

## **TABLA DE CONTENIDO**

---

<i>Introducción</i> .....	<b>2</b>
<b><i>I. REFERENTES CONCEPTUALES PARA EL POMIM</i></b> .....	<b>4</b>
1. La concepción de la planeación que sustenta al POMIN.....	4
1.1. El Plan .....	4
1.2. El Ordenamiento .....	8
1.3. La unidad territorial para el plan y su carácter integral o integrado.....	13
2. CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DEL POMIM.....	17
2.1. Unidad de la naturaleza .....	17
2.2. Desarrollo sostenible .....	19
2.3. Solidaridad territorial y social .....	22
2.4. Nodos o circuitos productivos .....	24
3. CAMPOS Y PRINCIPIOS PARA LA ELABORACIÓN DEL POMIM .....	26
<b><i>II. REFERENTES METODOLÓGICOS PARA EL POMIM</i></b> .....	<b>28</b>
1. CÓMO HACER EL POMIM.....	28
1.1. El POMIM como plan de articulación .....	29
1.2. El POMIM como combinación de dos modelos .....	30
1.3. El POMIM como guía de la acción y la política .....	32
1.4. El tiempo para la formulación del POMIM .....	33
1.5. El POMIM y el Plan Nacional de Desarrollo.....	33
1.6. El POMIM y la coordinación institucional.....	33
1.7. Aspectos básicos del POMIM .....	33

**CORMAGDALENA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES –CES--  
POMIM – PRIMERA FASE**

**UNIDAD TÉCNICA**

**DOCUMENTO FINAL CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO PARA EL POMIM**

En varios de sus documentos (1999; 2000), los funcionarios de Cormagdalena, han escrito que el POMIM tiene por objeto "definir y orientar una mejor relación entre las personas y el territorio que habitan, de manera que propenda por un ordenamiento en el uso de los recursos del río Magdalena y de su cuenca, y que establezca los modelos para su manejo, recuperación y conservación en el marco del desarrollo sostenible".

## **INTRODUCCIÓN**

Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que concluyó con la Constitución Política de Colombia en 1991, estimaron importante que el texto constitucional declarara la necesidad urgente y continuada de recuperar el Río Magdalena. Para ello, introdujeron el Artículo 331, por medio del cual crearon la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, con objetivos definidos, y prescribieron un tratamiento especial de parte de la nación a favor de los municipios ribereños. La Ley 161 de 1994 organizó la Corporación, determinó sus fuentes de financiación, y le estableció sus obligaciones particulares. Esta ley conformó a la Corporación como una empresa industrial y comercial del Estado, para facilitar su acción en busca del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, y le encargó de elaborar, adoptar, coordinar y promover la ejecución de un plan general para el desarrollo de sus objetivos. Este plan general ha sido denominado como POMIM: Plan de Ordenamiento y Manejo Integral del Río Grande de la Magdalena. El Decreto 790, del 12 de mayo de 1995, aprobó los Estatutos de la Corporación y le ratificó su carácter de ente coordinador y supervisor del ordenamiento hidrológico y del manejo integral del Río Magdalena.

El deseo de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente al crear a Cormagdalena fue, entonces, el de dotar al país con una entidad encargada de cumplir con una función estratégica en la recuperación del Río Magdalena como eje de la estructuración del país, y como columna vertebral de los procesos de desarrollo sostenible que se buscaron como objetivo fundamental del nuevo ordenamiento jurídico de la nación. Esto fue mucho más que crear una empresa que le produjera ganancias a la nación. El doctor Carlos Alberto Vargas, en representación del DNP, describió el alcance que tiene la creación de Cormagdalena:

Bajo el entendido que la función que ejerce Cormagdalena es estratégica para el desarrollo sostenible, no solo de los municipios ribereños del río Magdalena sino para la

cuenca en general, se resalta la necesidad de articular su gestión a los propósitos del desarrollo nacional y regional. Su accionar deberá estar encaminado a considerar los intereses de actores locales, regionales y sectoriales, y visualizar la región por las interrelaciones de las dimensiones que hacen parte del ordenamiento con sus respectivos actores.

Es necesaria la búsqueda de soluciones participativas, concertadas y políticas que permitan frenar el proceso de deterioro de los ecosistemas hídricos, explorar alternativas de convivencia en torno a los intereses colectivos sobre el agua, la biodiversidad y los bosques e incidir en los niveles locales, regionales y nacionales de toma de decisiones.<sup>1</sup>

Con base en lo anterior se entrega este documento, el cual constituye un producto polifónico, que presenta una visión conjunta del POMIM, construida a partir de la discusión generada en el seno del Panel de Expertos constituido por Cormagdalena para colaborar en el diseño de la primera fase hacia el POMIM, junto con el trabajo desarrollado por la Unidad Técnica contratada para tal fin. Se basa en dos grandes tipos de datos iniciales: (1) en la revisión cuidadosa de todos los documentos producidos al respecto desde la redacción del Artículo 331 de la CPC, y en las experiencias ganadas en torno al éxito y fracaso de diferentes “planes integrales” llevados a cabo en el país; y (2) en la caracterización del estado actual de la cuenca realizada por la Unidad Técnica<sup>2</sup>. A partir de allí, se plantea una forma de planificación que haga posible que Cormagdalena pueda cumplir con sus objetivos en medio de un clima de incertidumbre y convulsión, y se establecen los principios conceptuales y los mecanismos metodológicos que harán posible la formulación y ejecución del Plan.

Desde la perspectiva anterior, se plantea que el POMIM, construido como un acuerdo político de largo plazo, se dirigirá a: (1) articular las decisiones regionales de ordenamiento del territorio con la coordinación de todos los actores públicos y privados que actúan en el área de jurisdicción de Cormagdalena, en particular, y en la cuenca, en general, en relación con la navegación mayor y la movilidad<sup>3</sup>, y la actividad portuaria a lo largo del Río; la adecuación y conservación de tierras y, en general, la actividad rural; y la generación y distribución de energía; (2) restaurar y conservar los ecosistemas en la cuenca, sus conexiones y salud general, así como el agua, los suelos, la biodiversidad, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales, con énfasis en la descontaminación, la reforestación, y el manejo de caudales, con el ánimo de reducir el acelerado proceso de degradación natural en la cuenca y (3) buscar que los colombianos asimilen que el río no es un límite externo sino un territorio de unión y confluencia, que debe ser el eje territorial y simbólico de la construcción nacional.

El Plan de Ordenamiento y Manejo Integral de la Cuenca del Río Grande de la Magdalena –POMIM- tendrá como objetivo último el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos que habitan en las riberas del Río y en la cuenca en general. Este objetivo constituirá el eje de las

---

<sup>1</sup> Vargas, Carlos Alberto. El Plan Nacional de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial, instrumentos para la recuperación de la cuenca del Río Grande de la Magdalena. *Memoria Foro Taller Regional de Barrancabermeja –gran Pacto Nacional por la Recuperación del Río Grande de la Magdalena—*. Barrancabermeja: Cormagdalena. Pp. 61.

<sup>2</sup> que incluyó los primeros avances del trabajo que el IDEAM prepara para Cormagdalena.

<sup>3</sup> La movilidad hace referencia a la gran cantidad de personas y carga menor que se mueve por el río.

acciones que componen el plan, por lo que la generación y el fortalecimiento de tejido social y de lazos comunitarios estarán a la base de todos los acuerdos económicos y políticos que sirvan de marco para el POMIM.

## I. REFERENTES CONCEPTUALES PARA EL POMIM<sup>4</sup>

### 1. LA CONCEPCIÓN DE LA PLANEACIÓN QUE SUSTENTA AL POMIM

La discusión adelantada por el Panel de Expertos y por la Unidad Técnica abordó los siguientes aspectos, que serán desarrollados, en su orden, a continuación:

- El Plan.
- El Ordenamiento.
- La unidad territorial y su carácter integral o integrado.

#### 1.1. El Plan

La primera discusión planteada en torno del POMIM al inicio de esta Fase I, fue sobre el carácter del Plan<sup>5</sup>. El Panel de Expertos abordó una discusión central y reiterada de la planificación en el periodo reciente<sup>6</sup>: aquella que confronta la planeación calificada como "tradicional", normativa y voluntarista con una planeación estratégica y flexible. El Panel de Expertos<sup>7</sup> concluyó que la planificación tradicional, basada en un plan rígido, con un horizonte de mediano y largo plazo (5, 10 o más años), ha demostrado ser de muy poca utilidad cuando el sujeto planificador y el "objeto" planificado o su entorno se caracterizan por:

1. Un gran número de actores con capacidad de actuar sobre, o afectar, el "objeto" planificado.
2. Un entorno turbulento cuyos cambios no son tendenciales sino más bien constituidos por rupturas o discontinuidades imposibles de predecir a partir de los análisis más cuidadosos del pasado y del presente.

---

<sup>4</sup> Como resultado del proceso cumplido durante la Fase I del POMIM, se definen los referentes conceptuales y metodológicos básicos para su formulación. En este documento se explican dichos referentes, así como el proceso que les dio origen. Este documento está precedido por un documento anterior (*Documento para Discusión* presentado el 29 de mayo del 2001), el cual forma parte de la *Serie Documentos del POMIM*, el cual presenta la estrategia metodológica general de Cormagdalena que, junto con los compromisos adquiridos por cada uno de los participantes (Panel de Expertos - Unidad Técnica - Cormagdalena) forman la base de este documento.

<sup>5</sup> EL trabajo del Panel de Expertos se inició con el planteamiento de varias preguntas, cuyas respuestas iniciales fueron resumidas en documentos presentados por los doctores Gilberto Echeverri y Thomas van der Hammen. Estos documentos fueron resumidos por la Unidad Técnica en uno único que contenía 22 puntos, el cual fue aprobado por el Panel de Expertos como documento base para la discusión. La Unidad Técnica preparó un Seminario Introductorio para establecer los criterios conceptuales básicos para el POMIM en el mes de Enero del 2001, en el cual participaron varios miembros del Panel de Expertos. Los documentos producidos dieron origen a la *Serie Documentos del POMIM*.

<sup>6</sup> Que en nuestro país se inscribe en la llamada crisis de la planeación.

<sup>7</sup> Para conocer las posiciones discutidas sobre este tema en el seno del Panel de Expertos, ver los documentos preparados por Eduardo Aldana, Alfonso Pérez Preciado y Ruben Darío Utria. POMIM, mayo del 2001.

3. Un ente planificador (Cormagdalena) sin capacidad de asegurar la vigencia de los planes elaborados, y aun aprobados por las máximas instancias de dirección política, como consecuencia de su falta de autonomía para tomar todas las decisiones demandadas para la ejecución efectiva del plan a lo largo del horizonte de planeación<sup>8</sup>.

Las discusiones desarrolladas tanto en el Panel de Expertos como en la Unidad Técnica han cuestionado una concepción de la planificación que implica una secuencia de reglas y métodos definidos de manera racional, para obtener la solución de un problema en un número limitado de etapas. Se ha hecho manifiesta la desconfianza en una planeación: (1) que es muy fuerte en la etapa de formulación y elaboración del plan, para producir un documento detallado y puntillista; (2) que se basa en exceso en su carácter normativo y que muy a menudo responde a rasgos tecnocráticos; (3) que se adapta con dificultad a entornos cambiantes, tensos y conflictivos; y (4) que, por lo general, enfrenta muchas limitaciones para su aplicación.

También fue discutida la planeación estratégica, basada en un modelo contingente y situacional, en el cual la incertidumbre es uno de los rasgos más importantes. Esta concepción de la planeación le da prioridad a procesos permanentes y cíclicos, constantemente reformulados, y le resta importancia a la elaboración de documentos de planeación. Así, le otorga una mayor relevancia a la estrategia misma que a los objetivos como tales, y al hecho de intentar prever las implicaciones futuras que tendrá una decisión que se tome hoy.

Aunque se reconoce que ciertos enfoques de la planeación estratégica plantean que se trata de contraponer una planeación pensada y diseñada por la racionalidad de un solo actor (el gobernante)<sup>9</sup>, y que responde al reconocimiento de la naturaleza social y política de la planeación, y busca someter el ejercicio planificador a la validación o refrendación social, también ha demostrado

---

<sup>8</sup> Las condiciones anteriores ocurren en el caso de Cormagdalena y su área de jurisdicción. Algunos ejemplos bastan para demostrarlo: (1) Existen centenares de actores con capacidad de actuar y afectar al área que se pretende planificar como son los entes territoriales ribereños (municipios y departamentos), las corporaciones autónomas regionales, otros entes territoriales externos a la jurisdicción, y diversos organismos del nivel nacional. Algunos de los anteriores están jerárquicamente por encima de la Corporación, como el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios, y los municipios. Las grandes ciudades, sobre todo, tienen la tendencia a hacer valer el principio de autonomía que les otorga la Constitución Política, asunto que tiene efectos especialmente sensibles en problemas críticos como el de la contaminación o la aplicación de ciertas normas ambientales; (2) Las dimensiones social y política del área bajo consideración son imposibles de anticipar en el mediano plazo. Se puede suponer que se mantendrán relativamente estables pero ésta puede ser la peor predicción. Tampoco es posible predecir las consecuencias de la revolución científica y tecnológica sobre, por ejemplo, los medios de comunicación y la preservación del medio ambiente; (3) Cada cuatro años se formula un nuevo Plan Nacional de Desarrollo; y cambian los miembros de la Junta Directiva de Cormagdalena y el Director Ejecutivo. Por supuesto, se puede optar por darle rigidez normativa al plan, pero ello acarrearía consecuencias perversas ante las estrategias no anticipadas de algunos de los otros actores o ante cambios en el entorno.

