

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción:	3
1.1. Cormagdalena y el POMIM:	3
1.2. La estrategia de Cormagdalena para formular el POMIM:	4
1.3. La Fase I hacia el POMIM:	5
1.3.1. El POMIM y el orden político-administrativo:	6
1.3.2. Los documentos preparados durante la Fase I del POMIM:	7
2. Síntesis de la caracterización del estado actual de la cuenca:	9
2.1. Caracterización institucional:	9
2.1.1. Restauración de la navegación y de la actividad portuaria:	10
2.1.2. Adecuación de tierras:	11
2.1.3. Generación y distribución de energía:	12
2.1.4. Aprovechamiento sostenible y preservación del ambiente:	13
2.1.5. Capacidad institucional de Cormagdalena y el POMIM:	14
2.2. Caracterización natural:	14
2.2.1. El estado de los ecosistemas en la cuenca:	17
2.3. Demografía y diversidad étnica y cultural:	21
2.4. El conflicto político:	23
2.5. Economía: lo urbano y lo rural en la jurisdicción:	27
2.6. Los programas de Cormagdalena en el contexto descrito:	36
3. Definición conceptual y metodología para el POMIM:	39
3.1. Los objetivos:	39
3.2. La Planeación:	39
3.3. El Ordenamiento:	42
3.4. La integralidad del Plan:	44
3.5. Otros conceptos básicos para la formulación del POMIM:	48
3.6. Referentes metodológicos para el POMIM:	49
3.6.1. El POMIM como Plan de articulación:	50
3.6.2. El POMIM como guía de la acción y la política:	52
3.6.3. Período de formulación del POMIM:	52
3.6.4. El POMIM y el Plan Nacional de Desarrollo:	53
3.6.5. El POMIM y la coordinación institucional:	53
3.6.6. Resumen de los aspectos básicos del POMIM:	53
4. Lineamientos de Políticas para el POMIM:	56
4.1. Cormagdalena y el POMIM: paz, convivencia y democracia:	57
4.2. Cormagdalena como ente coordinador:	59
4.3. Ecosistemas, agua, pesca, bosques y contaminación:	61
4.4. Población, nueva ruralidad y redes urbanas:	66
4.5. Movilidad y destinación socioeconómica:	71
4.6. El POMIM y la información:	73
5. Estrategia de participación para el POMIM:	75
5.1. Estrategias para la participación:	79
5.1.1. La Red Navegar: instrumento para la formulación del POMIM:	79
5.1.2. La Red de Pueblos: instrumento para la ejecución del POMIM:	82
5.1.2.1. Objetivos y componentes de la Red de Pueblos:	83
5.1.2.2. Productos de la Red de Pueblos:	84

5.1.2.3. Fases del proceso de construcción de la Red de Pueblos:	84
5.2. Tres propuestas complementarias para el POMIM:	88
5.2.1. Expedición por el río Magdalena: pedagogía ciudadana.....	88
5.2.2. La red de Mejores Prácticas en convivencia.....	88
5.2.3. Observatorios de información en red	89
5.3. Evaluación y control del POMIM	89

Resumen Ejecutivo

1. 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 de restaurar el Río Magdalena. Por tal razón, mediante el Artículo 331 crearon la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –Cormagdalena--, a la cual le asignaron unos objetivos definidos. A la vez, determinaron un tratamiento especial de parte de la nación para con los municipios ribereños.

El deseo de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente al crear a Cormagdalena fue el de dotar al país con una entidad encargada de cumplir con una función estratégica para 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 del nuevo ordenamiento jurídico. En otras palabras, la intención de los constituyentes fue mucho más que la de crear una empresa que le produjera ganancias a la nación. La Ley 161 de 1994 organizó a la Corporación determinando su carácter y reafirmando sus objetivos. Esta ley convirtió a Cormagdalena en un ente corporativo especial con autonomía administrativa, presupuestal, y financiera, y la caracterizó como una empresa industrial y comercial del Estado –EICE--.

1.1. Cormagdalena y el POMIM:

La Ley 161/94 le confirió a Cormagdalena la responsabilidad de formular y coordinar la ejecución del Plan de Ordenamiento y Manejo Integral de la Cuenca del Río Grande de la Magdalena –POMIM--, el cual está compuesto por dos planes: (1) un plan general para el desarrollo de los objetivos de la Corporación (numeral 1); y (2) un plan general de ordenamiento y manejo de la cuenca, que deberá ser adoptado por la Corporación para ser aplicado de manera progresiva, bajo su supervisión o coordinación (numeral 19).

El POMIM tiene un carácter progresivo, incluso en su fase de formulación, pues una de las funciones de la Corporación es la de “elaborar los estudios y programas tendientes a la configuración o complementación” del Plan (numeral 19). 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 deben ser sometidas a similares procesos continuos de discusión y concertación que aseguren la participación ciudadana en las fases de formulación, ejecución, control, y afinamiento del Plan.

La Ley 161/94 (artículo 4) define la noción de ordenamiento para el POMIM como la combinación de dos elementos: (1) ordenamiento hidrológico y manejo integral del río Magdalena, para lo cual la Corporación está investida de las facultades necesarias de coordinación y supervisión; y (2) la Coordinación de las demás corporaciones autónomas regionales encargadas de la gestión

medioambiental en la cuenca hidrográfica del río Magdalena, en lo relacionado con: (a) la reforestación; (b) la contaminación de las aguas; y (c) las restricciones artificiales de caudales.

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.

Lo importante es que Cormagdalena lidere la construcción de un acuerdo político, dirigido a la consolidación de una política de Estado, tal como la misma Corporación lo ha planteado: "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). 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.

1.2. La estrategia de Cormagdalena para formular el POMIM:

Para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones hacia la formulación del POMIM, Cormagdalena dividió este trabajo en tres fases, la primera de las cuales fue una **Fase Preliminar** de generación de información, en la que participaron el IDEAM, la Universidad del Norte, el CONIF y el LEH de la Universidad Nacional de Colombia. A su vez, la Corporación desarrolló varios Foros Regionales, dentro del proceso denominado *Gran Pacto Nacional por la Recuperación del Río*. Los resultados de estos Foros Regionales fueron la base para la identificación de los problemas y para la evaluación de las expectativas locales.

La **Fase I** --de la cual da cuenta este documento-- se adelantó mediante la interacción entre un Panel de Expertos y una Unidad Técnica que trabajaron de manera conjunta, aunque tenían algunas obligaciones particulares: el Panel de Expertos establecería unos lineamientos que la Unidad Técnica seguiría y, a la vez, se encargaría de diseñar una visión prospectiva. La Unidad Técnica trabajaría en la redacción de: (1) una síntesis de la caracterización del estado actual de la cuenca --y en particular del área de jurisdicción de la Corporación-- que sirviera de base para los demás documentos; (2) la definición de las bases conceptuales y metodológicas para la formulación e implementación del proceso; (3) la propuesta de un mecanismo de participación tanto para la formulación como para la ejecución del Plan; y (4) la definición del marco de las políticas sobre las cuales debería tratar el Plan, basadas en las obligaciones constitucionales de la Corporación.

La *Fase II*, de precisión de los planes, programas, y proyectos, quedó en manos de Cormagdalena. La Corporación tendrá que hacer los programas que permitan alcanzar la formulación del POMIM mediante un proceso participativo y concertado que facilite su ejecución, a la vez que deberá establecer los mecanismos que permitan la evaluación del proceso y su ajuste progresivo.

1.3. La Fase I hacia el POMIM:

Una vez adelantada la Fase Preliminar, Cormagdalena dio inicio a la Fase I, mediante la conformación del panel de Expertos y de la Unidad Técnica, en manos del Centro de Estudios Sociales –CES– de la Universidad Nacional de Colombia. Una de las primeras acciones desarrolladas –entre el Panel de Expertos y la Unidad Técnica– fue la de ponerse de acuerdo sobre algunos principios fundamentales del enfoque para el POMIM¹. Entre estos aspectos básicos se acordó que:

- (1) el Plan debe tener como objetivo final de sus acciones a los seres humanos que habitan en la cuenca y, en particular, en el área de jurisdicción de la Corporación;
- (2) el tipo de planeación que debe guiar este proceso debe partir desde abajo, consolidando consensos que permitan decidir las acciones a desarrollar por parte de la Corporación;
- (3) el POMIM se debe beneficiar con la experiencia actual sobre procesos de ordenamiento territorial en Colombia, considerando que los municipios toman las decisiones sobre el uso de su territorio, acompañados por las CAR y las gobernaciones departamentales;
- (4) los grandes proyectos generados en la jurisdicción, en particular aquellos en los que participe la Corporación, deben asegurar que sus beneficios lleguen a todos los habitantes de la jurisdicción, previniendo que la población más vulnerable se vea afectada en forma negativa;
- (5) la Corporación no es una autoridad ambiental, pero tiene una serie de obligaciones constitucionales que le determinan su acción, y que la convierten en un órgano de coordinación de las acciones emprendidas a los diferentes niveles del Estado en el área de su jurisdicción y en un estamento de coordinación a los niveles y extensión necesarias en el resto de la cuenca, para cumplir con sus obligaciones constitucionales y para asegurar la conservación, recuperación, y manejo sostenible de los recursos existentes en el río Magdalena;
- (6) la cuenca se define 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; a la cuenca así definida se articulan otros territorios y procesos en términos

¹ La Fase I se inició con la búsqueda y análisis de la información necesaria para realizar la síntesis de caracterización del estado actual de la cuenca. No obstante, al intentar recoger la información necesaria, el grupo de trabajo se encontró con varios problemas: (1) no existe información sobre grandes áreas y sobre muchos aspectos temáticos relacionados con el objeto de este trabajo; (2) no existe información adecuada, a las escalas necesarias para describir y entender los procesos locales, y para basar el análisis en datos con el detalle suficiente para facilitar la toma de decisiones necesaria en un proceso de ordenamiento del territorio; (3) la información existente que se puede obtener aparece con frecuencia incompleta, fragmentaria, o desactualizada; (4) hay información que puede ser de gran utilidad, la cual pertenece a entidades particulares o gubernamentales, sobre la cual hay un manejo privado que implica altos costos de adquisición, imposibles de asumir en este proceso. Una de las más urgentes necesidades de Cormagdalena para adelantar el POMIM es la de diseñar un proceso de producción, adquisición y sistematización de información. Esta debe ser una de las líneas de política fundamentales.

de “circuitos adyacentes” (referidos al medio natural, la movilidad de población, las actividades económicas, o los impactos ambientales) que dependen, inciden, o interactúan sobre, o con aquella, o que proyectan sobre ella, decisiones (Mapa 1).

- (7) la unidad territorial de base para el POMIM será la jurisdicción de Cormagdalena, la cual posee la virtud de que integra a los municipios de la ribera; es decir, dibuja al río y atraviesa buena parte del país, conectando zonas y poblaciones diversas (Mapa 2);

Estos principios fueron la base para la redacción de todos los documentos y para la evaluación de los datos obtenidos para hacer la caracterización de la cuenca y determinar las políticas y acciones globales consecuentes.

Ante la falta de información adecuada, tanto los miembros de la Unidad Técnica como los miembros del Panel, contribuyeron desde sus campos de experiencia para generar síntesis temáticas actualizadas, las cuales se recogieron en tres volúmenes titulados *Serie de Documentos del POMIM* (Anexo 1), que fueron la base para la redacción de la síntesis de caracterización del estado actual de la cuenca, junto con los informes preliminares entregados por el IDEAM, los estudios realizados por el LEH de la Universidad Nacional, y los resultados del trabajo de CONIF. A estos se sumó la realización de reuniones con expertos en temas particulares como el ordenamiento territorial, la política agraria, las relaciones con las CAR, las expectativas de las CAR con relación al POMIM, las recomendaciones surgidas de reuniones con miembros del Comité de Apoyo Interinstitucional de Cormagdalena, las conversaciones con especialistas regionales desarrolladas en Cartagena, Medellín, Popayán, Cali, y Bucaramanga, entre otros (Anexo 1). En resumen, los cuatro documentos redactados por la Unidad Técnica constituyen una síntesis de un proceso detallado cuyos componentes principales pueden consultarse en la *Serie de Documentos del POMIM*². Esta síntesis ejecutiva constituye un resumen general, el cual se debe complementar con la consulta de los documentos mencionados.

1.3.1. El POMIM y el orden político-administrativo:

El trabajo anterior estuvo enmarcado por los objetivos que la Constitución Política de Colombia le determina a Cormagdalena³. Pero, a partir del tratamiento de estos objetivos, se descubrió la necesidad de: (1) abordar campos variados relacionados con los circuitos adyacentes⁴; y (2) descartar la atención directa a un grupo de temas fundamentales para el ordenamiento del territorio, pero que podrían frenar la acción de Cormagdalena al superar sus alcances y posibilidades actuales. Entre estos, se destaca la discusión sobre la división político-administrativa⁵. A pesar de los inconvenientes que pueda originar frente a realidades sociales, económicas y culturales que no

² Se hicieron transcripciones de las grabaciones correspondientes a cada sesión de trabajo del Panel de Expertos y se conservan grabaciones de las reuniones con colaboradores, grupos de trabajo, y de las sesiones de discusión de la Unidad Técnica.

³ El Artículo 331 de la Constitución Política de Colombia establece que Cormagdalena estará encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

⁴ Más adelante se define este concepto.

⁵ Consultar la *Serie Documentos del POMIM*, y Fals Borda, Orlando, La Cuenca del Río Magdalena. *Kaziyadu*. Bogotá, Ediciones desde abajo. 2001: 97-124.

expresa adecuadamente, la actual división constituye un marco anclado en tradiciones históricas y en prácticas político-electoral que son difícilmente removibles, sin que ello resulte imposible.

La Constitución de 1991 abrió la posibilidad de aplicación de nuevas figuras, tales como las regiones --administrativas y luego territoriales--, las provincias, las Entidades Territoriales Indígenas --ETIS--, así como el reconocimiento de derechos territoriales para las comunidades afrocolombianas y las zonas de reserva campesina. No obstante, hasta el presente ha sido imposible que el Congreso apruebe la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial --LOOT--, la cual debe generar el marco dentro del cual se efectúen las nuevas propuestas territoriales. En este contexto y frente a esta nueva gama de opciones de organización territorial, Orlando Fals planteó que los municipios y los departamentos como principales contenedores territoriales formales son contenedores arbitrarios, que no representan los procesos sociales, culturales y políticos que se generan en la cuenca, y que padecen una crisis de recursos, inmoralidad y corrupción. Por ello, facilitan el vacío de poder estatal que ha llevado a las faltas de gobernabilidad observables en la Cuenca.

A partir de este planteamiento se discutió la modificación de la actual división político-administrativa y la utilización de las posibilidades que ofrece la Constitución Política. Esta propuesta, sin lugar a dudas permitiría reconocer fenómenos sociales, culturales, económicos y otros, dentro de espacios geográficos y administrativos rediseñados (contenedores territoriales, como los denomina Orlando Fals Borda)⁶. No obstante, en esta discusión se reconoció la existencia de una fuerza inercial, originada en múltiples factores, que dificulta la aplicación de nuevas figuras como una alternativa de sustitución de las anteriores⁷, y se advirtió el riesgo que implicaba en aquellos momentos introducir otro factor de conflicto a la compleja situación del área de jurisdicción de Cormagdalena. Sin embargo, la recomendación final hizo énfasis en que la diversidad de intereses y la variedad de circunstancias en algunas subzonas, hacían recomendable crear RAP's o asociaciones de municipios, perfilar provincias, y provocar inversiones que integren mejor el espacio cultural y económico, sin necesidad de modificar --por ahora-- la actual división departamental. La idea expresada fue que estas transformaciones deben ser el producto de sus propios ritmos y de decisiones concertadas a través de las propuestas desarrolladas por Cormagdalena.

1.3.2. Los documentos preparados durante la Fase I del POMIM:

Los cuatro documentos redactados por la Unidad Técnica se prepararon de manera paralela. No obstante, las decisiones de carácter conceptual y metodológico estuvieron basadas en la caracterización del estado actual de la cuenca. Esta caracterización se basó en la información disponible, pero presenta una mirada original producida a partir de la experiencia y de la propia información de los miembros del equipo de trabajo. Sobre los primeros dos documentos se desarrolló la propuesta de estrategia para la participación ciudadana y, por último, se hicieron las

⁶ Existen diversas situaciones en el territorio de la cuenca que ameritan la aplicación de las nuevas figuras: la región para el Caribe y para los departamentos del sur del país, la provincia en algunas zonas del Magdalena Medio, por citar algunos ejemplos.

⁷ Se recordó que los CORPES pudieron organizarse porque se respetaron los límites departamentales existentes, al verificar la resistencia frente a cualquier propuesta de modificación de los mismos. La dirección de los CORPES se organizó a partir de una junta de Gobernadores, para evitar el recelo y el temor que pudiera existir en esta instancia acerca de un nuevo poder al que estarían subordinados.

sugerencias de políticas encaminadas a lograr el éxito del proceso del POMIM. A continuación se presenta una visión general de cada uno de los documentos y sus interrelaciones.

2. Síntesis de la caracterización del estado actual de la cuenca:

En el documento correspondiente se presenta el diagnóstico de la vida, la sociedad y la economía de la jurisdicción --y de la cuenca-- en correlación con los objetivos de Cormagdalena, dividiéndolos en: contexto institucional, caracterización natural, demográfica, étnica, socio-política, urbana y económica (Anexo 1). Al final, se hace una lectura de los objetivos de Cormagdalena en el contexto de los procesos, en los aspectos antes señalados, y se presentan unos escenarios posibles para la acción de la Corporación.

La cuenca del Magdalena, y en particular el sector correspondiente a la jurisdicción de Cormagdalena, se caracteriza por su diversidad en todos los aspectos, y por la presencia de conflictos tanto antrópicos como naturales, los cuales deben ser conocidos, descritos y entendidos como parte activa de la dinámica de esta extensa región, y como base fundamental de cualquier proceso de ordenamiento del territorio. El río Magdalena, como toda arteria fluvial, es la vía receptora de todos los procesos naturales y antrópicos que ocurren en su cuenca hidrográfica⁸. Procesos que se originan en los lugares más remotos de la cuenca, han tenido consecuencias sobre la dinámica del propio valle aluvial. El conocimiento e integración al POMIM de los geoeosistemas y de las interrelaciones establecidas con ellos por los seres humanos, son condiciones necesarias para dar coherencia a los planes de ordenamiento que se propongan en el área de jurisdicción de Cormagdalena.

2.1. Caracterización institucional:

La caracterización general de la jurisdicción implica abordar el entorno institucional que condiciona la ejecución de los programas corporativos (objetivos) establecidos por la Constitución Política y por la Ley para Cormagdalena, y adelantar el análisis jurídico e institucional del alcance de las competencias y capacidades de la Corporación. En el documento correspondiente se hace un análisis del entorno institucional de cada uno de estos programas y se estudian en detalle los aspectos jurídico-institucionales, dada la complejidad del ámbito político-administrativo de la Cuenca.

Con relación al POMIM, Cormagdalena se constituye, a la vez, en: (1) el núcleo institucional de su *ejecución* dentro del ámbito de su jurisdicción; y (2) en el núcleo de su *coordinación* en lo referente a la concertación y armonización de programas, planes y proyectos con otras agencias del Estado, con el sector privado, y con las organizaciones ciudadanas y comunitarias, dentro y fuera de su jurisdicción. En la caracterización se identificaron las diferentes instituciones públicas, las entidades

⁸ La cuenca ocupa un área de 257.440 km², que representan el 22.8% del territorio colombiano: 17.3% corresponden al río Magdalena y 5.5% al río Cauca. El río Magdalena recorre 1540 km desde su nacimiento en el páramo de las Papas a 3.685 msnm en el Macizo Colombiano, descendiendo rápidamente con una pendiente promedio de 14m/km hasta algo más de 500 msnm en Neiva, apenas a 200 km del nacimiento, y corre con una pendiente muy suave hasta su desembocadura en Bocas de Cenizas en el mar Caribe. Recibe 43 tributarios de segundo orden, entre los cuales el río Cauca aporta el 32% del caudal total, que alcanza en promedio 7.100 m³/s. El río Cauca nace en la misma región, descendiendo hasta cerca de 1000 msnm en Cali, formando el Valle, de 200 km de largo, y descendiendo encañonado hasta cerca a su desembocadura donde se amplía en un extenso cono deltáico en la depresión Momposina, donde forma una gran cubeta (La Mojana) con numerosas ciénagas y zonas pantanosas, después de recorrer 1180 km).

privadas, los niveles de sus acciones en la cuenca, y sus interrelaciones y eficiencia con relación a los programas de la Corporación, buscando describir el escenario institucional para la coordinación y la ejecución del Plan.

El ámbito político-administrativo y administrativo de la cuenca del río Magdalena está conformado por 726 municipios (de los cuales 129 son municipios ribereños), 18 departamentos, 26 Corporaciones Autónomas Regionales –CAR-, y 12 Parques Nacionales⁹, todo ello dentro del territorio de la República de Colombia, que alberga la totalidad de la cuenca Magdalena-Cauca (Mapas 1 y 2). Existen, además, otras instancias administrativas, ante todo entidades del orden nacional, que para efectos de la aplicación de sus políticas, planes, programas y proyectos utilizan criterios diversos para su organización y operación territorial: en ocasiones atienden criterios técnicos propios de su especialidad sectorial (*v.gr.* navegación); en ocasiones atienden criterios derivados de la cercanía y facilidades de acceso (*v.gr.* inclusión de áreas del sur de Bolívar dentro de oficinas regionales con sede en Bucaramanga); en ocasiones (la mayoría) se acogen a la división político-administrativa departamental. Todo ello configura una trama compleja de organización de la administración en el territorio que, por supuesto, tiene incidencia para la coordinación del Plan. Frente a la magnitud de la cuenca y frente a la diversidad de fenómenos y dinámicas naturales, sociales, políticas, económicas y culturales actúa una compleja gama de instituciones y entidades -- públicas y privadas-- que generan de manera permanente políticas, programas, proyectos y decisiones.

La constelación institucional estatal actúa con base en una asignación de competencias y funciones (que en ocasiones se repiten), con base en políticas y planes de desarrollo de diferente naturaleza y ámbito (nacional, sectorial, regional, local, ambiental, de ordenamiento territorial), que se superponen en su aplicación y que, además, tienen una historia, dejan unas huellas, tienen diferentes impactos, tanto por el tipo de acciones realizadas, como por la fuerza y la capacidad institucional de ejercer las competencias y funciones, y por los recursos humanos y económicos de que disponen¹⁰.

El mapa institucional existente también establece condicionamientos que tienen fuerza y peso inercial que no siempre es fácil modificar o ajustar. Ya se ha discutido el ejemplo de la división político-administrativa, pero hay otros casos de interrelaciones poco coherentes entre los distintos niveles de acción institucional en los cuales se desenvuelven los objetivos constitucionales de Cormagdalena.

2.1.1. Restauración de la navegación y de la actividad portuaria:

Este programa ha sido destacado por Cormagdalena como su bandera de acción institucional y es uno de los pocos en los cuales tiene asignadas funciones para su ejercicio directo. No obstante, la

⁹ Además de estas instancias, en la cuenca se encuentran también 46 resguardos indígenas, 2 áreas de reserva campesina y varias solicitudes para la declaración de territorios colectivos para afrocolombianos. Estas instancias aun se encuentran en proceso de reglamentación, pero deben ser consideradas como parte integral del orden institucional regional. La discusión de las implicaciones de la diversidad étnica se hace más adelante.

¹⁰ El texto describe en detalle las principales intersecciones de la dinámica institucional con relación a cada uno de los programas de Cormagdalena.

Dirección de Navegación y Puertos del Ministerio del Transporte mantiene su papel de rector de la política en este campo y, por ende, establece los parámetros dentro de los cuales la Corporación debe adelantar su gestión. A la vez, como la navegación es uno de los modos del sistema nacional de transporte, la restauración de la misma debe enmarcarse dentro de la política sectorial y, por lo tanto, está condicionada por las definiciones que se adopten en la Oficina de Planeación del Ministerio no sólo para este modo, sino para el conjunto de modos --carretero, férreo y aéreo--, que condicionan el rol de la navegación.

La navegación está estrechamente ligada con la actividad económica y con el comportamiento de sus agentes, no solo los generadores de carga, sino también los transportistas y operadores portuarios. Las decisiones y acciones de la Corporación y del sector privado están vinculadas de manera muy estrecha, constituyendo un escenario institucional y organizacional muy complejo, en el cual deben estar claramente definidas las respectivas responsabilidades¹¹.

2.1.2. Adecuación de tierras:

Cormagdalena tiene funciones directas de ejecutor o promotor de proyectos de adecuación de tierras. Estas funciones están enmarcadas por las reglas establecidas para el sector, las cuales operan para el conjunto de la institucionalidad respectiva. En la escala de instituciones se encuentra en primer lugar el Ministerio de Agricultura, que es el ente responsable de dictar las políticas. Estas políticas se instrumentalizan a través del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras --INAT--¹². No obstante, en este campo hay una orientación hacia la creación y adecuación de los distritos de riego, los cuales deben ser financiados y administrados por los usuarios, con ausencia de los organismos que componen entes coordinadores de gran importancia como el SINA y las CAR.

Por estas razones (indefinición de políticas y bajos niveles de institucionalidad), los procesos de adecuación de tierras se realizan de hecho por parte de los agricultores y ganaderos quienes, a diferentes escalas (gremios, federaciones, asociaciones campesinas) adelantan sus propias iniciativas. La falta de coordinación entre estos procesos y las regulaciones estatales, implican prácticas ilegales de deforestación, ocupación de áreas protegidas, instalación de cultivos no permitidos, desecamiento y desviación de cursos de agua, y demás prácticas destructivas del entorno natural y generadoras de conflictos sociales, culturales, económicos y políticos. El caso más conocido tiene que ver con la apropiación de playones por parte de ganaderos en el Medio y Bajo Magdalena.

¹¹ En el curso de esta Fase I se discutieron en extenso varios temas, entre los cuales se destacan: (1) el tema de la relación entre inversiones públicas para la creación y adecuación de puertos y su operación privada. Aunque no hubo acuerdos definitivos sobre este punto sí se enfatizó en la necesidad de delimitar con claridad las responsabilidades de financiación, operación y regulación, de manera que el Estado, a través de Cormagdalena, pueda acceder a la captación de las plusvalías generadas por las inversiones; (2) el tema de las acciones de dragado consideradas urgentes en algunas épocas del año, en las cuales Cormagdalena no puede actuar con diligencia ante las trabas generadas por los requisitos de licencias por parte del Ministerio del Medio Ambiente. En este caso, se recomendó que el Ministerio conceda una licencia general --que puede ser por cada temporada-- para asegurar que las acciones se desarrollen en el tiempo e intensidad en las que sean necesarias.

¹² A pesar de la existencia de innumerables instituciones relacionadas con la agricultura, a los varios niveles del Estado, las cuales se describen en el documento, la acción institucional referida a la adecuación de tierras se ha circunscrito a las iniciativas del INAT.

