la gestión de los territorios resguardados.

La presencia en gran parte de los resguardos de zonas de bosques se convierte en un potencial significativo para la implementación que desde los lineamientos de los LOTA se hace de la definición de zonas de protección. La definición de zonas de protección y dentro de éstas la ubicación de resguardos posibilita la salvaguarda no solo de los recursos ambientales que poseen, sino que además garantiza la protección de zonas consideradas por el pueblo Embera como sagradas dentro de su cosmogonía. Este tipo de lineamientos apuntan a la conservación de la biodiversidad y la preservación cultural, como se plantea en el Plan de Salvaguarda "en las zonas más alejadas del territorio Embera en donde aún persiste este tipo de ordenamiento ancestral del territorio se ubican importantes nacimientos de aguas. Este ordenamiento no solo regula la vida económica, social y cultural de los Embera sino que se convierte en una estrategia de conservación de las aguas y la biodiversidad que no solo beneficia a las

comunidades Embera sino al conjunto del territorio" (Organización Indígena de Antioquia 2012, 89)

Desde esta perspectiva los resguardos y comunidades Embera juegan un papel de suma importancia en los procesos de protección de los recursos ambientales, situación que tiene que ser reconocida formalmente por parte de la institucionalidad. Cobra importancia la discusión y concreción de propuestas encaminadas a la implementación de alternativas de pagos por servicios ecosistémicos como instrumento de ordenamiento ambiental territorial con las comunidades Embera[14].

Finalmente es importante en el marco de la definición de estrategias de protección de los territorios Embera, la implementación de cadenas productivas que permitan el desarrollo de reglones de economía local fundamentados en la producción agrícola. A pesar de que algunos resguardos presentan restricciones físicas para el desarrollo de actividades agrícolas por la calidad de los suelos, por altas pendientes o por ser zonas inundables, es importante fortalecer cadenas productivas en aquellos que dispongan de zonas aptas para cultivos. Si bien algunas comunidades Embera han subsistido de los recursos forestales, los bosques están llegando a sus límites de sostenibilidad ambiental y económica, por ello se hace necesaria la implementación de economías locales más diversas que generen recursos a las comunidades.

Ante las potencialidades y los lineamientos de ordenamiento territorial definidos en los LOTA, el pueblo Embera puede participar de cadenas locales de producción y de participación en redes de economía ligadas al etnoturismo, turismo ecológico, comercio de artesanías y productos agrícolas. Como se plantea desde el Plan de Salvaguarda “la economía propia debe ser pensada para satisfacer el mercado y la demanda interna de las comunidades como otras formas de comercialización que puedan generar cambios en el modelo de desarrollo de manera que se

[14]Sobre este tema consultar Morales Meneses, Lucila, (2016). Alternativas de pagos por servicios ecosistémicos como instrumento de ordenamiento ambiental territorial en comunidades indígenas en Antioquia. Estudio de caso Resguardo Indígena Embera Chamí Karmata Rua, Suroeste antioqueño. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano Regional, Medellín.

fortalezca la autonomía de los pueblos indígenas en las diferentes zonas en Antioquia" (Organización Indígena de Antioquia 2012, 119)

3.3.4 La expansión de los territorios Kuna y Embera en la región de Urabá.

- **Pueblo Kuna**

En cuanto al tema de la expansión de los territorios Kuna desde lo evidenciado en el Plan de Salvaguarda se reducen a dos propuestas: saneamiento de los resguardos y la propuesta de conservación de las áreas naturales por su riqueza ambiental.

Uno de los principales temas planteados en términos de la protección del pueblo Kuna está relacionado con la protección de los territorios resguardados, no solo en términos ambientales sino en términos jurídicos de titularidad de los predios. Se propone el saneamiento de 5000 hectáreas del resguardo Caimán Nuevo, superando así cualquier resquicio jurídico que imposibilite la gestión del territorio como unidad administrativa. El resguardo presenta dificultades en cuanto existen títulos individuales que ponen en riesgo la unidad titular de todo el resguardo.

Por otro lado se plantean acciones de protección y conservación de área naturales como por ejemplo el Parque Nacional Natural Los Katíos, área que si bien no está ligada con la presencia Kuna en Antioquia, sí refiere a la presencia Kuna en el resguardo Arquía en el municipio de Unguía (Chocó). Por las dinámicas históricas de relaciones entre las distintas comunidades Kuna en la región, los bosques de la zona del Darién son de suma importancia en el sostenimiento de prácticas culturales, espirituales y sociales entre los miembros del pueblo Kuna en Colombia (Álvarez, 2016).

La protección y conservación de las selvas del Darién conlleva, como se plantea en el Plan de Salvaguarda, un ejercicio de "sistematización del conocimiento botánico en nuestras comunidades, revisando tanto especies medicinales como usos y aplicaciones de las mismas. Este conocimiento servirá de base para el programa de recuperación de especies nativas que se ha solicitado a las autoridades ambientales en el componente de territorio" (Organización Indígena

de Antioquia 2013, 18). La propuesta del inventario botánico de la zona y en especial de los territorios Kuna permite ampliar el conocimiento sobre la biodiversidad de la región y del país, al igual que dar valor al papel de las comunidades Kuna en la protección y conservación de sus territorios.

- **Pueblo Embera**

En términos de la expansión de los territorios Embera se proyectan tres centros de interés y necesidad identificados en el Plan de Salvaguarda: el saneamiento de los resguardos, la formulación e implementación de una política territorial de coordinación entre los resguardos y el sistema de Parques Nacionales Naturales, y la implementación del Plan de Salvaguarda.

En el caso del pueblo Embera el tema del saneamiento de los resguardos es de suma importancia. Producto de los procesos de titulación iniciados por el entonces INCORA en los años 60 y 70 del siglo pasado, se presentaron casos de compraventas poco claros, que llevaron a una presencia de colonos en territorios indígenas afectando la titularidad de los territorios por parte de las comunidades. Según lo identificado en el Plan de Salvaguarda, en la actualidad existen 11 resguardos en todo el departamento sin ser saneados, que tienen la presencia de 103 colonos en los territorios. Dentro del grupo de resguardos se identificaron para la región de Urabá los casos de los resguardos Yaberaradó y Polines en el municipio de Chigorodó, los resguardos Jaikerazabi y Chontadural Cañero en el municipio de Mutatá (Organización Indígena de Antioquia 2012, 96).