<sup>9</sup> FORERO PARDO Edgar "La planificación regional en los 90: nuevo contexto y nuevos paradigmas" (Mimeo, documento preliminar de discusión: aspectos sociales de la planeación urbana), Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, citado por RINCON P. Análida "La fijación política de nuevos sentidos de la planeación" en BRAND Peter C. *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*, Medellín, Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional-Sede Medellín, 2001, págs. 99 a 130.

sus límites al restringirse a: (1) la formulación de grandes proyectos; (2) su tendencia a apoyarse de manera fuerte en el *marketing* y en nociones como las de competitividad y flexibilidad, las cuales corren el riesgo de aproximarse y sustentar las ideas de mercado y liberalización como motores de la vida económica y social, y de tender a construir acuerdos tan solo con aquellos actores que tradicionalmente tienen la capacidad de incidir sobre las decisiones públicas<sup>10</sup>.

La crítica fundamental a los modelos de planificación racionalista expuestas por algunos de los miembros del panel, y compartida por la Unidad Técnica, encuentra una amplia sustentación en los trabajos teóricos y empíricos que dieron lugar al modelo de la racionalidad limitada que, como aquellos, intenta explicar cómo se hacen las políticas y cómo deberían hacerse en la práctica. Como se ha señalado, el modelo de la racionalidad limitada muestra que las situaciones ideales propuestas por las aproximaciones racionalistas no se dan en la realidad en virtud del hecho de que en las organizaciones complejas --y el gobierno es una de ellas--, las metas son conflictivas o ambiguas; las capacidades cognoscitivas humanas son limitadas; el entorno es turbulento; el tiempo disponible para reaccionar a la mayor parte de problemas es demasiado escaso; la información es incompleta; existe un gran número de actores con capacidad de actuar sobre el objeto de las decisiones, o afectarlo; y las posiciones de política y la disponibilidad de instrumentos son demasiado fluidas o pobremente definidas.

Estas características del proceso de formulación de políticas son muy familiares a quienes participan en los procesos de ordenamiento territorial. Es necesario aceptar los límites de la racionalidad en el proceso de formulación de las políticas públicas, y el hecho de que los tomadores de decisiones no optimizan el logro de los objetivos cuando se hacen escogencias, tal como las aproximaciones racionalistas sugieren. Puesto que las organizaciones se caracterizan por tener una "racionalidad limitada", las decisiones son en balance "satisfactorias" en vez de óptimas. En síntesis, este modelo reconoce que aunque los seres humanos contemporáneos (en particular los más educados en nuestra tradición occidental) aspiran legítimamente a ser racionales, están *limitados* por el aparato cognoscitivo, la información, el tiempo, y los recursos.<sup>11</sup>

El modelo incremental se ha ofrecido como una alternativa al modelo racional para explicar cómo se hacen las políticas y cómo deberían hacerse en la práctica:

Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones (Lindblom, 1959, pág. 86)<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Estas notas además de recoger los principales elementos de las discusiones del Panel de Expertos y de la Unidad Técnica se remiten a dos trabajos, uno colombiano (RINCON Análida, *op.cit.*), y otro francés (ASCHER François *Métapolis ou l'avenir des villes*, París Ediciones Odile Jacob, 1995), que recogen en detalle la bibliografía sobre esta discusión tanto en el contexto nacional como en el europeo.

<sup>11</sup> SIMON, HERBERT. 1976. *Administrative Behaviour*. New York: Free Press. COHEN, PAUL; MARCH, JAMES; Y OLSEN, JOHAN. 1972. "Garbage can model of organizational choice", en *Administrative Science Quarterly*, Marzo, Pp. 1-25.

<sup>12</sup> LINDBLOM, CHARLES E. 1959. "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* 19, Spring 1959, Pp. 79-88..

A similitud del modelo de la racionalidad limitada, el modelo incremental parte del reconocimiento de las enormes limitaciones de las capacidades humanas y organizacionales. En la concepción incrementalista una política no se divide en planeación e implementación sino que estas se dan en forma simultánea e interdependiente; la política se hace en un proceso de pequeños pasos, a través de "comparaciones sucesivas y limitadas"; y, con frecuencia, los objetivos no se distinguen de los medios, ni hay una unidireccionalidad entre la identificación de problemas y la búsqueda de soluciones, sino que las decisiones se acumulan en forma tal que a lo largo del tiempo se cuenta con un conjunto de soluciones a las que se les asignan problemas.

En síntesis, la crítica a los modelos racionalistas de la planeación, y la adopción de una aproximación alternativa por parte de la Unidad Técnica que se sintetiza bien en la observación de Eduardo Aldana según la cual la planificación consiste en "definir el rumbo hacia un destino valorado en forma amplia y navegar en estado de máxima alerta"<sup>13</sup>, encuentra un sólido sustento en algunos de los más significativos aportes de las ciencias económicas y administrativas del siglo pasado.

#### 1.1.1. Características del POMIM:

Con base en estas reflexiones sobre el carácter de la planeación necesaria para la construcción del POMIM, se consideró que este proceso debe estar caracterizado por:

- La elaboración de una visión o imagen prospectiva tendiente a crear condiciones de transformación de una situación existente y a formular criterios que orienten las decisiones cotidianas de los distintos actores encargados de las funciones de planificación y gestión.
- Este ejercicio de prospectiva consistirá en la formulación, por parte de los distintos actores, en diferentes contextos, de sus propias propuestas sobre lo que deberá ser el desarrollo futuro de los proyectos de restauración del río Magdalena. Este proceso debe tender a la búsqueda de condiciones de vida dignas para todos los pobladores de la ribera y de la cuenca, y a la construcción de formas de convivencia, democracia, y paz durareras.
- El POMIN tendrá, antes que todo, el carácter de un proyecto político, dirigido a la consolidación de una política de Estado, cuya legitimidad se derivará del proceso de participación en su formulación, la cual permitirá una efectiva creación de consensos entre los distintos actores.
- La participación no se concebirá como una consulta de un documento previamente elaborado, sino como la elaboración colectiva del mismo, a partir de algunas preguntas --o lineamientos generales-- que deben estar abiertas a su reformulación por parte de los distintos actores.
- Ese *Acuerdo* operará como un conjunto de principios, objetivos y estrategias que guiarán las acciones de planeación u ordenamiento propiamente dichas, y que, en todos los casos, primarán sobre ellas.
- El POMIN --Acuerdo Político-- no pretenderá ser creado a partir de una racionalidad única y simple que se legitime con base en la científicidad, el manejo de estadísticas y datos, ni tampoco en el poder institucional de las entidades públicas, sino que será el resultado del encuentro de

---

<sup>13</sup> Eduardo Aldana sugiere denominar a esta forma como planeación interactiva.

múltiples racionalidades y el producto de los diversos conocimientos de todos aquellos que participen en su elaboración.

- La planificación no se restringe a una concepción en términos de momentos (los procedimientos de elaboración) y documentos (los planes y directrices), sino que se entiende como una función permanente de elaboración y reelaboración de los dispositivos necesarios para llevar a la práctica el acuerdo político que haya sido alcanzado.
- Los encargados de las fases de formulación y ejecución del POMIM, tendrán la disposición permanente para: (1) la construcción de coaliciones alrededor de las distintas formas de lograr una visión colectiva, sobre bases comunitarias, del futuro de los habitantes de la cuenca y de su medio natural; (2) la concertación de alianzas en torno de proyectos concretos con los actores con quienes se construyen intereses comunes; y (3) la negociación democrática con aquellos que pueden resultar afectados por los proyectos o que los pueden entorpecer.
- El Plan operará como un conjunto de reglas de juego socialmente construidas, que serán garantizadas por la continuidad del Proyecto Político que lo sustenta, y por la permanencia tanto del organismo como de los mecanismos de participación comunitaria que lideren su formulación.
- El POMIM exige mantener un cuestionamiento profundo a cualquier forma de regulación y de gestión que se basen en la simple y arbitraria operación de las fuerzas del mercado y en mecanismos de liberalización y mercantilización. El Plan de restauración del Río Grande de la Magdalena, basado en una estrategia de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes ribereños y de construcción de la paz y la convivencia, se estructurará en torno a formas claras de: (1) intervención del Estado; (2) protección y generación de trabajo e ingresos dignos; (3) respeto, estímulo y protección de las formas de producción nacionales y sobre todo campesinas, artesanales, comunitarias, ancestrales; (4) fortalecimiento de la institucionalidad y de la capacidad de gestión oficial regional y local; y (5) prioridad a la protección del medio natural y de respeto a los referentes y representaciones territoriales de las distintas comunidades asentadas en la cuenca, por encima de los megaproyectos o de los intereses empresariales particulares.

## 1.2. El Ordenamiento

En los documentos producidos por el Panel de Expertos, el ordenamiento territorial se definió como *el conjunto de acciones concertadas, dirigidas a disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, los equipamientos y los medios de comunicación sobre la extensión de un territorio, teniendo en cuenta los determinantes naturales, humanos y económicos*<sup>14</sup>. Las definiciones de ordenamiento, en general, coinciden en tres aspectos:

- Su asimilación a una acción voluntaria, impulsada por el sector público.
- Su visión prospectiva.
- Su naturaleza por esencia global y de largo plazo.

---

<sup>14</sup> Definición propuesta por PEREZ PRECIADO Alfonso, en "Criterios conceptuales y metodológicos para el Plan de Ordenamiento y manejo integral de la cuenca del río Magdalena". Versión presentada a consideración del Panel de Expertos, abril de 2001. Complementada con la definición de CHOAY Françoise, MERLIN Pierre (coordinadores) "Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement", Paris, PUF, 1989, traducción libre.

En la literatura clásica<sup>15</sup>, las principales motivaciones de las políticas de ordenamiento territorial, asumido en su carácter técnico, son:

- Imprimir una visión prospectiva al desarrollo económico.
- Mitigar y compensar los impactos regionales de los cambios económicos y reducir las disparidades regionales.
- Reconvertir regiones afectadas por el deterioro de su base productiva u otros factores similares.
- Restaurar y proteger los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

El campo de aplicación de las políticas de ordenamiento es diverso:

- Definición de la estructura urbana.
- Ordenamiento, desarrollo y protección de zonas rurales.
- Orientación de la localización de actividades.
- Planificación y priorización del desarrollo de redes de infraestructura.
- Implantación de grandes equipamientos susceptibles de desencadenar procesos económicos.
- Ordenamiento de regiones o zonas con características particulares, ya sean geográficas, ecológicas o económicas, como el caso de las zonas de litoral, las cuencas, o las áreas turísticas.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi define el ordenamiento como: “una política de Estado y un instrumento de planificación que permiten una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”<sup>16</sup>. El ordenamiento territorial como Política de Estado orienta la planeación del desarrollo como un proceso holístico, prospectivo, democrático y participativo, que busca realizar voluntariamente ajustes tendientes a reducir las contradicciones territoriales optimizando los objetivos de desarrollo y la relación entre sociedad y naturaleza. El ordenamiento territorial como instrumento de planificación aporta enfoques, métodos y procedimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio, haciendo operativo el objetivo político.

Esta definición recoge el sentido de los trabajos de la Comisión de Ordenamiento Territorial dirigidos a la formulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), razón por la cual rescata los elementos de política de Estado y de organización político-administrativa como marco para la planeación física. Esta definición, además, remite al carácter político del ordenamiento y al debate específico sobre el tema en el contexto colombiano.

Orlando Fals Borda, miembro del Panel de Expertos, propone un concepto de ordenamiento territorial que, sin desconocer los tres pilares discutidos por los clásicos (el político-administrativo, el geopolítico y el ambiental), hace referencia a políticas macro de amplia visión estatal basadas en

---

<sup>15</sup> En particular la europea. De nuevo se combinan los planteamientos de Alfonso Pérez P, con el Diccionario coordinado por F. Choay y P. Merlin antes citado.

<sup>16</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial*, Bogotá, 1997, versión electrónica.

una (nueva) epistemología del territorio y en la humanización de las relaciones en el espacio/tiempo. Fals Borda propone unidades ajustables y revisables, reflejo de realidades vivas, como las de contenedor territorial, bioespacio o "lugar" que aparecerían como respuesta a procesos locales y regionales de desarrollo social, económico y político, que vinculan actividades vitales de producción y reproducción con los recintos en que se ejecutan y de donde se derivan elementos de continuidad social y diversidad cultural. Estos "lugares" serían, en el campo, zonas relativamente homogéneas como ecosistemas, cuencas hidrográficas, regiones histórico-culturales, territorios étnicos y resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, parques naturales, provincias, municipios asociados y vecindarios-caseríos. En la ciudad: barrios, localidades o áreas metropolitanas y suburbanas. Según Fals Borda, en estos *bio-espacios* se expresa y palpa la vida colectiva en su cotidianidad: la relación territorio-población-servicio de la que depende la convivencia, la prosperidad y la paz ciudadanas y el buen manejo que se dé a los recursos financieros<sup>17</sup>.