Un campo relacionado es el control de inundaciones, con cuyas acciones se pretende la prevención de riesgos, la preservación del ambiente y de los recursos naturales y la regulación de fenómenos hidrológicos que pueden afectar la actividad económica tanto en la época de sequía como en la de altos caudales. Para controlar las inundaciones se ha desarrollado una gama de intervenciones, ante todo obras de ingeniería, el reasentamiento de poblaciones, y las acciones de emergencia.

El ordenamiento institucional correspondiente se centra en el sistema nacional de prevención y atención de riesgos, cuyas responsabilidades están distribuidas entre los diferentes niveles de la administración y actúan de acuerdo con la escala de los fenómenos y las situaciones por atender. La mayor cantidad de acciones en este campo corresponden al INAT, seguido por las entidades con injerencia en la navegación (Ministerio de Transporte, y Cormagdalena)¹³. El mapa de riesgos en la cuenca en general es el producto de procesos sociales de inequidad en la distribución del territorio, los cuales han obligado a numerosas poblaciones a ubicarse en lugares sujetos a amenazas naturales, así como por decisiones equivocadas que han generado asentamientos inconvenientes.

2.1.3. Generación y distribución de energía:

Los proyectos de generación de energía hidráulica en el río no son una prioridad nacional, en el corto y mediano plazos. La institucionalidad relacionada con el sector energético ha tendido, en los años recientes, a separar las actividades de generación, transmisión y distribución. El órgano rector de la política energética es el Ministerio de Minas y Energía, pero las actividades antes mencionadas están reguladas tanto por la Comisión de Regulación de Energía y Gas como por la Superintendencia de Servicios Públicos, porque la cadena de generación, transmisión y distribución de energía se contempla como un servicio público domiciliario¹⁴. Por tal motivo, para que Cormagdalena pueda entrar en la actividad de generación o de distribución de energía eléctrica, es requisito que se transforme en ESP o que cree una empresa adscrita con tales características.

Antes que encaminarse hacia la generación y distribución, hoy cubiertas por entidades de larga experiencia y trayectoria en el sector, Cormagdalena se debe encargar de la ampliación de la cobertura del servicio de energía creando soluciones energéticas locales o regionales que contemplen un debido manejo del medio ambiente, o logrando la extensión del sistema interconectado nacional, tal como lo dispone la Ley 161/94. Así mismo debe promover la creación de empresas comunitarias rurales para el mercadeo de hidrocarburos y otros energéticos.

¹³ El control de inundaciones no debiera ser necesario por cuanto las áreas inundables forman parte integral de los sistemas hidráulicos y juegan un papel importante como áreas de amortiguación de los aumentos de caudal. Este proceso de amortiguación se ve interrumpido por la potrerización adelantada por los terratenientes cerrando los canales de conexión entre el río y las ciénagas. En los casos en los cuales el control de inundaciones es inevitable, este debe hacerse con criterios que contemplen el carácter sistémico de la dinámica natural de los ríos y los demás cuerpos de agua asociados y, por otra parte, considerando la variabilidad en el manejo y las adaptaciones humanas a los procesos de inundación. También es importante señalar que se debe propender a que el control de inundaciones no sea necesario sino en casos de excepción, puesto que el Estado tiene la obligación de asegurar el acceso de todos sus asociados a condiciones de vida digna y libre de riesgos.

¹⁴ Además de estas entidades estatales, también tienen un rol relevante: (1) ISA, responsable del sistema interconectado nacional; y (2) ISAGEN que se convirtió en un generador más, con el propósito de desprender a ISA de esa actividad y de trasladar sus activos y operaciones de generación a una empresa especializada en la materia.

2.1.4. Aprovechamiento sostenible y preservación del ambiente:

El último de los objetivos determinados a Cormagdalena por la Constitución Política y por la Ley es el de velar por el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables. La institucionalidad relacionada con estos aspectos se ubica, ante todo, en las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental –SINA–, con un rol preponderante de las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR–. Las competencias de Cormagdalena no riñen con las competencias de las CAR del área de su jurisdicción, ya que actúan en órbitas distintas. A Cormagdalena le asisten funciones de coordinación y promoción en el tema, y a las CAR, funciones de ejecución y administración de los recursos naturales renovables. De acuerdo con la Ley, Cormagdalena puede delegar en las CAR el adecuado aprovechamiento y preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables en la cuenca fluvial¹⁵.

Las responsabilidades de la Corporación en este campo, significan la concurrencia de muchas entidades e instituciones, así como la ampliación de la escala de coordinación a la totalidad de la cuenca. Como se manifestó arriba, la Ley 161/94 le determina a Cormagdalena la coordinación de las CAR encargadas de la gestión medioambiental en la cuenca hidrográfica del río Magdalena, en lo relacionado con: (a) la reforestación; (b) la contaminación de las aguas; y (c) las restricciones artificiales de caudales. En el caso de la reforestación, la Corporación tiene que trabajar de manera estrecha con las entidades territoriales, con el Ministerio del Medio Ambiente y con las CAR; en el caso de la contaminación es imprescindible la búsqueda de acuerdos y la coordinación entre los entes territoriales de toda la cuenca, desde las asociaciones y empresas de agricultores del Tolima y Huila, los alcaldes de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, y los representantes de las empresas manipuladoras de hidrocarburos, hasta los mineros del Bajo Cauca.

En cuanto al aprovechamiento sostenible y la preservación de los recursos ictiológicos, el organismo competente es el Instituto Nacional de Pesca –INPA–, cuya responsabilidad es la de fijar las normas que rigen la actividad. Además de esta entidad, el manejo institucional del sector se encuentra ubicado, en gran medida, en las entidades territoriales; a nivel municipal en las UMATAS. El Proyecto de Restauración de la Oferta Natural Ictiológica de los Humedales del Magdalena Medio para el Aprovechamiento Pesquero constituye un ejemplo de la complejidad posible y de la constelación institucional que puede concurrir en cada caso. Este proyecto se ejecutó a través de la cooperación técnica interinstitucional, entre Cormagdalena, INPA, Municipio de Barrancabermeja (Programa de Generación de Empleo y Umata), Ecopetrol, y los Municipios del Magdalena Medio. Pero también fue fundamental la participación activa de los gremios de pescadores como Apecmag, Apall, Asonorte, y los comerciantes de peces. La participación de pescadores y comerciantes de pescado puede extenderse con mucho éxito en procesos como la generación de información

¹⁵ Ponce de León, Eugenia. Una aproximación desde la legislación ambiental a la relación entre la formulación del plan de ordenamiento y manejo integral cuenca del río Grande de la Magdalena y otros planes y procesos nacionales, regionales y locales. En *Serie de Documentos del POMIM 1*, 2001.

detallada en grandes períodos de tiempo, tal como lo han demostrado los esfuerzos coordinados por el proyecto Tropenbos de Holanda¹⁶.

2.1.5. Capacidad institucional de Cormagdalena y el POMIM:

En el documento correspondiente a la caracterización y en el documento de políticas se trata el tema fundamental de la capacidad institucional de Cormagdalena para coordinar las acciones del POMIM. La Ley 161/94 es ambigua, insuficiente y contradictoria con relación a las obligaciones asignadas a Cormagdalena. Sus funciones principales son: (1) la coordinación y armonización de las actividades de los agentes públicos y privados con incidencia o relación con sus objetivos constitucionales, en particular en lo que tiene que ver con el ordenamiento hidrológico y el manejo integral del río; y (2) el desarrollo de una actividad económica bajo condiciones de explotación rentable, como corresponde a su naturaleza de empresa industrial y comercial. Con relación a su función coordinadora, a la que corresponde el POMIM, el escenario de su acción es caótico y, por ello, muy difícil; con relación a su carácter de empresa, sus objetivos no muestran campos de acción promisorios.

A estas funciones se le suman otras, tales como su participación en la formulación de políticas y en la planeación del desarrollo regional y, aun, funciones regulatorias¹⁷. Dentro de sus funciones de planeación Cormagdalena debe participar en los procesos de planeación de las entidades territoriales, regionales o sectoriales en el área de su jurisdicción, en las materias relacionadas con su objeto, así como de las entidades públicas y privadas que sean sus delegatarias, concesionarias o contratistas.

Sin embargo, las posibilidades de ejercicio de este cúmulo de funciones y obligaciones están muy limitadas por la naturaleza jurídica de la Corporación y por las constricciones del marco jurídico dentro del cual deben ser desarrolladas. En primer lugar, Cormagdalena, en su carácter de ente con funciones de coordinación, armonización y asesoría a las distintas entidades públicas y privadas, sujeto a las normas y políticas nacionales emanadas de los entes rectores, en el campo de sus objetivos constitucionales, no cuenta con los instrumentos jurídicos y económicos –e incluso técnicos-- que faciliten su acción. En segundo lugar, como una empresa interesada en hacer negocios rentables que aseguren su existencia, tiene graves problemas financieros, pues la recuperación de la navegación requerirá seguramente de inversiones muy cuantiosas, estando aún en discusión el esquema de participación público-privado; la adecuación de tierras (distritos de riego) se ha visto sumergida en la inoperancia del sistema habilitado para tales efectos; y los negocios vinculados con la generación y distribución de energía están prácticamente descartados.

2.2. Caracterización natural:

El entorno natural de la cuenca del río Magdalena (con una longitud de 1540 kilómetros) se caracteriza por su diversidad y por la existencia de variaciones locales importantes, que deben ser

¹⁶ Puede verse el artículo de Carlos Rodríguez, director de Tropenbos, en la Serie Documentos del POMIM, 1, 2001.

¹⁷ Ley 161/94, Art.6, inciso 14.

consideradas en un ejercicio de ordenamiento como el que corresponde al POMIM¹⁸. Esta diversidad tiene que ver con las variaciones producidas por la altitud, el origen geológico y el clima, las cuales, a su vez, determinan contrastes importantes en los suelos, las comunidades ecológicas y los ecosistemas. Los procesos de subsidencia y los cambios en el nivel del mar, que han hecho variar la línea costera, juegan también un papel destacado en la creación de condiciones naturales únicas en la cuenca del río Magdalena.

El territorio de la actual cuenca ha sido sometido a intensos empujes por la colisión de las placas oceánicas del Pacífico (al este) y del Caribe (al Norte). El volcanismo y la actividad sísmica tienen una influencia actual muy importante en la conformación del paisaje, tanto desde el punto de vista de la geomorfología, como en la calidad y estructura de los suelos (Mapas 3 y 4)¹⁹, y deben ser factores fundamentales en un proceso de ordenamiento. Enormes flujos de materiales producidos por los efectos de la actividad volcánica han formado abanicos a la salida de los valles, como ocurre en Ibagué, y Lérica. En 1985, se produjo una de las más grandes catástrofes de la historia de Colombia, cuando un flujo sepultó la población de Armero. Los obstáculos para la navegación en Honda también son producto de estos mismos fenómenos.

La cuenca se halla localizada en la zona de convergencia intertropical (CIT), que origina gran parte de los procesos climáticos del área. No obstante, el terreno quebrado y las diferencias de altitud en pequeñas distancias, generan un régimen de vientos y lluvias de comportamiento muy variable al nivel local. Los movimientos relacionados con el CIT producen dos períodos de lluvias y dos períodos secos anuales, que caracterizan el comportamiento bimodal de las curvas de precipitación en el río Magdalena. Hay alteraciones cíclicas de la CIT que causan fuertes alteraciones en el clima y la hidrología de la cuenca, con años de fuertes sequías (Fenómeno del Niño) que se alternan con años de grandes inundaciones (Fenómeno de La Niña). Las diferencias de topografías producen, a su vez, climas locales variables, y conceden al valle del río Magdalena una condición particular conformada por un valle seco bordeado por vertientes húmedas. Por estas razones, también hay una gran variabilidad en la cantidad de agua disponible en los suelos y en los excedentes para escorrentía o infiltración. Las alternancias de períodos lluviosos y secos producen variaciones anuales importantes de los aportes hídricos de la cuenca, con fuertes disminuciones de caudales en los meses secos, seguidos de inundaciones de áreas extensas durante los períodos lluviosos.

La geología y el clima juegan un papel de importancia en la formación de los suelos. Los materiales parentales de los suelos han sufrido variados procesos de transformación en las diferentes condiciones climáticas, de suerte que en la región andina y en los macizos montañosos se observa una secuencia de suelos que se ordena por pisos climáticos (así como la vegetación). De igual

¹⁸ La descripción de los procesos naturales --y sus dinámicas en la cuenca- y su interrelación con las acciones humanas, permiten entender cómo se genera la diversidad subregional, que constituye el preámbulo para la descripción de las actividades humanas en los capítulos siguientes. Si bien la cuenca del Magdalena cuenta con una relativa riqueza de información de carácter natural, excepto a nivel cartográfico, se considera que los estudios y la caracterización adelantada por la Unidad Técnica presenta algunos hallazgos importantes. Se destaca que el Macizo Colombiano alberga el 4.2% de la población de la Cuenca en una extensión equivalente al 0.5% del área total y aporta en años secos el 80% del total del caudal del río Magdalena, hasta la represa de Betania. Con razón este macizo ha sido considerado como lugar sagrado desde tiempos precolombinos.

¹⁹ Estos mapas síntesis (clasificados en órdenes) han sido preparados por la Unidad Técnica. Constituyen un aporte importante, puesto que resumen y analizan una gran cantidad de información, y la presentan en forma comprensible, de fácil consulta, y a escalas útiles para los efectos del POMIM. Su base fundamental ha sido el informe de CONIF ya mencionado.

manera, hay marcadas diferencias entre los suelos de las zonas húmedas y los de las zonas secas. En la base de los valles interandinos (enriquecidos con aportes de minerales y nutrientes depositados por los ríos), y en los altiplanos de la cuenca, se han producido procesos especiales relacionados con el clima seco o con las condiciones de inundación cíclica o permanente. En las zonas secas, los suelos se ven sometidos a procesos de erosión que empobrecen los suelos locales. En las zonas inundables de la cuenca baja, se forman Entisoles hidromórficos e Histosoles, los cuales han sido utilizados desde épocas prehispánicas, mediante un manejo adecuado de las condiciones hidráulicas, denominado en otras partes de los documentos preparados por la Unidad Técnica como “cosecha de aguas”.

La diversidad geológica, la variedad de relieves y geoformas y la complejidad de la distribución de los suelos, junto con las condiciones climáticas resultantes de los procesos generales de circulación de los vientos y las modificaciones que resultan de las condiciones topográficas, definen una alta biodiversidad vegetal (y faunística) en la cuenca. A pesar de la intervención humana –o talvez gracias a ella—la zona andina posee una biodiversidad tan alta como la presente en la región del pacífico o en la Amazonia, por lo que la cuenca del río Magdalena posee una gran variedad de ecosistemas.

Los pisos térmicos determinan las zonas altitudinales de vegetación, pero hay marcadas diferencias entre áreas y vertientes secas y húmedas. En el valle del río Magdalena se pueden diferenciar, de sur a norte, varias áreas bioclimáticas, que definen, a la vez, diferentes tipos de suelos: Páramo y Bosque montano en la parte más alta (húmeda), luego Bosque seco Tropical en el valle alto, Selva tropical húmeda en el valle medio y Bosque seco Tropical en el valle bajo. Las vertientes húmedas tienen una sucesión de conjuntos ecosistémicos con vegetación de bosque que caracterizan las diferentes altitudes: (1) el bosque húmedo y muy húmedo tropical --que cubría grandes extensiones del Magdalena Medio y el bajo Cauca, hoy casi extinguido en la cuenca—y el bosque seco; (2) el bosque subandino, que aun hoy es característico de las vertientes muy húmedas del río Magdalena entre Caldas, Antioquia y Santander; (3) el bosque andino, que aparece aun en algunos enclaves superhúmedos en el altiplano antioqueño, en la vertiente al Magdalena en Santander, y en la Cordillera Central entre Huila y Valle; (4) el subpáramo, transicional entre el bosque andino y el páramo; y (5) el páramo, cuya mayor extensión mundial se encuentra en Colombia, y su mayor parte en la cuenca del Magdalena. Son las fábricas y reguladores de agua de la cuenca, en gran peligro en la Cordillera Oriental por su invasión y destrucción por parte de cultivadores de papa en grandes extensiones. En la jurisdicción de Cormagdalena hay 4 de estos ecosistemas.

Además de estas 5 grandes unidades vegetacionales hay otros ecosistemas cuya característica principal es que son muy frágiles: (1) bosques secos con arbustos y chamizos de las vertientes y valles secos, de fácil exposición a la erosión; y (2) humedales, tanto de tierras altas y frías como de las tierras bajas cálidas. Los bosques secos constituyen la única protección de los suelos de regiones secas, las cuales se erosionan al perder la cobertura (Mapa 5)²⁰. Por su aspecto no merecen la atención que corresponde a su importancia. Los enclaves más importantes se encuentran desde el Huila hasta Caldas, en el Valle del Cauca, en el edio cauca y Magdalena (Chicamocha), en la llanura del Caribe y en la mayor parte de la cuenca baja del Magdalena.

²⁰ En esta imagen se puede observar la correspondencia entre las áreas secas y las zonas asociadas a procesos erosivos intensos.

Los humedales coinciden con áreas depresionales y planicies inundables del Magdalena, y con áreas con suelos arcillosos impermeables en las planicies altas. Son complejos ecológicos muy ricos en especies propias de ambientes húmedos con una gran diversidad faunística y vegetal. El complejo de humedales (ciénagas de agua dulce) más importante de Colombia, es el creado por el río Magdalena en la Depresión Momposina y en la zona del Delta del río Magdalena (cuenca baja), con una superficie promedio de 320.000 hectáreas. Se han identificado plenamente cerca de 1.900 ciénagas, que corresponden a antiguos cauces del río o a zonas depresionales de la planicie aluvial²¹.

Las funciones ecológicas de los humedales son fundamentales, pues además de actuar como reguladores de los sistemas hidrográficos, del balance hídrico y del ciclo hidrológico regional, participan en la carga y descarga de acuíferos y en el mantenimiento del nivel freático, son zonas de amortiguación de niveles y control de inundaciones (esponjas que almacenan y liberan lentamente el agua lluvia), mantienen y purifican las aguas subterráneas y superficiales (remueven y retienen los sedimentos y tóxicos transportados por las aguas, efectuando un control parcial de ellos), estabilizan la línea costera, forman parte integral de los corredores biológicos, como vías de desplazamiento de especies migratorias y hábitat de muchas especies de fauna y flora silvestre permanente o temporal (migratorias y riofílicas) y son áreas de apareamiento, reproducción, alimentación y crecimiento de algunas especies hidrobiológicas y de importancia pesquera. No obstante, se encuentran en proceso de deterioro debido a la contaminación, el aporte de sedimentos, los procesos de desecación y las alteraciones del nivel freático como producto de la deforestación y la expansión de la ganadería.

2.2.1. El estado de los ecosistemas en la cuenca:

La protección de los ecosistemas críticos depende del Sistema Nacional de Parques Naturales, que cubre más de 2 millones de hectáreas. Sin embargo, no existe un sistema protegido que conecte las áreas de conservación entre sí, ni las zonas bajas que bordean los páramos, donde existen zonas de bosques o parches, que cumplen una función importante en la producción y regulación natural del agua de la cuenca²². Una gran parte de la cuenca ha sido deforestada para utilizar las tierras en usos agrícolas y pecuarios. De los bosques originales únicamente queda el 10% aproximadamente, y un 8% adicional se encuentra en transición hacia zonas deforestadas. Los bosques naturales conservados se encuentran principalmente en las Serranías de San Lucas y Ayapel, y al sur en el Macizo Colombiano, con manchas boscosas que se continúan en la cordillera Central hasta el sur de Armenia y en la cordillera Oriental hasta la región de Sumapaz; en la Serranía de los Motilones y en las vertientes de la Sierra Nevada de Santa Marta. Cerca del 70% de la cuenca, ha sido intervenida y transformada en sistemas de producción agropecuaria²³. Una comparación de imágenes de satélite desde los años 70 hasta los años 90, muestra que ha ocurrido una deforestación acelerada

²¹ La región se caracteriza por una amplia red de ciénagas interconectadas que retienen agua en los períodos de lluvias y la sueltan paulatinamente en las épocas de sequía. La alternancia de temporadas secas con temporadas invernales en la zona andina, hace que el caudal promedio del río Magdalena que es de 7000 m³/s en la desembocadura, descienda a mínimos de 2000 m³/s y aumente a máximos de 14000 m³/s, según mediciones a la altura de Calamar. Las ciénagas se encuentran, en general, conectadas con el río, particularmente en épocas de aguas altas. Los humedales incrementan su extensión en 1.2 millones de Has, por períodos de 3 a 6 meses cada año, coincidente con las épocas de lluvia.

²² Cf. Ideam-CORMAGDALENA, 2001. Mapa 7. Parque Naturales Nacionales.

²³ Cf. Ideam-CORMAGDALENA, 2001. Mapa 1. Coberturas vegetales y uso y ocupación del territorio.

en la Serranía de San Lucas, donde la cobertura de bosques fue reducida a la mitad en tan solo 20 años²⁴.

Los páramos sufren un rápido proceso de deterioro, aunque no todos sufren la crisis con la misma intensidad. Según información contenida en estudios preliminares y la suministrada por las CAR²⁵ y otras instituciones, las principales amenazas identificadas por ellas para los ecosistemas paramunos son (1) la ampliación de la frontera agrícola, el uso inadecuado de la tierra y deterioro del suelo por prácticas económicas productivas no apropiadas con este ecosistema (sistemas de producción papa-pastos, plantaciones forestales con especies exóticas, incremento de cultivos extensivos y establecimiento de agroecosistemas en pendientes); (2) la ganadería extensiva y sus impactos sobre los suelos, vegetación y fauna natural; (3) la contaminación de los humedales, acuíferos, suelo y subsuelo con agroquímicos, pesticidas y minería a pequeña escala sin control; (4) la deforestación y quemas indiscriminadas, que implican la pérdida de la cobertura vegetal, la disminución significativa de la capacidad de retención de humedad y la pérdida de la regulación hídrica; (5) la erosión y los fenómenos de remoción en masa, debido a las alteraciones de las coberturas; (6) el turismo sin control; (7) la baja presencia institucional y la falta de coordinación (translape de competencias y jurisdicciones institucionales); (8) los procesos de migración, ocupación y concentración de la población humana en cercanías al ecosistema generando conflictos de uso de los recursos y del territorio (colonización indígena, campesina y presencia de grupos alzados en armas en estas zonas); (9) la falta de planificación y evaluación de los impactos ocasionados al sistema por obras de infraestructura (ubicación de sistemas de comunicación, torres eléctricas, controles militares, carreteras) y proyección de Macroproyectos (embalses y explotaciones mineras); (10) la falta de equidad en la distribución de las tierras productivas, la pobreza y la marginalidad socioeconómica; y (11) las quemas continuadas que destruyen la vegetación y facilitan la erosión.

Los bosques han sido sometidos a un proceso de destrucción que ya sobrepasa los límites de conservación de la biodiversidad y que hacen necesario pensar que todo relicto de bosque en la cuenca es de un valor incalculable. Myers²⁶ hizo notar que Colombia es uno de los 10 países que está deforestando a una tasa superior a 400.000 hectáreas por año. Aunque no existe información precisa sobre la magnitud de la deforestación en el país, se estima que Colombia tiene una de las cinco mayores tasas de deforestación de bosque húmedo tropical en el mundo. Place²⁷ asegura que la deforestación en Colombia ha sido mayor en la Región Andina que en el resto del país. Una deforestación severa se ha presentado en la parte baja de la cuenca andina en donde ha desaparecido el 75% de la cobertura vegetal original²⁸. Varios autores señalan que los estudios anteriores sobredimensionan la superficie deforestada anualmente. Es posible que sea así porque a mediados de los 70 se estimaba que la destrucción del bosque en Colombia se habría aproximado al

²⁴ Andres Etter, 1998. Mapa general de ecosistemas de Colombia, escala 1:2.000.000. Informe nacional sobre el estado de la biodiversidad. Instituto de Investigaciones en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

²⁵ Op. Cit. Geoingeniería, 1999.

²⁶ Myers N. *Tropical Deforestation: Rights and Patterns* en Pearce D. and Brown K., *The Causes of Tropical Deforestation*, UCL, Press Limited, London 1994, citado por Corrales Elcy y Otros , “Relaciones de Procesos Socio-económicos e Institucionales con la Biodiversidad en los Andes Colombianos, 2000, ya citado, pag. 39.

²⁷ *Tropical Rain Forest*, en *Latin American Nature and Society in Transition*. Scholarly Resource Inc., Willmington 1993, citado por Corrales Elcy y Otros , “Relaciones de Procesos Socio-económicos e Institucionales con la Biodiversidad en los Andes Colombianos, 2000, ya citado, pag. 39.

²⁸ Elsy Corrales, op. Cit.

millón de hectáreas por año²⁹. Otras estimaciones han fijado la tala de bosque en 840.000 hectáreas por año³⁰.

La región del Magdalena Medio, la más boscosa de la cuenca, tenía hasta hace poco tiempo, 2.6 millones de hectáreas de bosque húmedo tropical, pero ha sido deforestada a una tasa de 350.000 Has./año, reduciendo su área a 1.2 millones de hectáreas entre 1995 y 1999, según la encuesta agropecuaria del DANE³¹. Se ha salvado de este proceso de grave deterioro, la parte más escarpada de la Serranía de San Lucas, donde existen algunas manchas de ese bosque intervenido, convirtiéndose en el único santuario de bosque primario existente en la región junto con algunas franjas de bosques de galería protegidos en fincas de propiedad privada.

A la deforestación relacionada con un modelo económico deficiente se suma la proliferación de los cultivos de amapola, que a partir de los años noventa se afianzaron en el bosque andino (1500-3000 m.s.n.m.) contribuyendo a su destrucción. Según la publicación sobre la Audiencia Especial Internacional sobre Medio Ambiente y cultivos ilícitos (junio de 2000), la mayor densidad se encuentra ubicada en la Cordillera Central, en los departamentos de Cauca, Huila, Tolima y Valle, incluyendo zonas cafeteras. En la cordillera Occidental hacia la divisoria de aguas que limita con la región Pacífica y hacia el oriente de la Cordillera Oriental en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. Últimamente se han detectado cultivos en el Caribe, en las zonas altas de la Serranía del Perijá, al igual que en los Resguardos indígenas de los Motilones y la Sierra Nevada de Santa Marta. En los departamentos del Alto Magdalena se cultivaban en 1994, 15.800 hectáreas que representaban el 77% del total de la superficie de la región Andina cultivada con amapola³².

Los humedales han sido declarados bienes de uso público, inalienables, inembargables e imprescriptibles³³, por lo tanto toda acción comercial con o sobre ellos es ilegal. De otra parte, alrededor de estos sistemas se debe proteger una franja de 30 metros de ronda hídrica³⁴. El Plan Nacional de Desarrollo Ambiental, considera los humedales como ecosistemas estratégicos, por su gran importancia biológica y por sus funciones que se consideran esenciales para el desarrollo y bienestar del país. La convención de Ramsar³⁵, designó en la lista de Humedales de Importancia Internacional, el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena y la Ciénaga Grande de Santa Marta. Sin embargo, estas áreas se deterioran con rapidez.