Dentro de las propuestas formuladas en el Plan de Salvaguarda está la formulación e implementación de una política territorial de coordinación entre los resguardos indígenas en Antioquia y el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales para definir e implementar un corredor de conservación de la biodiversidad biológica y cultural. Esta propuesta es de significativa importancia por los alcances territoriales del corredor propuesto que iría desde el Parque Nacional Natural del Paramillo, con el Parque Nacional Natural Los Katíos y los territorios indígenas, para un total de 800.000 hectáreas (Organización Indígena de Antioquia 2012, 121). Esta propuesta no contempla la definición de un nuevo

Parque Nacional, solamente implica la visibilización de la importancia ambiental y cultural que tiene el territorio definido, para la implementación de políticas de ordenamiento territorial que de manera consecuente permitan la protección de los recursos y la salvaguarda de los pueblos indígenas asentados en la zona.

Finalmente la implementación de las propuestas del Plan de Salvaguarda se convierte en un escenario político y administrativo de articulación de acciones entre los distintos niveles estatales (local, regional y nacional). En términos políticos la implementación del Plan posibilita el fortalecimiento del pueblo Embera extendiendo las posibilidades de negociación política y gestión territorial de los resguardos en la región de Urabá.

4. URABÁ COMO FRONTERA INTERNA. PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS KUNA TULE Y EMBERA.

Luego de la lectura contrastada de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia fase I y fase II, y de los Planes de Salvaguarda del pueblo Kuna Tule y Embera, se hace pertinente la identificación de estos territorios y del subregión de Urabá como frontera interna. Desde este marco conceptual, a continuación se presentarán algunas recomendaciones que se deben tener en cuenta al momento de plantear el ordenamiento territorial de los resguardos indígenas en la región.

Los territorios indígenas en Antioquia bajo la figura de los resguardos son una clara expresión de lo que se ha conceptualizado como frontera interna, asumida como una territorialidad diferenciada al resto de territorios del Estado nación colombiano y de dinámicas particulares del control político, social y económico. Desde esta perspectiva la región de Urabá está ubicada en las fronteras territoriales del departamento en los límites entre Antioquia, Córdoba y Chocó, en la zona de influencia de la frontera con Panamá. Urabá como frontera interna está ubicada en la periferia geográfica y cultural de la matriz hegemónica de la cultura antioqueña de la zona interior del departamento. Por su ubicación, durante muchos años Urabá presentó problemas de conexión con el centro del

departamento y por lo mismo, aislada de las dinámicas económicas y sociales de la región Andina antioqueña.

Las recomendaciones para el ordenamiento territorial indígena se ubican en cinco grandes centros de interés conceptual: la ETI, la proyección – reversión del territorio, el conflicto, la integración y la expansión. En cada uno de estos conceptos, se agrupan una serie de elementos identificados que está relacionados con el ordenamiento de los territorios indígenas, los cuales están interpretados y planteados en función de las necesidades de las comunidades, así como del modelo de ocupación territorial definido para la región.

4.1 La Entidad Territorial Indígena – ETI.

Tal vez el tema principal a resolver de manera estructural para el ordenamiento territorial indígena en la región y el país es la reglamentación y funcionamiento de la ETI. Desde la Entidad Territorial se espera que temas como el desarrollo local y el ordenamiento territorial sean agenciados desde un enfoque diferencial tanto en lo territorial como en la garantía de derechos para los pueblos indígenas.

A partir de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, promulgada por la ONU en el año 2007, se asume que los derechos de los pueblos indígenas al territorio deben ser entendidos como un bloque continuo que relaciona Tierras-Territorios y Recursos. Desde este escenario, se brindan elementos de significativa importancia para el caso colombiano en lo relacionado con la figura de las ETI, no solo como titularidad de la tierra sino como territorio poseedor de recursos y por ende, sujetos de planeación y ordenamiento desde el autogobierno de cada comunidad titular.

Desde la Constitución Política de 1991, Colombia reconoce la diversidad de territorialidades del Estado nación, identificando entre otras las territorialidades indígenas. El reconocimiento jurídico fue más allá y planteó que los territorios indígenas tienen un peso similar a las entidades municipales, nombrándolos como Entidad Territorial Indígena. No obstante, dentro de las dinámicas administrativas,

políticas y de gestión pública, las ETI, como se indicó anteriormente, siguen sin su reglamentación e implementación real.

En el marco de los ejercicios de ordenamiento territorial, en este caso de los territorios indígenas, se hace de suma importancia el reconocimiento y ejercicio de la autonomía y gobierno propio de los territorios indígenas, paralelo al desarrollo de acciones de gestión del desarrollo.

Para la planeación territorial de los resguardos en lógica de la garantía del derecho al territorio y su autogobierno, es necesario reconocerlos como unidades territoriales heterogéneas en sus funciones. Los territorios resguardados deben ser asumidos como un engranaje de construcciones de sentido y funciones para la supervivencia de las comunidades que las habitan. En el marco de la interpretación de Urabá como región de frontera interna, las ETI más allá de su función administrativa, por las características geográficas y naturales cumplen una función ecológica fundamental para la región, situación claramente identificada en los lineamientos LOTA y los dos Planes de Salvaguarda. Con la puesta en marcha de las ETI en la región de Urabá se reforzarían las acciones de preservación de entramados culturales y sociales de un valor étnico de suma importancia para el país, cumpliendo así en buena parte con lo planteado desde el mandato del Auto No. 004.

No obstante, los avances internacionales, y los avances timoratos y hasta contradictorios en Colombia, la configuración de las ETI y el ejercicio real de la autonomía de los pueblos indígenas se dificulta. Desde la Ley 388 la autonomía de los territorios indígenas es invisibilizada en el nivel local por la preponderancia que se le ha dado al municipio dentro de la gestión pública y territorial (Agudelo, 2006). Las ETI son desdibujadas en su rol de entidades territoriales y en la práctica se asumen como microterritorialidades municipales bajo la figura de resguardos indígenas, desconociendo su peso jurídico y administrativo sobre los territorios, sus recursos y las comunidades que la conforman.

Sin duda alguna la puesta en marcha de las ETI en el país y en la región tienen dos grandes retos que deben ser resueltos desde la legislación nacional por los impactos en la estructura del Estado, uno es la reglamentación de la LOOT en lógica de implementar legal y técnicamente las ETI. Por otro lado, los impactos que generarían las ETI en la recomposición local entre los territorios indígenas y los territorios municipales, además de lo que ello implica en términos de transferencias de recursos a los municipios y en la correlación de fuerzas políticas en los escenarios locales.