Luis Mauricio Cuervo ha planteado que la discusión sobre ordenamiento territorial constituye, ante todo, un debate político: "lo que el ordenamiento territorial discute no es solamente ni simplemente si los usos del suelo concuerdan con sus potencialidades físicas, o si las regiones administrativas concuerdan con las funcionales, sino *cómo poner el conocimiento técnico y científico del territorio al servicio de una sicoterapia útil para superar nuestra esquizofrenia societal y poner en marcha fórmulas de convivencia, progreso y democracia duraderas y legítimas*"<sup>18</sup>.

Los autores españoles definen el ordenamiento como una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación de los seres humanos con el medio en que se desenvuelven y que hace de la tierra, el suelo, su eje operativo<sup>19</sup>. Esta definición incorpora una nueva dimensión: la de la tensión entre el territorio como recurso y el territorio como bien, y plantea el problema de los modos de apropiación de la naturaleza, asunto central de las reflexiones contemporáneas sobre los problemas ambientales.

En conclusión, el ordenamiento del territorio, tal como lo corroboran varios de los documentos producidos por el Panel de Expertos, remite a la puesta en práctica de una pretensión de orden que se imprime con el apoyo de la técnica. Pero, a la vez, conduce a pensar también en las relaciones de los seres humanos con su entorno, con la naturaleza y con la tierra, en las relaciones de los seres humanos entre sí, de ellos con su grupo social o su comunidad y, en últimas, en las relaciones de los seres humanos consigo mismos. Estas relaciones, tanto entre los humanos consigo mismos como entre los humanos y su entorno natural y social, están mediadas por los sistemas de

---

<sup>17</sup> FALS BORDA Orlando, "El territorio como construcción social". *Revista Foro* No. 38, Marzo de 2000, páginas 38-51.

<sup>18</sup> CUERVO Luis Mauricio, "Ordenamiento territorial en Colombia: bases para la discusión". *Revista Foro* No. 38, Marzo 2000, pág. 38-44. Subrayado en el original.

<sup>19</sup> Tomás-Ramón Fernández, el autor que propone esta definición para el urbanismo (con la intención de romper con la visión estrecha del urbanismo como ordenación de la ciudad y avanzar al urbanismo como ordenación del territorio), recoge para su elaboración las dos vertientes que alimentan las prácticas de ordenamiento en España, que son las *Towns and country planning acts* inglesas, o sea leyes del campo y la ciudad que, en Francia, son incorporadas como *aménagement du territoire*, al que progresivamente se fueron incorporando contenidos adicionales a medida que se aceptaban las interrelaciones entre la planificación física y la planificación económica y luego las preocupaciones medioambientales. Este proceso se recoge en la ley 388 de 1997, que se inspira en el urbanismo español, de donde toma, haciendo una adaptación idiomática, la noción de ordenamiento territorial.

representaciones que construyen los seres humanos y que hacen que sus actitudes frente a las decisiones que tienen que ver con el territorio sean diferentes entre una tradición cultural y otra. En la medida en que el territorio es una construcción social, el escenario en el que transcurre la vida, todo proceso de transformación de sus características implica cambios muy profundos en las estructuras culturales, sociales, y psicológicas de los seres humanos involucrados. Por esa razón, los procesos de ordenamiento territorial son, en un alto grado, procesos políticos de una gran significación social e individual, que superan sus impactos económicos. Para el caso del Río Magdalena, un proceso que lleve a un nuevo ordenamiento del territorio, implica procesos de conocimiento de las diferentes representaciones del "orden territorial" existentes en la actualidad, las cuales se complementan con los intereses económicos particulares. Unos y otros deben ser tenidos en cuenta al momento de generar las políticas de ordenamiento, y deben constituir la base de las estrategias de negociación que conduzca al POMIM.

### 1.2.1. El ordenamiento como acuerdo político:

En concordancia con lo expresado arriba y para entender el papel del ordenamiento como instrumento de paz y como mecanismo de concertación, es necesario recordar que la tierra cumple, por lo menos, las siguientes funciones<sup>20</sup>:

- Es una realidad política que se expresa en dos sentidos: (1) como lugar de *protección*, medio natural de la especie humana, que es controlado por un grupo humano de manera exclusiva, temporal o permanente; y (2) como condición de *circulación* de los seres humanos y de los bienes, fenómeno social interno y regular que reenvía a una organización política de la sociedad y del suelo.
- Es condición de existencia humana, medio indispensable de procura directa o indirecta de los valores de uso necesarios para la vida biológica y social, *fuerza de riqueza* mediante las actividades de cosecha, de pesca o de caza, o *condición de producción* en la agricultura o en la industria.
- Es el lugar en el que se concreta y habita lo sagrado, simbólico, y mítico. Los humanos construyen una relación de pertenencia con su entorno vital. Una relación en que el medio, en lugar de ser un objeto, es también un sujeto; en que existe unidad entre humanos y naturaleza y en que ésta se asume como fuente y sustento de la vida, generadora de identidades y solidaridades. El paisaje, construcción histórica y social, es uno de los elementos básicos de formación de identidad. Por tanto, no puede ser desplazado ni destruido sin que implique graves repercusiones en el sentido de pertenencia, identidad cultural y cohesión social.

El conjunto de relaciones sociales que tiene por soporte la tierra está determinado por varios factores: (1) *económicos*: las condiciones de extracción de la renta del suelo; (2) *jurídicos*: las formas de apropiación, los mecanismos de control y las formas de resolución de conflictos que de ellas se derivan; (3) *simbólicos*: las formas de representación del entorno natural y de sus correlaciones con

---

<sup>20</sup> Las ideas fundamentales han sido tomadas con ajustes de MALDONADO, María Mercedes, "El debate sobre la expansión del norte de Bogotá: una aproximación desde el derecho", en ARDILA, Gerardo (Editor), "Poder, territorio y sociedad", 2001, (en prensa). MALDONADO toma estas reflexiones, entre otros de MADJARIAN Grégoire "L'invention de la propriété. De la terre sacrée a la société marchande", París, L'Harmattan, 1991

el entorno social, que incluyen las relevancias particulares observadas en el paisaje y las zonificaciones culturales e históricas que constituyen la dinámica cultural del territorio; y (4) *técnicos*: la planificación o el ordenamiento del espacio. Como se observa, el nivel técnico es solo uno de los elementos y no necesariamente el más importante.

En consecuencia, un Plan de Ordenamiento, antes que todo, construye, propone, o reproduce una imagen existente, posible, deseable, de un territorio: este es el primer nivel en el que se concreta un *Acuerdo o Pacto Político*. Las condiciones de ese acuerdo político reflejan representaciones del territorio y del suelo estáticas o dinámicas, democráticas o no<sup>21</sup>. La realidad de cualquier ordenamiento del territorio y de sus recursos<sup>22</sup> no solo expresa el conocimiento y valoración que la respectiva sociedad tenga de ellos, sino también las relaciones de poder existentes en su interior y, en una u otra forma, las relaciones que puedan existir entre esa sociedad y otras que compitan por sus recursos. La historia de las sociedades, al girar en torno al manejo de sus territorios y recursos, es también la historia de las formas como esas sociedades se han apropiado de los mismos, los han transformado y desarrollado<sup>23</sup>. Los mapas, que son una representación simbólica del ordenamiento, no son el producto de acciones que se hagan al azar, sino que expresan visiones del territorio y relaciones de poder particulares, así como también pueden representar formas particulares de confrontar esas estructuras de poder<sup>24</sup>.

El segundo nivel del pacto político, esencial para el ordenamiento, es el de la formulación y validación de unas reglas de juego en lo relacionado con la apropiación de la tierra y de los demás recursos, y en términos de la definición de los mecanismos de solidaridad y reciprocidad, de los derechos y deberes de los distintos actores sociales. En este nivel se combina lo político con lo jurídico. Darío Fajardo lo expresa con claridad al manifestar que "...el territorio, objeto de un determinado ordenamiento, se entiende como el conjunto de componentes bióticos y abióticos: el suelo y sus elementos químicos, el relieve y sus accidentes, las aguas, el clima, la fauna y la flora. Estos componentes del medio se convierten en recursos (renovables o no renovables) según el significado que tengan para las comunidades asentadas en ese espacio o para otras comunidades con intereses y acceso a los mismos. La transformación en recurso de estos componentes está asociada con el conocimiento que el grupo humano tenga de ellos, del valor que representen para su supervivencia y de las capacidades que el grupo humano desarrolle, por observación y experimentación o por adquisición de conocimientos, para su aprovechamiento (...) Por otra parte, la valoración de los recursos naturales y del territorio en general por parte de la sociedad, conducen a la búsqueda del control y apropiación por parte de ella misma o de los sectores que, dentro de ella, cuenten con los medios para ejercer este control y apropiación, lo cual plantea conflictos, potenciales o reales, con otros sectores de la sociedad o con otras sociedades<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Es decir, que se acerquen más o menos a un proyecto compartido por los distintos actores involucrados.

<sup>22</sup> Denominados en las normas colombianas como ordenamientos territoriales y ambientales.

<sup>23</sup> FAJARDO Darío "Notas sobre ordenamiento territorial de la cuenca del Magdalena", En la *Serie Documentos del POMIM*. Bogotá, 2001.

<sup>24</sup> ARDILA Gerardo "Raza, poder, desarrollo y ordenamiento en Colombia. Comentarios a propósito del texto de Orlando Fals Borda", transcripción revisada de los comentarios realizados en el Panel de Expertos. *Serie Documentos del POMIM*. Bogotá, febrero 7 de 2001

<sup>25</sup> FAJARDO, *op. cit.* pág. 4

El tercer nivel del acuerdo político está compuesto por el conjunto de herramientas técnicas que permiten llevar a la práctica los dos anteriores. Este es el nivel instrumental del plan. Hay una tendencia a concebir un Plan de Ordenamiento tan solo en este nivel, reduciéndolo a este conjunto de instrumentos. Aún así, este nivel expresa lo político, pero combina lo jurídico con lo técnico. Por último, el plan se concreta en unos proyectos que guiarán la asignación de recursos, los cuales se expresan en inversiones que no son otra cosa que la distribución de recursos fiscales. Aquí lo técnico reenvía de nuevo a lo político.

Estas observaciones son aplicables al proceso del POMIM, pero en un camino inverso. En el primer nivel aparecen un conjunto de programas y proyectos que fueron formulados *a priori*<sup>26</sup>, los cuales están, incluso, contemplados en la Constitución Política. En otras palabras, hay un conjunto de propuestas formuladas “desde arriba”. Al POMIM le corresponde construir “desde abajo” un proyecto político de largo plazo para el Río Magdalena, que establezca prioridades y que integre y contextualice los programas ya existentes en las condiciones específicas de carácter territorial, político, social y económico, en las cuales se inscriben. Este proyecto político tendrá que: (1) incorporar a todos los agentes o sectores sociales, no solamente a los actores estatales y oficiales; (2) tener en cuenta las distintas interacciones entre ellos; y (3) dar cuenta de la modalidad dinámica de uso y distribución de los recursos sociales, incluido el poder.

La adopción de las decisiones concertadas que construyan el Proyecto Político será la condición indispensable para otorgarle legitimidad y permanencia en el largo plazo a los programas del Río Magdalena, articulándolos en términos de objetivos de política y de ordenamiento. Como ya se ha indicado, *se trata, ante todo, de construir las reglas del juego, y no solamente de formular instrumentos técnicos de planeación*. Estas reglas del juego se deben referir a la aplicación de los principios políticos y éticos contenidos en la Constitución de 1991, en especial en lo relacionado con:

- (1) los mecanismos de apropiación del territorio, del suelo y de los recursos naturales;
- (2) las responsabilidades de los distintos actores públicos y privados;
- (3) las prioridades en las acciones estatales y privadas; y
- (4) los principios para la asignación de recursos y distribución de cargas y beneficios.

### 1.3. La unidad territorial para el plan y su carácter integral o integrado

Además de los aspectos relativos al ordenamiento, el POMIM incluye el mandato de manejo integral de la cuenca. Es necesario, entonces, definir el carácter de los conceptos de “cuenca” y de “integralidad”<sup>27</sup> y sus interrelaciones. Una de las concepciones que ha acompañado la definición de lineamientos del POMIM es la consideración de la cuenca como la unidad base del ordenamiento, asumida como el referente de acción más adecuado para la ejecución de los objetivos sectoriales ordenados por el artículo 331 de la Constitución Política. Esta unidad articula dos nociones: la de recurso natural y la de sistema de producción, conservación, conducción y aprovechamiento del agua.

---

<sup>26</sup> En las discusiones del Panel de Expertos, recogidas por Eduardo Aldana, estos programas y proyectos se inscriben dentro del conjunto de acciones denominadas POMIM implícito.

<sup>27</sup> En las deliberaciones del Panel de Expertos y de la Unidad Técnica se ha hecho evidente que el concepto “integral” no corresponde con la idea de planificación que se ha planteado. No obstante, se acepta la idea de que el plan debe ser “integrado”. Es decir, que debe considerar las interrelaciones de los aspectos de la vida natural, social, cultural, política y económica de la cuenca que inciden para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de Cormagdalena.

La noción de cuenca hidrográfica responde a un modelo espacial de desarrollo, que se enmarca en la definición de regiones a partir de los elementos naturales. La planificación de cuencas hidrográficas en América Latina ha tenido diferentes enfoques que se han ido ajustando en el tiempo y que, en particular, han influido en las políticas e instituciones públicas ambientales, así como en los instrumentos de gestión en este campo.