²⁹ Parsons J. *Las Regiones Tropicales Americanas*. Misión Geográfica, Fondo FEN Colombia, Bogotá 1992, p. 296, citado en *El significado de la Biodiversidad y su uso con fines productivos* (Capítulo I), en *Avances sobre la Valoración Socio-económica de la Biodiversidad en Colombia*, CID U. Nal. – Inderena, Bogotá-

³⁰ *Perfil Ambiental de Colombia*, 1989, p. 135.

³¹ El área en pastos y malezas era de 18.4 millones de hectáreas, 5.5 veces mayor que el área bajo uso agrícola en la cuenca. Ocupaba casi dos terceras partes (65.4%) del área total de la cuenca y representaba algo más de la mitad de la superficie del país en pastos y malezas. Los datos más recientes de 1999 estarían evidenciando un acelerado proceso de deforestación en la cuenca y particularmente en el Magdalena Medio. Esta región dedica a pastos y malezas 3.5 veces más superficie (5.2 millones de Has.) que a la agricultura, siguiendo al patrón nacional de uso del suelo. La superficie dedicada a pastos y malezas en el Alto Magdalena y en el Magdalena Medio están alrededor del 60% (Alto Magdalena) y del 78 % (Bajo Magdalena).

³² Corrales Elsy, Forero Jaime, Salgado Carlos y Salazar Henry, *Relaciones de procesos socioeconómicos e institucionales con la biodiversidad en los Andes colombianos*, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana-Fondo Mundial para la Naturaleza –W.W.F.-, Bogotá, Febrero del 2.000, Cuadro 11, p. 30

³³ Concepto del consejo de Estado del 28 de Octubre/94

³⁴ Artículo 32 Decreto 1355/70

³⁵ adoptada por Colombia mediante Decreto Ley No. 357 de enero 21 de 1.997

Los humedales del Canal de Dique, se caracterizan por poseer áreas significativas de inundación, usadas para distritos de riego y tomas de acueductos de algunas poblaciones aledañas. Estos humedales reciben y concentran niveles de contaminación de todo el recorrido del río, presentan un área estuarina y zonas pantanosas, con gran confluencia de manglares y biodiversidad asociada. Las poblaciones que viven en esta área tienen altos niveles de pobreza y extraen los recursos naturales de manera indiscriminada. Desde 1952, año en que se inició en firme la operación del canal, la Bahía de Cartagena –en particular los corales de Islas del Rosario-- tiene problemas ambientales, ante todo el riesgo de la colmatación, que se debe a la sedimentación que llega por el río Magdalena. En 1997, el Ministerio del Medio Ambiente desarrolló un Plan de Restauración Ambiental que pretendía conservar --en lo posible-- la navegación mayor por el Canal del Dique. Este plan se concretó en la Resolución 260, por medio de la cual se ordenaba a Cormagdalena el establecimiento de un plan de manejo para la restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique³⁶. Se han planteado varias alternativas de solución para controlar los aportes de sedimentos a la Bahía realizando, al mismo tiempo, el control de vertimientos industriales y domésticos con el fin de evitar los aumentos de la eutroficación.

Los humedales de la Depresión Momposina están rodeados por asentamientos urbanos con una alta población, heredera de una tradición cultural anfibia para el manejo y aprovechamiento de sus recursos. Estos cuerpos de agua presentan problemas de contaminación, taponamiento de caños, sobreexplotación de sus recursos y afectación por obras de infraestructura (principalmente carreteras). Como los suelos inundados están muy enriquecidos por los nutrientes aportados por el río, se ha generado una presión muy alta para la desecarlos y utilizarlos con fines ganaderos y agroindustriales, con todos los impactos que esto tiene sobre los sistemas naturales regionales. Uno de los sectores de mayor importancia en esta zona es la región de La Mojana, donde son notables la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas de la población, el aislamiento geográfico y la situación de guerra, en medio de la riqueza natural. El proceso de degradación ambiental aunado a un mal manejo de los recursos, incide en los bajos niveles de bienestar social de la región. La Mojana es un área compleja que requiere un manejo ambiental cuidadoso, con el fin de garantizar el equilibrio entre las funciones naturales y las productivas³⁷.

Los humedales del Magdalena Medio cumplen una función estratégica en la reproducción de las especies riofílicas y como lugar de paso y reproducción de aves migratorias. Los conflictos por uso del territorio entre los pescadores y ganaderos son frecuentes y de gran tensión. Las áreas adyacentes a las ciénagas de Palagua y Marañoal, en el valle Medio del Río Magdalena, han sido convertidas en territorios de pastoreo. Igual ocurre en el territorio Vásquez, en el Departamento de Santander, en límites de la ribera del Río Magdalena y la Serranía de las Quinchas, próxima a Puerto Boyacá. Cerca de la desembocadura del Río Sogamoso en el Magdalena se encuentran las ciénagas de El Llanito y San Silvestre, las cuales se utilizan para ganadería en la época seca y para algunos cultivos seleccionados. Otro tanto ocurre con el sistema cenagoso en la desembocadura del

³⁶ Mogollón, José Vicente. 2000. Aproximación a la Historia geomorfológica del área de influencia del Canal del Dique. *Ambiente y Desarrollo en el Caribe Colombiano*. Universidad Javeriana-Universidad Jorge Tadeo Lozano. Pp.13-32.

³⁷ En los últimos meses, bajo la protección de la Vicepresidencia de la República, se ha dado inicio a un proyecto desarrollado por la FAO, el cual puede mitigar en parte algunos de los problemas locales, pero tiene innumerables problemas de conceptualización y aplicación. Los miembros del Panel de Expertos escribieron un documento crítico que puede ser consultado en la *Serie Documentos del POMIM*.

río Lebrija, en el plano inundable del Río Magdalena, y con las ciénagas de Doña María y Colorado, ubicadas al Sur del departamento del Cesar. La destrucción de los bosques, la sustitución de árboles y arbustos por pastos para ganadería extensiva, los vertimientos del complejo petrolero de Barrancabermeja, y los cultivos agroindustriales de palma africana, además de la ausencia de tratamiento de los vertimientos domésticos de las ciudades, contribuyen a su deterioro.

2.3. Demografía y diversidad étnica y cultural:

Desde hace cerca de quince mil años hay seres humanos ocupando las áreas ribereñas del río Magdalena. Desde los primeros tiempos de la vida humana en Colombia se generaron procesos de diversificación cultural, los cuales tuvieron como consecuencia diferencias en el tamaño y organización social de las diferentes sociedades humanas establecidas en el territorio. En el siglo XVI, los europeos encontraron muchas sociedades a lo largo del río. Además de excelentes agricultores, pescadores y guerreros, también había constructores de ciudades, ingenieros hidráulicos capaces de manejar las inundaciones y los humedales en cerca de un millón de hectáreas en el curso medio y bajo del río, mineros y artesanos del oro, escultores megalíticos y constructores de hipogeos. A esta diversidad, basada en modelos de explotación vertical de los ecosistemas naturales, se opuso la racionalidad española con su territorialidad horizontal y cuadrículada, y las diversas maneras que tuvieron los esclavos africanos para representar y utilizar el territorio.

El presente de la cuenca y del valle del río Magdalena es un mosaico de diferencias ancladas en viejas tradiciones y en procesos muy antiguos, por una parte, y en procesos de colonización y desplazamiento reciente, por la otra. La diversidad cultural implica que hay grandes diferencias en la manera como la gente que habita en la cuenca se representa el territorio y actúa sobre él construyendo paisaje.

Para los requerimientos de la Fase I del POMIM, la Unidad Técnica hizo un trabajo de caracterización demográfica de la jurisdicción y un estudio detallado de las características étnicas del área de jurisdicción. Los análisis demográficos se hicieron con base en tres aspectos: las variables centrales de la población de la jurisdicción, las tipologías poblacionales y las hipótesis en relación con el crecimiento y las tendencias futuras³⁸. Los análisis se hicieron a tres niveles para dar una mayor utilidad a los resultados³⁹: en primer lugar se analizaron los datos para el área de jurisdicción de Cormagdalena desde la perspectiva de las tres grandes áreas de Alto, Medio y Bajo Magdalena; luego, se trabajó a escala municipal; en tercer lugar, se analizaron cada una de las seccionales de Corporación, basados en los datos municipales. Por último, las variables estudiadas para el área de jurisdicción se compararon con las de la cuenca y con el país en su conjunto.

³⁸ Ver los artículos de Zamudio y Toledo, y Lozano y Beltrán, en la *Serie Documentos del POMIM 2*.

³⁹ El trabajo demográfico tiene varios problemas debido a que los datos censales más recientes corresponden al Censo de 1993. Las cifras disponibles para procesos tales como el desplazamiento y la migración desde –o hacia– el área de jurisdicción de Cormagdalena no son confiables, pues presentan grandes variaciones dependiendo de su origen. Por tal razón en este trabajo se ha tratado de centrar el análisis sobre aquellos procesos cuyos ritmos de cambio y cuya dinámica responden a procesos de larga duración que pueden ser observados con mayor certeza.

El análisis general permite observar que las tasas de crecimiento totales de las cabeceras y las áreas rurales del conjunto de los municipios ribereños muestran tendencias decrecientes (Mapas 6 y 7). Mientras en el período intercensal de 1951 a 1964 las tasas de crecimiento anual de las cabeceras fue del 4.7%, para el período 1985 a 1993, descendieron a 3.1%. Las tasas de crecimiento de la población en el resto (áreas rurales) bajaron de 1.8% a 1.4% y las del total de los municipios se redujeron del 3.4% al 2.6%, respectivamente (Mapas 8 y 9). Con relación al área de jurisdicción de Cormagdalena se puede decir que las cabeceras tienen un ritmo de crecimiento inferior al que ocurre en el resto del país, mientras que las áreas rurales, cuyo crecimiento fue superior, han perdido ritmo y presentan crecimiento similar a otras zonas rurales del país (Mapa 10). Por otra parte, mientras en los cincuentas la población total del área crecía más que el resto del país, desde los ochentas la población total del país crece mucho más que la de la jurisdicción.

Estos comportamientos ameritan una lectura cuidadosa en las próximas fases del POMIM. Algunos factores como la creación de nuevos municipios con la división o fraccionamiento de los antiguos, que se ha incrementado a partir de 1994 en el Medio y Bajo Magdalena, tiene efectos que deben ser analizados sobre la organización municipal y sobre su dinámica poblacional. De igual manera, es necesario considerar que la dinámica de crecimiento económico de la Jurisdicción⁴⁰ ha sido inferior a la del país. En efecto, el PIB de la Jurisdicción ha perdido 2 puntos porcentuales de participación (del 16% al 14%) con respecto al PIB del país, decrecimiento que en buena parte ha obedecido a la pérdida de participación relativa del sector agropecuario (sectores como el del maíz, el algodón y la ganadería) en el conjunto del país. Esta dinámica económica incide sobre las características y condiciones de la población, tanto rural como de las cabeceras municipales, muchas de las cuales son menores de 5.000 habitantes. Por último, el conflicto armado genera desplazamientos de población, especialmente en la parte media de la jurisdicción⁴¹, lo cual afecta la dinámica poblacional de la región, por la expulsión de parte de sus habitantes, la llegada de otros, y los efectos sobre los cambios en la propiedad y uso de la tierra. Esta situación se alcanzó a reflejar en el Censo de 1993, aunque no había alcanzado la intensidad que mostró en los años finales del decenio de los noventa⁴².

Como producto del análisis realizado por la Unidad Técnica se plantearon algunas hipótesis de significación para el POMIM: (1) los cambios demográficos derivados de coyunturas demográficas recientes no van a revertir las tendencias de crecimiento del conjunto de la jurisdicción ni de las tres zonas; los efectos se empiezan a ver en las seccionales; (2) las tendencias espontáneas de desarrollo económico orientado al turismo podrían estar definiendo las tendencias demográficas de la seccional de Honda, mientras que la dinámica política podría estar definiendo las tendencias de los municipios de la seccional de Magangué y Barrancabermeja; (3) en los municipios vinculados al Proyecto de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio las tendencias de desplazamiento han disminuido; en este proceso la población femenina parece jugar un papel muy importante; (4) la seccional de Magangué parece configurarse como una seccional crítica en términos demográficos, en especial en cuanto a su población menor de quince años y a sus tasas de dependencia; (5) por

⁴⁰ Ver Jiménez, Gustavo. *La economía de los centros urbanos en la Jurisdicción*, En *Serie de Documentos del POMIM*. 2001

⁴¹ Ver Romero, Mauricio. *La paz, la consolidación institucional y las condiciones socio-políticas en la Cuenca del río Magdalena* y Jiménez, Gustavo. *El desplazamiento en la Cuenca del Magdalena*, En la *Serie de Documentos del POMIM 2*.

⁴² Ver Gómez, Alcides. *Uso del Suelo y Tenencia de la Tierra en la Cuenca Magdalena-Cauca*. *Serie Documentos del POMIM 2*.

su estructura poblacional las seccionales de Barranquilla y Honda parecen configurar una situación más crítica en términos de empleo urbano; y (6) los mayores impactos de la transición demográfica deberían, en conjunto, presentar menos problemas relativos a la educación, y más problemas relacionados con la generación de empleo y con la seguridad de los mayores de 65 años.

Una de las características fundamentales en el área de jurisdicción de Cormagdalena es que constituye un territorio compartido por sociedades muy diferentes. Por su carácter, el río se convirtió en el elemento concentrador de poblaciones y en el eje articulador de las actividades humanas. Los indígenas, quienes se ubican en los departamentos de Antioquia, Cauca, Huila y Tolima, están organizados en 46 resguardos y un área de poseedores individuales de tierra, ocupando un área total de 19.925 hectáreas (Mapa 11). Así mismo, el 49% (2.509.534 habitantes) de la población asentada en los municipios ribereños es de ascendencia afrocolombiana, siendo Bolívar, Atlántico, Magdalena y Santander, los departamentos con mayor densidad de esta población (Mapa 12). De la totalidad de municipios que componen la jurisdicción, 26 presentan un porcentaje de población afrocolombiana superior al 55% con respecto al total poblacional por municipio (Mapa 13). Por último, después de las marchas campesinas de 1998, se acordó la creación de dos Zonas de Reserva Campesina en el área de jurisdicción: (1) en los municipios de Arenal y Morales, en el Sur de Bolívar; y (2) en la zona de acción de la Asociación de Campesinos del valle del río Cimitarra.

Las diferencias étnicas deben ser consideradas como base fundamental del POMIM. Estas diferencias, generadas por historia y cultura⁴³, han sido invisibles para las políticas públicas debido a la consideración de estas sociedades --por parte de la sociedad dominante-- como entidades arcaicas, sin historia, y sin presente. En esta perspectiva excluyente, las economías locales no encuentran lugar dentro de los grandes proyectos de desarrollo, planteados y pensados en términos del crecimiento económico. El conflicto armado en las zonas rurales, que ocasiona el desplazamiento forzado de un número cada vez mayor de campesinos, indígenas y afrocolombianos, facilita el despojo de sus territorios y anula las posibilidades de desarrollo de sus proyectos de vida.

Una política oficial excluyente está a la base de los factores de violencia y constituye uno de los componentes principales del conflicto. El papel de Cormagdalena como ente coordinador, y del POMIM como el instrumento de coordinación interinstitucional con las entidades que integran el SINA y el Sistema Nacional de Reforma Agraria es fundamental para lograr acuerdos que respeten la diversidad y que permitan la existencia de las comunidades locales como base de la democracia y como condición para la existencia de un tipo de desarrollo que sea humano y sostenible.

2.4. El conflicto político:

En el territorio que corresponde a la cuenca del río Magdalena --donde se desarrolla aproximadamente el 80% de la actividad social y económica del país-- existe un cuadro social muy delicado. Se caracteriza

⁴³ Lo étnico no se limita solamente a una entidad compuesta por la suma de características fisiológicas, de lengua, de religión o de cultura, como se considera con frecuencia. La etnicidad es una categoría de adscripción que está en constante construcción, convirtiéndose en un valor positivo de identidad y en una configuración que permite al grupo una ubicación política y cultural, en relación con otros grupos. La etnicidad se entiende como una estrategia social y política utilizada para orientar la acción frente al estado, a lo institucional y a las políticas de la globalización.

por la desigualdad, con severas inequidades en la distribución de los ingresos y en el acceso a los activos productivos. A la vez, en gran parte de este territorio se libra la guerra. Este panorama de pobreza, conflicto e inequidad pronunciada, bloquea las opciones de desarrollo y cuestiona el sistema democrático. Cormagdalena no puede eludir la consideración de este escenario para el desarrollo de sus programas, como tampoco en los procesos de formulación y ejecución del POMIM.

La descripción y análisis de las condiciones socio-políticas correspondientes a la jurisdicción de Cormagdalena se dirigió a evaluar las posibilidades de restauración de la cohesión social en la cuenca⁴⁴, las cuales pueden ser la base para generar, fortalecer, y ampliar las capacidades de asociación y cooperación entre --y dentro de-- los diferentes sectores sociales, así como entre la población civil y el Estado. Para esto, se hizo una introducción al tema de la cohesión social, la cooperación y la reciprocidad, seguido de la evaluación de algunos de los factores que afectan las posibilidades de participación, y de las variaciones subregionales de esas posibilidades en el área. Del mismo modo, se hicieron propuestas de interpretación de esas variaciones, con el objetivo de que sean consideradas en el momento de tomar decisiones sobre el POMIM. Por último, se hizo una descripción de los indicadores que muestran la realidad social dramática en las dos áreas de intervención escogidas para desarrollar el Plan Colombia en el área de jurisdicción de la Corporación, y se discutió la experiencia del PDPMM, como modelo de aciertos y desaciertos para el POMIM.

Entre mayores sean las posibilidades de cooperación entre los miembros de una sociedad, lo mismo que entre sus habitantes y las organizaciones de gobierno, mayores serán sus posibilidades de avance material y de respeto a su entorno natural. A mayores capacidades asociativas, mayores las posibilidades de implementar proyectos colectivos de beneficio común. Esto es así porque una mayor cooperación supone una mayor confianza, y ésta, además de facilitar intercambios y aprendizajes de todo tipo, también reduce los "costos de transacción" en una sociedad, y por tanto los gastos en seguridad, monitoreo, supervisión o los costos legales en que se incurren para dirimir conflictos, entre otros costos. Es decir, un nivel de confianza alto libera recursos para invertir en actividades productivas y así generar riqueza y ocupación (Mapas 18 y 19).

Unas relaciones de poder pueden promover la cooperación pero, a la vez, es posible que una determinada forma de organización del poder genere resistencias dentro de la sociedad o frente al Estado, y por tanto un nivel de cooperación bajo. Este el caso en el área de jurisdicción de Cormagdalena. El POMIM no partirá de una situación de cooperación, sino que ésta debe ser un punto de llegada deseable al cual el Plan podrá y deberá contribuir como parte de una estrategia más general de paz. Para Cormagdalena es clave tener presente este punto pues debe llevar a cabo unos programas corporativos que se supone que tengan un impacto importante sobre las actuales condiciones en la cuenca.

⁴⁴ Ver artículo de Mauricio Romero en la *Serie de Documentos del POMIM 2*.

Como todavía existe una disputa por la definición de la "comunidad política"⁴⁵ en Colombia, la intervención de la Corporación puede quedar inmersa en el conflicto armado o contribuir a su resolución. Por eso es necesario ubicar el POMIM dentro del marco general de las políticas de paz del Estado, lo mismo que tener como referentes para los programas corporativos, tanto a los proyectos de paz que tiene diseñados la Presidencia de la República en la jurisdicción de Cormagdalena, como los convenios suscritos con la Unión Europea y las acciones del Plan Colombia en la misma zona.

La cohesión social depende en gran medida de la sinergia entre autoridades y población, y esa sinergia es afectada por la capacidad de gestión y coordinación de las instituciones locales. En desarrollo de esta caracterización, la Unidad Técnica evaluó la capacidad de captación de ingresos tributarios municipales, el gasto estatal y el número de funcionarios por municipio, en los municipios ribereños. Respecto a las captaciones (Mapa 14), lo primero que salta a la vista es la baja capacidad de los municipios de la margen izquierda en el Magdalena Medio, es decir el sur de Bolívar, los del Bajo Magdalena en lo que corresponde a la depresión momposina, y los ubicados en ambas márgenes del río luego del desprendimiento del canal del Dique. En el resto de la cuenca, desde Yondó hacia el sur, las capacidades de captación son más homogéneas, con un comportamiento sobresaliente de Barrancabermeja, Puerto Berrío, La Dorada, Espinal, Pitalito y Garzón. La observación del gasto estatal y el número de funcionarios, confirman lo visto en la capacidad de recaudo (Mapas 15 y 16), aunque se hace necesario un examen más detallado al considerar variables económicas y poblacionales.

Sobre la formulación de los planes de ordenamiento territorial⁴⁶, se hizo notorio el estado de avance de los municipios del departamento del Huila, en la jurisdicción de la Corporación del Alto Magdalena, CAM (Mapa 17). Se debe ahondar más sobre las circunstancias que han hecho posible un desarrollo y una capacidad institucional notable en esta región del país, reflejada en el estado de avance de los POT. Por el contrario, se observó una situación de atraso en la margen izquierda del Magdalena Medio, y en el Bajo Magdalena, con excepción de Magangué, Sucre, Mompós y Barranquilla. Como ya se ha descrito, estas variaciones en las capacidades locales ponen de presente la necesidad de cada una de las subregiones del área de jurisdicción en términos de desarrollo institucional, y los apoyos diferentes que requieren de Cormagdalena.

La evaluación de la protesta social en el área de jurisdicción de la Corporación y la consideración de otros factores como las transformaciones de la influencia territorial de los grupos armados en las regiones del Macizo Colombiano y el Magdalena Medio (Mapas 20, 21, 22, 23), la participación del narcotráfico en la guerra y en la reorganización territorial, y la pérdida de presencia de los partidos políticos (Mapa 24), permiten observar los niveles tan altos del conflicto en el área y la necesidad de que

⁴⁵ La comunidad política se define como los contendores por el poder reconocidos públicamente como organizaciones con aspiración legítima para manejar el aparato estatal. En nuestro país la composición de esa comunidad está todavía en disputa y tiende a estar limitada a los dos partidos históricos -el liberal y el conservador-, mientras que hay sectores que por no pertenecer a esa comunidad son considerados como indeseables, y por tanto convertidos en sujetos de derecho dudosos. Esto expone a los excluidos de esa comunidad al abuso de autoridades y poderosos, a la vez que propicia unas relaciones de antagonismo y venganza en la sociedad.

⁴⁶ La Unidad Técnica organizó un taller en el que participaron funcionarios de los ministerios del Medio Ambiente, Desarrollo, Interior y Agricultura, así como el DNP e Ingeominas. Los resultados del taller, así como el estudio sobre el sistema de ciudades y centros poblados en el área de jurisdicción de CORMAGDALENA, se encuentran en la *Serie de Documentos del POMIM*.

Cormagdalena parte de su reconocimiento para diseñar sus planes, proyectos y programas y, en general, toda su acción institucional. Si bien la protesta y el conflicto social indican una oposición y reacción frente a una situación social y política, y por lo tanto un nivel de cooperación y confianza deteriorado, esas manifestaciones también señalan unas problemáticas sociales que están demandando respuesta por parte de las autoridades. De la misma manera, esas acciones colectivas manifiestan una capacidad notable de organización y colaboración para la protesta, que de mediar las respuestas estatales adecuadas, se podrán canalizar de una forma más propositiva. En el caso de la cuenca del Magdalena, sobresale de lejos la acción colectiva rural en el Magdalena Medio⁴⁷. Esta movilización, tiene relación con la propiedad de la tierra, el apoyo a la agricultura y la comercialización de los productos locales, la paz y el respeto a los derechos humanos en esta subregión.

En cuanto al Macizo Colombiano, el crecimiento de las áreas dedicadas a los cultivos de coca y amapola han ido de la mano con la llegada de la guerra para definir el control territorial entre los grupos armados. El abandono estatal, la carencia de servicios básicos y la crisis económica ocasionada por la erradicación de estos cultivos, han provocado desde inicios de los años noventa una serie de movilizaciones en procura de una adecuada prestación de los servicios públicos básicos que permitieran atender las necesidades básicas insatisfechas de la población: acueductos, alcantarillados, puestos de salud, electrificación, etc. Desde ese entonces han existido continuos bloqueos de vías por parte de campesinos e indígenas, como mecanismo para obligar la atención del gobierno nacional. Estos procesos de organización de las comunidades y de movilización en defensa de sus intereses ha permitido convertir en región lo que era solo una unidad geográfica, desembocado en procesos de construcción de identidad colectiva que además de reconocer los problemas y las necesidades de las comunidades, han generado afectos y solidaridades que se traducen en movimientos cívicos. Uno de estos movimientos tuvo éxito electoral llevando a la Gobernación del Cauca a una alianza surgida de estos procesos. Esto no quiere decir que estos procesos hayan sido espontáneos. Por el contrario, obedecen a las experiencias y roles que han jugado en la región organizaciones como la Anuc Zona Sur, los movimientos comunales de Balboa y La Vega, el Cima, la Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano, el CRIC, entre otros, que han tenido como misión la de gestionar programas y proyectos para sus regiones.

La descripción de la evolución política reciente del Alto Magdalena y del Magdalena Medio plantea algunos interrogantes sobre las posibilidades de un plan de ordenamiento territorial y de manejo de la cuenca del río Magdalena, cuando existe una situación política de disputa territorial entre las guerrillas y los paramilitares, y una acción constante de las necesidades territoriales del narcotráfico, marco en el cual las posibilidades de expresión y la voz de muchos sectores sociales que tendrían opiniones y propuestas con relación al río, no van a poder ser oídas. Estas preocupaciones tienen que ver con el POMIM. Cormagdalena debe precisar con urgencia cuál sería su papel en una probable zona de convivencia que se llegara a acordar con el ELN y en la dinámica política que se desencadenaría en el Magdalena Medio, así como también debe precisar su papel en el desarrollo del Plan Colombia y en los innumerables proyectos planteados por la Unión Europea, tanto en el Alto como en el Medio Magdalena⁴⁸.

⁴⁷ Salgado, Carlos y Esmeralda Prada, *Campesinado y Protesta Social en Colombia, 1980-1995*, CINEP, 2000.

⁴⁸ Es notable que la Unión Europea haya escogido como su contraparte colombiana al PDPMM y no haya considerado a Cormagdalena, con la excepción de los acuerdos entre Cormagdalena y la ONF de Francia, cuyo contenido y características fue objeto del rechazo por parte del Panel de Expertos, la Unidad Técnica, y el propio Ministerio del Medio Ambiente.

2.5. Economía: lo urbano y lo rural en la jurisdicción:

La cuenca del Magdalena contiene la gran mayoría de las áreas urbanas y metropolitanas del país, mientras que el área de jurisdicción de Cormagdalena es de marcado carácter rural, lo cual tiene implicaciones muy importantes para las decisiones del POMIM. De otra parte, la adecuación de puertos se destaca dentro de las obligaciones constitucionales de Cormagdalena, como parte integral de las estrategias de restauración de la navegación. La distribución de la población en el país, y la estructura de las actividades productivas en la cuenca, hacen necesario entender el estado actual tanto de los desarrollos urbanos e industriales, como de la tenencia de la tierra y del uso de los suelos en el área de jurisdicción, así como las dinámicas que forman parte de los procesos productivos rurales y de su interrelación con los demás factores sociales, políticos y económicos.