Las ETI tienen consigo tanto el reto del ordenamiento territorial como el de la administración de recursos y gestión de proyectos tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que las conforman. Es fundamental que desde el marco normativo nacional se resuelva desde la LOOT la cuestión indígena, asunto pendiente desde la constitución de 1991. Los resguardos indígenas no pueden seguir siendo entes invisibles en los procesos de ordenamiento territorial (municipales, regionales). Se debe apuntar al fortalecimiento de la figura de la entidad territorial como de los actores locales que lo agencian en su cotidianidad en los territorios. Es necesario fomentar sus potencialidades (recursos ambientales, culturales y sociales) procurando la fundamentación del resguardo dentro del modelo de gestión del Estado en lo local.

En cuanto a diferenciación territorial, en el caso de la región de Urabá, la implementación de las ETI tendría efectos contundentes en la distribución territorial de los municipios. Por ejemplo, Vigía del Fuerte, Murindó y Mutatá perderían porciones significativas de sus territorios en favor de las ETI que se crearan; porcentualmente el 55% del territorio de Vigía del Fuerte, el 44% de Murindó y el 37% de Mutatá son territorios resguardados que configurarían las ETI. Esta segregación territorial de los municipios afecta la transferencia de los recursos desde el nivel central a los municipios y afectan la unidad administrativa que históricamente se ha consolidado en torno a la gestión local del territorio en cabeza de los municipios. La ETI sería la nueva entidad que recibiría según sus características poblacionales y territoriales recursos de orden nacional para su

gestión. Este es uno de los principales temas a solucionar si se quiere el desarrollo de las ETI, que de no ser resuelto seguiría postergando la garantía plena de los principios de autogobierno y autonomía de las comunidades indígenas sobre sus territorios y recursos.

La definición del territorio de las ETI que se creen en la región, tiene como una de sus principales funciones la definición de los límites del territorio indígena lo cual trae implícito una acción de saneamiento y recomposición de los territorios resguardados. Como se describió claramente en los Planes de Salvaguarda una de sus principales demandas radican en la resolución de conflictos con terceros que ocupan o se aprovechan de los recursos de los resguardos ilegal o informalmente. Tanto los Kuna como los Embera presentan serias dificultades en algunos de sus resguardos como Caimán Nuevo que busca el saneamiento de 5000 Ha o el caso del resguardo Chontadural Cañero en el municipio de Mutatá, que reporta la presencia de 32 colonos que reclaman la propiedad de casi el 50% del territorio resguardado (Organización Indígena de Antioquia, Documento Urabá 2012, 22).

Finalmente, la implementación de las ETI en la región, demandan el reconocimiento de la diversidad territorial de la región y a partir de ahí propiciar espacios de participación de las comunidades en la implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Tal como lo expone Salazar (Salazar, 2007) la falta de recursos financieros y de capacidades técnicas de gestión, sumado a la falta de inclusión real de las comunidades en las esferas de tomas de decisiones, dificultan la gestión territorial de los territorios resguardados. No obstante el departamento de Antioquia tiene como escenario aún por concretar, la implementación de política pública indígena.

4.2 El conflicto.

El proceso histórico de poblamiento de la región ha estado atravesado por el conflicto como un elemento dinamizador de las relaciones sociales y de poder en el territorio. Gran parte del poblamiento de la zona fue producto de oleadas

migratorias de grupos sociales expulsados por los modelos económicos y sociales de las distintas épocas. Grupos de negros que escapaban de las relaciones esclavistas, prófugos de las guerras del siglo antepasado y pasado, campesinos de la costa norte del país y del centro del departamento que se aventuraron buscando mejores oportunidades en la región, entre otros, fueron las bases para el poblamiento de Urabá. Así mismo, comunidades con presencia ancestral en el territorio, configuraron territorialidades según sus intereses y necesidades, en este caso particular las comunidades indígenas (Kuna, Embera y Senu).

Urabá fue en los términos clásicos de descripción de las fronteras uno de los tantos frentes de colonización que tuvo el país en los procesos de expansión de la frontera agrícola y la apertura de nuevos campos para la población e incorporación de territorios al cuerpo regulado del Estado nación. En este proceso colonizador – expansivo, los distintos actores partícipes entraron en contacto y dentro del conjunto de relaciones sociales establecidas, el conflicto fue una de las tantas relaciones dadas. Conflictos entre actores locales por la propiedad e intereses particulares, conflictos entre los actores locales y agentes económicos externos que instauraron relaciones de explotación de recursos naturales, conflictos entre élites económicas de la zona con élites económicas del centro de Antioquia, conflictos entre los actores locales de la región y las instituciones estatales de nivel regional y central por controlar y regular el territorio, estuvieron presentes en el desarrollo y consolidación de la región (Steiner 2000).

Es de suma importancia para el ordenamiento territorial indígena en la región de Urabá considerar el conflicto en dos sentidos, por un lado en su acepción como conflicto armado y sus impactos en el territorio; por otro lado el conflicto como relación social que condiciona el ejercicio autónomo y de gobierno propio de los resguardos por el choque de intereses sobre el territorio.

- **El conflicto armado.**

Es claro que dentro del ejercicio de ordenamiento territorial el conflicto ha sido entendido como un factor de contexto que condiciona, limita o potencia determinadas relaciones de poder y de aprovechamiento de los recursos. En el

caso de los territorios indígenas en Urabá el conflicto armado ha generado una grave situación de riesgo para las comunidades indígenas por el debilitamiento del tejido social que estructura los diversos pueblos en la región. La victimización de líderes sociales, políticos y espirituales de las comunidades ha debilitado la institucionalidad indígena, afectando las prácticas de autogobierno y administración de sus recursos.