Un primer planteamiento del ordenamiento de cuencas se sustentó en criterios de ingeniería y hacía referencia principal a propósitos de control de torrentes e irrigación. Este planteamiento, diseñado a partir del parámetro de las alternativas óptimas, incluyó más tarde criterios económicos ligados a elementos de decisión, fundamentados en las técnicas económico-financieras de costo-beneficio. En un periodo más reciente, con mucha dificultad se está involucrando la dimensión social, la cual implica considerar propósitos de bienestar que son difíciles de definir en un enfoque físico tan marcado sin considerar los conflictos entre la búsqueda de la eficiencia económica y los objetivos sociales<sup>28</sup>.

El enfoque clásico de gestión de cuencas, inventado y aplicado en el comienzo en los Estados Unidos, "...es el de 'manejarlas' para regular la descarga de agua que proviene de la misma y se inscribe en una actividad mixta, vinculada tanto al manejo y conservación de todos los elementos y recursos naturales como a la gestión específica de los recursos hídricos, dada su interacción"<sup>29</sup>.

En Colombia, los enfoques con respecto al manejo de cuencas han pasado de una simple visión conservacionista, a otra visión basada en criterios de desarrollo y manejo integral. Luego, se ha hecho popular la visión de ordenación u ordenamiento de la cuenca, cuya finalidad es el planeamiento del uso y manejo de los recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios. Esta última visión busca mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de los recursos y la preservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y, ante todo, de los recursos hídricos<sup>30</sup>. De acuerdo con Echeverri, la cuenca hidrográfica ha sido estudiada "...como fuente de recursos naturales, susceptibles de ser explotados desde el punto de vista económico y cuando más con un manejo ambientalista, preservacionista, olvidando el carácter antropológico, socio-cultural y espacial de los asentamientos humanos que son la base de la dinámica de la cuenca-región".

Es importante destacar que, en el enfoque de planificación de cuencas, se considera el ordenamiento o desarrollo integrado de una cuenca como "...la conjunción de todos los factores físicos, bióticos y socio-económicos y las actividades se enmarcan dentro de los conceptos de aprovechamiento con propósitos múltiples de los recursos del agua, suelo, bosque, vida silvestre, rendimiento sostenido de los recursos naturales renovables, ordenación del territorio y optimización

---

<sup>28</sup> Anotaciones tomadas de ECHEVERRI JIMENEZ Luz Marina "La cuenca hidrográfica como unidad básica de planeación regional. El caso Antioquia" en GUTIERREZ Nelly *et al* (Coordinadores) *Ponencias seleccionadas del II Congreso Latinoamericano de manejo de cuencas hidrográficas*, Mérida, Venezuela, 6-11 de noviembre de 1994, Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en manejo de cuencas hidrográficas, páginas 17 a 27.

<sup>29</sup> DOUROJEANNI A., FRIEDRICH H. "Políticas públicas para el Desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas (Bases conceptuales y de planificación integrada)"; en GUTIERREZ Nelly *et al* (Coordinadores), *op. cit.* págs. 38 a 53.

<sup>30</sup> ECHEVERRI JIMENEZ Luz Marina, *op. cit.* págs. 17 y 18.

de la calidad de vida". Aunque este enfoque contiene un planteamiento integral a nivel metodológico, la importancia de desarrollar la cuenca se restringe a la explotación o conservación de los recursos naturales contenidos en ella. Estas apreciaciones coinciden con los planteamientos de Alex Dourojeanni y Helmut Friedrich, expertos de la CEPAL, quienes definen "gestión integrada de cuencas" como gestión de los recursos naturales con fines de desarrollo de los seres humanos, aprovechamiento de dichos recursos con fines de crecimiento económico y manejo de los recursos naturales con fines de sustentabilidad ambiental<sup>31</sup>.

Este enfoque cepalino se considera muy restringido en relación con los planteamientos desarrollados tanto por el Panel de Expertos como por la Unidad Técnica. La idea de la planeación como el producto de la participación y la búsqueda de acuerdos sobre las políticas, con el reconocimiento de la existencia de varias y diversas formas de "ordenar" un mismo territorio, es fundamental en el POMIM. De acuerdo con Fajardo, "...la ocupación sostenida de un espacio por una sociedad conlleva el desarrollo de conjuntos de conocimientos que podrían definirse como la 'interpretación de la capacidad resistencial de ese espacio': es el conocimiento de sus posibilidades y limitaciones, de los medios técnicos para aprovecharlas y la capacidad de transmitir ese conocimiento lo que define el ordenamiento<sup>32</sup>. La sucesión de poblaciones en un espacio implica, entonces, la permanencia de una determinada tradición, en manos de un continuo social, o su suplantación por otro conglomerado social con la consecuente apropiación de esos saberes o su desconocimiento"<sup>33</sup>.

Ni la simple explotación económica ni el conservacionismo excluyente pueden agotar el ordenamiento; éste debe abrir paso a un mayor y mejor entendimiento de la ecología en general, así como a la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los recursos naturales asociados a sus territorios. Se trata de partir del reconocimiento de los saberes basados en las experiencias de estas comunidades en la transformación y desarrollo de sus ecúmenes (incluyendo la biodiversidad), los cuales constituyen las "claves de la capacidad resistencial" a la que se ha hecho referencia. Esos saberes, prácticas y costumbres, son la base que permitirá la sostenibilidad de la entidad social, económica, política y cultural de comunidades y territorios<sup>34</sup>.

De acuerdo con los planteamientos precedentes, se estima que *el objetivo central y exclusivo del POMIM, no deben ser ni un plan hidrológico ni la cuenca como unidad territorial*. Los criterios teóricos y metodológicos que definen estas figuras no corresponden con la idea de planificación que se han planteado tanto el Panel de Expertos, como la Unidad Técnica. El plan hidrológico será tan solo un elemento que se inscribirá dentro de una propuesta más global e integradora que considera al POMIM como Acuerdo Político. La cuenca será tan solo uno de los referentes territoriales utilizados, ya que el POMIM se guiará por la figura de unidades ajustables, reflejo de unidades vivas, que vinculan actividades vitales de producción y reproducción, ligadas a la diversidad cultural y

---

<sup>31</sup> Director de la División de Recursos Naturales y Energía y Experto Asociado en Recursos Hídricos de la misma División, respectivamente, de la CEPAL. Cfr. En DOUROJEANNI A., FRIEDRICH H. "Políticas públicas para el Desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas (Bases conceptuales y de planificación integrada)" en GUTIERREZ Nelly *et al* (Coordinadores), *op. cit.* págs. 38 a 53.

<sup>32</sup> UTRIA Rubén Darío, Ordenamiento Ambiental Territorial: Hacia un Enfoque Conceptual. En *Ordenamiento Territorial*, IGAC-COT-DNP, Bogotá. 1992, citado por FAJARDO, *op. cit.*, pág. 5.

<sup>33</sup> FAJARDO, *op. cit.*, pág. 5.

<sup>34</sup> Ideas tomadas del texto varias veces citado de FAJARDO, pág. 4 y 5.

social. Como lo propone Fals Borda, se considerarán a la vez “lugares” como el de ecosistema, cuenca hidrográfica, regiones histórico-culturales, territorios étnicos, reservas ambientales y campesinas, redes de caseríos-pueblos-municipios<sup>35</sup>. Adoptar uno solo de ellos como la unidad territorial que sustenta el POMIM sería negar la diversidad y heterogeneidad de los procesos culturales, sociales, políticos, y naturales presentes en el territorio.

*La unidad territorial de base para el POMIM será la jurisdicción de Cormagdalena que, aunque podría ser la más arbitraria de todas porque responde a un simple criterio administrativo, tiene la gran virtud de integrar a todos los municipios de la ribera; es decir, que dibuja el río y atraviesa buena parte del país, conectando zonas y poblaciones diversas. De otra parte, el Artículo 331 de la CPC y las leyes y decretos correspondientes definen la jurisdicción de Cormagdalena a partir de los municipios ribereños y consideran que la Corporación debe desarrollar acciones de coordinación en el total de la cuenca tan solo en aquellos aspectos en los que sea necesario para alcanzar los objetivos propuestos para su jurisdicción.*

La cuenca se define, en consecuencia, en relación directa con la estructura ecológica principal<sup>36</sup>, como un conjunto de espacios constituidos por los valles, planicies y vertientes que bordean el cauce central del río Magdalena, con sus poblamientos ribereños y zonas conexas<sup>37</sup>. A la cuenca así definida se articulan otros territorios y procesos en términos de “*circuitos adyacentes*”<sup>38</sup> (ya sea referidos al medio natural, la movilidad de la población, las actividades económicas o los impactos ambientales) que dependen, inciden o interactúan sobre, o con aquella, o que proyectan sobre ella, decisiones.

Como conclusión, se resaltan algunas de las ideas fundamentales surgidas en las deliberaciones del Panel de Expertos y de la Unidad Técnica:

- (1) Se rescata la idea de un plan integrado, concebido como aquel que considera las interrelaciones de los aspectos de la vida natural, social, cultural, política y económica que inciden sobre el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de Cormagdalena.
- (2) Se asume la integralidad como un paso para reconocer el carácter complejo del territorio, en términos de un sistema abierto, sujeto a interacciones variadas, que opera sobre la base de múltiples lógicas y racionalidades, a veces contradictorias, cuyos equilibrios son inestables, y cuyas evoluciones son generalmente irreversibles. El carácter de integralidad del POMIM radica, además, en la búsqueda de instrumentos para que la diversidad de la vida, la democracia, la solidaridad, y la equidad, existan a pesar de la homogeneización impuesta por la globalización.

---

<sup>35</sup> U otros posibles que surjan del proceso de participación para la formulación del POMIM como Acuerdo Político.

<sup>36</sup> Para la discusión sobre el concepto de Estructura Ecológica Principal (EEP) se puede ver HAMMEN Thomas van der y RODRÍGUEZ Manuel, “Elementos para incorporar una política ambiental en el POMIM y en la acción de Cormagdalena”. *Serie Documentos POMIM*, Bogotá, 2001.

<sup>37</sup> Fals Borda Orlando, Jaramillo Panesso Raúl, Pérez Preciado Alfonso, Utria Rubén Darío “Recomendaciones sobre ordenamiento territorial en la cuenca del Río Magdalena”, Bogotá, junio de 2001.

<sup>38</sup> Expresión tomada del documento de FAJARDO Darío, *op cit*.

- (3) Se reconoce que el río Magdalena es un territorio de confluencia, un factor de unidad y no de división del territorio que atraviesa, en el que deben converger, como en siglos anteriores, los intereses de gran parte de la población colombiana, lo que tiene consecuencias geopolíticas y de gobierno.
- (4) Se enfatiza el papel estratégico que ofrece el territorio ligado al río Magdalena para el desarrollo social, económico y político de país. Este territorio se ha venido configurando a través de su historia, en particular a partir de su incorporación a la economía mundial<sup>39</sup>.

## 2. CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DEL POMIM

Durante el proceso de diseño de esta primera fase del POMIM se estimó necesario acordar el significado de algunos conceptos básicos para la formulación del plan. Así, se definió el sentido conferido en el proceso del POMIM a los conceptos de (1) unidad de la naturaleza; (2) desarrollo sostenible; (3) solidaridad territorial y social; y (4) nodos o circuitos productivos. A la vez, se establecieron los campos en los cuales se debía concentrar el análisis y unos principios asociados que permitían tener unidad de criterios para la evaluación y formulación de propuestas. Los campos, que se describen adelante, y sus principios son: (1) natural, que responde a los principios de *vitalidad* y de *conectividad*; (2) cultural, que responde al principio de *diversidad*; (3) social, que responde al principio de *solidaridad*; (4) económico, que responde al principio de *equidad*; y (5) político, que responde al principio de *democracia*.

### 2.1. Unidad de la naturaleza

El concepto de “unidad de la naturaleza” ha sido considerado como la base para el trabajo de la Unidad Técnica. Este concepto parte de la negación de la diferencia establecida por Descartes entre el mundo físico y el mundo de las ideas y de los sentimientos. Una idea que se fortalece es que hoy, menos que nunca, se pueden separar la naturaleza y la cultura, y que hay que aprender a pensar en forma “transversal” las interacciones entre los ecosistemas, la mecanósfera y el universo de referencias sociales e individuales<sup>40</sup>. A la base de todo está la vida, fuente de toda esperanza y de toda belleza. Su preservación y el respeto por todas sus formas a través de la creación de mecanismos que garanticen su existencia, deben ser el punto de encuentro de todos los acuerdos. Los pensadores más importantes del presente hacen énfasis en la necesidad de recuperar la relación profunda entre estos tres niveles de la vida (natural, social e individual).

---

<sup>39</sup> Darío Fajardo (*op. cit.*), “...Las investigaciones arqueológicas evidencian que la cuenca fue un espacio para la estabilización de asentamientos pero también de tránsito hacia la diversidad de ecosistemas en los cuales se configuraron las diversas expresiones étnicas sobre las cuales ocurrió posteriormente la ocupación hispánica. Esta última fase histórica forzó un proceso de articulación de estos distintos espacios dentro de la perspectiva económica y política del sistema colonial español que habría de proyectarse luego de la emancipación, en la integración a los mercados mundiales a través de los distintos ciclos de las exportaciones colombianas, en las cuales ha tenido una importancia dominante: tabaco, quinas, maderas, caucho, café, petróleo”. Ver también ARDILA, Gerardo, *op.cit.*

<sup>40</sup> Las ideas fundamentales de esta parte han sido discutidas por BATESON, Gregory, *Una Unidad Sagrada*, Gedisa, Barcelona, 1993; GUATTARI, Félix, *Las Tres Ecologías*, Pre-Textos, Valencia, España, 2000; y CAPRA, Fritjof, *La trama de la vida*, Anagrama, Barcelona, 1998.