Con base en estas ideas generales y como parte de la caracterización del estado actual de la cuenca, en la Unidad Técnica se hizo un análisis global de la red urbana y sus interrelaciones⁴⁹. Se estudiaron y describieron los principales rasgos de la dinámica económica, tratados desde el punto de vista sectorial, examinando la importancia de la actividad económica de la cuenca y del área de jurisdicción, dentro de la economía nacional⁵⁰. Con respecto al sector minero-energético en la cuenca, se describió la localización de las áreas actuales y el potencial de éstas actividades, la demanda interna actual y potencial de los recursos energéticos y mineros, las disponibilidades y requerimientos de infraestructura de transporte usando el río Magdalena, incorporando los determinantes de la inversión minero-energética dentro del POMIM⁵¹. También se describieron los usos del suelo en agricultura, en pastos (ganadería) y en bosques, registrando dos momentos de la segunda mitad de la década de los noventa, 1995 y 1999, aplicados a la regionalización clásica de la cuenca Magdalena-Cauca⁵². Se describió la dinámica de la estructura de la propiedad entre 1984 y 1996 con relación al número de predios, el número de propietarios y la superficie ocupada por pequeños, medianos y grandes propietarios, así como se caracterizó el uso predominante del suelo en el Alto, Medio y Bajo Magdalena, en relación con la pequeña, mediana y gran propiedad. Se describieron y analizaron los diagnósticos y propuestas elaboradas por las distintas cadenas agroproductivas y se presentaron diferentes lecturas sobre la problemática de la economía campesina en la cuenca. Por último, se destacaron algunos problemas derivados del uso del suelo y de la estructura de la propiedad de la tierra, como el peso desmedido de la tierra ocupada en pastos, la intensidad de la erosión en la cuenca, el uso del suelo por cultivos ilícitos y la deforestación y la relación entre la estructura de la propiedad de la tierra y la tributación. Con relación al desarrollo industrial, se caracterizó por sector y se presentó una evaluación del peso de esta actividad en la cuenca, en el área de jurisdicción de la Corporación y dentro del contexto nacional. Por último, se hizo una descripción general de las posibilidades de desarrollo turístico en el territorio⁵³.

Los distintos aspectos de la caracterización de la cuenca confirman que el desafío para el POMIM -- y para Cormagdalena-- es la búsqueda de una mayor equidad entre los grupos sociales que habitan

⁴⁹ Ver artículo de María Clara Vejarano en la *Serie Documentos del POMIM*.

⁵⁰ Ver artículos de Gustavo Jiménez en la *Serie Documentos del POMIM*.

⁵¹ Ver artículos de Otto Vergara y Luis Eduardo Machado en la *Serie Documentos del POMIM*.

⁵² Ver artículos de Alcides Gómez en la *Serie Documentos del POMIM*.

⁵³ Ver artículos de Raúl Jaramillo, Julián Castillo y Luz Amanda Castro, en la *Serie Documentos del POMIM*.

y actúan en el área. Si bien es cierto que la Corporación debe liderar el desarrollo de sus programas y coordinar las acciones institucionales en su jurisdicción y sus circuitos adyacentes, esto no será posible en las actuales circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales que se viven a lo largo del río Magdalena. Por tanto, una de las obligaciones básicas del POMIM es la de contribuir a crear el contexto apropiado para que se aseguren las condiciones que faciliten el éxito de sus programas, es decir, contribuir a la búsqueda de un Acuerdo Político para su implementación.

El estudio de caracterización urbana⁵⁴ se realizó a tres niveles: (1) escala nacional; (2) la escala de la jurisdicción de Cormagdalena; y (3) la escala local urbana y municipal. Aunque la información se obtuvo de fuentes variadas que incluyeron varios POT municipales, la ausencia de datos confiables a las escalas necesarias fue notable. En los casos de los POT de los municipios que se pudieron revisar, estos tuvieron que recurrir a la realización de encuestas particulares o a la utilización de consideraciones muy generales para sustentar sus decisiones. En esta descripción se hace claro que en el área de jurisdicción de Cormagdalena –en especial en el Bajo Magdalena– existen las condiciones más difíciles, con las mayores deficiencias de calidad de vida. En esta zona se encuentran los más bajos porcentajes nacionales de cobertura en todos los servicios públicos y en la calidad de la vivienda, con los más altos déficits cuantitativos en los servicios de acueducto a nivel rural, de alcantarillado a nivel urbano y rural, y de inadecuadas condiciones de vivienda en las seccionales de Barranquilla, Magangué y Barrancabermeja.

Los centros urbanos y cabeceras municipales, en forma independiente de su talla o de su función urbana o rural, presentan con mayor o menor intensidad las mismas ineficiencias, inadecuaciones e inequidades en la ocupación del suelo urbano: (1) no existen o no funcionan de manera adecuada los procesos de gestión del suelo urbano, mientras que hay equivocados procesos de planeación y ordenamiento por parte de las administraciones públicas, economías locales con poca dinámica, y tímidas medidas de redistribución social⁵⁵; (2) las condiciones del medio ambiente urbano, en particular de los recursos naturales y algunos ecosistemas estratégicos localizados dentro o en inmediaciones de las ciudades y centros poblados, han sido objeto de graves afectaciones y deterioros; (3) la totalidad de los municipios ribereños vierten sus alcantarillados sin ningún tipo de

⁵⁴ El calificativo de urbano no significa que los centros poblados dependan en forma exclusiva de la actividad industrial y terciaria. En el área de jurisdicción, salvo Cartagena y el Área Metropolitana de Barranquilla, los centros urbanos del área dependen en su mayor proporción de las actividades del sector primario. Los centros urbanos con población cercana o superior a los 100 mil habitantes se desarrollan alrededor de actividades primarias, como es el caso de Magangué y Neiva (de la agricultura) y Barrancabermeja (de la actividad petrolera). La proximidad de la mayoría de centros con población entre 50 y 100 mil habitantes los lleva a comportarse como centros complementarios, como ocurre con los conjuntos de municipios como Espinal- Flandes- Girardot- Ricaurte- Melgar, Honda- La Dorada- Puerto Salgar, y Barrancabermeja- Yondó. El primer conjunto gira alrededor de la agricultura moderna y el turismo, el segundo en torno a las mismas actividades y la ganadería (Honda es un caso particular, cuya actividad en una parte del año -conocida como “la subienda”- depende de la pesca) y el tercero de la agricultura y la actividad petrolera. Los demás municipios del área por su tamaño, desarrollan actividades complementarias al sector primario.

⁵⁵ En la jurisdicción, con relación a la población, es muy alto el número de pobladores que habitan en viviendas precarias, con déficit en la prestación de servicios públicos básicos, localizadas en zonas de riesgo, con carencias en materia de accesibilidad vial, transporte público y espacios públicos, así como en los servicios de salud, educación y recreación.

tratamiento al río Magdalena y a sus afluentes⁵⁶, mientras que los rellenos sanitarios tienen un funcionamiento técnico inadecuado, los procesos de deforestación son generalizados, aumenta la ocupación de cuerpos de agua –humedales, orillas de los ríos- por viviendas de población de bajos ingresos o por ampliación de las áreas de explotación económica por parte de latifundistas, ganaderos y agricultores, y la explotación de materiales para la construcción no es controlada; y (4) los espacios y equipamientos de uso público y comunitario, son insuficientes y deficientes.

La falta de procesos de ordenamiento urbano han conducido a que las infraestructuras urbanas básicas de vías y transportes, en todos los municipios de la jurisdicción, se dispongan de manera inadecuada y operen con altos niveles de ineficiencia. Un punto muy importante tiene que ver con el hecho de que en los puertos sobre el río hay disfuncionalidad de las infraestructuras vial y de transporte, que hace --y haría más-- ineficiente la operación de sistemas intermodales de transporte, fundamento de la restauración de la navegabilidad por el río Magdalena. Los puertos presentan una mala articulación con terminales de transporte terrestre y aéreo y con la malla vial urbana y las vías de carácter regional y nacional. No han sido pensados como áreas de articulación sino como receptores pasivos de cara al río y de espaldas a las ciudades.

El ejercicio de caracterización económica también sufrió por la carencia de información. El área de jurisdicción es en realidad una suma de jurisdicciones municipales de diferentes departamentos y al no coincidir con una división político-administrativa en particular, tampoco cuenta con información económica agregada. Los diferentes documentos de soporte preparados por la Unidad Técnica, señalan esta dificultad y la forma en que se superó. De esta manera se logró contar con una lectura de la economía del área, la cual se consolidó mediante un análisis general sobre su evolución y sus tendencias, en términos de los cambios en su contribución al PIB del país a lo largo del último medio siglo. Para efectos del análisis, se consideraron cuatro grandes temas: sector minero-energético, sector agropecuario, sector terciario (Industria, comercio, transporte y turismo), y el papel del área de la jurisdicción de dentro de la economía (Producto Bruto) del país.

En el área de jurisdicción de Cormagdalena se explotan importantes yacimientos de metales y minerales preciosos y minerales industriales como el asbesto y la roca fosfórica. En la Cuenca Magdalena-Cauca se explotan, además, metales de la industria del acero, hierro y níquel, así como minerales energéticos como el carbón y los hidrocarburos. La minería más importante tiene que ver con el carbón, el oro, y los hidrocarburos. En la cuenca y en su área de influencia se conocen tres zonas carboníferas principales, que producen en la actualidad el 45.4% del total de la producción nacional para el año 2000 estimadas en 40 millones de toneladas métricas. Estas zonas carboníferas se ubican en los departamentos del Cesar, en el altiplano cundiboyacense, y potencialmente en el departamento de Santander.

En el año 2000, usando el ferrocarril hasta puerto marítimo, salió el 82.1% del total, y por transporte fluvial el 14.3%. Para el año 2010, se estima que se podría transportar el 56.6% utilizando el río, mientras el 43.4% restante continuaría saliendo por vía férrea⁵⁷. Esta región carbonífera tiene un potencial de desarrollo muy grande y se puede presagiar un buen futuro por las posibilidades del

⁵⁶ Mención especial debe hacerse del caso de las ciudades grandes, que aún cuando no están directamente localizadas en el área de jurisdicción, producen una grave contaminación al río; es el caso de Bogotá.

⁵⁷ Ver Vergara, Otto. *Visión general de la minería y su participación en el POMIM*; En *Serie de Documentos del POMIM*, 2001.

coque en los mercados internacionales, si se logran rebajar los costos de transporte hacia los puertos marítimos, mediante la rehabilitación de vías y la adecuación de la infraestructura portuaria (Puerto Salgar o Puerto Carare), como también mediante la posibilidad de construcción del ferrocarril Saboyá-Carare, y con la adecuación del río Magdalena para permitir la navegabilidad a partir de Puerto Carare; se estimó la posibilidad de transportar por el río cerca de 3 millones de toneladas⁵⁸.

La producción de oro en la cuenca se encuentra localizada en el Bajo Cauca y el río Nechí, así como en el nordeste antioqueño, donde hay explotaciones de pequeña escala, y en el Magdalena Medio, en los municipios de Sonsón, Puerto Nare, Puerto Berrio, Puerto Triunfo, San Luis, La Dorada, y Honda. En el sur de Bolívar, las minas se encuentran en los municipios de Barranco de Loba, San Martín de Loba, Río Viejo, Morales, Achí y los nuevos municipios de Arenal, Tiquisio, Hatillo de Loba y Altos del Rosario, los cuales están ubicados en la parte norte de la subregión, y en la parte sur, por los municipios de San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur y Montecristo, y el nuevo municipio de Cantagallo. Por último, se encuentran depósitos en Ibagué, Armero-Guayabal, Santa Isabel y Mariquita y depósitos aluviales en Ataco y Chaparral. En los años noventa, la producción de oro en el Sur de Bolívar representó el 26.37% del total nacional. De 4.138 onzas/Troy declaradas en 1980 se pasó a 268.229 onzas/Troy durante 1995. Esto ha ocasionado que la subregión sea catalogada como líder en cuanto a producción de oro en el ámbito nacional. Estas cifras se refieren a los datos oficiales, pero se sabe que los grupos armados explotan una buena cantidad de oro que no se puede reportar en las cifras oficiales.

La producción de oro en el Magdalena Medio, el Bajo Cauca y el Noroccidente Antioqueño, como en el Cauca Medio, presenta una tendencia acentuada a la disminución, a pesar de un ligero repunte entre 1994 y 1996, causado por los precios internacionales bajos, el retiro de los subsidios al precio interno de oro por parte del Banco de la República y, ante todo, a causa del conflicto armado. Así mismo, se observa que, en los últimos años, ha disminuido la presión de la guerrilla sobre las zonas auríferas del Bajo Cauca y el Noreste antioqueño, como resultado del agotamiento de las áreas auríferas de esa región. Para el caso de los programas de Cormagdalena, la producción de oro tiene que ver, ante todo, con tres factores: (1) la contaminación causada por las técnicas de extracción; (2) los conflictos territoriales relacionados con la búsqueda del control de las áreas de producción por parte de los grupos armados; y (3) la pobreza y falta de alternativas de las comunidades ubicadas en estas zonas.

La generación de energía en la cuenca es muy alta. La capacidad instalada del sistema eléctrico interconectado nacional se estimó en 12.259.9 MW en el año 2000, de los cuales un 67% correspondió a hidroelectricidad, un 27% térmica a gas natural y un 6% térmica a carbón. De este total, el 38% de la capacidad instalada fue proporcionada por las centrales hidroeléctricas y termoeléctricas que utilizan agua del río Magdalena y/o de sus afluentes. Varios de sus afluentes surten con sus aguas a los embalses que dan vida a un total de 20 Centrales⁵⁹, como también algunas térmicas con tecnologías a gas-vapor o fuel oil-vapor. La generación eléctrica a base de hidroelectricidad ha venido perdiendo peso, ya que mientras en 1994 las centrales hidroeléctricas aportaban un significativo 78%, hoy registran un 67%, mientras la generación térmica a base de gas

⁵⁸ Ver Vergara, Otto. *Visión general de la minería y su participación en el POMIM*; En *Serie de Documentos del POMIM*. 2001.

⁵⁹ Ver el artículo de Eduardo Machado en la *Serie Documentos del POMIM*.

se ha incrementado al pasar de un 15% de suministro de energía en 1994, a un 27% para el año 2000.

El Plan de Expansión del Sector Eléctrico basado en un mayor protagonismo del carbón ha perdido importancia debido a restricciones ambientales. Por ello se inició un plan de masificación del gas natural, cuya meta es que en el año 2010 el 80% de la población colombiana, equivalente a 3.3 millones de hogares, cuenten con este servicio. El mayor comprador de energía en la cuenca durante el año 2000 fue el sector residencial con un 39.2% del total residencial nacional, y con el 43.3% del total de consumo que se efectuó en la cuenca. Le sigue en importancia el sector industrial localizado en la cuenca del Magdalena, con un consumo del 31.7% frente al total nacional y el 35% del total consumido en la cuenca. El sector comercial consume el 9.4% respecto al consumo nacional y el 10.4% sobre el consumo estimado para la cuenca.

Los hidrocarburos y el gas natural existentes en Colombia se encuentran en La Guajira, el Bajo Magdalena, el Magdalena Medio, el Alto Magdalena, Putumayo y la cuenca de los Llanos Orientales. Las tres cuencas petroleras del valle del Magdalena suman un total de 101.200 Km², de los cuales el 59.3% corresponden al Bajo Magdalena. En esta zona se encuentran abundantes manifestaciones de gas y petróleo en superficie. La cuenca del Valle Medio participa con un 28.5% del total del valle del Magdalena. En el Alto Magdalena, cerca al nacimiento del río, hay una extensión aproximada de 12.350 Km², que corresponden al 12.2% del total del valle del Magdalena, con frecuentes manifestaciones de petróleo superficial. La producción petrolera en esta zona en 1999 era de 114.8 GPC.

El volumen de hidrocarburos transportados por el río Magdalena es muy importante para los objetivos de Cormagdalena. Durante el año 2000 se transportaron por el río un total de 9.4 millones de barriles de productos, de los cuales 3.3 millones de barriles fueron nafta. La ocupación de la flota fluvial resultó un poco menor a la de 1999, cuando el río Magdalena fue navegable durante casi todo el año. Durante los años 1999 y 2000 seis transportadores fluviales de hidrocarburos realizaron contratos de transporte hasta el año 2003, comprometiendo el manejo de volúmenes entre 6.5 y 10 millones de barriles, y estableciendo el manejo de tarifas diferenciales en función de los volúmenes de transporte. Cormagdalena realiza un estudio de oferta y demanda de la navegación, el cual hará mayores precisiones sobre la utilización del río para transportar estos productos.

Por último, se hicieron estimativos del consumo de biomasa como combustible en la cuenca y el área de jurisdicción. Cerca del 80% de la energía generada en Colombia a partir de la biomasa proviene de la leña, la cual es el principal combustible doméstico en las áreas rurales, y segundo después del gas en las áreas urbanas. Se estima que para el consumo energético en el país se destinan alrededor de 6 millones de toneladas de leña al año. Los cálculos de la UPME para el año 2000, resultan en una producción de leña cercana a 6.936.000 de toneladas. En ese año, en la jurisdicción de Cormagdalena se consumieron 998.170 toneladas de leña, lo que significó el 12% del total del consumo nacional.

Los mayores consumos fueron en los municipios ribereños correspondientes al Bajo Magdalena, con una participación del 58.1%, seguidos de los municipios correspondientes al Alto Magdalena con el 23.7%, mientras que los municipios ribereños del Magdalena Medio consumieron el 13.2%. En el Alto Magdalena hay dificultades a causa de la alta densidad de población. En las zonas andinas de San Agustín, Isnos y Pitalito, se suman presiones sobre las tierras y la falta de sustitutos energéticos

accesibles a los sectores de consumo. En estos lugares se han agotado los bosques naturales, el ritmo de reforestación es muy bajo y los niveles de consumo dendroenergéticos son muy altos, sin posibilidades de sustitutos económicos. El alto consumo de leña constituye uno de los factores importantes en los procesos de deforestación de la cuenca y, de forma paradójica, no tiene la atención necesaria por parte del Estado. No hay estudios suficientes ni búsqueda de alternativas para las áreas que presentan los consumos más preocupantes. Cormagdalena debe considerar este aspecto como una parte fundamental de sus políticas para restaurar y conservar los ecosistemas de su jurisdicción.

El análisis económico de la cuenca muestra un cambio importante en los patrones de uso de los suelos, con un aumento de las superficies deforestadas, que coincide con la expansión de la ganadería y la disminución de los suelos dedicados a la agricultura. Las transformaciones de la estructura productiva se caracterizan por la disminución de los cultivos transitorios y el aumento de los cultivos permanentes con la excepción del café⁶⁰. Un aspecto que llama la atención es que mientras aumentó la cantidad de tierra dedicada a pastos, la actividad de menor crecimiento en los últimos treinta años, y en especial durante los últimos diez, ha sido la producción de carne de res. Otro punto de contraste tiene que ver con el crecimiento de la avicultura (pollo y huevo), durante los últimos diez años.

El Alto Magdalena presenta la mayor superficie bajo uso agrícola con el 17% del área. En 1999 aumentó la participación de la agricultura a 13.9%, y del área en pastos al 70.4% y disminuyó el bosque al 11.2%. Esta fue la primera región del valle del río, a lo largo del Huila y el Tolima en introducir la agricultura comercial, con uso a fondo del riego y la mecanización, desde los años cincuenta. Su cultivo más representativo ha sido el arroz, otrora alternado con el algodón. Teniendo a Tolima y Huila como eje, participa con el 43.2% de la producción total de arroz en Colombia, con rendimientos físicos sorprendentes, pero con una estructura de costos muy alta para los estándares internacionales. El desarrollo de la agricultura se ha articulado a la industria de alimentos, dando origen a empresas agroindustriales con base en cultivos regionales a lo largo del valle, en centros como Pitalito, Garzón, Neiva, Espinal, Guamo, Girardot, Saldaña y Purificación.

El Magdalena Medio tiene una gran riqueza de bosque húmedo tropical y sus principales especies como son el Caracolí, el Abarco y el Balsillo, cuentan con un alto valor comercial. En 1995 el potencial boscoso de esta zona era de 2.6 millones de hectáreas, que representaban la mitad de todos los bosques de la cuenca. Si los datos de la Encuesta Agropecuaria del DANE son correctos, el bosque habría disminuido entre 1995-1999 a 1.2 millones de hectáreas, con una deforestación anual de 339.000 hectáreas. La deforestación es atribuida a múltiples causas, en primer lugar a la expansión de la frontera agropecuaria y la colonización, la producción maderera, el consumo de leña, los incendios forestales y el establecimiento de cultivos ilícitos⁶¹.

⁶⁰ La pérdida de la importancia relativa del área de la jurisdicción dentro de la economía (PIB) nacional es destacable. A mediados del siglo XX el área contribuía con el 16% del PIB nacional, mientras que a finales del siglo dicha contribución se redujo a un 14%, es decir dos puntos porcentuales menos de lo que ocurría hace cincuenta años, a pesar del auge minero en la Cuenca Media y Baja y de la agricultura comercial en la Cuenca Alta del Magdalena.

⁶¹ Los cultivos ilícitos han contribuido a la pérdida de la cubierta vegetal por el carácter itinerante que adquiere el cultivo derivado de su ilegalidad. Su crecimiento ha sido tan vertiginoso como el crecimiento de la demanda; así, mientras en 1990 se estimó en 40.000 hectáreas la superficie cultivada en coca en Colombia, para el 2000 se había cuadruplicado al llegar a 163.000 Has. En cuanto a la amapola, tres departamentos del

En el Bajo Magdalena concentra la mayor parte de las ciénagas del país, (2 de cada 3) con una superficie de 320.000 hectáreas. En el Bajo Magdalena son muy importantes los cuerpos de agua permanentes --y los temporales con inundación mayor a seis meses al año-- y por tanto el surgimiento temporal de playones, para uso de la ganadería y agricultura de subsistencia. En estos playones y aún en las sabanas se plantean conflictos sociales muy agudos, por su condición de tierras comunales, por su uso, y por las tentativas de apropiación privada. Toda la región en la depresión momposina se caracteriza por una amplia red de ciénagas interconectadas que retienen agua en invierno y la sueltan paulatinamente en el verano. Así, las ciénagas y los humedales permanentes por períodos de 3 a 6 meses cada año, incrementan su extensión en 1.2 millones de Has. Los pastos representan el 78% de la superficie y dan lugar a una ganadería de tipo extensiva (la agricultura tan solo ocupa el 7.5% de la superficie). La ganadería es muy importante en el Bajo Magdalena. Allí se concentraba el 44% del ganado gordo movilizado hacia las 10 principales ciudades del país en 1995.

El inventario ganadero pasó de 21.2 millones de cabezas de bovinos en 1990 a 26.4 millones de cabezas en 1999, con una tasa de crecimiento anual del 2.5%, similar al crecimiento de la población urbana en esos años. No hubo por tanto una demanda doméstica para dinamizar la actividad ganadera, ni tampoco una demanda externa en expansión, por el contrario, si entre 1990-1995 se exportaron 55.400 cabezas de ganado vacuno, como promedio anual, entre 1996-1999 tales exportaciones disminuyeron a un nivel de 47.900 cabezas/año. Se puede concluir que el proceso de conversión de pastizales es más dinámico que la misma actividad ganadera, o lo que es lo mismo, la praderización no implica ganaderización; la primera es condición necesaria pero no suficiente para la actividad pecuaria. Por esta razón, en el Bajo Magdalena se fortalecieron importantes centros ganaderos así: (1) Santa Ana, San Zenón, San Fernando, Mompós, Margarita y Achí, con epicentro en Magangué; (2) San Sebastián, San Martín de Loba, Guamal, Chimichagua, y Barranco de Loba con epicentro en El Banco; y (3) Tenerife Chivolo y Ariguaní, con epicentro en Plato. En el Medio y Bajo Magdalena, con la apertura de vías como la troncal del Magdalena se ha dado un crecimiento y modernización de la actividad ganadera. La región del Magdalena Medio tiene a Bogotá como principal lugar de destino del ganado gordo.

En la cuenca del Magdalena-Cauca se encuentra por lo menos el 70% de la población campesina del país. Estas estadísticas justifican la necesidad de considerar la economía campesina como actor fundamental en la formulación del POMIM. La subregión contiene todas las formas de economía campesina que se dan en el país. Son especialmente importantes por la cantidad de comunidades campesinas que los habitan, los valles alto y medio del río. El alto Magdalena es la zona más tradicional y su economía campesina más estable y numerosa; se combina la parcela de pancoger con la producción para el mercado; se produce en monocultivo, algunas hortalizas y frutales transitorios de clima cálido para el mercado, como tomate y lulo; también es importante la participación de la economía campesina en la producción de cultivos comerciales de arroz, algodón, sorgo y maíz. En el Magdalena medio la ocupación es más reciente y producto de procesos de colonización, con comunidades desplazadas por la violencia de mitad de siglo, provenientes de zonas andinas, de culturas diversas y con ecosistemas diferentes; su actividad es más de extracción que de producción; la pobreza los condujo a los cultivos ilícitos; la crisis de la agricultura de la última década los arrastró y hoy se orientan más a la ganadería; han sufrido con mucha crudeza por

Alto Magdalena (Cauca, Huila y Tolima) concentraban desde 1994 el 77% de su producción en la región andina, productora de la totalidad del cultivo del país

desplazamiento violento. En la costa hay más campesinos sin tierra, son menos numerosas las explotaciones pequeñas y su economía es más de subsistencia.

El PDPMM estima que en la región del Magdalena Medio hay 45.844 predios de economía campesina que albergan unas 230.000 personas. De estos, 38.000 predios son minifundistas con cerca de 190.000 personas. La zona norte del Magdalena medio santandereano y el sur del Cesar es más empresarial y orientada a la producción de palma, arroz y ganadería de leche; la zona sur (Santander) es más de economía de subsistencia y orientada a la producción de cacao, caucho, frutales para pulpa y bananito orgánico para el mercado; el sur de Bolívar es más extractivista y el Magdalena Antioqueño más ganadero. El área total en economía campesina en el Magdalena medio es de alrededor de 650.000 hectáreas y representa el 80% de los predios, pero solo el 26% del área predial.

El deterioro de las economías campesinas y el continuo proceso de migración están íntimamente relacionados con la expansión territorial de la ganadería en manos de grandes propietarios y a la incapacidad de los municipios para obtener ingresos y plantear alternativas para impulsar su desarrollo. La necesidad de dar una atención prioritaria a esta economía, radica en la importancia estratégica que tiene desde el punto de vista de la identidad nacional, de la diversidad cultural, de su papel en la historia y de la seguridad alimentaria. Los campesinos tienen el conocimiento sobre sistemas agroecológicos de manejo especial en la zona andina y en ecosistemas tropicales; conocimiento y experiencia que permitirían revertir los procesos de degradación ambiental y evitar cometer en el futuro los mismos errores en el diseño e implementación de sistemas más sostenibles.