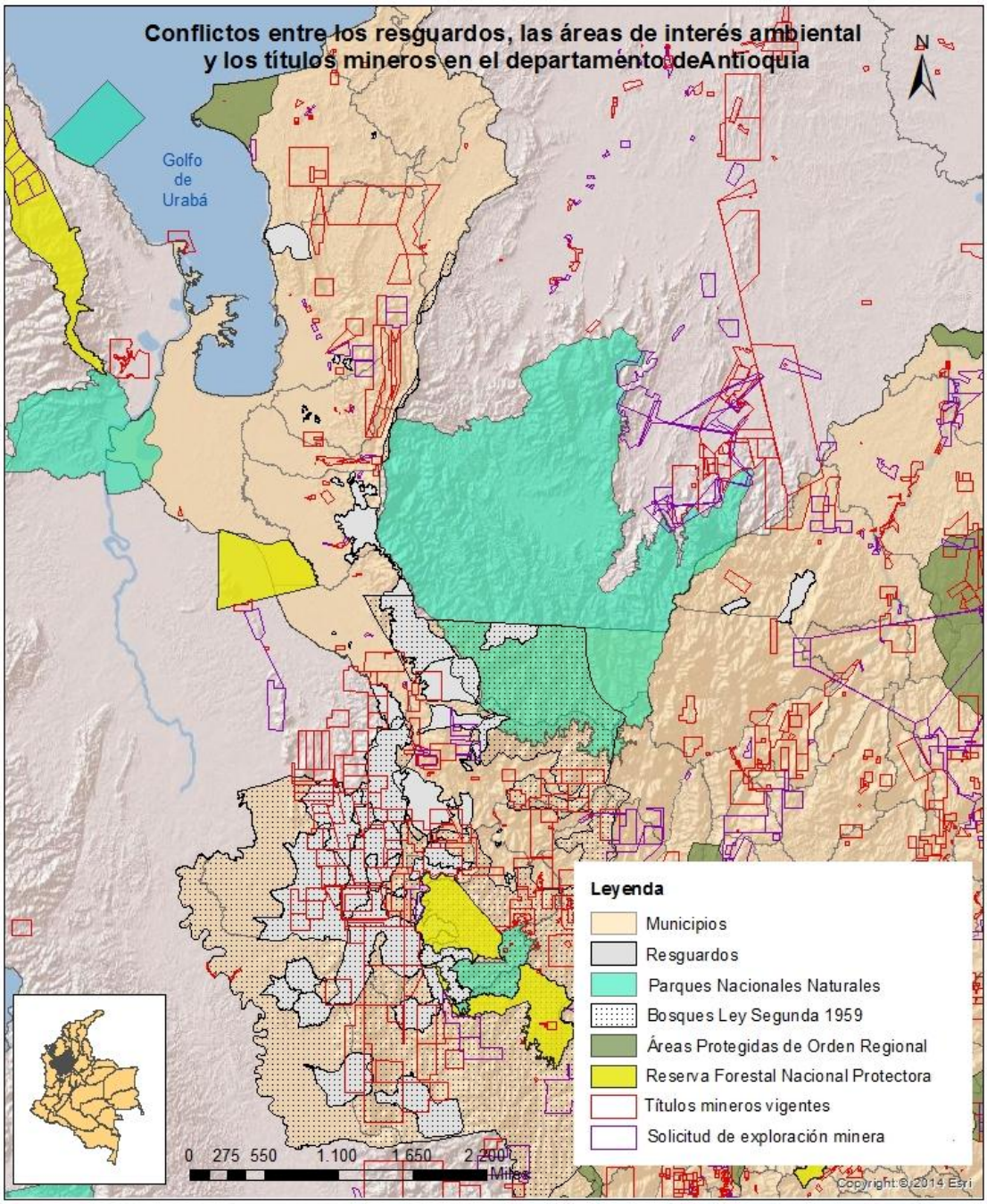
El conflicto armado en la región ha afectado el aprovechamiento de los territorios, sobre todo de aquellos de que presentan un valor espiritual dentro de las prácticas ancestrales de las comunidades. La ocupación de los territorios resguardados por parte de los actores armados atenta contra la neutralidad activa de las comunidades y debilita los gobiernos propios de los territorios. No en vano, por ejemplo, la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto N°004 de 2009, advierten las consecuencias del conflicto armado sobre los pueblos Kuna Tule y Embera en la región de Urabá, que los puso en riesgo inminente de desaparición física y cultural.

Así mismo, ha introducido prácticas de explotación y aprovechamiento de los recursos de los territorios, introduciendo por ejemplo los cultivos de uso ilícito, o potenciando la deforestación como una práctica ilegal de financiación.

- **Conflictos con terceros por la ocupación de resguardos y el aprovechamiento de los recursos.**

Por otro lado, se advierten tensiones y conflictos con terceros que ocupan los territorios resguardados, situación que pone de manifiesto, como ya se indicó, el saneamiento y ampliación de los resguardos como condición para la delimitación de las ETI.

Ilustración 7: Áreas de traslape entre los resguardos indígenas, las pareas de interés ambiental y los títulos mineros en la región de Urabá.



Fuente: Tierra Minada, Disponible en: https://sites.google.com/site/tierraminada/

- **El traslape de títulos mineros, áreas de interés ambiental y resguardos.**

- El traslape de distintos usos y áreas especiales con los territorios resguardados ponen de presente el conflicto de intereses por el aprovechamiento de los recursos de los resguardos. El traslape entre títulos mineros, áreas resguardadas y zonas de protección ambiental, ponen de presente la relevancia que tiene el establecimiento de ejercicios técnicos y planeados de ordenamiento territorial indígena que resuelva en favor de las comunidades los conflictos evidenciados.

Un tema de conflicto es la actividad minera representada en los títulos mineros otorgados por el Estado, van en contravía de la protección del territorio, mostrando además la contradicción en el accionar del Estado al entregar títulos mineros en resguardos indígenas conforme lo estipula la Ley 21 de 1991, siendo aún más contradictorio al afectar resguardos que han surtido procesos jurídicos y administrativos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración, como en el caso de los existentes en la región de Urabá.

Es fundamental en el horizonte de mitigar los riesgos que presentan las comunidades Kuna y Embera de su desaparición física y cultural, el ordenamiento de sus territorios no solo identificando los conflictos entre distintas áreas y usos del suelo, sino generando los dispositivos técnicos y administrativos para su gestión territorial. Desde lo proyectado en el modelo de ocupación para la región, respondiendo a las cualidades de los territorios indígenas, el valor medioambiental de los resguardos en la región de Urabá es preponderante, en tal sentido las proyecciones de acciones de preservación y conservación deben prevalecer por encima de intereses extractivos que atenten contras los órdenes ecológicos y culturales de los territorios.

Las propuestas de explotación minera son en un factor de riesgo claro para las territorios indígenas en Urabá, no solo por el traslape con las áreas resguardadas sino por su afectación a territorios sagrados de alto valor social, ambiental y cultural para las comunidades. Casos puntuales como los títulos mineros en las inmediaciones del resguardo Caimán Nuevo entre los municipios de Turbo y Necoclí, o los títulos mineros en la zona del Atrato Medio en los municipios de

Murindó y Vigía del Fuerte, particularmente en el cerro Usa Eya Quira Darra -Cerro Care Perro-, que es el gran sitio sagrado del pueblo Embera (Organización Indígena de Antioquia 2012, 112). El desarrollo de prácticas extractivas de minerales o maderas aumentan los riesgos ambientales en el caso del resguardo Caimán Nuevo del abastecimiento de agua, en el caso del pueblo Embera de la alteración de los órdenes espirituales de sumo valor dentro del equilibrio social que cohesiona las distintas comunidades.