El antropólogo Gregory Bateson ha propuesto el desarrollo de una visión que considere la *unidad sagrada* de la biósfera, que contenga menos errores epistemológicos que las versiones de esa unidad sagrada que han ofrecido las varias religiones de la historia<sup>41</sup>. Capra reconoce la interdependencia fundamental entre todos los fenómenos y el hecho de que, como individuos y como sociedades, estamos inmersos en (y finalmente dependientes de) los procesos cíclicos de la naturaleza. Por lo tanto, invita a partir del reconocimiento de que los valores inherentes a toda naturaleza viviente están basados en la experiencia profundamente ecológica o espiritual de que naturaleza y uno mismo son uno. Guattari escribe un libro para demostrar que no es justo separar la acción de la psique, el *socius* y el medio ambiente. La negativa de enfrentarse con las degradaciones de estos tres dominios como parte de un mismo proceso, tal como es fomentada por los medios de comunicación, confina a una empresa de infantilización de la opinión y de neutralización destructiva de la democracia. Para lograr, en la práctica, la recuperación del sentido de unidad de la naturaleza, de los seres humanos, y de sus acciones, se necesita una inmensa reconstrucción de los mecanismos sociales. Guattari advierte que esta reconstrucción no depende tanto de reformas desde arriba, leyes, decretos, programas burocráticos, como de la promoción de prácticas innovadoras, la proliferación de experiencias alternativas, centradas en el respeto de la singularidad y en un trabajo permanente de producción de subjetividad.

El efecto más importante del reconocimiento de esta unidad es de carácter político. Implica reconocer que la concepción de la naturaleza como “objeto”, como “recurso”, como “capital”, como “ahorro”, no es universal ni inobjetable. Por el contrario, es un producto de una determinada manera de entender la vida, la política y la economía, que puede ser cuestionada y evaluada en sus alcances y sus efectos. La visión que objetualiza la naturaleza y la coloca por fuera de los seres humanos posee hoy el poder para establecer las prioridades del conocimiento de la naturaleza, usando el saber técnico y científico como soporte de sus preguntas y de sus necesidades. Por ello, produce saberes sesgados y fragmentarios que no se pueden conectar entre sí con los otros niveles de la vida. No obstante, la ciencia actual se basa en dos principios de humildad en relación con sus resultados y premisas: (1) reconoce que son temporales y sujetos a continua revisión y cambio; y (2) reconoce que son parciales y fragmentarios. Así, cada vez más, los científicos aceptan la existencia de otros saberes, reconocen que los contextos de creación del saber alteran la neutralidad de las observaciones, y permiten que sus resultados sean confrontados y complementados con otras formas de descripción y explicación del mundo.

Desde la perspectiva del POMIM, es necesario aceptar que en la cuenca viven varios millones de seres humanos que poseen una experiencia directa de su entorno, que acumula saberes generados en cientos o miles de años de pruebas y experimentaciones, de registro de datos sobre los cambios y las transformaciones locales y regionales y que, desde esa experiencia, inventan alternativas diarias al desarrollo, las cuales les permiten subsistir a pesar de que hayan sido olvidados o

---

<sup>41</sup> Bateson planteó la necesidad de encontrar la “pauta que conecta” el cuerpo con la mente, confiriéndole unidad. Esta unidad “sagrada” se basa en la concepción de la naturaleza como sujeto vivo que cambia y que responde a la dinámica de la vida, dentro de la cual los seres humanos somos una parte. Esta concepción transforma el carácter de objeto de la naturaleza y reconoce que, como sujeto, sus ciclos y cambios forman parte de la manera como los humanos entendemos la realidad y el mundo en que vivimos. La naturaleza es al mismo tiempo “cosa” y significado y como sujeto vivo interactúa en el contexto creado por los individuos y las sociedades. A la vez que es transformada por la vida social y las percepciones individuales, actúa para generar cambios en estos y aquella.

invisibilizados por los grandes planes y los megaproyectos. El carácter de acuerdo político del POMIM radica en la capacidad para reconocer e integrar esos saberes en los procesos de descripción de la realidad y en la toma de decisiones. Ese es el sentido de la nueva legislación colombiana y la base para la construcción de la democracia. A la vez, el POMIM es integral porque reconoce –en el sentido expresado arriba– la unidad de la naturaleza, y porque busca asegurar que estas otras formas de construir la realidad y de actuar sobre ella puedan manifestarse y desarrollarse, resistiendo a la homogeneización impuesta por la economía de la globalización. El POMIM se constituye, ante todo, como un instrumento de paz, que surge de una concepción integral y unificadora de la naturaleza y los seres humanos.

## 2.2. Desarrollo sostenible

No es posible ni pertinente reproducir en este documento el largo e inacabado debate sobre el significado conceptual del desarrollo sostenible; no obstante, es necesario proponer su significación para el proceso del POMIM<sup>42</sup>. Este concepto se ha convertido en un material jurídico, y en un elemento central de las políticas públicas, razón por la cual no se puede eludir como elemento orientador de proyectos como el del POMIM, más aun cuando forma parte básica de sus objetivos<sup>43</sup>.

La noción de desarrollo sostenible intenta conciliar las preocupaciones de los economistas --y de los empresarios-- con las reivindicaciones ecológicas. Su ambigüedad ha permitido la extensión de su utilización. Tal como está construido, el concepto parecería proclamar la conservación del desarrollo y no la conservación de la naturaleza, ya que equivaldría al desarrollo que perdura<sup>44</sup>. Pero cuando se trata de crear compromisos políticos es posible proponer nuevos significados.

El concepto "desarrollo sostenible" remite, por lo general, a una discusión sobre los modelos o estilos de desarrollo; es decir, que pone en evidencia que el desarrollo no es un objetivo incuestionable y neutro. El concepto evoca sobre todo un sistema de convicciones, de comportamientos y de instituciones, que supera el carácter cuantitativo del desarrollo económico. Arturo Escobar afirma que la aparición del concepto se inscribe en un proceso de problematización de la relación entre naturaleza y sociedad, motivada por el carácter destructivo del desarrollo y por la degradación ambiental a escala mundial. Como toda problematización se expresa en la aparición de una serie de discursos que son el reflejo de una lucha por definir la realidad en cierta forma y no en otra<sup>45</sup>. Para muchas comunidades la "sostenibilidad" solo puede ser sinónimo de resistencia contra

---

<sup>42</sup> Manuel Rodríguez, miembro del Panel de Expertos, y Julián Castillo, de la Unidad Técnica, escribieron notas sobre este tema, las cuales se consideraron para esta discusión. También se tomaron ideas de "Construcción de la teoría de la sostenibilidad" en Misión Rural, "Sostenibilidad", Documento 5, Bogotá, 1998, págs. 27 a 32.

<sup>43</sup> Así lo asume Cormagdalena, tal como se deduce de la cita que da inicio a este documento.

<sup>44</sup> ESCOBAR escribe que "...la articulación entre ecología y economía está encaminada a crear la impresión de que solo se necesitan pequeños ajustes en el sistema de mercados para inaugurar una época de desarrollo ecológicamente respetuoso, encubriendo el hecho de que el marco de la economía --tanto por su individualismo metodológico como por su estrecho marco disciplinario y su cortoplacismo-- no puede llegar a acomodar las demandas ambientalistas sin una modificación sustancial a su estructura...". ESCOBAR Arturo, *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, CEREC. ICAN, Bogotá, 1999, pág. 82.

<sup>45</sup> El concepto de desarrollo sostenible se inscribe en la visión científica cartesiana del mundo (que es controvertida por el concepto de unidad de la naturaleza, base del trabajo de la Unidad Técnica del POMIM). Una actitud que exige que el mundo (la naturaleza) sea considerado como externo al

el desarrollo. También hay un gran movimiento internacional que plantea con mucha fuerza que la idea convencional de desarrollo debería ser abandonada, en nombre de la justicia, entre otras cosas por su carácter homogeneizante y porque la crisis de la naturaleza bloquea la universalización de ese desarrollo<sup>46</sup>.

Arturo Escobar<sup>47</sup> demuestra las ambigüedades del concepto creado por el Informe Brundtland y señala que la perspectiva latinoamericana del desarrollo sostenible comienza por afirmar la necesidad de diferenciar los problemas ecológicos por regiones, sin caer en la peligrosa homogeneización del ambientalismo global y le da importancia a aspectos no tocados por el Informe Brundtland, tales como:

- la deuda externa.
- la caducidad de los modelos de desarrollo tradicionales.
- las desigualdades mundiales.
- la deuda ambiental histórica de los países del Norte.
- la equidad.
- la importancia de respetar el pluralismo cultural.
- la protección del patrimonio natural y genético de la región.

Julio Carrizosa<sup>48</sup> se ha referido a la manera como el concepto de desarrollo sostenible forma parte de la legislación y de la actual vida política colombiana, identificando que un error fundamental, el de entender lo ambiental como sinónimo de naturaleza no antrópica, ha impedido su inclusión clara en la toma de decisiones políticas. En su criterio, el concepto de desarrollo sostenible ha tenido un tratamiento más integral, pero su definición en la ley colombiana y su difusión internacional a partir del pensamiento neoliberal han contribuido a que quienes deben manejar el concepto en el gobierno colombiano: (1) concedan preferencia a la sostenibilidad económica; y (2) conciben los aspectos sociales y ecológicos como restricciones más o menos fáciles de soslayar, y no como factores, límites y objetivos que enriquecen un estilo de desarrollo<sup>49</sup>. Carrizosa dedica una buena parte de su documento para cuestionar las posibilidades de la sostenibilidad dentro de las actuales condiciones de Colombia, donde no se puede dejar de considerar la importancia de las intervenciones sobre la naturaleza y la sociedad por parte de los cultivadores de especies usadas para producir narcóticos, y

---

observador, y que permite que sea aprehendido como tal, conocido y manipulado. Esta es la famosa división entre objeto y sujeto, la insistencia en que la realidad social puede ser "gestionada", y que el cambio social puede ser "planificado". Ver Escobar A., *op. cit.* pág. 77.

<sup>46</sup> Ver SACHS, Wolfgang, *El Diccionario del Desarrollo*, Pratec, Lima, 1996.

<sup>47</sup> ESCOBAR, Arturo, *op.cit.* págs. 79 y 80.

<sup>48</sup> CARRIZOSA, Julio, "Comentario desde Colombia para el Diálogo Global I: recursos naturales en un mundo interdependiente". Hannover, 2000, en *Agua, visión para el siglo XXI*, CAR, Bogotá, 2000, páginas 6-24.

<sup>49</sup> Carrizosa, *op. cit.* agrega: "Debe anotarse que en la construcción del concepto de desarrollo sostenible también ha tenido injerencia la globalización y la interdependencia y poder de los conceptos. Era natural que la idea de desarrollo sostenible fuera cooptada por el neoliberalismo puesto que era coherente con los modelos generales neoclásicos de equilibrio general y de optimización y al mismo tiempo era aceptable en las estrategias de ajuste estructural en las cuales las características físico bióticas de los países y sus ventajas comparativas tienen un papel importante. Por lo anterior al hablar hoy día de desarrollo sostenible en Colombia unos entienden una cosa y otros otra, situación que ha conducido, por ejemplo, a que en Colombia la insurrección y la Asociación Nacional de Industriales hayan introducido el concepto en sus respectivos discursos".

por parte de los diferentes grupos armados que defienden modelos autoritarios de acción sobre el mundo<sup>50</sup>.

En aras de ajustar una definición para el POMIM, y teniendo en cuenta los comentarios anteriores, se recoge el sentido del concepto a partir de su elaboración por parte de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), reconociendo los aspectos en que se destaca:

- Su carácter de compromiso político.
- Su carácter inicial en términos de la búsqueda de alternativas al desarrollo.
- Su construcción a partir de una interrogación ética sobre la economía y el desarrollo y, en últimas, sobre el conjunto conformado por la humanidad y su biotopo.
- Su objetivo de equidad social entre las generaciones, el cual se debe extender, lógicamente, al interior de una misma generación<sup>51</sup>.
- Su sentido de que sostenibilidad es, ante todo, preocupación por el futuro, el cual debe ser pensado a partir de los compromisos que se asumen en el presente. Estos compromisos presentes tienen, además, directa relación con el pasado, reconstituyendo la idea del tiempo como continuo.

De igual manera, el POMIM debe considerar la definición de desarrollo sostenible adoptada por la legislación colombiana (artículo 3o. Ley 99 de 1993):

Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Es decir que, de acuerdo con la legislación colombiana, todo proyecto de desarrollo: (1) debe conducir tanto al crecimiento económico como a la "elevación" (*sic*) de la calidad de vida y al bienestar social; (2) no podrá, en ningún caso, agotar los recursos naturales en que se sustenta; y (3) no podrá, en ningún caso, agotar el derecho de las generaciones futuras a utilizar los recursos naturales y a disfrutar de un ambiente sano. Las decisiones políticas, entonces, se deben basar en esta definición, la cual establece que ninguno de los objetivos tiene prevalencia sobre el otro.