La importancia económica y social de la economía campesina no solo radica en las cantidades producidas, sino en las características de su oferta; es producción de alimentos continua, diversa y más o menos distribuida por todo el territorio, con lo cual se logra disponibilidad permanente, menores riesgos en conjunto y menores costos de transporte. Pocos productores especializados podrían lograr lo mismo, por más eficientes que fuesen. Las grandes dificultades por las que atraviesa el país en la actualidad tienen mucho que ver con el logro de los objetivos de la comunidad campesina: asegurar la permanencia y el bienestar de la familia. Esto ocurre por varias razones: no se tiene acceso a la tierra; es muy reducido el tamaño de la parcela; se depende de las lluvias; los suelos son pobres, muy quebrados o muy deteriorados; el mercado no favorece; la articulación a dicho mercado (mercadeo) es muy defectuosa; las decisiones sobre lo que se debe hacer o producir no son las mejores. La mayor frustración de las economías campesinas es la dificultad para articularse al mercado. Tal situación tiene muchas causas, entre las que se puede mencionar: falta información de precios, de volúmenes de ofertas y de demandas, de productos demandados, épocas de cosecha y áreas sembradas por especie; de tal manera que la decisión de qué producir para quién o en qué momento hacerlo, es una decisión tomada sin mayor criterio. A la falta de información se agrega que cuando esta existe, difícilmente se tiene acceso a ella, pues no se divulga en forma adecuada y oportuna.

En la cuenca hay varios acuerdos de competitividad. Estos son procesos de planeación participativa de desarrollo sectorial iniciados desde la Consejería Económica en 1994. Los más importantes para la cuenca del Magdalena son los de Palma de aceite; de Arroz y molinería; de Algodón, textiles y confecciones; de maíz, sorgo, yuca, concentrados, avicultura y porcicultura, y de cacao y chocolate. En el texto se hace una descripción de las posibilidades de cada uno de estos con miras a su consideración por parte del POMIM.

Si bien se ha planteado que en el área de jurisdicción de Cormagdalena predominan los municipios y centros poblados cuyas economías y modos de vida son de carácter marcadamente rural, también se describió que algunos centros urbanos –Barranquilla, Cartagena, Barrancabermeja, Neiva y Girardot- están vinculados a la red urbano funcional nacional. La industria manufacturera por lo general, tiende a ubicarse al interior de los centros urbanos, con la excepción de algunas pocas industrias orientadas al procesamiento y transformación de algunos productos intensivos en el uso de una materia prima con localización específica, como la caña de azúcar, las calizas, el mineral de hierro, el petróleo y el carbón. En casi todas las poblaciones pequeñas se localizan micro empresas productoras de bienes alimenticios (panaderías), de transformación de la madera (carpinterías) y de confección y reparación de prendas de vestir (sastrerías y zapaterías). En los centros urbanos intermedios y mayores, por su parte, se localizan las empresas de mediano y gran tamaño.

Al analizar los principales renglones industriales en el área de jurisdicción se describieron los casos de Barranquilla, Cartagena, y Neiva, incluyendo datos relacionados tanto con el sector formal como con el sector informal de la economía. En resumen, sin contar con muchos elementos y en relación con los efectos de la apertura, se puede afirmar que: (1) en los puertos marítimos del área de jurisdicción, se ha mantenido el número de empresas y el empleo y se ha aumentado el valor de la producción; (2) en los departamentos ribereños con más participación del área de jurisdicción se ha reducido el número de empresas y el número de empleados y se ha aumentado el valor de la producción; y (3) en el resto del país, también se han reducido el número de empresas y el número de empleados pero se ha mantenido el valor de la producción. De lo cual se desprende que con la apertura le ha ido bien a los puertos de la costa, no tan bien a los departamentos con mayor participación en el área de jurisdicción y menos bien al resto del país.

Con relación al turismo, la cuenca reúne múltiples ventajas, hasta el punto que los tres lugares declarados por la UNESCO como *Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad* se encuentran en el área de jurisdicción de Cormagdalena. Pero las condiciones de la guerra impiden que se pueda pensar en su desarrollo a corto plazo. A la vez, las infraestructuras y equipamientos necesarios son insuficientes o inexistentes, lo que hace más difícil su situación⁶². No obstante, este es uno de los campos que Cormagdalena debe considerar en las propuestas para el POMIM. Aunque se pueden considerar algunas acciones puntuales, el desarrollo de una política en el sector estará ligado a la superación de las condiciones generadas por la guerra.

En un escenario de posconflicto, el repunte del turismo por carretera (que es el turismo interno) buscará y reforzará los nodos turísticos presentes en la jurisdicción, aunque el Huila podría seguir teniendo problemas de demanda con excepción de la zona de San Agustín. Las obras de infraestructura vial como el Túnel de la Línea y la carretera Puerto Salgar – Tobiagrande generarán nuevos flujos tanto del occidente hacia el Magdalena en el primer caso, como del centro hacia el norte en el segundo, quizá en detrimento de destinos como Honda y Guaduas. Podrían tomar fuerza dos sectores nuevos de especiales condiciones para turismo recreativo de fin de semana, con probabilidad de que surjan tres o más macroproyectos del tipo de *Zonas Francas Turísticas*, en territorios donde el costo de la tierra es muy bajo, más uno o dos parques temáticos planeados para

⁶² Ver artículos de Raúl Jaramillo, así como los de Julián Castillo y Luz Amanda Castro, en la *Serie Documentos del POMIM*.

la demanda doméstica. Tales sectores son Mariquita-Armero, y Puerto Triunfo – Doradal – Río La Miel.

El turismo internacional se concentraría, (aparte de las ciudades importantes y los territorios excéntricos, costeros o isleños más fácilmente controlables), en los lugares relacionados a las zonas declaradas *patrimonio de la humanidad*, básicamente San Agustín y Tierradentro (ligados especialmente a Popayán) y Mompox y sus zonas aledañas (ligados a Cartagena y la Costa Caribe). Aparte de estos puntos, los productos eco y agroturísticos tomarían fuerza en el mercado internacional, complementados por atractivos arqueológicos y etnológicos en regiones y áreas protegidas ricas en este tipo de recursos. En todo caso, la cuenca será básicamente un destino para el grueso de la población urbana del país que carece y seguirá careciendo de ingresos suficientes para ir al mar o a otras modalidades más caras y sofisticadas.

2.6. Los programas de Cormagdalena en el contexto descrito:

Como se ha planteado a lo largo de todo el proceso correspondiente a la fase I hacia el POMIM, este tiene como ejes los objetivos y programas que la Constitución y la ley le determinan a Cormagdalena. La síntesis de caracterización de la cuenca tuvo en mira estos objetivos y programas, por lo que se pueden hacer unos comentarios generales sobre las posibilidades que tiene la Corporación en el contexto descrito, como base para hacer un puente entre la descripción antecedente y los lineamientos de políticas que serían la base del POMIM.

El primer caso es el de la navegación, que solo tiene posibilidades en la medida en que logre integrarse en un sistema multimodal de transporte, dentro del cual ofrezca ventajas competitivas claras, algo que no parece fácil en las actuales circunstancias. El sistema de transporte en Colombia está especializado: el fluvial en carbón, petróleo y materias primas para el creciente sector avícola; el de oleoductos en gas, petróleo y sus derivados; el de ferrocarriles en carbón, el aéreo en flores (y en menor escala otros productos) y el carretero en el resto de los bienes de la economía colombiana: industriales (55%), agrícolas (alimentos y materias primas para la industria 23%), mineros (incluyendo hidrocarburos y minerales) con 14%, ganado 5% y otros 3%. La carga del sistema fluvial, de los oleoductos y de los ferrocarriles, tiene como destino el mercado internacional, mientras la mayor parte de la carga del sistema carretero tiene como destino los principales centros urbanos y como origen los puertos y los propios centros urbanos.

El servicio del transporte fluvial por el río Magdalena es prestado por un duopolio especializado: una empresa atiende el transporte de un producto (carbón) desde un puerto y la otra el de dos productos (hidrocarburos e insumos para la industria avícola) desde otro puerto. Es decir, desde el punto de vista económico, el mercado del transporte fluvial en Colombia está constituido por dos oferentes (casi con partes iguales) y tres demandantes. El sistema del transporte férreo por su parte, tiene tres prestadores: una empresa explotadora y exportadora del carbón mineral de la Guajira (92% de la carga), otra empresa especializada en carbón mineral (Paz del Río con el 1% de la carga) y un privado que transporta diversas mercancías con el 7% del total. El sistema de oleoductos es propiedad y uso particular de las empresas del sector petrolero y gasífero. Finalmente, el sistema carretero está conformado por una red vial de más de 120 mil Km. y un parque de 140 mil vehículos de los cuales un 57% son de servicio público y el resto de servicio particular.

Las lecciones del comercio mundial y la globalización dejan ver las enormes posibilidades del país, del valle del Magdalena y del transporte fluvial. Sin embargo, mientras no se genere un volumen suficiente de carga y mientras persistan los altos costos del transporte no fluvial, parece improbable el desarrollo de un proceso de actualización tecnológica en el sector de transporte fluvial, mediante un esquema de *competencia abierta*, es decir, de competencia internacional. Por la razón anterior, si la política es la de mantener los niveles tecnológicos y las demandas actuales por transporte fluvial, lo recomendable en el corto plazo son pequeñas inversiones en adecuación y mantenimiento de las facilidades portuarias actuales. Si, por el contrario, la política es la de desarrollar y modernizar el transporte fluvial, se debe incentivar –con flujos de carga- el transporte multimodal y aprovechar las posibilidades que ofrece el valle del río Magdalena (Jurisdicción de Cormagdalena) para la producción agrícola, forestal, industrial y minera, de tal manera que se multiplique la carga, con lo cual se abriría el espacio para una verdadera competencia en el sector. Además, se reducirían aún más las tarifas del transporte fluvial, pues ya no se trataría de un mercado de 2 o 3 vendedores y 3 o 4 compradores, sino de muchos oferentes y muchos demandantes. La única manera de romper el actual círculo vicioso del transporte fluvial en Colombia, que consiste en que no hay competencia porque no hay puertos y estos no existen porque no hay carga, es *mediante el desarrollo integral de la producción en la cuenca* y su integración a un sistema multimodal de transporte.

Los resultados del estudio de demanda que desarrolla una Consultoría especializada para Cormagdalena, permitirán entender las relaciones entre el transporte y el flujo de carga entre la Costa Atlántica y el interior del país. La carga total potencial podría llegar en un escenario optimista a 32 millones de T/año. Un supuesto de carga menos optimista, equivalente a la mitad de la carga anterior, implicaría un total de 16 millones de T/año, mientras que un supuesto intermedio con el 75% de la carga de carbón (diferente a la de Drummond) y el 75% de la carga agroforestal, implicaría 24 millones de T/año, es decir 10 o 12 veces la carga actual⁶³. Con los tamaños actuales de las flotas navieras del río, podría pensarse que la nueva carga daría lugar a la creación de 20 o 25 nuevas empresas. Este evento volvería competitiva la navegación por el río, creando las condiciones básicas que faciliten el cumplimiento de este objetivo medular para Cormagdalena.

Con relación a la producción y distribución de energía, los planes de la UPME indican que Cormagdalena tendrá poco que hacer en este sector, como ha sido hasta ahora, con excepción de sus labores de coordinación para facilitar la ampliación de la cobertura en el área de jurisdicción. Los megavatios adicionales que será necesario producir en los próximos años corresponden a proyectos de térmicas a gas de ciclo abierto y combinado, que harían poca utilización de agua del río Magdalena o de alguno de sus afluentes. Incluso, los proyectos se ubican en territorios apartados de la influencia directa de la jurisdicción de la Corporación. Este aspecto requiere una revisión de las obligaciones que la han sido impuestas a Cormagdalena, en la medida en que las condiciones bajo las cuales se establecieron han cambiado.

En cuanto al objetivo relacionado con la adecuación de tierras, en el banco de proyectos del INAT aparecen propuestas que cubren un área aproximada de un millón de hectáreas, de las cuales 390.000 corresponden a 25 proyectos de mediana y gran escala dentro del área de jurisdicción de Cormagdalena; de 10.400 hectáreas (50 proyectos) propuestas para pequeña irrigación, 4.000 son

⁶³ Cabe señalar que este flujo incremental de carga es 1/3 de la carga total transportada hoy en Colombia por carretera, mediante el uso de más de 140 mil camiones y la generación de casi medio millón de empleos. Por tratarse de carga incremental, el sistema carretero en su conjunto no se vería afectado.

del área de jurisdicción. Lo anterior muestra el grado e interés de las comunidades por el tema de la adecuación, expectativa que no ha sido satisfecha en forma oportuna y efectiva.

Los instrumentos institucionales para impulsar la adecuación están definidos en la ley 41 de 1993 (Ley de adecuación de tierras) y el decreto 1278 de 1994 que define las funciones del INAT y que también son aplicables a Cormagdalena para el área de su jurisdicción, tal y como lo prevé el artículo 10 de dicho decreto. En este campo, Cormagdalena y el POMIM deben jugar su papel de entes coordinadores de la multitud de programas posibles. El INAT, Cormagdalena, los municipios, los distritos de riego, las CAR y el Ministerio del medio ambiente, tienen funciones sobre la adecuación de tierras que requieren de un mecanismo articulador que permita una fluida cooperación interinstitucional para lograr resultados. No existe una política de adecuación de tierras en el país, sino una serie de instrumentos operativos que se ponen en marcha con más o menos dinámica en función de los intereses y prioridades de cada gobierno. El POMIM debe diseñar los lineamientos de una política en este campo, para su concertación.

En cuanto al manejo de los recursos naturales, la función coordinadora de Cormagdalena en interacción con las CAR sigue siendo importante. A pesar de que la Corporación no es una autoridad ambiental, tiene necesidad de asumir sus funciones en este campo para facilitar el cumplimiento de sus otros objetivos. Los procesos de degradación ambiental, erosión, y pérdida de fertilidad, son muy avanzados y, en muchos casos, irreversibles. El reto consiste en lograr la descontaminación de la cuenca, la restauración del entorno natural y la protección de los recursos naturales, en particular los ictiológicos, dentro de esquemas de articulación de estos sistemas naturales con la sociedad en su conjunto, de suerte que las distintas acciones de intervención humana contribuyan a la solución de los conflictos. Una forma de plantearlo es a través de la agricultura; sistemas integrados de producción como los agrosilvopastoriles y los agroforestales cumplen la doble función ambiental y económica que se requiere para ser efectivo. El establecimiento de esos sistemas requiere contar no solo con la sensibilización, sino sobretodo con la motivación de los productores; ésta motivación la da la posibilidad de éxito de su actividad económica, la cual depende a su vez de las condiciones generadas por el Estado.

Por último, la recreación social ha sido incluida entre las funciones de coordinación que la Ley 161/94 le confiere a Cormagdalena. Por esta razón, la Corporación ha realizado acciones puntuales de apoyo a autoridades y organizaciones locales. Dentro de los planes de inversión de la Corporación aparece el trabajo en parques, poniendo de presente la función educativa que poseen las actividades de recreación, como vehículo efectivo de visualización y concientización de los valores ambientales y de su problemática. Así el objetivo de la recreación social es complementado con las posibilidades educativas que puedan aprovecharse de parques y parajes naturales para su propia conservación y protección. Las acciones de Cormagdalena se han concentrado en los municipios ribereños del Huila (con convenios con la CAM), lo que a simple vista parece un contrapeso a la ausencia de inversiones en navegación y adecuación portuaria. No obstante, no existe una política de turismo y recreación que se concentre al menos en el área de jurisdicción y que permita que las inversiones en este campo formen parte de un plan a largo plazo, que se pueda articular en el caso de que las condiciones de guerra e inseguridad se superen.

3. Definición conceptual y metodología para el POMIM:

La definición conceptual y la metodología para el POMIM se redactaron a partir de: (1) la caracterización de la cuenca sintetizada arriba; (2) la revisión de los documentos pertinentes producidos desde la redacción del Artículo 331 de la CPC; (3) la evaluación de las experiencias ganadas en torno al éxito y fracaso de diferentes “planes integrales” llevados a cabo en el país; y (4) la discusión generada en el seno del Panel de Expertos junto con el trabajo desarrollado por la Unidad Técnica contratada para tal fin. El reto fue el de plantear una forma de planificación que le facilite a Cormagdalena el cumplimiento de sus objetivos en medio de un clima de incertidumbre y convulsión, estableciendo los principios conceptuales y los mecanismos metodológicos que hagan posible la formulación y ejecución del Plan.

3.1. Los objetivos:

Desde la perspectiva anterior, y con base en los acuerdos básicos descritos arriba se planteó 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 movilidad⁶⁴, 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 sino un territorio de unión y confluencia, que debe ser el eje territorial y simbólico de la construcción nacional.

En consecuencia, 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 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.

La discusión conceptual se centró, en principio, en la definición de los conceptos de planeación, ordenamiento, e integralidad del POMIM.

3.2. La Planeación:

⁶⁴ La movilidad hace referencia a la gran cantidad de personas y carga menor que se mueve por el río.

La primera discusión planteada en torno del POMIM al inicio de esta Fase I, fue sobre el carácter del Plan⁶⁵. El Panel de Expertos abordó una discusión central y reiterada de la planificación en el periodo reciente⁶⁶: aquella que confronta la planeación calificada como "tradicional", normativa y voluntarista con una planeación estratégica y flexible. El Panel de Expertos⁶⁷ 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 en casos como el del POMIM, 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; (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.

Las discusiones desarrolladas tanto en el Panel de Expertos como en la Unidad Técnica cuestionaron, entonces, una concepción de la planificación racionalista 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 hizo 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 sociales y políticas para su aplicación.

La crítica a los modelos racionalistas de la planeación, llevaron a la adopción de una aproximación alternativa por parte de la Unidad Técnica⁶⁸, la cual 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"⁶⁹. En resumen, la planeación necesaria para la formulación y ejecución del POMIM, se entiende como un proceso –no solo como un documento–, una función permanente de elaboración y reelaboración, que se basa en la interacción entre la caracterización que antecede y una imagen prospectiva construida en forma colectiva. Este proceso debe estar caracterizado por:

⁶⁵ 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*.

⁶⁶ Que en nuestro país se inscribe en la llamada crisis de la planeación.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Esta aproximación encuentra un sólido sustento en algunos de los más significativos aportes de las ciencias económicas y administrativas del siglo XX

⁶⁹ Eduardo Aldana sugiere denominar a esta forma como planeación interactiva.

- 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 duraderas.
- 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 cientificidad, el manejo de estadísticas y datos, ni tampoco en el poder institucional de las entidades públicas, sino que será el resultado del encuentro de 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 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 particulares.

3.3. El Ordenamiento:

El segundo aspecto discutido fue el del carácter del ordenamiento, en la medida en que el POMIM se define, antes que nada, como un plan de ordenamiento territorial. Las definiciones de ordenamiento, en general, coinciden en tres aspectos: (1) su asimilación a una acción voluntaria, impulsada por el sector público; (2) su visión prospectiva; y (3) su naturaleza por esencia global y de largo plazo. En la literatura clásica⁷⁰, las principales motivaciones de las políticas de ordenamiento territorial, asumido en su carácter técnico, son: (1) imprimir una visión prospectiva al desarrollo económico; (2) mitigar y compensar los impactos regionales de los cambios económicos y reducir las disparidades regionales; (3) reconvertir regiones afectadas por el deterioro de su base productiva u otros factores similares; y (4) restaurar y proteger los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

En Colombia, la definición oficial del ordenamiento es la del Instituto Geográfico Agustín Codazzi: “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”⁷¹. 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. Por tales razones, se adoptó esta definición del concepto para el caso del POMIM. En el caso del río Magdalena, un proceso que lleve a un nuevo

⁷⁰ En particular la europea. Se combinan los planteamientos de Alfonso Pérez Preciado en **Criterios conceptuales y metodológicos para el Plan de Ordenamiento y manejo integral de la cuenca del río Magdalena**, *Serie Documentos del POMIM 3, con la definición de CHOAY Françoise, MERLIN Pierre (coordinadores) “Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement”*, Paris, PUF, 1989, traducción libre.

⁷¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial*, Bogotá, 1997, versión electrónica.

ordenamiento del territorio implica procesos de conocimiento –y reconocimiento-- 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 conduzcan al POMIM. En resumen, el POMIM se concibe como un Pacto o Acuerdo Político, que juega un papel fundamental como instrumento de paz y como mecanismo de concertación.

El desarrollo de un Plan de Ordenamiento implica la superación de varios niveles a los cuales opera. En primer lugar, construye, propone, o reproduce una imagen existente, posible, deseable, de un territorio: este es el primer nivel en el que se concreta como un *Acuerdo o Pacto Político*. Las condiciones de ese acuerdo político reflejan representaciones del territorio y del suelo estáticas o dinámicas, democráticas o no⁷². La realidad de cualquier ordenamiento del territorio y de sus recursos⁷³ 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 desarrollado⁷⁴. 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 poder⁷⁵.

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, conduce 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 sociedades⁷⁶.”

⁷² Es decir, que se acerquen más o menos a un proyecto compartido por los distintos actores involucrados.

⁷³ Denominados en las normas colombianas como ordenamientos territoriales y ambientales.

⁷⁴ **FAJARDO Darío** ““Notas sobre ordenamiento territorial de la cuenca del Magdalena”, En la *Serie Documentos del POMIM*.

⁷⁵ Ver los artículos de Orlando Fals Borda, Raúl Jaramillo y Gerardo Ardila, en la *Serie Documentos del POMIM*.

⁷⁶ **FAJARDO**, *op. cit.*

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*⁷⁷, 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.

Como se ha subrayado, 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.

3.4. La integralidad del Plan:

El tercer aspecto discutido fue el relativo a la inclusión del mandato de manejo integral de la cuenca en el POMIM. Es necesario, entonces, definir el carácter de los conceptos de “cuenca” y de “integralidad”⁷⁸ 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 ordenamiento⁷⁹,

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Esta unidad articula dos nociones: la de recurso natural y la de sistema de producción, conservación, conducción y aprovechamiento del agua.

asumida como el referente de acción más adecuado para la ejecución de los objetivos sectoriales ordenados por el artículo 331 de la Constitución Política.

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 campo⁸⁰.

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 sociales⁸¹.

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 hídricos⁸². 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".

De otra parte, el estudio –y las acciones-- de cuencas-región en Colombia ha respondido a procesos que se realizan en microcuencas que constituyen regiones naturales y sociales más o menos homogéneas, donde las acciones y representaciones humanas no presentan una gran variabilidad. Para el caso del POMIM, por el contrario, la cuenca es enorme y está dividida en múltiples regiones muy diversas entre sí, tanto desde el punto de vista humano como desde la naturaleza. Esta

⁸⁰ 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". Definición de 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.

⁸¹ 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.

⁸² ECHEVERRI JIMENEZ Luz Marina, *op. cit.* págs. 17 y 18.

condición dificulta la utilización de la noción de cuenca como unidad territorial, y la noción de integralidad como unidad de acción política.

Con relación a la noción de integralidad 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 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 ella⁸³. 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 POMIM⁸⁴.

En resumen, el concepto de integralidad implica que: (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; (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; y (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 mundial⁸⁵.

⁸³ 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". En GUTIERREZ Nelly *et al* (Coordinadores), *op. cit.* págs. 38 a 53.

⁸⁴ De acuerdo con Fajardo (ya citado), "...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 (ver Utria 1992). La sucesión de poblaciones en un espacio implica entonces, la permanencia de una determinada tradición, en manos de un continuo social (etnia, etc.), o su suplantación por otro conglomerado social ("colonización") con la consecuente apropiación de esos saberes o su desconocimiento".

⁸⁵ Desde hace cerca de quince mil años el valle del río Magdalena fue ocupado en forma lenta por grupos con economías diversas, pero también fue una ruta de tránsito hacia la diversidad de ecosistemas andinos, en los cuales se configuraron las diversas expresiones étnicas sobre las cuales ocurrió posteriormente la ocupación hispánica. Fajardo recuerda que "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

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 territorios⁸⁶.

De acuerdo con los planteamientos precedentes, *no es posible* considerar la cuenca como la unidad territorial del POMIM, así como su objetivo central y exclusivo *no debe ser* un plan hidrológico. Los criterios teóricos y metodológicos que definen estas figuras no corresponden con la idea de planificación que 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 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-municipios⁸⁷. 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.

En consecuencia, la cuenca se define en relación directa con la estructura ecológica principal⁸⁸, 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 conexas⁸⁹. A la cuenca, así definida, se articulan otros territorios y procesos en términos de "*circuitos adyacentes*"⁹⁰ (ya

exportaciones colombianas, en las cuales ha tenido una importancia dominante: tabaco, quinas, maderas, caucho, café, petróleo". Ver también ARDILA, Gerardo, *op.cit.*

⁸⁶ Ideas tomadas del texto varias veces citado de FAJARDO, pág. 4 y 5.

⁸⁷ U otros posibles que surjan del proceso de participación para la formulación del POMIM como Acuerdo Político.

⁸⁸ 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 del POMIM*,

⁸⁹ Fals Borda Orlando, Jaramillo Panesso Raúl, Pérez Preciado Alfonso, Utria Rubén Darío Recomendaciones sobre ordenamiento territorial en la cuenca del Río Magdalena, *Serie Documentos del POMIM*.

⁹⁰ Expresión tomada del documento de FAJARDO Darío, ya citado.

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.

3.5. Otros conceptos básicos para la formulación del POMIM:

Las discusiones desarrolladas durante esta Fase I hacia el POMIM y las propuestas surgidas de este proceso, obligaron a definir en detalle algunos conceptos clave para la formulación del Plan⁹¹. 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 cinco 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 propuestas⁹².

El concepto de *Unidad de la Naturaleza* es consecuente con la definición de integralidad del POMIM, descrita arriba, y significa el rechazo de la dicotomía establecida entre la naturaleza y la cultura. 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. La integralidad de esta unidad implica considerar formas alternativas de concebir las relaciones entre los humanos y el mundo natural, haciéndolas parte fundamental de un mismo conjunto de procesos.

El concepto de *Desarrollo Sostenible* ha sido campo de múltiples debates. En el caso del POMIM se asume la definición de 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”. Esta disposición permite interpretar, sin lugar a dudas, que las estrategias y los proyectos de desarrollo en los que no se garantiza 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.

⁹¹ Aquí solo se presenta un breve resumen, de suerte que es necesario que el lector consulte el documento de *Bases Conceptuales y Metodológicas*

⁹² Los campos, y sus principios asociados 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*.

El concepto de *solidaridad territorial y social* sintetiza el hecho de que la solidaridad implica obligaciones y genera derechos. Entre estos se destacan el deber de protección y conservación de la naturaleza como correlato de la propiedad y de cualquier otro derecho, la recomposición de la unidad entre lo urbano y lo rural, y la asignación de recursos fiscales que sustentan la descentralización política y administrativa⁹³. 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 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.