En las dinámicas cotidianas de construcción de identidad de los pueblos indígenas la relación individuo, colectivo, tierra y recursos es indisoluble, la parte no puede ser concebida sin la totalidad de los elementos significantes. De tal manera que situaciones advertidas en los dos Planes de Salvaguarda relacionadas con la falta de acceso a la tierra o la necesidad de saneamiento de los resguardos, o el aprovechamiento de sus recursos (forestales y mineros) en franjas de los territorios ancestrales, son acciones que socaban la propia concepción de la autodeterminación de las comunidades indígenas en el Urabá (Barabas, 2014).

- **Territorios sagrados y heterogeneidad de usos del suelo en los territorios indígenas.**

Es prioritario definir dentro del ordenamiento territorial indígena la identificación, delimitación y regulación de las áreas o zonas sagradas. Los territorios sagrados en lógica del ordenamiento territorial ponen el reto de su definición técnica en términos del uso y función social, cultural y ambiental que cumplen.

En el deber ser del ordenamiento territorial a grandes rasgos se planifica teniendo en cuenta la base natural y el sistema construido, y dentro de estos se identifican los usos del suelo y se proyectan las intervenciones. En el caso de los territorios indígenas se debe hacer el reconocimiento de usos del territorio que se refieren a la esfera de lo sagrado como componente que da sentido a la identidad indisoluble entre el indígena, su comunidad y el territorio. Como quedó plasmado en los planes de salvaguarda, es prioritaria la protección jurídica con la titulación de los territorios sagrados de los pueblos Kuna y Embera de la región, ya sea desde

acciones de saneamiento de los resguardos o de su ampliación incorporando territorios ancestrales de valor espiritual para las distintas comunidades.

En el caso de los resguardos indígenas en Urabá existe una relativa coincidencia entre los lugares que ancestralmente se han considerado sagrados y las zonas de significativa importancia medioambiental, de tal suerte la protección de estas áreas permiten cumplir dos funciones en términos del ordenamiento territorial. Por un lado desde la función social que cumplen al interior de las comunidades como lugares de ritos y de aprovisionamiento tanto de materias primas para los usos y costumbres de las comunidades, como de plantas medicinales y alimentos. Por otro lado la función medioambiental por su exuberante biodiversidad.

4.3 Proyección – reversión.

A partir de los documentos consultados es posible evidenciar como desde diversos intereses la región fue interpretada y nombrada a partir de una diada antagónica que refiere las principales cualidades del territorio: pobreza y riqueza, conflicto y desarrollo. Desde LOTA se describe las condiciones potenciales de conexión que tiene Urabá para los intereses del departamento en términos de la infraestructura portuaria y su ubicación en el Golfo de Urabá. Así mismo, las características del sistema urbano regional permiten dinamizar los flujos de producción y economía ligados a la agroindustria bananera, además de las riquezas en recursos naturales y biodiversidad.

En contraste asuntos ligados al conflicto armado que durante varias décadas ha vivido la región, la debilidad institucional que escapa del control del Estado central, la diversidad cultural que nutre la identidad de Urabá lejana de las lógicas culturales del centro de Antioquia y la exuberante geografía, son condiciones propicias para proyectar discursivamente en la región los temores de los agentes centrales que gobiernan el Estado nación.

Desde la proyección se depositaron en las fronteras internas y en este caso en las zonas en donde están ubicados en buena parte los resguardos indígenas del

departamento, las imágenes, los mitos y los sentidos que cimientan el miedo hacia todo aquello que no encaja en las dinámicas de su control.

La proyección y la reversión entonces giran en torno a dos centros, por un lado la riqueza que tiene el territorio, siendo este un interés para su explotación. Por otro lado se asume la violencia como elemento constitutivo de la región, siendo esto una amenaza para el orden establecido, por ello las fronteras internas "nunca han dejado de ser "tierras de nadie", "zonas rojas". Allí impera la "ley del monte", es decir, la imposición de la voluntad del más fuerte, sin límites, al amparo de la impunidad, resguardada tras el secreto a voces que está a la orden del día en estos lugares salvajizados" (Serje 2005, 18)

Desde los ejercicios de LOTA se hizo una suerte de racionalización y legitimación de la explotación de región de Urabá en función del modelo económico de la región desde sus potencialidades. La región sufrió desde lo discursivo un proceso de estetización y erotización, como lo nombra Margarita Serje, nombrándola como un territorio constituido por paisajes exuberantes y exóticos por sus selvas tropicales y riquezas ambientales, en donde se funda su valor en el marco de los intereses de los centros del poder económico del país.

A los territorios indígenas en Urabá por su ubicación dentro de la frontera interna se les identifica y pondera de manera antagónica su valor medioambiental, en contraste con su potencial minero, intereses que giran en torno a la construcción del proyecto territorial delineado para la región. Si bien en el documento LOTA fase II se hace un llamado para la discusión de la cuestión indígena en términos de esperar el desarrollo legal que se daría desde la LOOT, luego de promulgada la Ley, el asunto no fue abordado en términos de la gestión de las ETI en su desarrollo normativo.

- **Riqueza forestal y corredores medioambientales en la región.**

Los territorios indígenas en Urabá tienen dentro de sus mayores fortalezas en el ordenamiento territorial de la región que en ellos se encuentra al 5% de los bosques del departamento. Los recursos medioambientales, para los resguardos

indígenas y lo que serían las ETI, demandan la implementación de estrategias que permitan la ocupación armónica de las comunidades indígenas en territorios destinados para la protección y conservación ambiental. Estrategias que en nuestro contexto son novedosas como los pagos por servicios ecosistémicos, como una forma de obtención de recursos económicos para las comunidades y de la conservación de los recursos naturales pueden ser viables, tal como lo plantea Lucila Morales Meneses (Morales, 2016). Estas acciones podrían redundar en dos aspectos, el afianzamiento de iniciativas locales de oferta de servicios turísticos en la región y el país como estrategia de generación de ingresos para las familias y las comunidades. Además, permitiría definir funciones a las ETI en términos de la gestión y administración de sus propios recursos a partir de sus potencialidades territoriales.