---

<sup>50</sup> Lo más importante es que se restringen las posibilidades de participación democrática de la sociedad y se niega el derecho de las comunidades locales a construir su vida. Los dirigentes gremiales imponen su visión respaldados por la fuerza de los ejércitos, mientras los líderes campesinos, obreros, indígenas, o afrocolombianos, los dirigentes de las organizaciones sociales, o los miembros de las juntas de acción comunitaria son objetivos de la guerra por parte de todos los grupos armados: insurgentes, contrainsurgentes y oficiales, que les impiden el ejercicio de sus derechos civiles. Esto es la guerra.

<sup>51</sup> Aparte del Informe Brundtland citado por WEBER Jacques, *Environnement, développement et propriété: une approche épistémologique*; (*Medio ambiente, desarrollo y propiedad: una aproximación epistemológica*), en Prades A., José, Tessier Robert y Vaillancourt Jean-Guy (editores); *Gestion de l'environnement, éthique et société*, Montreal, Fides, 1992. Weber indica que se trata, además, de una equidad inter e intranacional, que acompaña la equidad intra e intergeneracional.

Esta disposición permite interpretar, sin lugar a dudas, que las estrategias y los proyectos de desarrollo en los que no se garantice el cumplimiento de los principios de equidad y solidaridad intra e intergeneracional, y el respeto a la naturaleza, pueden cuestionar el crecimiento económico como un objetivo aislado. Esta interpretación se verá reforzada si se consideran otros principios jurídicos adoptados en Colombia, como el que equipara la propiedad a una función social y ecológica, o el que incorpora la noción de patrimonio. El desarrollo de esta noción (patrimonio) plantea nuevas reglas de juego para resolver la tensión entre bien y recurso, con base en nuevas condiciones de apropiación y disfrute de la naturaleza.

### 2.3. Solidaridad territorial y social

La palabra solidaridad remite a compromiso u obligación; ser solidario es participar en una obligación. Solidaridad es también la relación entre las personas que participan con el mismo interés en cierta cosa, y más particularmente que se sienten unidos en la comunidad humana. En un sentido más estrictamente jurídico, se trata de compartir algo por varias personas de modo que la cosa de que se trata corresponda a cada uno no solo en una parte sino en el total, si los otros fallan<sup>52</sup>. Por esta razón, se propone la solidaridad como un concepto básico para el POMIM –Acuerdo Político–, porque implica que en este plan se definirán con claridad las responsabilidades de los distintos actores (públicos y privados) para lograr el cumplimiento del proyecto de restauración del río, que será adoptado por consenso.

El sentido de responsabilidad tiene origen en la proximidad con los demás. Uno de los problemas centrales del capitalismo ha sido la producción social de distancia, porque ha conducido a la supresión social de la responsabilidad<sup>53</sup>. Por eso, cuando se asume la tierra como generadora de identidades y solidaridades<sup>54</sup>, se está planteando un proyecto político para recuperar la idea de proximidad, de interdependencia, de referencia a un territorio como proyecto que refleja vidas compartidas y problemas comunes y que debe expresarse en la distribución clara de responsabilidades. El principio de solidaridad tiene relación directa con el reconocimiento de lo colectivo.

La relación de la solidaridad con el territorio se ha planteado como parte integral de las relaciones de solidaridad social, porque el rasgo central del POMIM, como está explicado, es el de pensar y actuar en relación con el territorio en tanto que es elemento natural, político, simbólico, medio de movilidad, de subsistencia y de riqueza, todo ello de forma simultánea. Además, porque la concepción de unidad de la naturaleza que sirve de marco conceptual para el POMIM, indica también los estrechos lazos de la solidaridad como obligación para con el territorio.

La construcción de la noción de solidaridad territorial, es decir, de responsabilidades que se comparten en relación con un ámbito geográfico compartido, implica:

1. El deber de protección y conservación de la naturaleza como correlato de la propiedad y de cualquier otro derecho, que es el principio central que orienta el ordenamiento jurídico

---

<sup>52</sup> Estas definiciones, tomadas del Diccionario de María Moliner, corresponden a Solidaridad y a solidario.

<sup>53</sup> Confrontar los trabajos de Zigmunt Bauman.

<sup>54</sup> Como se ha planteado arriba, en este documento.

colombiano desde la adopción de la Constitución de 1991. Como lo ha expresado la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades, "...la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un "derecho-deber,"<sup>55</sup> (C.P.C., arts. 70, 79 y 95), que se impone sobre la propiedad, sobre la libre iniciativa económica y sobre la competencia.

2. La recomposición de la unidad entre lo urbano y lo rural, que conduce al establecimiento de la responsabilidad de los habitantes de los centros urbanos en relación con los territorios, puesto que estos son el medio de vida del que dependen y al que impactan. Esta relación en particular se debe establecer en torno a:
  - la durabilidad de las condiciones de acceso al agua y a la energía.
  - el costo de los hábitos de consumo de los habitantes urbanos, sobre todo los de altos ingresos.
  - la seguridad alimentaria.
3. La asignación de los recursos fiscales: El primer elemento a través del cual se concreta el principio de solidaridad en Colombia es el de los mecanismos fiscales que sustentan la descentralización política y administrativa. Este es uno de los proyectos centrales de construcción de democracia y convivencia emprendidos por la sociedad colombiana desde la década de 1980. Como es bien sabido, la Constitución Política consagró el derecho de las entidades territoriales a participar en los ingresos corrientes de la nación; es decir, que no se trata de una simple transferencia sino de un derecho derivado de un pacto político. Este componente de la descentralización incorpora elementos de equidad personal, a través de la adopción de criterios como el de las necesidades básicas insatisfechas, o el desarrollo municipal, para la distribución de los recursos entre las distintas entidades territoriales. También se utilizan criterios territoriales, como los de fijación de asignaciones forzosas para las áreas rurales<sup>56</sup>.

La legislación ambiental ha avanzado en la introducción de criterios de distribución de los recursos fiscales, los cuales se acercan al principio de solidaridad territorial aquí propuesto. Estos operan mediante mecanismos como el porcentaje ambiental del impuesto predial, o la contribución de los proyectos de generación eléctrica<sup>57</sup>. La ley de regalías podría cumplir propósitos similares. Inclusive, otros mecanismos como el de las tasas retributivas y compensatorias --aunque se trata de un instrumento económico y no fiscal-- debidamente articulados con objetivos de ordenamiento territorial, pueden ser inscritos en propósitos de solidaridad.

El POMIM ofrece la oportunidad de pensar en forma coordinada y concertada la asignación de recursos fiscales para los propósitos de restauración del Río, de tal forma que, de manera permanente, se preserven y defiendan los principios de justicia y equidad, a partir de la definición de responsabilidades. No se trata tan solo de aplicar o actualizar criterios, más o menos técnicos, para

---

<sup>55</sup> Sentencia C-059 /94, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, citada en la sentencia 046/99. Citado por MALDONADO María Mercedes, *op.cit.*

<sup>56</sup> No es posible entrar en el detalle de la discusión sobre las contradicciones e inconsistencia de los criterios y fórmulas de distribución de los recursos, pero se resalta, ante todo, la intención de incorporar criterios de equidad personal en la distribución de los recursos.

<sup>57</sup> Transferencias del sector eléctrico para la gestión ambiental (Art.45, Ley 99/93).

la distribución de recursos sino de evaluar, en el marco del Acuerdo Político: (1) cuáles son las actividades y proyectos que requieren de manera prioritaria la asignación de recursos estatales; (2) cuál es el impacto sobre las finanzas nacionales, regionales y locales; y (3) cuál es el impacto sobre las personas, socialmente diferenciadas, de las decisiones de inversión. Este concepto permite replantear:

- la aplicación de criterios compartidos de asignación de los “recursos financieros ambientales”, que busquen atenuar los impactos de la fragmentación presupuestal derivada de la organización político-administrativa.
- la generación de consensos para la asignación de recursos públicos y privados para el desarrollo conjunto de proyectos que lleven a la práctica el POMIM --Acuerdo Político-- y la identificación de los “*circuitos adyacentes*” con responsabilidades concretas para aquellos otros territorios que, en cada caso, interactúan con el Río y su ribera.

#### 2.4. Nodos o circuitos<sup>58</sup> productivos

La utilización más conocida de la noción de circuitos (o cadenas) productivos hace referencia a los encadenamientos económicos o a las redes técnico-económicas que constituyen un conjunto de actividades básicas, intermedias y finales, de transformación, circulación y realización, con sus componentes tecnológicos, monetarios y administrativos, que van desde la inversión inicial en factores hasta la venta en el mercado de los bienes y servicios concretos producidos en cualquiera de los sectores de la economía.

El circuito es, en sí mismo, un conjunto de relaciones complejas, en el que participan la creación de conocimiento, la información, los flujos monetarios y el crédito, diversos tipos de trabajo humano, los almacenes de materia prima y bienes intermedios, la propaganda sobre los consumidores, el diseño, el control de calidad, y el transporte. Más aún, participa el poder en todas sus dimensiones, las cuales actúan en diversos planos, unas veces articulados, otras veces independientes en apariencia, a manera de encadenamientos que pueden tener características formales o “informales”<sup>59</sup>.

En concordancia con las reflexiones anteriores, y toda vez que hay una importante cantidad de procesos que buscan la activación económica en gran parte del área de jurisdicción de Cormagdalena, el POMIM debe convertir al territorio en el principal elemento de este encadenamiento. De acuerdo con lo planteado, no es posible pensar en circuitos económicos que no incorporen el territorio, así como no es posible reducir el territorio a una noción económica, que no considere el carácter complejo de la realidad social, cultural, política y simbólica.

Cualquier aspiración de sostenibilidad del territorio solo puede ser alcanzada relacionando una de las actividades humanas básicas, la de la producción, con las dinámicas del territorio en sí mismo. El

---

<sup>58</sup> En este caso el concepto *circuito* es diferente del que se ha propuesto para referirse a aquellos casos en los cuales Cormagdalena tiene necesidad de interactuar con otros organismos, entes estatales u organizaciones privadas, que se encuentran en la cuenca, pero por fuera de su jurisdicción directa, para atender aspectos que tienen incidencia para alcanzar sus objetivos constitucionales.

<sup>59</sup> Tomado de DE ROUX, Francisco, Proyecto de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), *Documento Central de Diagnóstico, Conclusiones y Recomendaciones*, Bogotá, 1996, Pág. 20.

tratamiento de: (1) las actividades económicas; y (2) los ecosistemas<sup>60</sup>, como estructuras aisladas, oculta las interdependencias entre unas y otros, así como deja sin sentido la definición de las responsabilidades mutuas. Aunque parezca contradictorio, es común que, en la planificación y ejecución de las actividades económicas, se contemple una noción de espacio que desconoce la de territorio, puesto que lleva implícita la idea de homogeneidad y se expresa en variables como la distancia, los costos de transporte, la aglomeración de actividades o los polos de crecimiento.

La noción de territorio incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características físico bióticas específicas, los actores sociales y culturales y su movilización, en torno de estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para la producción<sup>61</sup>. El concepto de circuitos económicos territoriales tiene en cuenta las relaciones entre territorio, medio natural, tecnología y actividades productivas y remite estas interrelaciones al tema de las responsabilidades. Con base en estas reflexiones, el POMIM debe asegurar que las distintas actividades productivas se encadenen en los circuitos de agua, suelo, alimentos, y desechos.

Desde un punto de vista operativo, el concepto de encadenamientos, o nodos de articulación de múltiples variables, es muy útil. Permite organizar la información sobre los encadenamientos necesarios para entender los procesos y dinámicas presentes entre los territorios de la jurisdicción y la cuenca completa del Magdalena (los *circuitos adyacentes*), y facilitan la generación de lineamientos de políticas y la coordinación del POMIM. A manera de ejemplo, la obligación que tiene Cormagdalena de trabajar para disminuir la contaminación del Río Magdalena, no puede hacerse por fuera de una serie de circuitos adyacentes al área de jurisdicción, los cuales incluyen negociaciones, al menos, con: (1) los agricultores mecanizados de Huila y Tolima; (2) los alcaldes de las grandes ciudades de la cuenca, ante todo Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla; (3) las empresas de tratamiento y transporte de hidrocarburos; y (4) los mineros del bajo Cauca.

Por tal razón, se propone que los lineamientos de política en los que se basen las discusiones que se deben desarrollar en la Fase II del POMIM para lograr su formulación y pactar su ejecución, se ordenen en nodos de articulación que faciliten considerar a todos los involucrados en cada caso. De manera tentativa, se ha propuesto que se consideren los siguientes nodos: (1) *Democracia*: que incluye ciudadanía, procesos de paz y construcción del territorio; (2) *movilidad y destinación socioeconómica*: que contiene navegación, movilidad de personas, desplazamiento, y turismo; (3) *ecosistemas*: que incluyen agua, pesca, bosques y contaminación; (4) *nueva ruralidad, redes urbanas y población*: que incluyen propuestas para una concepción más integral de la ruralidad y para las relaciones urbano rurales; (5) procesos de *información* y (6) procesos de *coordinación*.

Esta propuesta tentativa debe ser precisada con base en la experiencia y el avance del proceso de la Fase II del POMIM. Es posible que los nodos de información y coordinación se conviertan en ejes transversales de todo el proceso y que algunos de los otros nodos se reconstruyan para tratar cada

---

<sup>60</sup> Por lo general, las actividades económicas no consideran sus interrelaciones con la naturaleza y el territorio, y los ecosistemas se interpretan como unidades fijas, que solo deben ser protegidas y conservadas, sin reconocer su importancia en los juegos de poder y en el ordenamiento social, político, económico y cultural del territorio (el concepto de territorio como construcción social y reflejo de las relaciones de poder).