El concepto de *nodos* tiene un sentido metodológico para el tratamiento de los conflictos y para el diseño de las acciones del POMIM, concibiéndolas como cadenas con efectos interrelacionados que implican tratamientos integrales y coordinados. 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. 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 POMIM⁹⁴.

3.6. Referentes metodológicos para el POMIM:

Una vez establecido el carácter del Plan y los conceptos fundamentales sobre los cuales debe construirse el POMIM, se plantearon los referentes metodológicos para lograr la coherencia entre la

⁹³ 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. 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.

⁹⁴ 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. Todos estos elementos configuran un *nodo* que debe ser tratado de manera conjunta para lograr el objetivo de disminuir la contaminación.

visión general, los conceptos básicos y la manera de conducir el proceso hacia el Plan⁹⁵. Como se describe en la primera parte de este documento, la formulación del POMIM implica que la Corporación coordine un proceso que construya un Acuerdo Político sobre el cual se genere 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 una política de Estado y las estrategias que confluyan en el Plan de Ordenamiento.

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.

3.6.1. El POMIM como Plan de articulación:

Si bien el ordenamiento territorial debe ser asumido como un proceso, un plan de ordenamiento es un 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. En el caso del POMIM, se trata de un documento con una naturaleza particular, porque tiende a articular las directrices y mecanismos de desarrollo de los objetivos de la Corporación con las decisiones de ordenamiento propiamente dichas. 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.

El documento articulador resultante, como *Plan de Desarrollo*, debe ser 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.

A la vez, como *Plan de Ordenamiento*, este documento articulador debe atender dos funciones:

1. La primera tiene que ver con la armonización, coordinación, ajuste y aplicación de los determinantes para los planes y esquemas de ordenamiento territorial municipal, en

⁹⁵ Es bueno recordar que el POMIM será el producto de un proceso gradual, progresivo, participativo y de integración y armonización de los distintos instrumentos de planeación existentes al nivel nacional, regional y local.

particular los relacionados con los siguientes aspectos⁹⁶: (a) la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; (b) la prevención de amenazas y riesgos naturales; (c) la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; (d) las reservas forestales; (e) las orientaciones y normas relacionadas con el río y sus riberas; y (f) la articulación de la red vial nacional, regional y local con los puertos.

2. La segunda 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: (1) su carácter programático y estratégico; (2) su carácter de plan de gestión; (3) la concepción de la planeación como práctica política; y (4) 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 políticos⁹⁷ 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 recursos⁹⁸, 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 elementos⁹⁹: (1) El ordenamiento territorial como (a) una política de estado; (b) como un conjunto de acciones político-administrativas; (c) como un conjunto de acciones de planificación física concertadas; (d) 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 (e) como instrumento

⁹⁶ 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 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*).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ No sobra recordar que es necesario considerar también los principios centrales del ordenamiento territorial previstos en la Constitución y en la Ley 388 de 1997, que son: (1) el de solidaridad y el de consideración de las relaciones jurídicas con el territorio y los recursos naturales en términos de derechos-deberes; (2) la función social y ecológica de la propiedad; (3) la prevalencia del interés colectivo sobre el particular; (4) la distribución equitativa de las cargas y beneficios de los procesos de desarrollo.

para definir 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 culturales¹⁰⁰.

3.6.2. El POMIM como guía de la acción y la política:

Con base en lo planteado arriba, se puede concluir 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 como lineamientos de Políticas; (2) 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, 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; (3) 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 programas¹⁰¹; y (4) 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.

3.6.3. Período de formulación del POMIM:

El proceso correspondiente a la Fase II del POMIM tendrá un cronograma establecido y coordinado por Cormagdalena, de acuerdo con las condiciones que se presenten al momento de su iniciación. No obstante, se estima que el período de formulación del POMIM, en los términos sugeridos, puede ser de un año. Será un proceso liderado por Cormagdalena, alimentado, en primer lugar, por los

¹⁰⁰ Adaptación de la Unidad Técnica de la definición propuesta por el IGAC y por la Ley 388 de 1997.

¹⁰¹ Ver la estrategia de participación sugerida en el Documento de Participación.

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.

3.6.4. 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.

3.6.5. El POMIM y la coordinación institucional:

Cormagdalena debe velar porque 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.

3.6.6. Resumen de los aspectos básicos del POMIM:

El POMIM debe considerar algunos aspectos que se estiman básicos en la propuesta desarrollada en esta Fase I. Estos aspectos son:

1. *La identificación de los principales conflictos, actores y procesos, presentes en el territorio de la jurisdicción y sus circuitos adyacentes*¹⁰². Esto permite representar, como proyecto y como

¹⁰² 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).

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 principal¹⁰³ se asumirá como una expresión espacial de la meta hacia la cual los distintos actores se comprometen a hacer tránsito en el mediano y largo plazo para asegurar la conservación prioritaria de la biodiversidad y la durabilidad del disfrute de los recursos suelo y agua.
4. *La identificación de 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

¹⁰³ “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.

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 realidad¹⁰⁴. 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.

¹⁰⁴ 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.

4. Lineamientos de Políticas para el POMIM:

Los lineamientos de políticas para el POMIM constituyen los fundamentos sobre los cuales se deben preparar las propuestas definitivas para la discusión y formulación del Plan en su FASE II. Se estructuraron con base en los resultados de la caracterización de la cuenca, y responden al modelo conceptual y metodológico descrito, por lo que se ejecutan en medio de la estrategia de participación con la que se concluye este documento. Aunque en algunos temas se avanzan sugerencias de carácter estratégico, es necesario precisar que las estrategias son el PLAN mismo, construido a partir de los lineamientos de política que aquí se proponen. Los instrumentos para las políticas dependen de la definición de las estrategias. No corresponde a esta etapa del POMIM establecer las estrategias para el ordenamiento y manejo integral del Río, sino las estrategias para la construcción definitiva del POMIM¹⁰⁵.

El Documento de Políticas describe el conjunto de políticas necesarias para que la formulación y posterior ejecución del POMIM sean posibles. De tal suerte, se refiere a las decisiones y medidas que debe adoptar el Estado colombiano para garantizar que el plan de ordenamiento y manejo integral de la cuenca del río Magdalena se pueda llevar a cabo. En primer lugar, estas acciones deben estar encaminadas a facilitar los procesos de participación y concertación que llevan a la identificación, jerarquización y establecimiento de prioridades de las acciones, proyectos y programas que componen el POMIM. En segundo lugar, deben asegurar que las instituciones encargadas puedan cumplir con los acuerdos y llevarlos a término, de manera efectiva y coherente.

El documento de Políticas está estructurado con base en la definición de seis nodos temáticos para facilitar la comprensión de la problemática de la cuenca y la elaboración de lineamientos de políticas referidas a los principales conflictos. Los nodos se definieron con base en una adaptación del concepto de encadenamientos, tal como se explica en el Documento Conceptual y Metodológico. La idea es que el tratamiento dado desde las políticas a la solución de los problemas permita que estos sean tratados en una forma integral. Los nodos definidos son los de (1) Paz, convivencia y construcción de la democracia; (2) Coordinación institucional; (3) Ecosistemas, agua, bosques, contaminación; (4) Nueva ruralidad, redes urbanas, y población; (5) Movilidad y destinación socio-económica del río; y (6) Información. Esta aproximación constituye una base inicial para la formulación de políticas, que tiene como propósito identificar las principales interrelaciones entre los diferentes asuntos que requerirán de las acciones propias del POMIM, de manera que pueda entenderse el Plan no solo como una estrategia de intervención integral en el área, sino también de modo que los respectivos instrumentos apunten a un alto grado de coordinación en la ejecución del POMIM.

El Documento de Políticas se organizó en grandes capítulos acerca de cada uno de los nodos. Para hacer clara la interrelación entre la caracterización y los lineamientos de políticas, cada uno de los

¹⁰⁵ Los instrumentos de política no son independientes de las acciones concretas que se decida desarrollar. Tanto las estrategias como los instrumentos deberán ser establecidas en su momento. Lo anterior no implica que no se formulen las bases y los lineamientos para cada uno de los campos de acción, ocupando un lugar central, tal como se pone de relieve en la respectiva sección, el campo de la coordinación, como eje articulador del POMIM.

nodos se presentó en dos partes: (1) los conflictos y procesos que seden atender; y (2) los lineamientos de políticas que se proponen como base para la construcción definitiva del POMIM. En este resumen se evita la repetición de los conflictos, y se presenta tan solo la parte correspondiente a los lineamientos de las políticas. Los programas que la Constitución y la ley le señalan a Cormagdalena ocupan el lugar central en el POMIM y, por tanto, son la base para la discusión que lleve a la solución de los conflictos que se generan en torno suyo.

4.1. Cormagdalena y el POMIM: paz, convivencia y democracia:

En el escenario de solución del conflicto armado, el POMIM puede contribuir a la construcción de la paz en Colombia y, en particular, en el área de jurisdicción de Cormagdalena, ofreciendo espacios institucionales y posibilidades para la información, discusión y participación amplia de las distintas instituciones --privadas y públicas-- en la definición del Plan. Esta será una estrategia decisiva no sólo para la superación del conflicto armado, sino para el establecimiento de condiciones favorables para la profundización de la democracia en toda la cuenca. Sin estas condiciones, el POMIM no tiene futuro. Así como el plan puede jugar un papel fundamental en los procesos de paz, también corre el riesgo de ahondar la confrontación, si Cormagdalena no considera las expectativas de participación que va a generar y los efectos que su intervención tendrá sobre las dinámicas de conflicto y paz. El énfasis de una u otra trayectoria dependerá de la visión que tengan los funcionarios de Cormagdalena de los efectos posibles de su intervención en el área de jurisdicción y en la cuenca, y de la seriedad con la que se adopte una metodología que asegure la participación en la formulación y ejecución del Plan.

La caracterización de la cuenca permitió reconocer la gran diversidad natural, social, étnica, cultural y política que existe en el área de jurisdicción de Cormagdalena, junto con un proceso de concentración de la propiedad de la tierra, que se acrecienta con el tiempo. El desplazamiento y el despojo de tierras sitúa el problema de la apropiación territorial en el centro del conflicto armado. Como se ha descrito, el POMIM tiene un peso considerable dentro de la política de paz y un valor instrumental relevante para el respectivo proceso. Pero, a la vez, Cormagdalena debe liderar las acciones de refuerzo institucional que le confieran la legitimidad sobre la cual construir su capacidad coordinadora. Por tanto, el fortalecimiento institucional necesario para asegurar la capacidad de coordinación institucional se debe iniciar con la construcción de una agenda apta para atender las muy complejas y conflictivas realidades políticas, étnicas culturales, sociales, económicas y naturales que caracterizan a las sociedades que habitan en la jurisdicción y en la cuenca.

En conclusión, en la búsqueda de unas condiciones de vida en paz, y en la construcción de la convivencia y la democracia, el POMIN debe apuntar a los siguientes objetivos de política:

- Transitar desde unas instituciones con un bajo nivel de credibilidad y legitimidad hacia una red de instituciones con capacidad técnica y legitimidad que favorezcan no solo el proceso de paz sino que se constituyan en elementos claves para la gobernabilidad del territorio.
- Alcanzar unos propósitos comunes y acuerdos duraderos, en un escenario de conflicto armado, que favorezcan o potencien las democracias locales y faciliten la ejecución de programas institucionales o comunitarios en el marco de un desarrollo sostenible.

- Hacer realidad el tránsito desde una democracia exclusivamente representativa a una democracia de la participación y el reconocimiento, en la cual se puedan expresar y reconocer las distintas opciones políticas, culturales, étnicas, económicas y territoriales.
- Generar un proceso en el cual todas las instituciones y sus diferentes misiones o programas confluyan o coordinen acciones en busca del bien común y la voluntad general y que, desde esta óptica, se construya un proyecto colectivo nacional que trascienda los intereses individuales.

Desde esta perspectiva, en el marco del POMIM, los pasos que contribuirían a la construcción de un escenario de paz serían:

- La decisión política por parte del Gobierno colombiano y de CORMAGDALENA para enmarcar el POMIM y sus programas institucionales en la búsqueda de la paz, entendiendo que este proceso es también un escenario de construcción de democracia en la jurisdicción.
- La decisión política por parte de CORMAGDALENA para desarrollar una formulación del POMIM abierta, transparente y participativa que, entendida también como un proceso pedagógico, haga visible la problemática y potencialidades del río y que contribuya de manera efectiva al desarrollo de una sociedad incluyente, como base para la construcción de democracia.
- La promoción de procesos organizativos fuertes que podrían generarse a través de programas productivos o ambientales que garanticen su mantenimiento a largo plazo con asociaciones de campesinos, pescadores, comunidades afrocolombianas e indígenas, en el marco de procesos participativos claros.¹⁰⁶
- La construcción de la red de pueblos¹⁰⁷ de la ribera como mecanismo de planeación, coordinación y ejecución de unas políticas integrales que, definidas “desde abajo”, se constituyan en ejemplo para la nación y en aporte fundamental para el proceso de paz en Colombia.
- La consolidación de los resguardos indígenas¹⁰⁸ como “potenciales únicos para desarrollar un genuino proyecto de desarrollo sostenible, una de cuyas metas debe ser la protección y restauración de bosques que se encuentran en esos territorios”¹⁰⁹.
- La solución a los vacíos, los desencuentros y los obstáculos para la concurrencia de acciones administrativas de los entes territoriales y administrativos que actúan a ambos lados de la ribera.

¹⁰⁶ Las condiciones sociales, económicas y políticas que caracterizan el área de jurisdicción obligan a pensar en el valor de las organizaciones de base en el contexto de los programas que la Corporación pretende realizar. Frente al embate de los grandes proyectos de la globalización y de las economías de escala, los procesos de iniciativa local persisten como respuesta a la exclusión de la que son objeto las comunidades dentro de los macroproyectos desarrollistas. Algunos de los programas que CORMAGDALENA ha venido trabajando, por ejemplo, los programas de pesca, vedas concertadas, y vigías de ciénagas, parten de la premisa de comunidades organizadas para su ejecución. Estos programas, sin duda, refuerzan lazos de cooperación dentro de las comunidades, alrededor de actividades específicas.

¹⁰⁷ La Red de Pueblos está definida en el documento de *Estrategia para la Participación* en el POMIM.

¹⁰⁸ Es de vital importancia que CORMAGDALENA apoye y haga el seguimiento a las propuestas de las comunidades indígenas en torno a la conformación y delimitación de sus territorios como Entidades Territoriales, pues además de ser garantía para la conservación del medio natural, también constituyen una alternativa para construir la paz en esos territorios, mediante el fortalecimiento de su autonomía, de sus autoridades propias y de sus formas propias de control social y de resolución de conflictos.

¹⁰⁹ Van der Hammen, Thomas & Rodríguez Manuel. Elementos para incorporar una política ambiental en el POMIM y en la acción de CORMAGDALENA. Panel de Expertos. *Documentos del POMIM*, 3. Junio 2001

- El prediseño de unas estrategias territoriales orientadas a que una vez se apruebe la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)¹¹⁰ se proceda a crear las **Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)**, o las provincias que resulten necesarias para cada sección o unidad dentro de la cuenca, así como unas políticas y normativas de coordinación que logren el propósito de unificar los esfuerzos de las distintas agencias del Estado, principalmente en lo atinente a inversión social y obras públicas. Ello sin perjuicio de llegar a las metas constitucionales de regionalización autonómica y descentralización responsable.

4.2. Cormagdalena como ente coordinador:

La caracterización institucional permitió reconocer diversos obstáculos a la función coordinadora que le corresponde a Cormagdalena: (1) el referente territorial del POMIM, centrado en la jurisdicción, pero trascendiendo estos límites en aquellas ocasiones determinadas por los diferentes asuntos a tratar dentro de los objetivos constitucionales asignados a la Corporación, obligando a Cormagdalena a enfrentar una compleja trama de superposiciones de muy diversos actores institucionales e instancias administrativas y de gestión; (2) la existencia de entidades nacionales que formulan políticas y actúan en el territorio de manera no coordinada: (a) sobre aspectos en los que la CPC y la Ley determinaron la coordinación de Cormagdalena y (b) sobre aspectos ajenos a las obligaciones constitucionales de Cormagdalena, pero que modifican las condiciones del territorio o las reglas de juego; (3) el carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado que le fue establecido a Cormagdalena, el cual resulta incongruente con la autonomía que le confiere la CPC, y con sus obligaciones de ente coordinador de todas las acciones relacionadas con sus objetivos. En las actuales circunstancias, Cormagdalena es un ente sin capacidad para asegurar la vigencia de los planes elaborados y aprobados por las máximas instancias de dirección política, como consecuencia de su falta de autonomía para tomar las decisiones demandadas, y por su incapacidad política –y técnica– para coordinar en forma efectiva la ejecución de los planes a lo largo de cada uno de los horizontes de planeación.

En consecuencia, los lineamientos de política para la coordinación se refieren al fortalecimiento institucional de varias instituciones del Estado y varios niveles de participación de la sociedad pero, ante todo, al fortalecimiento de Cormagdalena. La coordinación, en el caso del POMIM, está relacionada en forma muy estrecha con el manejo y la resolución de conflictos entre actores que compiten en forma descoordinada por los recursos de la cuenca. La coordinación supone una acción global que identifique, de manera participativa y aceptada por la sociedad, los usos prioritarios, los derechos prevalentes, las convergencias y complementariedades, entre otros¹¹¹. La política de coordinación, entonces, se puede definir como la articulación de las decisiones de todos los actores públicos y privados que actúan en el área de jurisdicción de Cormagdalena y, cuando ello resulte necesario, en la cuenca. La coordinación es la articulación de políticas e intervenciones en todos sus

¹¹⁰ Cormagdalena debe hacer un seguimiento permanente del trámite de la ley y debe adelantar las gestiones pertinentes, en coordinación con el Ministerio del Interior, para que se establezca en la nueva ley, de manera explícita, la vigencia de las funciones y mecanismos de planificación, coordinación, organización y financiación de la Corporación. Ello, sin perjuicio de promover las acciones legales que se consideren necesarias para consolidar el rol de Cormagdalena, en caso de que no avance el trámite de la LOOT, o incluso a través de una iniciativa legal paralela y coordinada con la anterior.

¹¹¹ Este proceso de identificación, debe fundarse en la estructura de nodos que ha sido planteada arriba, de manera que permita una visión y acción integrales.

niveles (local, regional, nacional), al igual que la articulación interrelación entre el Estado y la sociedad.

El objetivo básico de política para la coordinación del POMIM es el fortalecimiento de Cormagdalena, con el fin de: (1) dotarla de capacidad efectiva para adelantar las acciones que le competen como ejecutor directo; (2) dotarla de la capacidad de convertirse en una institución con liderazgo técnico y financiero que le permita ejercer un efectivo papel de coordinación para aquellos asuntos --la mayoría-- en que no es ejecutor directo; (3) construir una red amplia de participación, como instrumento de coordinación dentro de su jurisdicción. La coordinación aparece como la obligación prioritaria de Cormagdalena, la cual debe orientarse a congregar a los actores públicos y privados que inciden en el ordenamiento, en torno a los objetivos del Plan.

El fortalecimiento de Cormagdalena se puede producir, al menos, de dos maneras: (1) conferirle una gran autoridad y preeminencia como ente líder en la convocatoria para el ordenamiento de su jurisdicción, dotándola de recursos técnicos y financieros de mucho peso, que le permitan coordinar y dirigir las actuaciones de actores estratégicos dentro del área (de jurisdicción y de la cuenca), para la formulación y ejecución del POMIM ; (2) asignarle la misión de concentrar su actuación con respecto a acciones selectivas de carácter estratégico contempladas dentro del POMIM, dotándola de recursos suficientes para ello, desatando un proceso gradual de fortalecimiento de su presencia y liderazgo institucional, a partir de intervenciones puntuales de carácter estratégico, que pueden estar basadas en los actuales programas corporativos.

En ambos casos, es también un objetivo de política que la acción de la Corporación se instrumente a través de la red de participación de manera que sea posible hacer visibles realidades y sectores de la población que no son reconocidos por los conductos institucionales. Así, la coordinación no se instrumenta tan solo como un mecanismo que opera "desde arriba", --desde el ente coordinador--, sino como una red a la cual se integran los más diversos pobladores de la jurisdicción. El principal papel del ente coordinador consiste en habilitar esta red y hacerla funcional para la formulación y ejecución del Plan¹¹².

Para lograr el fortalecimiento de Cormagdalena se requiere su transformación, desatándola de su naturaleza estrecha de Empresa Industrial y Comercial del Estado, lo que le impone severas limitaciones a sus posibilidades de emerger como un gran ente de coordinación respecto a las actuaciones de actores públicos y privados que inciden en el ordenamiento de su jurisdicción y de la cuenca. En este sentido, una de las acciones inmediatas consistiría en formular y concertar con el Gobierno Nacional un proyecto de ley que redefina la naturaleza de Cormagdalena y sus mecanismos de financiación. Una segunda alternativa sería la de despojar a Cormagdalena de sus funciones de coordinación y fortalecer su carácter de empresa, concentrando su actividad en algunos de los objetivos asignados por la Constitución, los cuales pueden ser redefinidos. No obstante, en este caso quedaría el vacío de un ente coordinador del POMIM, que sigue siendo una necesidad sentida en la restauración del río Magdalena, y en la búsqueda de acuerdos que conduzcan a la paz. Una alternativa intermedia, sería la de transformar a Cormagdalena en un ente autónomo, con funciones de coordinación, pero con la posibilidad de crear empresas adscritas, públicas o mixtas (como lo puede hacer hoy), para los asuntos que le corresponden, pero cambiando

¹¹² La conceptualización, el diseño y la estrategia de operación de la red de participación están explicados con detalle en el respectivo documento elaborado por la Unidad Técnica.

su carácter actual de EICE. Sea cual sea la alternativa que se elija, la política de Estado más importante es la de abocar la transformación de Cormagdalena.

Tal como se ha planteado en los demás documentos producidos en esta Fase I hacia el POMIM, el liderazgo de Cormagdalena para la formulación y ejecución del Plan no se debe basar en la magnificación de la entidad a través de la realización de macroproyectos, sino en la muy fuerte capacidad de construir un Acuerdo Político, legitimado por los mecanismos de participación que se adopten para su formulación y que se sostenga en el tiempo mediante su incorporación a los distintos instrumentos de planeación y de política pública en los tres niveles territoriales y en las prácticas cotidianas de los actores públicos y privados. En la caracterización se recalcó que hay cinco instancias de coordinación en las cuales debe actuar Cormagdalena, en su proceso de construcción del POMIM-Acuerdo Político: (1) los municipios; (2) los departamentos; (3) Las CAR; (4) las entidades del nivel nacional; y (5) el sector privado¹¹³.

4.3. Ecosistemas, agua, pesca, bosques y contaminación:

El eje de la política para este nodo es el de integrar al POMIM los ecosistemas de la cuenca, algunos de los cuales deben ser considerados como estratégicos, como condición necesaria para dar coherencia a los planes que se propongan. La coordinación en cuanto a las políticas relativas a los ecosistemas, el agua, la pesca, los bosques y la contaminación, involucra principalmente a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental --SINA--. De acuerdo con la ley, Cormagdalena debe actuar como ente coordinador de las acciones de las autoridades ambientales: el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de política y, en las regiones, las CAR como organismos que aplican esta política y cuya autonomía debe mantenerse como fundamento de la administración de los recursos naturales bajo la óptica del interés general.

Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de habilitar políticas de coordinación especiales para asuntos tales como: (1) el manejo de los recursos hidrobiológicos, ictiológicos y pesqueros, en donde intervienen organismos especializados de formulación de política de regulación pesquera (Ministerio de Agricultura) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA, como ejecutor de ésta política; (2) política de regulación e investigación ambiental, con Minambiente, las CAR, el Instituto Alexander von Humboldt, y otros actores como universidades, un universo muy variado de productores, pescadores, comerciantes que actúan, ya sea en forma individual o a través de asociaciones, agremiaciones, ONG, sin que cuenten para ello con una interlocución estatal debidamente estructurada, en lo cual el POMIM y Cormagdalena deben cumplir un papel central e innovador. Otro tanto ocurre con la sostenibilidad de los ecosistemas, la cual implica la formulación de políticas nacionales y la coordinación de la actuación en el territorio de múltiples agentes públicos y privados, cuyas decisiones deben ser dirigidas tanto a través del POMIM, como a través de los instrumentos legales e institucionales existentes, pero en un renovado marco de efectiva coordinación.

En relación con la contaminación, Cormagdalena debe atender un nodo en el que confluyen muchos frentes diferentes: la agricultura mecanizada en la parte alta de la cuenca, las grandes ciudades, la minería, la ganadería, entre otros. Los niveles de su acción oscilan entre las posibilidades de

¹¹³ Para una descripción completa debe verse el Documento de Políticas

intervención directa en su jurisdicción, y la coordinación por fuera de ella. La mayoría de las grandes ciudades que generan contaminación en la cuenca y el río, como Bogotá y el Área Metropolitana del Valle del Aburrá, (y podría incluirse a Cali) se encuentran fuera de la jurisdicción de Cormagdalena¹¹⁴. Por ello es necesaria la coordinación de sus políticas y decisiones, a través de los mecanismos derivados de la normatividad de ordenamiento territorial, ambiental y de servicios públicos domiciliarios. Las CAR juegan un papel decisivo --frente a usuarios públicos y privados de recursos naturales, como frente a los entes reguladores y de control y vigilancia de la prestación de servicios públicos-- con respecto a la fijación de reglas para los servicios de disposición de residuos sólidos y conducción y tratamiento de aguas residuales, a los cuales están obligados los municipios. La minería ilustra con claridad la necesidad de establecer una cadena de coordinación a través de este nodo, partiendo del estado central y pasando por todos sus niveles hasta llegar al productor.

Las políticas del POMIM con respecto a los ecosistemas deben: (1) contar con una base de referencia territorial o geográfica muy concreta; (2) contener un desarrollo adecuado del tema del ordenamiento del territorio de la Cuenca y de cada una de sus unidades territoriales. De acuerdo con los planteamientos surgidos de la discusión realizada en el Panel de Expertos, la base para el ordenamiento y el manejo integral de la Cuenca del río Magdalena es la identificación de la Estructura Ecológica Principal (EEP), para lo cual Cormagdalena debe trabajar en forma prioritaria. Por Estructura Ecológica Principal (EEP) se entiende el conjunto de ecosistemas y unidades naturales y seminaturales y sus conexiones (corredores biológicos), que tienen una localización y un estado de salud tales que garantizan la conservación de la biodiversidad, las aguas y los suelos de la cuenca, así como la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes. La EEP integra muchos aspectos de protección y uso (agro-silvo-pastoril) y es un elemento base para el ordenamiento territorial. Incluye la conservación y restauración de los ecosistemas naturales como contenedores de la biodiversidad, reservas naturales y forestales, corredores biológicos, uso recomendable del suelo, protección de rondas, áreas inundables, ciénagas, etc.