Sumado a lo anterior cobra sentido la propuesta del Plan de Salvaguarda Embera del establecimiento de corredores ambientales entre la región del Occidente Antioqueño, el Nudo de Paramillo, la Serranía de Abibe, el Cañón de La Llorona y la región del Darién Chocoano. Esta gran zona concentra buena parte de los territorios indígenas el departamento de Antioquia y potenciaría el cumplimiento de los lineamientos definidos en LOTA fase II sobre las acciones de protección y conservación definidas para la región, a partir de la definición legal y de titulación de áreas de interés ambiental que condicionen los ejercicios de ordenamiento territorial que adelanten los municipios, el departamento y las ETI en caso que éstas sean implementadas.

Tal vez el principal enfoque que deben concretar las comunidades indígenas en su ordenamiento territorial es el de concretarse como los principales agentes directos en la preservación y conservación de los bosques que conforman buena parte de sus territorios y que representan, como se ha indicado, un valor sustantivo de los recursos del departamento. Las comunidades indígenas en una relación de corresponsabilidad con el Estado, son llamadas a preservar los bosques de las influencias externas, con el propósito de fomentar acciones encaminadas a la

sostenibilidad y establecimiento de relaciones armónicas con el ambiente mediante el manejo adecuado de los recursos.

- **Consultas previas para el aprovechamiento de los recursos y protección del territorio.**

Con relación a las exploraciones mineras y los megaproyectos el trámite de consultas previas es fundamental. Los avances legales que hasta el momento se han dado en la autonomía de los municipios para la aprobación o no de la explotación de los recursos mineros, es una cuestión que debe ser extendida a los resguardos como ETI. Sobre esto el caso Uwa es un referente importante para tener en cuenta en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas de prohibir la minería extractiva. Así mismo, experiencias locales de explotación de oro limpio en el Occidente Antioqueño con técnicas de barequeo sin utilización de químicos son pertinentes para tenerlas en cuenta[15]. En el tema de la minería, es de vital importancia el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades sobre sus territorios y el papel de éstas con actores nacionales o trasnacionales interesados en la explotación de sus recursos.

4.4 Integración-expansión.

LOTA fase II de manera clara advierte la importancia de abordar la cuestión territorial indígena para buscar la articulación en la implementación de las propuestas de intervención y aprovechamiento de los territorios en el marco de la implementación del modelo de ocupación propuesto para la región. Pero no solo para esto, también para la implementación y seguimiento de los Planes de Salvaguarda como mandato de la Corte Constitucional, situación que está supeditada a las acciones de los gobiernos locales, regionales y nacional, desconociendo los gobiernos propios de cada comunidad.

La integración como un proceso dinámico de incorporación de las fronteras a los territorios controlados del Estado nación, ponen un marco idóneo en el cual los

[15] ELCOLOMBIANO.COM, "Indígenas de Occidente exportarán oro limpio", 2 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/antioquia/indigenas-de-occidente-exportaran-oro-limpio-BA8637892, fecha de consulta: 02/05/2018.

ejercicios de ordenamiento territorial juegan un papel fundamental. Si bien se identificó la debilidad jurídica para el desarrollo de las ETI desde la LOOT, el ordenamiento de los resguardos indígenas es una realidad contundente para regular las relaciones y usos de los territorios, y la relación de éstos con otras entidades territoriales (municipios, territorios colectivos de comunidades negras, reservas naturales y Parques Nacionales Naturales, entre otros). La integración en este contexto pretende la superación de las situaciones de conflicto y potencia las condiciones propias de cada territorio para su consolidación como entidad territorial.

Llama la atención a partir de los documentos consultados que ni en los LOTA ni en los Planes de Salvaguarda, se hace explícito la construcción participativa de esquemas de ordenamiento territorial de los resguardos indígenas. Desde el mandato de la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto N°004 de 2009 el estado de cosas inconstitucionales referido a los pueblos indígenas, pone de manifiesto la importancia de la concepción de los pueblos indígenas en relación con los demás actores de la región. El estado inminente de extinción física y cultural de los pueblos indígenas no solo debe ser interpretado como consecuencia unicausal del conflicto armado, en esto tiene un papel importante la relación territorio-comunidad.

- **Economía local y cadenas productivas.**

Un tema de significativa importancia para las comunidades indígenas es el desarrollo y articulación de cadenas productivas locales que permitan la seguridad alimentaria y su inserción en mercados locales de consumo. Para alcanzar esto primero es necesario, desde el ordenamiento territorial, definir claramente los usos del suelo para la agricultura en los resguardos que presenten las condiciones óptimas para ello. Al interior de los resguardos se advierte la necesidad de armonizar la heterogeneidad de usos del suelo, siendo los principales los territorios sagrados, las áreas de urbanización en contexto rural y equipamientos colectivos, las zonas de interés ambiental y las zonas de cultivos.

El ordenamiento territorial indígena demanda la introducción de una perspectiva económica en cuanto a la proyección y ordenamiento territorial a partir de los usos y potencialidades del territorio. Las comunidades indígenas como grupo humano necesitan el desarrollo de prácticas económicas que se correspondan con la naturaleza de sus territorios, con la historia de las comunidades y con las dinámicas productivas de la región. Los resguardos indígenas no pueden ser agujeros negros en la implementación del modelo de ordenamiento territorial para la región, por el contrario, por sus potencialidades debe ser funcional desde una perspectiva medioambiental y solidaria en la concreción de un modelo de ocupación más humano y respetuoso de los recursos.

Una muestra clara de la inserción en cadenas productivas locales es la participación de las comunidades del resguardo Caimán Nuevo, en la producción de plátano en la región. La conjugación de áreas dedicadas a la producción de plátano, áreas para equipamientos colectivos, áreas de protección ambiental y áreas para el uso de unidades familiares indican cómo se ordena el resguardo para su gestión territorial.

- **Planes de vida**

En la medida en que se permita el reconocimiento del contexto histórico de la configuración territorial de los territorios en los cuales están los resguardos, se posibilita que las políticas de intervención y gestión territorial de las comunidades indígenas “se ajusten a sus intereses y les reconozcan efectivamente su identidad política y, por consiguiente, suficiente capacidad jurídica y política para organizarse como grupo social, autorregular la vida local y arbitrar los medios necesarios para su desarrollo” (Gómez et al. 2014, 264)

Las comunidades indígenas en la región de Urabá tienen la responsabilidad de tomar partido en los procesos de ordenamiento de sus territorios, tanto por su relación con la tierra, como un desafío de planeación interna para cada comunidad. En esta medida los planes de vida resultan pertinentes como instrumentos de planeación que permiten bajar a los territorios propuestas de ordenamiento territorial que acojan ejercicios de planeación regional como LOTA

fase II. Asuntos como la preservación de áreas naturales y la configuración de los resguardos como territorios étnicos que desde su singularidad se articulan al territorio regional y a las dinámicas productivas del departamento.