<sup>61</sup> ALBUQUERQUE LLORENS Francisco, "Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local", en *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*, Consejo Superior de Investigaciones científicas, Madrid, 1999.

sector particular de negociación o cada circuito adyacente. Por ejemplo, parece imposible que el nodo de ecosistemas no sea considerado como parte integral en los procesos de democracia, movilidad, o construcción de una nueva ruralidad.

### 3. CAMPOS Y PRINCIPIOS PARA LA ELABORACIÓN DEL POMIM

Desde un punto de vista operativo, teniendo como base los conceptos definidos arriba, la Unidad Técnica ha centrado su trabajo en el desarrollo de cinco grandes campos, cada uno de los cuales responde para su análisis a un principio general que permite que haya criterios homogéneos para analizar y evaluar cada uno de los aspectos correspondientes al POMIM. Estos campos y sus principios asociados son:

*Natural:* responde a los principios de **vitalidad** y de **conectividad**. El primero significa que el medio físico es la base de la vida, que encuentra en el agua y la biodiversidad su manifestación natural fundamental. El segundo reconoce que el carácter sistémico de los fenómenos naturales implica que las acciones ejercidas sobre una parte del sistema tienen repercusiones sobre el sistema total. A la vez, indica que el paisaje es un producto de la interrelación entre los procesos naturales y sociales, de suerte que el territorio se convierte en el reflejo de relaciones de poder particulares.

*Cultural:* responde al principio de **diversidad**. Así como la diversidad biológica, casi siempre expresada en términos de variación genética, ha probado ser crítica para el mantenimiento de la variedad de los ecosistemas y, por tanto, de la vida, la riqueza y el potencial innovativo de la diversidad cultural constituyen un instrumento de inigualable potencia para mitigar los impactos negativos de las relaciones entre los seres humanos y el mundo natural. La diversidad cultural es un seguro contra la incertidumbre del futuro y una garantía para el porvenir<sup>62</sup>.

*Social:* responde al principio de **solidaridad**. La solidaridad, tal como ha sido definida arriba, implica deberes y derechos basados en la responsabilidad compartida. *El objetivo del POMIM son los seres humanos*. Esto implica que la economía, la cuenca, el agua, la navegación, los negocios, en fin, todos los aspectos particulares que forman parte de este manejo integrado, están sujetos a la voluntad expresa de hacer mejor, más justa, la vida humana. Un plan que tiene como objetivo a las personas debe buscar que existan las condiciones para asegurar que todos los habitantes de la cuenca tengan las mismas posibilidades de acceso a los recursos, las oportunidades, y a los servicios básicos de salud, educación, fortalecimiento de los lazos sociales y comunitarios, y a un ambiente sano.

*Económica:* responde al principio de **equidad**. La diversidad cultural que existe en la cuenca implica diferentes visiones de la realidad, así como éticas y sistemas de valor distintos. Por ello, el POMIM se basa en el reconocimiento de que los criterios de eficiencia, productividad y competitividad deben ser objeto de concertación, en la medida en que cada uno de ellos es relativo al plan particular de vida de una sociedad. Lo que el POMIM garantiza es la repartición equitativa de cargas y beneficios, la creación equitativa de posibilidades para que los diferentes modelos económicos puedan desarrollarse dentro del plan, y lo que el POMIM busca, en el campo económico, es la distribución equitativa de los ingresos.

---

<sup>62</sup> En el sentido planteado por JACOB, Francois, *El juego de lo posible*, Grijalbo, Barcelona, 1982.

*Político:* responde al principio de *democracia*. Para que se pueda hablar de democracia es necesario que se cumplan una serie de derechos, ante todo los derechos humanos<sup>63</sup>. No obstante, la sola existencia de los derechos no constituye la democracia. Es necesario que existan posibilidades para el ejercicio de esos derechos. La democracia no se puede decretar, se logra mediante la creación de las posibilidades para su ejercicio; es decir, la democracia es una expresión de las relaciones sociales. La democracia es un proceso permanente de construcción de un poder legítimo, el cual se define como disputable, discutible y sustituible. La participación es una forma de expresión de la democracia; no obstante, que la gente pueda opinar no es suficiente. La participación implica la creación de una serie de instrumentos colectivos que permitan que los ciudadanos actúen en su comunidad, en su municipio, en su barrio. Sin participación es imposible la gobernabilidad, la cual se basa en el diálogo y la concertación. Sin diálogo y concertación, sin democracia, no hay opción de sostener la vida. La creación de un verdadero espacio democrático para la concertación del POMIM es la mejor contribución para lograr la paz.

---

<sup>63</sup> Ver ZULETA, Estanislao, *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*, Fundación Estanislao Zuleta, Bogotá, 1998.

## II. REFERENTES METODOLÓGICOS PARA EL POMIM

### 1. CÓMO HACER EL POMIM

De acuerdo con lo prescrito en la Ley 161 de 1994 (artículo 6º), el POMIM está compuesto a la vez por dos tipos de planes: (1) un plan general para el desarrollo de los objetivos de la Corporación (numeral 1º)<sup>64</sup>; y (2) un plan general de ordenamiento y manejo integral de la cuenca, que deberá ser adoptado por la Corporación para ser aplicado de manera progresiva, bajo su supervisión o coordinación (numeral 19º). La formulación misma tiene también un carácter progresivo, toda vez que su función, en primer lugar, es la de “elaborar los estudios y programas tendientes a la configuración o complementación” de dicho Plan. Se entiende que estos estudios y programas no se realizan una única vez sino que deben ser un proceso continuado de investigación y generación de propuestas, las cuales se deben someter a los procesos de discusión y concertación considerados en las instancias de participación.

Con respecto al primer plan general, los objetivos de la Corporación, como ya se ha señalado, son:

- la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria.
- la adecuación y conservación de tierras.
- la generación y distribución de energía.
- el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

En el mismo sentido, la misma ley 161 establece en su artículo 4º el alcance de la noción de ordenamiento como la combinación de dos elementos:

- un ordenamiento hidrológico y manejo integral del Río Magdalena, para lo cual la Corporación estará investida de las facultades necesarias de coordinación y supervisión.
- la coordinación, con sujeción a las normas superiores y a la política nacional sobre medio ambiente, de las actividades de las demás corporaciones autónomas regionales encargadas por la ley de la gestión medio ambiental en la cuenca hidrográfica del Río Magdalena y sus afluentes, en relación con los aspectos que inciden en el comportamiento de la corriente del río, en especial:
- la reforestación
- la contaminación de las aguas y
- las restricciones artificiales de caudales

---

<sup>64</sup> Al cual, de manera sorprendente, se le exige que esté en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Esto debería estar planteado al revés, de suerte que cada Plan Nacional de Desarrollo -cuya duración es de cuatro años y cuya elaboración corresponde a cada nuevo gobierno-- debería incluir en sus previsiones los acuerdos correspondientes al POMIM, cuyo alcance temporal es mayor, aunque esté restringido al área de jurisdicción de Cormagdalena.

En consecuencia, la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo Integral del Río Magdalena implica que la Corporación formule simultáneamente un Plan que: (1) sirva de base para el desarrollo de sus objetivos; (2) sirva como instrumento central para las funciones de coordinación, armonización y promoción de las actividades de los distintos actores públicos y privados con incidencia sobre el Río; y (3) establezca los lineamientos de política y las estrategias para la formulación del Plan de Ordenamiento. Se asume que el proceso hacia el POMIM será un proceso gradual, progresivo, participativo y de integración y armonización de los distintos instrumentos de planeación existentes al nivel nacional, regional y local<sup>65</sup>.

Lo importante es que Cormagdalena lidere la construcción de un acuerdo político, dirigido a la consolidación de una política de Estado, tal como está planteado en el primer punto de este documento y en los objetivos del POMIM<sup>66</sup>. Esta política de Estado: (1) se establece en torno de las prioridades, estrategias centrales y propósitos para el futuro de las poblaciones asentadas en, y de las actividades sociales y económicas que tengan como sustento, al Río Magdalena; (2) recoge las posiciones e intereses de los distintos actores en un marco de definición de prioridades sociales y ambientales; y (3) permite su durabilidad en el largo plazo y su incorporación en los distintos instrumentos de política y de planeación adoptados por los distintos niveles de gobierno, desde cada Plan Nacional de Desarrollo hasta los planes de ordenamiento y de desarrollo municipales, tal como se ha explicado en la parte anterior de este documento.

### 1.1. El POMIM como plan de articulación

En el caso específico del Plan en torno al cual se elaboran estos criterios metodológicos y conceptuales, como ya se ha expresado, se trata de un documento con una naturaleza particular, porque tiende a articular: (1) las directrices y mecanismos de desarrollo de los objetivos de la Corporación, en términos de armonización y coordinación de todos los actores públicos y privados que actúan en la cuenca en relación con la navegación y actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras y, en general, la actividad rural, la distribución de energía<sup>67</sup>, la preservación del medio ambiente y de los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables, con énfasis en la reforestación, la descontaminación y el manejo de caudales; con (2) las decisiones de ordenamiento propiamente dichas que den soporte a las anteriores actividades.

Las discusiones realizadas en la Unidad Técnica mostraron que si bien el ordenamiento territorial puede ser asumido como un proceso, un plan de ordenamiento no puede ser cosa distinta a un

---

<sup>65</sup> Estos planteamientos coinciden con las orientaciones de Cormagdalena, al establecer que el POMIM tiene por objeto "definir y orientar una mejor relación entre las personas y el territorio que habitan, de manera que propenda por un ordenamiento en el uso de los recursos del río Magdalena y de su cuenca, y que establezca los modelos para su manejo, recuperación y conservación en el marco del desarrollo sostenible" (Cormagdalena 1999:17). La corporación también define que "el principal insumo de esta fase (la Fase I) es el producto de los acuerdos y compromisos institucionales y sociales resultantes de la primera fase (Fase Preliminar) del Gran Pacto Nacional" (Cormagdalena 1999:23).

<sup>66</sup> La corporación concibe al POMIM como "un proceso iterativo de construcción y retroalimentación permanente, en el cual las instituciones, las organizaciones y la comunidad en general contribuyen en la sostenibilidad de las acciones que se programen" (Cormagdalena 1999:23).

<sup>67</sup> Tal como se sustenta en el documento de Caracterización, en el mediano plazo no se prevé el desarrollo de proyectos de generación de energía en el Río

instrumento o documento en el que se plasman las decisiones y las directrices de política, se definen las prioridades y los criterios para la asignación de recursos en relación con los procesos de ocupación, restauración, preservación y transformación de un territorio<sup>68</sup>. Por lo tanto, *se trata de formular un documento que articule los dos tipos básicos de Planes que hoy existen en las prácticas de planificación colombianas*: el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial. Como lo establecen los múltiples documentos avanzados por la Corporación, el proceso de formulación, ejecución y seguimiento del POMIM debe estar basado en una amplia red de discusión e implementación de acciones, en la cual tengan cabida todos los sectores sociales, y los actores políticos, económicos y gubernamentales que tienen asiento en la cuenca.

## 1.2. El POMIM como combinación de dos modelos

El documento articulador<sup>69</sup> será, entonces, la combinación de los siguientes elementos:

1. **Plan de Desarrollo**: como un documento programático, que consigna acuerdos políticos orientadores de las actividades socioeconómicas y sectoriales de los distintos actores públicos y privados, con incidencia, interacción o dependencia del Río Grande de la Magdalena. Define criterios políticos para la asignación de los recursos necesarios para alcanzar la restauración del río como factor primordial para el mejoramiento de la calidad de vida y para el logro de la convivencia, la paz y la democracia entre la población asentada en el territorio de su jurisdicción.

2. **Plan de Ordenamiento**: Entendido en dos sentidos:

(1) el primero tiene que ver con la armonización, coordinación, ajuste y aplicación de los determinantes para los planes y esquemas de ordenamiento territorial municipal, en particular los relacionados con los siguientes aspectos<sup>70</sup>:

---

<sup>68</sup> Esto es lo consignado en los Términos de Referencia para la contratación de la Unidad Técnica, donde el POMIM se define como “un instrumento que identifique, integre, y viabilice de manera coherente las políticas, programas, y proyectos que han emprendido y formulado las diferentes instituciones del orden nacional, regional y local. Se parte del principio de entender que la cuenca, es un área compleja, en la que confluyen una serie de actores con intereses disímiles, que es necesario articular, coordinar y consensuar alrededor de los objetivos del POMIM y de las acciones e intervenciones sobre la cuenca que de él se deriven. El ejercicio de las competencias institucionales debe regirse por los principios de subsidiaridad, coordinación y concurrencia así como por los principios ambientales de rigor, armonía regional y gradación normativa” (Cormagdalena 2000:12).

<sup>69</sup> Este documento se puede seguir denominando POMIM, pero con esta sigla se podría entender Plan de Armonización para el Ordenamiento y la Gestión Integrada de la Restauración Ecológica, Social y Económica del Río Grande de la Magdalena y para la Construcción de la Paz y la Democracia.