Uno de los problemas que se hicieron notables en la caracterización es la falta de información geográfica adecuada. Para lograr su solución es necesario hacer un esfuerzo de investigación y de coordinación interinstitucional para conformar los mapas y para generar la información necesaria para una primera aproximación a la EPP. Este es un proceso constante y permanente, de manera que se pueda completar y perfeccionar a lo largo del tiempo, en la medida en que se obtenga un mayor conocimiento sobre la cuenca. Los resultados de la caracterización mostraron la necesidad de identificar con precisión y de actuar en forma prioritaria sobre algunos ecosistemas considerados en estado crítico¹¹⁵. El objetivo de política del POMIM, centrado en la acción de Cormagdalena, que no es autoridad ambiental, será el de coordinar con las otras instituciones que operan en la cuenca del río Magdalena--Cauca los programas para la protección y recuperación de los ecosistemas críticos, para mejorar la regulación hidrológica y la calidad de las aguas.

¹¹⁴ El caso de Barranquilla, que se encuentra en la jurisdicción, debe ser tratado de manera especial por el impacto que tiene sobre el río y sobre el Caribe.

¹¹⁵ Miembros del Panel de Expertos prepararon un documento sobre ordenamiento territorial, en el que sugieren dar una atención prioritaria a cuatro regiones: (1) la Sierra Nevada de Santa Marta; (2) los complejos de humedales, con énfasis en la región de la Mojana; (3) el Macizo Central Colombiano; y (4) el Canal del Dique y la Bahía de Cartagena. No obstante, en una reunión con funcionarios de las CAR que operan en el área de jurisdicción, hubo tantas adiciones a esta lista como participantes. Esto sustenta la idea de que ese tipo de definiciones y prioridades forma parte sustancial de la formulación del POMIM, y debe hacerse de una manera concertada y participativa.

El Subsistema de Parques Naturales Nacionales, las áreas protegidas regionales y municipales y las reservas ambientales de la sociedad civil de la Cuenca, como componentes centrales de la EEP, requieren de estrategias para asegurar su preservación¹¹⁶. Como parte de esta política se deberán crear nuevas áreas protegidas a partir de la identificación de los ecosistemas de la cuenca que no se encuentren debidamente representados en el Subsistema de Parques Nacionales y establecer los corredores biológicos que garanticen el flujo de la vida entre las unidades de conservación.¹¹⁷

Los páramos son críticos para la producción de agua. Con el fin de asegurar la protección especial que la ley exige, se deben desarrollar estrategias que incluyan desde su conversión en áreas de protección especial, hasta el uso de incentivos económicos para inducir a sus propietarios a su protección. El Ministerio del Medio Ambiente desarrolla una política al respecto, la cual establece bases sobre las cuales se deben realizar los programas de coordinación del POMIM, como parte fundamental de las acciones que impidan la disminución de los caudales de agua, debida al deterioro de sus fábricas naturales.

Los bosques nativos remanentes en la cuenca son insuficientes para garantizar la conservación *in-situ* de la biodiversidad. Además sufren de una serie de ataques que disminuyen aun más su tamaño y conectividad. Entre estos se destacan la expansión de la ganadería extensiva, la utilización de leña como combustible, la extracción de maderas finas, y la ampliación de la frontera de colonización, debido al desplazamiento de poblaciones. Por ello, la restauración debe ser una política fundamental. Los escasos relictos de *bosque de niebla* deben recibir especial atención por ser uno de los ecosistemas boscosos que ofrecen mayores externalidades positivas con relación a la regulación hidrológica y la producción de agua. Los bosques degradados se deben dejar regenerar naturalmente y no deben ser enriquecidos con especies externas por razones comerciales. Las reservas forestales de la nación requieren ser delimitadas y necesitan especial atención y protección¹¹⁸. La plantación de bosques es necesaria y debe implementarse; no obstante, es necesario que esta política reconozca no solo las características físicas de las áreas de plantación sino sus condiciones sociales y culturales, los mecanismos de tenencia de la tierra, las formas asociativas locales, etcétera. Esta política ya ha sido muy desarrollada por el Ministerio del Ambiente, a través del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Plan Verde, los documentos producidos por el Conif y por el Panel de Expertos. Es necesario que, a partir de esta óptica, se revise y, si es necesario, se ajuste el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, que es el documento rector de esta política.

Los humedales tienen gran importancia ecológica, económica, social y cultural. Una de las políticas más importantes es la de investigación, pues estos conjuntos de ecosistemas no son bien conocidos. Para facilitar el proceso de ordenación y el manejo los humedales de la cuenca se podrían agrupar en 5 bloques estratégicos así:¹¹⁹

¹¹⁶ Ver Documento *Síntesis de Caracterización* para el POMIM.

¹¹⁷ Van der Hammen y Rodríguez, 2001. *Idem*

¹¹⁸ Van der Hammen y Rodríguez, 2001. *Idem*

¹¹⁹ Es necesario aclarar que la identificación de estos bloques constituye una aproximación general que debe ajustarse de acuerdo con el reconocimiento de flujos y conexiones naturales que trasciendan esta simplificación.

- Humedales del Alto Magdalena
- Humedales del Magdalena Medio
- Humedales de la Depresión Momposina
- Humedales del Canal de Dique
- Humedales del Bajo Magdalena

Las políticas y acciones inmediatas planteadas para la recuperación, conservación y manejo de los humedales se deben orientar a la implementación de proyectos productivos alternos, que le permitan al pescador: (1) obtener ingresos económicos diferentes a la extracción de los recursos hidrobiológicos; (2) mejorar su calidad de vida de manera sostenible y armónica con el medio ambiente; (3) disminuir la presión actual sobre estos ecosistemas para permitir el ordenamiento de los recursos asociados; y (4) facilitar la concesión del manejo integral de los cuerpos de agua a los actores organizados y asentados en sus márgenes y riberas.

Para alcanzar estos objetivos, el POMIM deberá tener en cuenta algunos criterios generales: (1) incorporar la sabiduría de los pueblos lacustres reconociendo su papel como proponentes y ejecutores de políticas, planes y estrategias para la conservación y uso sostenible de los humedales y áreas inundables, así como base para la producción de información confiable sobre las características naturales y las interacciones sociales sobre este tipo de ecosistemas¹²⁰; (2) hacer cumplir las disposiciones de ley referidas a las áreas que se encuentran por debajo de la línea de inundación más alta, que por ley son públicas y no privadas, así como las correspondientes a la ronda de los cuerpos de agua (ríos, caños y ciénagas); (3) promocionar la ganadería tecnificada para evitar el pastoreo extensivo, el vertimiento indiscriminado de excrementos a los cuerpos de agua y la deforestación de bosques para establecimiento de potreros y pastos. Los sistemas integrados agroforestales y pecuarios pueden ser una alternativa de fácil aplicación; (4) establecer una política de manejo de aguas subterráneas en los valles, con reglamentaciones que eviten la sobreexplotación y la contaminación de acuíferos. El POMIM debe privilegiar los estudios que precisen las características de los acuíferos en cada caso y las determinantes consecuentes de las CAR para los asuntos relacionados con el manejo de estas aguas y con la concesión de licencias; (5) establecer y promocionar formas de manejo en áreas con vegetación de bosque tropical seco y húmedo, dependiendo de la zona, que evite tener el suelo descubierto, para disminuir los efectos de erosión; (6) desarrollar términos de referencia claros para los estudios de impacto de las obras de infraestructura sobre las barras arenosas y los sistemas de conexión, en las ciénagas del delta del Magdalena; (7) proteger y restaurar el flujo hidráulico de los humedales del Magdalena Medio por ser estratégicos para la reproducción del bocachico (*Prochilodus reticulatus magdalenae*); (8) fortalecer y extender los programas de vedas y acciones concertadas con las comunidades; (9) dar un manejo integral a la depresión momposina (incluyendo La Mojana), dado su carácter unitario y coordinar todos los proyectos que se desarrollen en el área, integrándolos al POMIM; (10) promover acciones para un adecuado manejo del Canal del Dique, que disminuya los aportes de sedimentos a la Bahía de Cartagena, eviten la intrusión salina, y permitan la reforestación de sus márgenes. Estas acciones deben tomar como base la Resolución 260/97, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente; (11) desarrollar proyectos productivos alternos que le permitan al pescador obtener ingresos económicos diferentes a la extracción de los recursos hidrobiológicos, mejorar su calidad de vida de manera sostenible y armónica con el medio ambiente, disminuir la presión actual sobre estos ecosistemas, y

¹²⁰ Ver artículo de Carlos Rodríguez en *Serie Documentos POMIM 1*.

convertirse en actores del ordenamiento de los recursos asociados y en encargados directos del manejo integral de los cuerpos de agua¹²¹.

El cuidado y conocimiento de las zonas secas y xerofíticas son muy importantes para el control de la erosión. Los aportes locales de sedimentos provenientes de las laderas que drenan hacia las ciénagas y los humedales a lo largo del valle del río y del canal del Dique, están conformadas por arcillas y suelos altamente erodables que obligan a establecer formas de manejo con áreas de conservación de suelos y de la vegetación xerofítica¹²². El control de las quemas y la búsqueda de opciones diferentes a la ganadería extensiva, que afectan la cobertura vegetal, son importantes para disminuir estos aportes.

Uno de los elementos fundamentales de la restauración del río Magdalena y, por tanto, uno de los ejes del POMIM, es el de la restauración ictiológica y la recuperación de la pesca. No hay duda que el impacto sobre los ecosistemas y sobre los recursos pesqueros tiene una relación estrecha con las condiciones sociales y económicas de las comunidades de pescadores que habitan a lo largo del río y en sus ciénagas. Por eso, es necesario desarrollar líneas de acción que permitan entregar la concesión del manejo integrado de los cuerpos de agua a las comunidades, teniendo como base fundamental el fortalecimiento de la organización gremial, la coordinación interinstitucional y la participación de los actores en todas las fases de los programas. De otra parte, la política en este campo debe considerar la necesidad de ampliar la investigación participativa, para tomar decisiones basadas en la conservación de la biodiversidad, la regulación de la producción de acuerdo con los periodos de aumento y disminución de la oferta, entre otros. Por último, es clara la relación que existe entre la disminución de la vida acuática y el aumento de la contaminación, por lo que estos dos campos forman parte del mismo nodo de coordinación. Algunos expertos opinan que el papel coordinador de Cormagdalena podría facilitarse si participara en la juntas directivas de las instituciones que desarrollan acciones en relación con la pesca en la cuenca.

El control de la contaminación es uno de los objetivos explícitos y centrales del POMIM. No obstante, la contaminación del río es el producto de múltiples factores que Cormagdalena debe identificar con precisión, entre los cuales se destacan: (1) la contaminación ligada al conflicto armado (derrames de petróleo, producción de coca y amapola, explotación minera no tecnificada, fumigación aérea); (2) la explotación petrolera y carbonífera; (3) las actividades agroindustriales (fumigación aérea de cultivos, entre otros); (4) la ganadería extensiva; (5) la actividad urbana (desechos de los grandes centros urbanos afuera del área de jurisdicción, y desechos generados en las poblaciones del área de jurisdicción); y (6) la minería. Los lineamientos de políticas encaminados a enfrentar cada uno de estos factores contaminantes se describen en el documento respectivo, pero todos muestran que Cormagdalena deberá basar su acción en la realización de investigación que actualice y precise los datos existentes, a las escalas necesarias, y en la generación de un acuerdo político, tal como se ha insistido en este documento.

El control de la contaminación es uno de los campos que muestra con mayor claridad la necesidad de producir un acuerdo político que posea plazos, recursos y mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos de control de la contaminación en el río y en la cuenca. Este Acuerdo permite dar continuidad a las acciones adelantadas por el Ministerio del Medio Ambiente (Oficina de

¹²¹ Ver artículo de Carlos Rodríguez, en *Serie Documentos POMIM 1*

¹²² Ver mapas en Documento *Síntesis de Caracterización*

Análisis Económico) y por las CAR inscritas en los programas nacionales de Tasas Reformativas y Producción Limpia y, desde luego, ayudará a corregir sus deficiencias y a fortalecer sus aciertos. Pero no es suficiente coordinar las acciones dirigidas desde el Ministerio del Medio Ambiente y las CAR, sino que se requiere adelantar procesos de investigación de alternativas, promoción de los programas de la Corporación, búsqueda de acuerdos sobre aspectos fundamentales para el control de la contaminación en toda la cuenca, y ejecución de acciones conjuntas y coordinadas entre todo el conjunto de instituciones y actores públicos y privados en la cuenca.

4.4. Población, nueva ruralidad y redes urbanas:

El área de jurisdicción se caracteriza por su constitución a partir de territorios cuya economía y modos de vida son de marcado carácter rural, pero conformados por sociedades muy diversas. Entre los conflictos más sobresalientes en la cuenca se encuentran: (1) los procesos de migración hacia las áreas urbanas agudizados por la guerra, la conversión de tierras agrícolas en pastos, y la disminución de oportunidades en las áreas rurales; (2) la especulación y el rentismo que convierte la tierra en valor de ahorro y facilita la concentración de la propiedad y el despojo y desplazamiento; (3) el alto grado de concentración de la propiedad de la tierra en el área de jurisdicción; (4) el aumento de las áreas dedicadas a los cultivos prohibidos; (5) la baja tributación relacionada con la ganadería y el rentismo; (6) la dificultad de acceso, para las comunidades locales, a la tierra, el agua, la capacitación técnica y de gestión, y a la información, así como las condiciones de desventaja para competir en los mercados (dificultades de transporte y comercialización); (7) la disminución de oferta local ante la apertura de los mercados, con efectos sobre la seguridad alimentaria; (8) el aumento de la erosión como producto de las tecnologías que incluyen el desyerbe en áreas de ladera; (9) la expansión de las áreas de deterioro ambiental, la deforestación y la contaminación; y (10) la contaminación y destrucción propiciada por la expansión urbana descontrolada.

Si bien el área de jurisdicción de Cormagdalena es de carácter rural, en la cuenca se concentra casi toda el área urbana del país. La mayoría de los centros urbanos y cabeceras municipales, independientemente de su talla o de su función urbana o rural, presentan con mayor o menor intensidad las mismas ineficiencias, inadecuaciones, e inequidades en la ocupación del suelo urbano. Un porcentaje importante de la población de estos centros habita en condiciones inadecuadas. Esta situación se debe, en gran medida, a débiles o inexistentes procesos de gestión del suelo urbano, a equivocados procesos de planeación y ordenamiento por parte de las administraciones públicas y a economías locales que no tienen la suficiente dinámica y que son tímidas en la adopción de medidas de redistribución social.

Equivocados procesos de ordenamiento urbano han conducido a que las infraestructuras se dispongan de manera inadecuada y operen con altos niveles de ineficiencia: infraestructuras viales inconexas, que no articulan a vastos sectores de la población; sistemas de transporte y de servicios públicos costosos, técnicamente ineficientes y obsoletos; servicios públicos envejecidos o inexistentes. En el área de jurisdicción, en los puertos sobre el río, se observa una frecuente disfuncionalidad de las infraestructuras vial y de transporte, que hacen hoy --y harían muy ineficiente en el futuro-- la operación de sistemas intermodales de transporte, fundamento de la recuperación de la navegabilidad por el río Magdalena. Los puertos presentan una articulación inadecuada con terminales de transporte terrestre y aéreo y con la malla vial urbana y las vías de carácter regional y nacional.

Con base en la caracterización se presentaron unos lineamientos de política detallados en relación con las condiciones rurales y urbanas. Como objetivos estratégicos de estas políticas se pueden plantear: la búsqueda de la sostenibilidad en el uso y manejo de los recursos, la sostenibilidad de los procesos, una ocupación más racional del territorio, la disminución de la migración rural urbana, la búsqueda de una mayor competitividad sectorial, la búsqueda de la equidad social en el acceso a los recursos y la disminución de la pobreza rural. El ordenamiento rural que compete al POMIM debe perseguir dos objetivos básicos: (1) el establecimiento de la Estructura Ecológica Principal¹²³; y (2) el reconocimiento de las ventajas que conlleva la diversidad étnica y cultural en la jurisdicción y su aprovechamiento para el desarrollo de los objetivos de la Corporación¹²⁴. El uso y ocupación del suelo de forma *diversa*, garantiza mayores posibilidades de adaptación y regulación ante situaciones de conflicto, cambio e incertidumbre, y permite un *incremento* de la autosuficiencia y la gestión local, a partir de formas de producción sostenibles con énfasis en las formas campesinas y ancestrales, haciendo frente tanto al deterioro ambiental como al problema de pobreza rural y a la vulnerabilidad alimentaria.

Las políticas que forman parte del POMIM deben recoger los resultados de procesos de investigación y recomendaciones anteriores. Por esa razón, las políticas rurales en el POMIM no se pueden establecer por fuera de los estudios, planteamientos y recomendaciones elaborados por la Misión Rural. El principal aporte de la Misión Rural fue el de hacer una redefinición de *lo rural* a partir de aspectos territoriales, sociales, políticos, culturales, económicos (productivos) e institucionales, considerando el territorio como el espacio de anudamiento de las relaciones establecidas por la población en las múltiples actividades sectoriales, y considerando la construcción de *lo rural* a partir de la tierra como el medio de producción básico. La cobertura vegetal, el medio natural, y los servicios ambientales que éstos proveen, también pertenecen al ámbito de lo rural. En esta mirada, *lo rural* es una categoría del mismo orden que lo urbano, puesto que es espacio de ocurrencia de múltiples relaciones entre sectores. La confluencia de lo rural y lo urbano se da en el espacio local. En los pequeños y medianos centros locales la vida gira en torno del mundo rural circundante, del cual ellos son el núcleo de las actividades tales como el comercio (acopio y distribución de productos e insumos), los servicios bancarios y el transporte, así como el apoyo y soporte de lo rural. En algunos casos, estos centros también permiten la realización de actividades de almacenamiento, manejo de postcosecha, y de transformación de productos.

La base para una política rural en el POMIM debe ser una reforma rural, que facilite el acceso a los recursos, entre ellos a la tierra. Este objetivo debe ser la base de cualquier programa o acción en las zonas rurales, dada su contribución a la solución de problemas cruciales, tales como la reducción de la pobreza, de la desnutrición, de la inseguridad alimentaria y del conflicto social. Por tanto, la voluntad política requerida para el actual momento se debe traducir en decisiones de Estado que conduzcan a la construcción y ampliación de la democracia y la equidad. La reforma rural tiene como objetivos específicos: (a) cambiar las relaciones de poder; y (b) transformar los comportamientos rentísticos y especulativos en relación con la tierra, a través de estrategias e instrumentos como los

¹²³ Con relación al establecimiento de la EEP, arriba se han presentado las ideas correspondientes.

¹²⁴ Esa diversidad se refleja en (1) la variedad de grupos humanos que poseen formas de distintas de apropiarse, concebir, y manejar su territorio; (2) la diversidad de formas de producción, tenencia de la tierra, trabajo, productos, en ámbitos reducidos; (3) la existencia de ecosistemas complejos y de corredores biológicos con gran biodiversidad y capacidad de soporte; (4) la existencia de una red de ciudades o poblados diversos, con algún grado de especialización que depende de las regiones circundantes.

siguientes: (1) adoptar en el área de jurisdicción de Cormagdalena (y ampliarlo a la cuenca de manera progresiva) tarifas unificadas de impuesto predial que induzcan a la explotación productiva y sostenible de la tierra y fortalezcan los fiscos municipales; (2) crear opciones para el uso de tierras ociosas y mal utilizadas a través de la adopción de instrumentos jurídicos como los contratos de arrendamiento a largo plazo o el establecimiento de convenios en que el propietario aporta la tierra y otros inversionistas tecnología y equipos; (3) estimular la creación de formas asociativas campesinas y de alianzas, apoyadas con subsidios y créditos estatales para la adquisición de lotes que se conservarían como propiedad de dichas asociaciones, y que se cultivarían en extensiones adecuadas para evitar la sobreexplotación y el agotamiento de la tierra, asegurando niveles productivos de las cosechas; (4) lograr que, en los casos en que sea necesario, se apliquen los instrumentos de extinción de dominio y expropiación en favor del productor campesino; (5) crear economías empresariales de pequeña escala para lograr la reconstrucción de la propiedad excesivamente fragmentada, conformando unidades de producción bajo la figura de las cooperativas o asociaciones familiares, sobre todo en las zonas de contención de la colonización; (6) fortalecer la mediana propiedad a través de incentivos a la capitalización rural la regulación del mercado de alquiler, y el establecimiento de líneas de crédito para la compra de tierras; (7) propiciar el acceso de pequeños productores rurales de cultivos en crisis a procesos de reestructuración productiva para buscar su incorporación a procesos productivos que tengan ventajas comparativas, agrológicas y de mercado; (8) fortalecer el sistema educativo de suerte que la sociedad respete, valore, e incentive la iniciativa, conocimiento, motivaciones y expectativas de los miembros de las comunidades locales para la identificación y búsqueda de soluciones.

La estrategia central de una política de reforma rural es el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (creados por la ley 160) o, en su defecto, de otras instancias de poder y decisión local, tales como los núcleos de participación y concertación de programas, con el objetivo de que sean protagonistas en la formulación de los Planes de Desarrollo Rural locales, que son la concreción del POMIM en el nivel municipal¹²⁵. A la vez, los objetivos específicos de una política de apoyo y promoción de sistemas sostenibles de producción son: (1) la promoción de sistemas de producción limpia (sin el uso de agroquímicos de síntesis); y (2) la promoción de sistemas integrados de producción. Los dos cumplen la doble función ambiental y económica que se requiere. El establecimiento de esos sistemas implica la sensibilización y, sobretodo, la motivación de los productores. Esta motivación proviene de la posibilidad de éxito de su actividad, la que a su vez, depende en buena medida de las condiciones generadas por las decisiones de Estado en el campo de la política macroeconómica.

La adecuación de tierras, uno de los objetivos de Cormagdalena, requiere de una política de inversiones que debe ser clara en cuanto a la definición de los criterios de selección de los proyectos a financiar y estricta en su aplicación. Una estrategia de incentivos será la de adecuar tierras en zonas donde se adelanten procesos de producción asociativa, de alianzas productivas, y de redistribución de tierras. Como se ha planteado en otra parte de este documento, el concepto de adecuación debe ser revisado, de manera que incluya criterios de un mejor uso del suelo, del agua y del espacio, así como criterios de conservación. Para el caso de la cuenca del Magdalena, en general, y para el área de jurisdicción de Cormagdalena, en particular, se debe pensar en desarrollar procesos que han probado ser exitosos en el pasado, tales como la "cosecha de aguas". Esta es una manera distinta de abordar el tema de las inundaciones. En nuestro medio el exceso de agua es

¹²⁵ Ver Documento de *Estrategia de Participación*.

considerado como un problema. Se trata de manejar el agua o de buscar la evacuación rápida de los excesos perjudiciales, y no solo de evitar su desbordamiento. Cormagdalena podría liderar la reactivación de algunos sectores de canales y camellones prehispánicos (de los cuales hay alrededor de un millón de hectáreas), como parte de un proceso para reactivar –y construir—en forma progresiva, otros componentes del sistema. De igual manera, es necesario incluir en las políticas de inversiones e incentivos estatales a las zonas de ladera para la prevención (o recuperación) de la erosión.

El concepto de Nueva Ruralidad incluye la promoción y apoyo al fortalecimiento de centros poblados a manera de redes subregionales y locales, los cuales se constituyan en centros de apoyo y prestación de diversos servicios para los extensos territorios de economía rural localizados en el área de jurisdicción de Cormagdalena¹²⁶. Los objetivos de una política de desarrollo de centros poblados rurales son los de: (1) contribuir a ofrecer mejores condiciones de comercialización y transformación de los productos de la economía rural; (2) contribuir a ofrecer mejores servicios básicos para la población asociada a la economía rural –educación, salud, recreación, abastecimiento, administración pública--; y (3) contribuir a reducir la presión de migración de la población rural¹²⁷.

Los lineamientos para una política urbana hacen referencia a planteamientos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades, en particular con formas más adecuadas de ocupación y construcción de los territorios y áreas urbanas. Se hacen consideraciones sobre el ambiente urbano, el manejo de las áreas de expansión, la consolidación de áreas urbanizadas, la vivienda de interés social, la cobertura y calidad de servicios públicos básicos, la infraestructura vial y el transporte, el espacio público y los equipamientos de uso colectivo. Las recomendaciones de la Misión Rural, ya mencionadas arriba, ayudan a la búsqueda de opciones en cuanto al equilibrio de la ocupación territorial subregional en el área de jurisdicción de Cormagdalena, a propiciar una mayor estabilidad de las formas de vida rural, y a desincentivar la migración de la población rural hacia las ciudades. Por ello, deben ser tenidos en cuenta como parte importante de los lineamientos de políticas que, en el campo de la reacomodación y la búsqueda del equilibrio territorial, debe plantear el POMIM para la discusión.

En la perspectiva de lineamientos de política relacionados con formas más adecuadas de ocupación y construcción de los territorios urbanos, en función de una mayor equidad en el acceso a mejores condiciones de calidad de la vida urbana, la principal propuesta la constituye la promoción y apoyo al mejoramiento de la Gestión del Suelo Urbano --Reforma Urbana-, con énfasis en los centros urbanos y en los poblados mayores e intermedios que poseen relevancia regional y local. La intervención y regulación del mercado del suelo urbano y periurbano por parte del Estado es una necesidad fundamental para hacer posible y para mejorar las condiciones de acceso a suelo, por parte de los diferentes pobladores y actividades urbanas, en particular de los sectores de población vulnerables y de las actividades que no son rentables, pero constituyen demandas sociales fundamentales.

¹²⁶ Ver la propuesta de la Red de Pueblos, en el Documento de Estrategia de Participación.

¹²⁷ En el documento se identifican los centros en torno de los cuales se pueden articular diferentes redes y se discuten sus potencialidades.

Una Política de Ordenamiento Urbano y de Gestión del Suelo, como prioridad general para las ciudades y centros poblados del área de la jurisdicción de Cormagdalena, está justificada por las implicaciones que tiene para que Cormagdalena pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales. Sin una política de gestión del suelo urbano es imposible disminuir los niveles de contaminación de las aguas, la degradación de los ecosistemas regionales, la generación de sedimentos por erosión, la presión sobre recursos estratégicos, así como no se puede hacer un ordenamiento del territorio que facilite las áreas de sesión necesarias para la construcción de accesos y áreas de servicio a la carga en los puertos que serán adecuados, ni se pueden desarrollar políticas de fortalecimiento y tecnificación de las actividades agropecuarias en los centros poblados rurales. Es obvio que el papel de Cormagdalena en el proceso de fortalecimiento institucional y de ejecución de los mecanismos establecidos por las políticas urbanas es, ante todo, de coordinación y de liderazgo en la promoción de la necesidad de utilizar al máximo los instrumentos desarrollados por la ley.