Los planes de vida como instrumento de planeación con enfoque territorial deben ser los instrumentos para ordenar el territorio indígena, a través de ellos se pueden garantizar la definición de apuestas de desarrollo pertinentes para cada comunidad. Temas como vivienda y hábitat, seguridad y soberanía alimentaria, sostenimiento de los recursos naturales, salud, educación, cultura, gobierno y ordenamiento territorial en cada comunidad indígena, pueden ser entre otros los asuntos a abordar.

Los planes de vida desde una construcción participativa en la elaboración de diagnósticos y definición de propuestas, son en esencia un instrumento de carácter político y de gobierno. Son, en resumen, acuerdos sociales que emergen de consensos al interior de las comunidades en torno a su autonomía territorial, de tal suerte que se estarían dando pasos orientados a nutrir el que hacer administrativo y planificador que tendrían que ejercer las ETI en la estructura de gestión territorial.

Los Planes de Vida construidos con un enfoque diferencial, exigen que todos los planteamientos que se hagan estén orientados de tal manera que den cuenta de la garantía de igualdad, equidad y de la no discriminación por parte del Estado. Desde esta perspectiva, un enfoque de derechos en la acción del Estado obliga a la definición acciones afirmativas que redunden en generar condiciones de equidad y de efectiva superación de situaciones de vulnerabilidad de las comunidades indígenas de la región.

La frontera interna como un referente conceptual y como una realidad territorial en Urabá, es pertinente para tener en cuenta en los procesos de ordenamiento territorial, en este caso de los resguardos indígenas. Plantear la posibilidad de la existencia de las ETI en la región de Urabá exige tener una mirada comprensiva de las distintas territorialidades existentes en la región y sus funciones en términos

del modelo de ocupación y desarrollo de la región. Para el caso de Urabá, es clara la función ecológica que cumplen los territorios indígenas por su ubicación en zonas de importancia ambiental en el departamento no solo por el traslape con áreas protegidas, sino por sus características ambientales.

Finalmente, como se mostró anteriormente, en el Urabá el traslape de diferentes entidades territoriales exige mayores niveles de gestión administrativa de los territorios desde apuestas estratégicas orientadas al fortalecimiento de los actores locales involucrados en cada territorio, sin desmedro de la institucionalidad, entendida esta como las ETI, los municipios, la región y el departamento.

Bibliografía

Agudelo, Luis Carlos. 2005.¨Sobre la noción de territorio en la planificación¨En: Gestión y Ambiente, vol. 8(2), pp. 39-48.

---------- 2006. La ciudad sostenible. Dependencia ecológica y relaciones regionales. Un estudio de caso en el área metropolitana de Medellín, Colombia. Medellín: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Álvarez, Andrés. 2016. La Nación Gunadule en el contexto binacional Colombia-Panamá: configuración, manejo y luchas por el territorio sagrado. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano Regional, Medellín.

Barabas, A. 2014. Etnoterritorios: legislaciones, problemáticas y nuevas experiencias. En: Pueblos indígenas, Estados nacionales y fronteras. Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina. Hugo Trinchero, Luis Campos Muñoz y Sebastián Valverde (Coordinadores). Buenos Aires: CLACSO.

Brenna, Jorge. 2011, La Mitología Fronteriza: Turner y la modernidad. En: Estudios Fronterizos, nueva época, vol. 12, núm. 24, julio-diciembre de 2011 Pág. 12. Disponible en: http://www.uabc.mx/iis/ref/REFvol12num24/EFVOL12NUM24-1.pdf, fecha de consulta 5 de octubre de 2014

Cairo, Herberto. Sin fechar, “Territorialidad y fronteras del estado-nación: Las condiciones de la política en un mundo fragmentado”. En: Política y sociedad; Revista de la Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología; N°36 Enero-Abril; Madrid. Pág. 29-38.

Cámara de Comercia de Medellín para Antioquia, 2014. Perfil socioeconómico de la subregión del Urabá, Medellín.

Casado, David; Dávila, Andres y Mouriño, Eva. Sin fechar, “Del ícono canónico a los cronotopos de la frontera. Un viaje de ida y vuelta por las trincheras, el muro y

el camino". En: Política y sociedad; Revista de la Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología; N°36 Enero-Abril; Madrid. Pág.13-28.

Casado, David; Imaz, Elixabete y Santiago, José. Presentación. Sin fechar, En: Política y sociedad; Revista de la Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología; N°36 Enero-Abril; Madrid.

Ciro Zapata, Alejandra, 2012. Ordenamiento territorial en tierras de comunidades indígenas en el departamento de Antioquia. Modelo de ocupación en territorios indígenas. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano Regional, Medellín.

Constitución Política de Colombia. Artículo 330. Bogotá, Legis.

CORPOURABA, 2012 Plan de Gestión Ambiental Regional Versión 02, 2012-2024, Apartadó, 2012.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2005, Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion, Fecha de consulta: 06 de abril de 2016

---------- Compendio de normatividad de los resguardos indígenas en Colombia en relación con la información estadística. Consultado en: http://sige.dane.gov.co:81/gruposEtnicos/doc/NormatividadResguardosIndigenas.pdf

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia (DAP-Gobernación de Antioquia) e Instituto de Estudios Regionales (INER-Universidad de Antioquia), Las fronteras de Antioquia: aspectos físicos, jurídicos, históricos y socioculturales (Medellín: Al Día, 2006).

Echeverri, Juan Álvaro, Carlos Eduardo Franky y Juan José Vieco, 2000. Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonía. Universidad Nacional de Colombia, Instituto Amazónico de Investigaciones, Imani, Fundación GAlA Amazonas, Programa COAMA, Bogotá.

García, Clara Inés. 2006. “Poblaciones migrantes, fronteras móviles y representaciones sociales en la construcción de regiones”. En: HERRERA, Diego y PIAZZINI, Carlos. (Des) territorialidades y (No) lugares. Procesos de configuración y transformación social del espacio. La Carreta Editores. Universidad de Antioquia. Pág. 203-219

---------- 2003. “Enfoques y problemas de la investigación sobre territorios de frontera interna en Colombia” En: García, Clara Inés. “Fronteras, territorios y metáforas”. Instituto de Estudios Regionales INER. Hombre Nuevo Editores. Medellín. Pág. 47-60.