<sup>70</sup> Tomados del artículo 10o de la Ley 388 de 1997. Se puede argumentar que la formulación de estos determinantes puede ser inútil cuando han sido o están siendo adoptados planes o esquemas de ordenamiento territorial municipal que van a tener una vigencia de nueve años. No obstante, se sabe que esta experiencia inicial de formulación de los POT ha hecho evidente en la práctica una serie de conflictos, contradicciones y vacíos, uno de ellos la ausencia de directrices claras del nivel regional o nacional, en algunos casos por desinterés y desvalorización del proceso, en otros casos por incumplimiento de las facultades y competencias de las entidades del sistema nacional ambiental. Por esta razón, se ha abierto paso a una necesaria etapa de ajustes que requerirán una buena dosis de cooperación y concertación. En este terreno, en lo que tiene que ver

- La conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.
- La prevención de amenazas y riesgos naturales.
- La conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.
- Las reservas forestales.
- Las orientaciones y normas relacionadas con el río y sus riberas.
- La articulación de la red vial nacional, regional y local con los puertos.

(2) El segundo se refiere a la articulación de un ordenamiento estrictamente hidrológico del Río Grande de la Magdalena con todas las demás estrategias y objetivos.

Con respecto a lo que puede aportar la figura del *Plan de Desarrollo*, se recomienda retomar:

- Su carácter programático y estratégico.
- Su carácter de plan de gestión.
- La concepción de la planeación como práctica política.
- Su articulación directa con las decisiones de inversión.

En sentido estricto, el carácter programático de los planes de desarrollo (regulados por la ley 152 de 1994) hace referencia: (1) a la incorporación en un documento de planeación de los compromisos programáticos que sirvieron de base para la elección de un determinado gobernante, sea del nivel municipal, departamental o nacional; y (2) al cumplimiento de acuerdos políticos<sup>71</sup> expresados en la gestión de ciertos programas y proyectos. A la vez que se formula el plan de desarrollo, se formula también un plan plurianual de inversiones; en otras palabras, el acuerdo político estará sustentado en la asignación de recursos<sup>72</sup>, que posibilitarán la ejecución de los programas y proyectos. Es decir, que la asignación de los recursos financieros y la definición de las prioridades a este nivel combinan el carácter técnico con el político.

Con respecto a la figura del *Plan de Ordenamiento* se recomienda retomar los siguientes elementos:

- El ordenamiento territorial como (1) una política de estado; (2) como un conjunto de acciones político-administrativas; (3) como un conjunto de acciones de planificación física concertadas; (4) como orientador y regulador de las acciones de los distintos actores públicos y privados en torno a las contradicciones y conflictos derivados de las formas de ocupación, apropiación, transformación y conservación de un territorio y sus recursos; y (5) como instrumento para definir

---

con los temas de ordenamiento territorial en el área de su jurisdicción, Cormagdalena podrá cumplir un papel importante de articulación, coordinación, y generación de concertaciones entre Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos, Municipios y Entidades Territoriales Indígenas, entre otros (Ver Reunión sobre Ordenamiento Territorial, en *Documentos del POMIM*).

<sup>71</sup> En el caso que contempla la ley, expresados a través del voto y su cumplimiento, que se somete incluso a la posibilidad de la revocatoria del mandato.

<sup>72</sup> En el caso contemplado por la ley, hay horizontes temporales de cuatro años para la nación y de tres años para las entidades territoriales. Cormagdalena debe articular estos horizontes con la escala temporal acordada para cada fase del POMIM.

las relaciones entre sociedad y naturaleza, dentro del marco señalado por la Constitución y las leyes, y en armonía con el medio natural y las tradiciones históricas y culturales<sup>73</sup>.

También es necesario considerar los principios centrales del ordenamiento territorial previstos en la Constitución y en la Ley 388 de 1997, que son:

- El de solidaridad y el de consideración de las relaciones jurídicas con el territorio y los recursos naturales en términos de derechos-deberes.
- La función social y ecológica de la propiedad.
- La prevalencia del interés colectivo sobre el particular.
- La distribución equitativa de las cargas y beneficios de los procesos de desarrollo.

### 1.3. El POMIM como guía de la acción y la política

Desde la perspectiva discutida arriba, se entiende que el POMIN tendrá que cumplir varios papeles a la vez:

- (1) Plasmar los principios, objetivos, y estrategias de largo plazo para el Río Magdalena y para aquellos territorios que se le consideren vinculados, en términos de un proyecto político, desarrollado a partir de los elementos que se proponen en el Documento de Políticas.
- (2) Constituirse en la guía para la acción de la Corporación, en lo que se refiere al cumplimiento de aquellas funciones de carácter operativo, ejecutivo, regulador y coordinador que le corresponden, como son:
  1. Adoptar las disposiciones necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico de la cuenca.
  2. Asesorar, armonizar y coordinar las actividades de todas las entidades públicas y privadas que incidan en el comportamiento hidrológico de la cuenca.
  3. Participar en la preparación y definición de los planes y programas de desarrollo de las entidades territoriales en las materias relacionadas con su objeto.
  4. Brindar asesoría administrativa, técnica y financiera a las entidades territoriales de su jurisdicción en las actividades que contribuyan al objeto de la Corporación.
  5. Formular y adoptar mecanismos para la coordinación y ejecución de sus planes, programas y proyectos, por parte de las entidades públicas y privadas delegatarias, concesionarias o contratistas, así como para su evaluación, seguimiento y control.
  6. Promover el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos y demás recursos naturales renovables, conforme a las políticas nacionales y con sujeción a las normas superiores, y adelantar programas empresariales que involucren a la comunidad ribereña y propendan por el aumento de su nivel de vida.
- (3) Constituirse en el marco de referencia y en el mecanismo de validación de las funciones de coordinación, armonización, y promoción de las acciones y políticas de los distintos agentes públicos con incidencia sobre el territorio de su jurisdicción y sobre los circuitos adyacentes,

---

<sup>73</sup> Adaptación de la Unidad Técnica de la definición propuesta por el IGAC y por la Ley 388 de 1997.

en los términos definidos en este documento. Los principales agentes públicos a los que se hace referencia son las CAR, los departamentos, municipios, y distritos.

- (4) Operar como la base de consolidación en el tiempo para los procesos de participación social amplia que conduzcan a la generación de información, la toma de decisiones, y a las acciones de ejecución de planes y programas. La estrategia de participación sugerida se presenta en el Documento de Participación.

#### 1.4. El tiempo para la formulación del POMIM

Se estima que el período de formulación del POMIM, en los términos de este documento, puede ser de un año. Será un proceso liderado por Cormagdalena, alimentado, en primer lugar, por los resultados de los Foros Regionales y de las propuestas surgidas del trabajo del Panel de Expertos y de la Unidad Técnica, contenidas en varios documentos. Pero los Foros Regionales deben dar paso a un proceso de participación más amplio y eficiente, de acuerdo con la estrategia sugerida en el Documento de Participación.

#### 1.5. El POMIM y el Plan Nacional de Desarrollo

Un primer paso tras la consolidación de un acuerdo político amplio puede ser el de trabajar por la incorporación de ese Acuerdo Político en cada Plan Nacional de Desarrollo, que debe ser formulado con cada cambio de gobierno nacional. La inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo no es el objetivo central de este proceso. Como ha sido planteado, el objetivo será el de la construcción de un acuerdo o proyecto político que permita construir una política de Estado que permanezca sobre las acciones coyunturales o los cambios de administración, toda vez que este acuerdo deberá estar legitimado por los mecanismos que apoyan su formulación. No obstante, esta incorporación se considera indispensable porque permitirá: (1) la asignación de recursos con cargo al presupuesto nacional; (2) la propuesta de estrategias y directrices para los planes departamentales y locales y para los de las Corporaciones Autónomas Regionales; y (3) la armonización con la política nacional ambiental e, incluso, el ajuste de aquellas situaciones especiales de conflicto de competencias u otros similares que se detecten durante la etapa de formulación del POMIM, derivadas de los procesos e instrumentos de planeación regional o local y que se acuerde resolver a través de este mecanismo.

#### 1.6. El POMIM y la coordinación institucional

Cormagdalena se encargará de que el POMIM conserve su independencia y autonomía como acuerdo político, ya que su tarea hacia el futuro será lograr que sus bases y lineamientos se incorporen también en los planes de desarrollo departamentales y municipales, en los planes de las Corporaciones Autónomas Regionales, en los proyectos económicos de empresarios privados y en los proyectos políticos, ecológicos y productivos de las comunidades locales.

#### 1.7. Aspectos básicos del POMIM

Los principales aspectos que deberían ser considerados en el POMIM son:

1. *La identificación de los principales conflictos, actores y procesos, presentes en el territorio de la jurisdicción y sus circuitos adyacentes*<sup>74</sup>. Esto permite representar, como proyecto y como cartografía, las condiciones reales de territorialidad, vivida y expresada por los distintos actores en el proceso de participación. Este componente resulta en una imagen de territorio, la cual sustenta el proyecto para el Río Magdalena, fruto del consenso creado en el proceso de participación.
2. *El establecimiento de los mecanismos de distribución, de apropiación, de acceso y de disfrute de la tierra y el agua, entre los diversos actores*. Siendo Cormagdalena --y sus programas-- el producto de un compromiso pactado en la Constitución Política de 1991, el primer paso que se debería cumplir es el del reconocimiento de los demás principios o pactos constitucionales en lo que respecta a los llamados regímenes territoriales especiales: (1) la propiedad colectiva y la inalienabilidad de los resguardos indígenas; (2) la conformación de las entidades territoriales indígenas; (3) la propiedad colectiva de las "Tierras de las comunidades negras"; y (4) la creación y la protección de las reservas campesinas.

De otra parte, el POMIM debe definir los mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de la obligación, tanto del Estado como de las personas, de proteger las riquezas o recursos culturales y naturales de la Nación. El ejercicio del derecho al ambiente sano como un derecho colectivo, se entiende como la titularidad colectiva de un interés legítimo para que todos los colombianos se beneficien de un medio ambiente sano y equilibrado. Desde esta perspectiva, se deben definir las condiciones y mecanismos de utilización del agua, y las reglas de juego para la resolución de los conflictos que se deriven de esta utilización.

Este componente se traduce en mecanismos concretos de coordinación y articulación entre las acciones y regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente y las CAR, en relación con el manejo del agua y las prácticas de los distintos usuarios en el río, así como en las cuencas y microcuencas adyacentes. También se traduce en la formulación concertada de unos determinantes ambientales y sectoriales para los planes de ordenamiento territorial municipal, para los planes parciales y para sus instrumentos de gestión del suelo.

3. *La definición de una estructura ecológica principal, que identifique los ecosistemas críticos para el soporte de la vida y las actividades de producción y reproducción en el río, sus riberas y sus circuitos adyacentes*. La estructura ecológica principal<sup>75</sup> se asumirá como una expresión espacial de la meta hacia la cual los distintos actores se comprometen a hacer tránsito en el

---

<sup>74</sup> Los circuitos adyacentes, como ya se ha indicado, se entienden en dos sentidos: (1) los "lugares" o bioespacios que reflejen las realidades vivas, derivadas de procesos locales y regionales que vinculan actividades de producción y reproducción y de donde se derivan elementos de continuidad social y de diversidad eco-cultural; (2) todos aquellos territorios, cualquiera que sea su escala, que dependan, interactúen o impacten el río y sus territorios adyacentes (por ejemplo, la contaminación producida por las grandes ciudades de la cuenca).

<sup>75</sup> "La EEP se define como el conjunto de unidades naturales y seminaturales que tienen una localización, extensión, conexiones, y estado de salud tales que garantizan la conservación de la biodiversidad, las aguas, y los suelos de la cuenca del Río Grande de la Magdalena, así como la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes". HAMMEN, Thomas van der y Manuel RODRÍGUEZ, "Elementos para incorporar una política ambiental en el POMIM y en la acción de Cormagdalena", *Serie documentos del POMIM*, Bogotá, 2001.

mediano y largo plazo para asegurar la conservación prioritaria de la biodiversidad y la durabilidad del disfrute de los recursos suelo y agua.

4. *Los nodos o circuitos productivos territoriales.* Estos posibilitan la definición de las interacciones y las corresponsabilidades entre los distintos actores públicos y privados, como sustento y justificación de los programas y acciones para la recuperación de la navegabilidad, de la red de puertos y de su articulación a los demás sistemas de transportes, de los programas de adecuación de tierras, de la reforestación y protección de los recursos ictiológicos, a partir de los lineamientos contenidos en el Documento de Políticas.
5. *La definición de los proyectos y programas grandes, medianos y pequeños.* Estos serán asumidos como estratégicos para el cumplimiento del Proyecto Político del POMIM, para su realización en un horizonte de largo plazo, pero con la asignación de los tiempos y de los recursos necesarios para que se conviertan en realidad<sup>76</sup>. El POMIM debe contener la priorización de dichos proyectos, así como la asignación clara de responsabilidades para su ejecución y financiación.
6. *La definición de los acuerdos explícitos para resolver los principales conflictos, con el establecimiento de responsabilidades específicas para cada uno de los actores involucrados.* Estos conflictos se refieren a: (1) los procesos de deterioro ambiental; (2) la concentración de la propiedad de la tierra; (3) el incumplimiento de los pactos de la Constitución de 1991; y (4) la apropiación de los recursos naturales.
7. *El planteamiento de los mecanismos de seguimiento, evaluación, actualización y control colectivo del cumplimiento del POMIM –Acuerdo Político.*

---

<sup>76</sup> En el presente están dadas las condiciones para que el estado colombiano, a través de Cormagdalena tramite la obtención de financiación internacional para los proyectos y programas fundamentales, con lo cual se asegure su ejecución. No obstante, estas condiciones se pueden transformar muy rápido.