Gobernación de Antioquia. 2011. El Urabá Antioqueño: Un mar de oportunidades y potencialidades. Perfil subregional. Sin Publicar.

----------. Gerencia Indígena. Visión de desarrollo 2025 para pueblos indígenas. Centro Cooperación Al Indígena CECOIN. Medellín.

Gómez Giraldo, Lucella, Diana Carolina Sanchez Zapata, Dairo Correa Gutiérrez y Juan Darío Goyes Garzón. 2014. “El municipio y las fronteras interdepartamentales de Antioquia en las propuestas territoriales actuales”, En: Revista Historia y Sociedad, N°27, Medellín, Colombia, Julio-Diciembre de 2014

Grimson, Alejandro. 2003. “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad”. En: Fronteras, territorios y metáforas. Instituto de Estudios Regionales. Hombre Nuevo Editores. Medellín.

Martínez-Ferro, Hernán, 2010. “Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado en Max Weber”. En: Revista Estudios Socio jurídicos, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2010, pp. 405-427. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/733/73313677018.pdf, fecha de consulta 14 de junio de 2017.

Morales Meneses, Lucila. 2016. Alternativas de pagos por servicios ecosistémicos como instrumento de ordenamiento ambiental territorial en comunidades indígenas en Antioquia. Estudio de caso Resguardo Indígena Embera Chamí Karmata Rua,

Suroeste antioqueño. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano Regional, Medellín.

Laborde, Ramón Esteban. 2008. “Los territorios indígenas traslapados con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en la Amazonía colombiana” En: Revista Etnias & Política, Bogotá, Numero 7 Junio, 2008.

Organización Indígena de Antioquia. 2003. Estudio Mapa de coberturas vegetales. Convenio WWF CORPOURABÁ.

---------- 2012. Plan de Salvaguarda Embera capítulo Antioquia. Documento Situación territorial pueblo Embera. Medellín.

Ortiz, Carlos Miguel. 2004. Colonización y violencia en la frontera con Panamá: Urabá y El Darién de 1950 a 1990. Pág. 381-412 En: BONILLA, Heraclio y MONTAÑEZ, Gustavo. Colombia y Panamá la metamorfosis de la nación en el siglo XX. Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET, Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Parsons, James. 1996. Urabá, salida de Antioquia al mar. Geografía e historia de su colonización. Banco de la República /El Ancora Editores. Segunda edición. Bogotá.

Peña G, Oscar. 2007. “Parques nacionales y territorios indígenas. Un reto para la autonomía indígena” En: Revista Etnias & Política. Número 5. Diciembre. Bogotá.

Piña Rivera, Efren, 2012. Entre la frontera del desarrollo y el desarrollo de la frontera. Observatorio para el Desarrollo la Convivencia y el Fortalecimiento Institucional –ODECOFI-. CINEP. Bogotá.

Porras Ledesma, Juliana. 2013. Planeación de Territorios Indígenas en el Departamento de Antioquia: Lineamientos Generales de Política Pública. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Planeación Urbano Regional, Medellín.

Reyes Posada, Alejandro y Liliana Amaya. 2009. Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Norma.

Roboratti, Carlos, Sin fechar. “Fronteras agrícolas en América Latina”, En: Geocrítica. 87. Barcelona, Universidad de Barcelona, año XV.

Simmel, Georg. Puente y Puerta, Disponible en: http://laasociacion.files.wordpress.com/2013/05/simmel_1_libro-_puente_y_puerta-1.pdf, fecha de consulta: 4 de octubre de 2014

Serje, Margarita. 2005. El revés de la Nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie. Universidad de los Andes. Bogotá.

Steiner, Claudia. 2000. Imaginación y poder. El encuentro del interior con la costa en Urabá, 1900-1960. Editorial Universidad de Antioquia.

Uribe, María Teresa. 1999. “Soberanías en disputa: ¿conflictos de identidades o derechos?”. En: Estudios Políticos. N°15 Julio-Diciembre 1999.

----------. 1992. Urabá: ¿Región o territorio? Instituto de Estudio Regionales-INER. Universidad de Antioquia.

Vargas, Gloria María. 2003. “Fronteras: espacios conceptuales y materiales en contextos de la geografía”. En: García, Clara Inés. “Fronteras, territorios y metáforas”. Instituto de Estudios Regionales INER. Hombre Nuevo Editores. Medellín.

Weber, Max. 1977. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México.

Salazar, Pablo. 2007. Políticas Públicas Sociales para Pueblos Indígenas. En Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI. Memorias del Seminario Nacional (págs. 33 - 41). Quito, Ecuador: V&M Gráficas.

Zárate, Carlos Gilberto, 2012. Hacia un CONPES INDÍGENA amazónico: construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana. Volumen I y II, Ministerio del Interior y de Justicia. Universidad Nacional de Colombia. Instituto Amazónico de Investigaciones - Imani. Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC, Leticia.

Leyes:

Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Diario Oficial. Nº 39720. 6 de marzo, 1991.

Ley 160 de 1994. 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. Diario Oficial No. 41.479, 5 de agosto de 1994.

Ley 1454 de 2011. Ley orgánica de ordenamiento territorial. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48115, 29 de junio de 2011.

Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaño, Agripina María Núñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros. M.P Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (26 de enero de 2009) Auto N° 004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá,

Presidencia de la República. Decreto 2164 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo 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. Consultado en: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/1995/dec_2164_1995.pdf, fecha de consulta: 14 de abril de 2016

Periódicos:

ELCOLOMBIANO. “Operación Agamenón necesita cambios”, 14 de febrero de 2016, Disponible en: http://www.elcolombiano.com/colombia/operacion-agamenon-cumple-un-ano-y-no-ha-desmantelado-a-los-urabenos-KH3595408, fecha de consulta: 02 de julio de 2017.

---------- “Así es la operación Agamenón 2, para dar caza al narcotraficante más buscado”, 2 de junio de 2017, Disponible en: http://www.elcolombiano.com/colombia/operacion-agamenon-2-para-buscar-a-alias-otoniel-jefe-de-los-urabenos-CF6654747, fecha de consulta: 02 de julio de 2017.

----------, “Indígenas de Occidente exportarán oro limpio”, 2 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/antioquia/indigenas-de-occidente-exportaran-oro-limpio-BA8637892, fecha de consulta: 02/05/2018.

ELTIEMPO.COM. “Urabá: fin de la jefatura militar”, 1 de agosto de 1990. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-67180, fecha de consulta: 02 de julio de 2017.