Desde un punto de vista sectorial y como complemento a la política de gestión del suelo, se hace una referencia específica al tema de los servicios públicos. Para el mejoramiento de las prácticas en la prestación de servicios públicos básicos –alcantarillado, acueducto y basuras– en el área de jurisdicción, y debido a que la mayor parte de los municipios ribereños son pequeños, es necesario investigar y poner en marcha modalidades de operación y administración alternativas y novedosas, que permitan el aprovechamiento de economías de escala, mediante la asociación de municipios para la prestación de determinados servicios o procesos dentro de éstos, tales como la incorporación de procedimientos técnicos manuales (recolección de basuras, operación de rellenos sanitarios, manejo de bocatomas, procesos de potabilización del agua para el consumo humano). La identificación de estas técnicas y procedimientos alternativos, se asigna a centros de investigación y a las CAR, pero Cormagdalena debe coordinar los procesos necesarios para que las acciones que se emprendan tengan coherencia y alcance regional, y para que los recursos disponibles se utilicen de la manera más eficiente posible. Una de sus estrategias fundamentales debe ser la de la construcción de la Red de Pueblos¹²⁸.

Por último, con el fin de fortalecer la oferta y la infraestructura turística localizada en el área de jurisdicción, mediante esfuerzos coordinados de promoción, comercialización y prestación de servicios turísticos, Cormagdalena debe participar en los convenios de competitividad liderados por la Dirección General de Turismo del Ministerio de Desarrollo. Es necesario que Cormagdalena coordine la realización de estudios de competitividad regional que indiquen las potencialidades, ventajas comparativas y desventajas o falencias, identificando los lugares donde se realicen planes estratégicos y proyectos específicos para que la actividad turística funcione en dichas zonas¹²⁹. El turismo es muy importante en el desarrollo de las políticas de restauración de la navegación. El POMIM debe definir de manera concertada las áreas para desarrollo turístico, para enfocar en ellas las acciones y recursos necesarios. Estas zonas se deben elegir como producto de la combinación de los deseos y necesidades expresadas en las regiones involucradas con los resultados de los estudios de competitividad que se realicen. El POMIM promoverá modalidades turísticas de pequeña y mediana escala, en particular en el área del turismo rural, que incluye el ecoturismo, agroturismo,

¹²⁸ Ver Documento de *Estrategia de Participación*.

¹²⁹ Parte de este trabajo ya ha sido adelantado en el Estudio de Competitividad del Sector Turismo del Ministerio de Desarrollo, el cual enfatiza la recepción del turismo internacional.

turismo de aventura, turismo en pequeños cascos urbanos patrimoniales y centros religiosos, entre otros. Los proyectos deben nacer de la iniciativa y gestión de las comunidades locales, coordinados a nivel regional por Cormagdalena.

4.5. Movilidad y destinación socioeconómica:

Cormagdalena tiene como uno de sus objetivos prioritarios la restauración de la navegación y la adecuación portuaria en su jurisdicción. La caracterización de la cuenca demostró que el enfoque de la restauración de la navegación contempla cierta complementariedad entre los diferentes modos de transporte pero no introduce el contexto socio-político y económico de la cuenca. Esta situación es un reflejo de la ausencia de la aplicación efectiva de una política nacional de transporte orientada al intermodalismo y de la consecuente atomización de los recursos por inversiones sectoriales. Las políticas de transporte de los últimos 50 años han privilegiado el modo carretero de transporte, en detrimento del modo fluvial, desconociendo las ventajas energética y económica de este último. La movilidad en el valle del Magdalena ha evolucionado enfrentando los diferentes modos, poniéndolos en competencia, y privilegiando el modo carretero por el nivel de las inversiones en construcción, mantenimiento y recuperación, mientras se reduce el volumen relativo de carga del río con tendencia a la especialización de la misma.

El papel coordinador que le corresponde a Cormagdalena con respecto a la movilidad y la destinación socio-económica del río se basa en el proceso de formulación y ejecución del POMIM, de suerte que sea un referente articulado a la formulación de las políticas económicas generales del país, incluyendo la política nacional de transporte. A este respecto, es necesario establecer mecanismos para que las instancias responsables de los diferentes modos de transporte cuenten con escenarios en los cuales sea posible establecer acuerdos y tomar decisiones concertadas y coherentes. Ello significa, por ejemplo, que los transportadores de carga y de pasajeros --en los diversos modos y en sus diferentes escalas de operación--, los generadores de carga mayor, los pequeños productores, los municipios y sus comunidades locales, todos ellos bajo la coordinación de Cormagdalena, tengan la posibilidad de hacer visibles sus necesidades, sus procesos productivos y operacionales, de manera que se construyan decisiones que abarquen la atención a los más diversos requerimientos de movilidad¹³⁰.

Esto supone que Cormagdalena cuente con posibilidades de interlocución con los organismos que formulan las políticas económicas y de transporte. La magnitud de la población asentada dentro del área de jurisdicción, y la actividad económica que se registra en la cuenca, exigen que el POMIM se convierta en un referente de primer orden para la formulación de políticas y para la toma de decisiones nacionales de carácter económico. De allí que resulte pertinente incorporar el POMIM dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo y que este sea objeto de evaluaciones periódicas en el seno del Consejo Nacional de Política Económica y Social --CONPES--. En estos escenarios es posible establecer una interacción sistemática entre el ente coordinador del POMIM --Cormagdalena- y los entes formuladores de política económica, tales como los ministerios y el DNP, así como con aquellos responsables de la política de transporte y de la operación modal, tales como el Ministerio de Transporte, Ferrovías, STF, e INVIAS. En lo referente a las decisiones de ordenamiento y zonificación local para instalaciones portuarias, resulta fundamental la interlocución con los

¹³⁰ Ver Documento de *Estrategia de Participación*.

municipios. Todo ello debe ocurrir con base en la capacidad de estructurar simultáneamente procesos de interlocución con los operadores privados de transporte mayor y menor de carga y de pasajeros. Esta interlocución debe realizarse de manera continua, tanto en la fase de formulación como en la fase de ejecución del POMIM, con base en los mecanismos de participación¹³¹.

Una idea expresada con frecuencia es que el desarrollo de la navegación en el río Magdalena tendrá como consecuencia el desarrollo de la región ribereña y de la cuenca. No obstante, parecería obvio que la relación es al contrario: las posibilidades de modernizar la navegación están condicionadas por el desarrollo de la cuenca en general. Para lograr un verdadero cambio en el transporte fluvial se debe contar con la opción de garantizar condiciones óptimas de funcionamiento al nivel técnico y operativo, y se debe promover el fortalecimiento empresarial y organizacional de los oferentes del servicio. La sostenibilidad de la navegación depende de la existencia de un nivel de demanda suficiente y de la estructuración del intermodalismo. Este nivel se logra con la consolidación de un entorno sociopolítico y económico que aproveche las potencialidades de la zona, entorno que depende a su vez de la reestructuración de las redes económicas del país. La producción agrícola, forestal, industrial y minera que ofrece el valle del Magdalena permitiría aumentar la carga y abrir lugar a una verdadera competencia que posiblemente disminuya las tarifas. No es posible que la navegación mayor, por sí misma, genere el desarrollo de las poblaciones del área de jurisdicción de Cormagdalena y de la cuenca en general, pero sí es seguro que el desarrollo regional implicaría la necesidad de recuperación de la navegación mayor por el río Magdalena.

Las políticas definitivas y las acciones del POMIM con respecto a la movilidad por el río se encuentran condicionadas a los resultados que el estudio de demanda arroje. Sin embargo, en cualquiera de los escenarios posibles, las acciones de Cormagdalena deben dirigirse al mejoramiento de la prestación de los servicios del río, aumentando y/o buscando la integración de los modos de transporte en beneficio del usuario y contemplando la integración de los proyectos y/o macroproyectos con las economías locales, enfocándose al fortalecimiento de la economía regional. La movilidad debe articularse con las diferentes formas de vida, con la actividad económica, y con las políticas relativas a las redes de centros poblados y ciudades intermedias y menores, dado el papel relevante de los puertos a lo largo del río. Para materializar esta orientación, Cormagdalena debe promover las normas legislativas y los convenios interadministrativos que eliminen la competencia institucional y que precisen funciones en el canal navegable y en los puertos. Cormagdalena debe trabajar de manera conjunta con los ministerios de Transporte y Medio Ambiente, para coordinar todas las acciones que faciliten sus funciones en relación con la navegación. Entre otras necesidades de gestión, Cormagdalena y el Ministerio del Medio Ambiente deben estudiar la posibilidad de la expedición de licencias únicas para la ejecución de las labores de mantenimiento periódico y rutinario del canal navegable¹³².

Con respecto al movimiento de pasajeros, en el corto plazo se hablaría solo de los pasajeros que requieren movilidad por razones económicas u otras y no de los turistas, por su escasa presencia actual. Las acciones dirigidas a este tipo de usuarios se centran en garantizarles un servicio de transporte organizado con tarifas y horarios regulados. Para esto se requiere coordinar a los actuales prestadores del servicio y ofrecer la infraestructura adecuada en los puertos donde se concentra la demanda; se entiende por infraestructura adecuada aquella que permita el desarrollo de

¹³¹ Ver el Documento *Estrategia de Participación* para el POMIM.

¹³² Ver Serie *Documentos POMIM 3*.

terminales tipo 'Intermodal para Pasajeros', que cuenten con un muelle adecuado, facilidades de interconexión con el modo de transporte terrestre y espacios de espera, con el objetivo de adecuar un servicio integral 'puerta a puerta'. Cormagdalena debe reconocer la existencia del movimiento de pasajeros y actuar acorde con una visión integral de la cuenca.

Considerando el contexto internacional, con base en el estudio de demanda, y en el marco de las políticas económicas y de transporte, los lineamientos de política respecto a la movilidad y destinación económica del río pueden llegar a establecer criterios con respecto a las políticas de comercio internacional e incidir sobre la producción doméstica al nivel nacional, de cuenca y de áreas ribereñas. Es necesario precisar las políticas y decisiones que se adopten con respecto a la interrelación entre la navegación, el intermodalismo y las condiciones de los puertos marítimos y del papel de los puertos fluviales, de cara al comercio doméstico e internacional.

La adecuación de los puertos (privados, públicos de transferencia de carga, y de interés regional y local) es un elemento clave para la integración de los modos de transporte, para la prestación adecuada de los servicios del río y para la economía local. A pesar de que Cormagdalena ha destinado inversiones importantes para los años próximos, es necesario que las obras que se emprendan superen las intervenciones puntuales sobre las áreas de los puertos y permitan la adecuación de las áreas de ingreso, transferencia e interconectividad con otros modos¹³³. La perspectiva del intermodalismo debe aplicarse para cada tipo de usuario de acuerdo con los resultados del estudio de demanda. Con respecto al mantenimiento del canal navegable, se sugiere la definición de mecanismos para atender oportunamente las actividades de dragado y demás labores rutinarias de mantenimiento. Los resultados del estudio de demanda sentarán las bases para responder a los interrogantes sobre el tamaño y tipo de inversiones, el monto y la localización, el financiamiento, el papel del Estado y del sector privado. En caso de contar con una estimación de demanda alta, el esquema de concesiones y las condiciones para desarrollarlas deben ser estudiadas en detalle.

4.6. El POMIM y la información:

La producción y el flujo democrático de información están a la base de cualquier proceso de toma de decisiones y constituyen la condición fundamental para que exista participación real en esos procesos. Uno de los problemas más importantes en relación con la formulación y ejecución del POMIM está en las debilidades de información: en muchos casos no existe, se encuentra desactualizada, no está disponible a las escalas apropiadas, o no es de fácil y rápido acceso por parte de algunos o de todos los involucrados en los procesos de toma de decisiones. La información geográfica es básica --y muy deficiente para el caso--, pero hay otros campos, como la economía, la sociedad, la política, las culturas locales, en los cuales no existe información detallada a escalas que permitan una resolución de la información apropiada para entender los procesos locales y sus interrelaciones regionales.

¹³³ La adecuación de puertos ha carecido de una visión integral, al desconocer el conjunto de acciones que se requirieren para adecuar la conexión de los puertos con los otros sistemas de transporte. En particular, la adecuación de las vías de acceso y de las áreas de maniobra de la carga durante el proceso de cargue y descargue, deben ser consideradas tanto por los municipios como por Cormagdalena. A la vez, los costos de estas inversiones deben ser parte de la discusión de los mecanismos de operación de las empresas privadas, quienes captan plusvalías sobre las ventajas de las inversiones estatales.

En el campo de la producción, sistematización, y facilitación de la consulta de información sobre el área de jurisdicción y sobre la cuenca, Cormagdalena tiene también un papel crucial. La Corporación debe establecer mecanismos que le permitan participar en el ICDE, para que pueda llevar hasta allí su experiencia sobre las necesidades regionales y locales de producción y actualización de información. La coordinación con respecto a las políticas de información involucra los generadores de información, los usuarios institucionales, las organizaciones ciudadanas y la comunidad en general. La coordinación supone promover medidas y acuerdos de carácter técnico que permitan producir información idónea, oportuna y homogénea. Como quiera que existen entidades que ocupan un lugar preponderante en la producción de información --DANE, IDEAM, CAR, entre otros--, es necesario habilitar los mecanismos que permitan establecer prioridades sobre los temas y los datos relevantes para planificar el ordenamiento de la cuenca y de la jurisdicción.

Es indispensable superar las diversas barreras técnicas, institucionales y económicas que dificultan el acceso, la comunicación y la difusión de la información. La coordinación requiere, frente a tales asuntos, definir roles y responsabilidades de las diversas fuentes productoras de información, dentro de un sistema que cuente con un organismo rector. Este asunto trasciende el ámbito de la jurisdicción de Cormagdalena, y requiere de una política de coordinación de carácter nacional. El papel principal de Cormagdalena dentro de la solución que se adopte es el de ser usuario; no obstante, a la vez es productor de información para el sistema. Cormagdalena debe jugar un papel como fuente de información para los diversos usuarios públicos y privados, en especial para lo que tiene que ver con sus responsabilidades programáticas. Cormagdalena debe alcanzar un liderazgo efectivo y reconocido en la gestión de la información, requisito indispensable para convertirla en un ente coordinador de actuaciones públicas y privadas a nivel del Estado y dentro de su jurisdicción.

En resumen, con relación a una política de generación y manejo de información, se propuso: (1) apoyar las iniciativas tendientes a fortalecer la ICDE como ente regulador del sistema de información georreferenciado nacional; (2) buscar la incorporación de Cormagdalena al equipo de la ICDE, para que, como generador y usuario permanente de información georreferenciada, participe en el establecimiento de prioridades y políticas en este campo; (3) generar un *Programa Integral de Información*, dentro de Cormagdalena, en el que se definan los ejes temáticos y se facilite la adquisición, procesamiento, gestión y difusión de datos; (4) constituir un equipo de trabajo especializado en el área, que diseñe y ejecute *el Programa Integral de Información*, y que asuma la coordinación institucional con el ICDE; (5) reconocer, incorporar y convalidar el conocimiento tradicional de los habitantes de la región para hacerlo compatible con el *Programa Integral de información*. La unidad Técnica ha planteado varias posibilidades en su propuesta de Estrategia de Participación.

5. Estrategia de participación para el POMIM:

El POMIM se ha considerado, ante todo, como un acuerdo político que facilita la búsqueda de soluciones colectivas a los conflictos que impiden la acción efectiva de Cormagdalena para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Por esa razón, la propuesta que se ha presentado a través de todo el documento, que fue la base del trabajo durante esta Fase I hacia el POMIM, se basa en una estrategia de participación que permita la concertación entre todos los actores que habitan el valle y la cuenca del río Magdalena, y que legitime las decisiones que constituyen la formulación y posterior ejecución del Plan. El sentido del POMIM como un elemento que ayuda a construir escenarios de paz no debe entenderse como un alejamiento de la misión corporativa o una desviación de los programas eje. Por el contrario, significa alimentar estos programas y la gestión institucional con una visión cercana a la situación del país. Es vincular los esfuerzos institucionales con las políticas y con los deseos de la población. Los procesos de participación ciudadana son el eje que sustenta la democracia, en la práctica, en la localidad, en la comunidad, en la región, o en la nación. En el ámbito nacional se puede reconocer una gran heterogeneidad de espacios de participación que nutre la democracia y la caracteriza¹³⁴. Una de las tareas más urgentes es la de cualificar la participación; en este trabajo, Cormagdalena –junto con las demás instituciones del Estado-- tiene un papel clave que cumplir.

La participación comunitaria, así como la coordinación interinstitucional, se convierten en generadores de espacios de solidaridad y cooperación, que pueden ser pensados como parte de una pedagogía de formación de ciudadanía y fuente de tolerancia; espacios de generación de poder de las comunidades y de los individuos, de legitimación institucional y de desarrollo de la gobernabilidad. La pregunta de partida es: ¿qué tanto necesita la sociedad colombiana de procesos de este orden?

La única forma en que Cormagdalena puede desarrollar sus obligaciones de coordinación es mediante su legitimación política al actuar como garante de la inclusión y del respeto por la diversidad en su área de jurisdicción, y mediante la creación de espacios de discusión y participación en las demás instancias de la cuenca en las que se deben tomar decisiones y desarrollar acciones que afectan al río Magdalena. Por tal razón, los funcionarios de Cormagdalena enmarcaron el POMIM dentro de lo que llamaron el Gran Pacto Nacional por la recuperación del Río Grande de la Magdalena. La base de ese “Gran Pacto” fueron los nueve Foros-Talleres Regionales, realizados por la Corporación. Los resultados de esos Foros Regionales deberían constituir las referencias para la formulación de las estrategias participativas. Los organizadores de los Foros Regionales por parte de Cormagdalena, aspiraban a identificar los problemas, las soluciones, los actores involucrados, los compromisos aceptados por dichos actores y las estrategias de coordinación institucional y social que hicieran posible el Plan. La estrategia de participación diseñada por la Unidad Técnica tuvo como su punto de partida los resultados de esos nueve Foro-talleres Regionales¹³⁵.

¹³⁴ El documento presenta una revisión de la legislación que crea y organiza dichos espacios. Sin embargo, este amplio mapa de la participación está desarrollado de manera incipiente; en muchos casos, la vinculación de la población se hace de manera descoordinada y la participación ciudadana es, en términos generales, desinformada.

¹³⁵ Ver matriz anexa al Documento de Estrategia de Participación.

Los Foros se realizaron como instrumento de un proceso de consulta y participación orientado a la Identificación de la situación actual de la cuenca y de los intereses regionales de sus diversos actores. Uno de sus objetivos fue el de crear insumos para la formulación del POMIM. Los resultados allí obtenidos aproximan a una visión local, surgida desde las comunidades, las instituciones y los gremios. De la misma manera, permitieron identificar los problemas más visibles. Sin embargo, la información obtenida es parcial y no logra presentar una visión amplia y sistemática que se constituya en diagnóstico de base para el POMIM. Las razones para esto se podrían encontrar en que: (1) la participación de la ciudadanía debe hacer parte de un proceso estructurado que logre consolidarse como espacio para la construcción de escenarios, de toma de decisiones, de planeación, y de cooperación, entre otras. La participación no puede ser considerada como un proceso espontáneo que convoque a la ciudadanía por una vez, sino que es necesario convertirla en un proceso político permanente, que la incluya; y (2) la participación ciudadana debe estar orientada desde una o varias perspectivas teóricas y metodológicas en donde queden especificadas sus reglas, alcances, y metas. No pueden darse procesos de participación o cooperación sin una orientación y una planeación adecuada. Los foros han cumplido un papel clave, el de reconocer la necesidad de vinculación de la ciudadanía al proceso del POMIM; pero es necesario desarrollar mejor este instrumento a través de la inclusión de la población en todo el proceso¹³⁶.

La estrategia de participación se dirige a la formulación del POMIM como acuerdo político y pretende ayudar a construir un mecanismo colectivo de ejecución de los acuerdos. En general, busca crear un verdadero espacio democrático para concertar y ejecutar el POMIM como una contribución a la paz. Entre los objetivos específicos de la estrategia de participación están: (1) crear y poner en marcha los mecanismos de participación para la formulación, ejecución y seguimiento del POMIM, y articularlos en red; (2) garantizar que los mecanismos de participación concedan espacio para los actores institucionales, comunitarios, empresariales, organizaciones gremiales y sectoriales en cada una de las fases hacia el POMIM; (3) construir y ejecutar acuerdos de coordinación interinstitucional, intergremial, intersectorial, comunitaria, reflejados en propuestas de acción, reglas de juego, y compromisos; (4) generar la información, propuestas de programas, y proyectos relacionados con la misión y las políticas de Cormagdalena; (5) discutir y reflexionar sobre todos los documentos generados en la Fase I del proceso del POMIM y sobre los resultados de los foros regionales como punto de partida para la formulación del Plan; (6) Construir en forma colectiva el POMIM como un acuerdo político, que establece sus alcances, estrategias y compromisos; y (7) trabajar en forma colectiva por la sensibilización de la ciudadanía colombiana sobre la importancia del río como uno de los ejes culturales, ecológicos, políticos y sociales de la nación.

La participación, en este proceso del POMIM, se sustenta en el desarrollo de tres ejes: la cooperación, la comunicación y la información. La importancia de la cooperación no solo como mecanismo de coordinación interinstitucional y comunitaria o intergremial se fundamenta en el convencimiento de que en las circunstancias actuales el tránsito de una ciudadanía pasiva a una activa es urgente. Pasar de actores a ser socios, de ser habitantes de un territorio a ser ciudadanos. Desde esta perspectiva se presentan los principios que deben orientar procesos de participación en una sociedad en conflicto como la colombiana. La concepción del POMIM como acuerdo político cuyo propósito fundamental es el de ayudar a solucionar la multiplicidad de conflictos que existen en el territorio de su ejecución, implica que el Plan tenga un carácter abierto y vinculante. También se

¹³⁶ La información de los foros se encuentra en la matriz elaborada por la Unidad Técnica que aparece como anexo de este documento.

destaca la importancia de la información para una participación eficaz, así como la necesidad de ampliar la comunicación para el logro de la legitimidad y la visibilidad de los problemas y potencialidades de la cuenca. La base conceptual del proceso de participación está descrita de tal forma que aquellos que se vinculen partan de una concepción que integra y aproxima la participación a procesos que conduzcan a acuerdos. La base de estos acuerdos no solo se sustenta en la discusión sino también en una ciudadanía informada y en la transparencia o visibilidad de todo el proceso. Por último, se propone el desarrollo de un trabajo en red, pensado como un mecanismo de integración de intereses, espacios de participación ya existentes, o por construir, de coordinación interinstitucional en todos los niveles, y de reconocimiento de las comunidades.

La estrategia de participación desarrollada está planteada para ser ejecutada en tres posibles escenarios¹³⁷, cuyo objetivo es que el proceso se dirija a la construcción de un acuerdo político que por un lado fortalezca la gestión de la institución y por otro genere la articulación de políticas, programas y acciones en el área de jurisdicción. El primer escenario corresponde a un acuerdo político interinstitucional que: (1) involucra aquellos acuerdos que se pueden establecer entre las instituciones comprometidas en el área y que tienen capacidad de decisión sobre los aspectos centrales de la misión y los programas de la Corporación; y (2) se basa en el desarrollo de un seminario permanente en el que participan las instituciones, con prevalencia del Comité Interinstitucional de Apoyo de Cormagdalena. De manera adicional, los acuerdos logrados en este nivel podrían llegar al Consejo Nacional Ambiental, lo que afirmaría su carácter consensual, por cuanto el CNA, como organismo del Sistema Nacional Ambiental, es responsable de asegurar la coordinación interinstitucional a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales. La composición del consejo --en el que participan representantes de diversos intereses-- fortalecería los acuerdos en este nivel interinstitucional. No obstante, este escenario --que corresponde en mucho con el actual-- es insuficiente y, por sí solo, pone en riesgo la fortaleza de los acuerdos debido a: (1) los problemas de legitimidad de las instituciones, (2) la incapacidad de las instituciones nacionales para la ejecución local de los acuerdos, (3) la dificultad para que, en estas condiciones, los mecanismos de coordinación abarquen a los niveles regional y local, y (4) la inexistencia de acuerdos previos en lo local, que faciliten la ejecución de acciones en este nivel, junto con la tendencia a minimizar la inmensa heterogeneidad de la realidad de la cuenca y de la jurisdicción, y su potencialidad cultural y política.

El segundo escenario es una combinación de la estrategia anterior con la participación activa de los consejos territoriales de planeación y de las seccionales de la corporación a través de foros y mesas de trabajo regionales. Tiene ventajas sobre el escenario anterior, puesto que amplía la toma de decisiones al nivel regional y vincula un espectro mayor de instituciones y de ciudadanos en el proceso, dándole un juego importante a las CAR y demás instituciones regionales. Sin embargo, la fortaleza de los acuerdos en este escenario se vería afectada por: (1) la debilidad de una regionalización centrada en los departamentos (con sus bajos niveles de gestión); y (2) el desconocimiento de los municipios, en cuyo nivel se toman las decisiones sobre el territorio. En otras palabras, en este escenario la Corporación amplía el espectro de participación en la formulación del POMIM, pero la ejecución del plan se ve afectada como consecuencia de que las decisiones sobre el territorio serían tomadas en instancias distintas a las locales. En este escenario se pierde la vinculación directa de experiencias como los planes de desarrollo municipal, los planes de

¹³⁷ Ver Diagrama

ordenamiento territorial municipal y las experiencias de las comunidades en programas, proyectos o acciones que hayan sido exitosas.

El tercer escenario está constituido por la ejecución de la estrategia propuesta de manera integral. Su fortaleza radica en que permite la participación a los diferentes niveles nacional, regional y municipal. Los obstáculos pueden ser parecidos a los anteriores, pero su espectro de participación fortalece la legitimación de las acciones de la corporación, facilita la construcción de su liderazgo, y crea las condiciones básicas para su fortalecimiento institucional. El trabajo de la corporación en este escenario está basado en la coordinación institucional para la ejecución de la estrategia, lo cual disminuye costos en todos los niveles. En el documento se incluyó una evaluación económica de la propuesta, la cual demuestra su viabilidad.

La estrategia de participación se basa en una estructura en red. La Red es un espacio de participación abierto en cada región de la cuenca. Su papel es el de liderar el proceso de configuración de una visión prospectiva de sociedad y de elaboración conjunta de diagnósticos nacionales y regionales, compartidos por los distintos grupos y sectores sociales que interactúan en la cuenca. La Red busca la discusión entre los actores relevantes de la cuenca. Para ello, crea escenarios que faciliten el análisis de la situación actual de la cuenca y el desarrollo de alternativas que generen nuevas oportunidades para mejorar la calidad de vida y las expectativas de estos actores, dentro de los principios de integralidad, justicia, equidad, y democracia (ver Documento Conceptual). En estos espacios se busca desatar procesos de aprendizaje colectivo en los que se clarifiquen las coincidencias y diferencias sobre criterios políticos, socioeconómicos, ambientales, y de otra índole, de los diferentes sujetos colectivos públicos y privados. En este sentido, la Red se constituye en el espacio en el que se facilitan procesos locales de discusión.

La Corporación presenta a la Red el desarrollo de lineamientos conceptuales, estructurales y metodológicos para acompañar el proceso de discusión, para los cuales existe como base el conjunto de documentos preparados por la Unidad Técnica en la Fase I del POMIM. Los resultados que produzca la Red, usando estos lineamientos e instrumentos, deben servir para realimentar las acciones de las entidades con jurisdicción sobre la cuenca, y cuyas decisiones tienen impacto en ella. En ese proceso de construcción de una visión prospectiva de la cuenca, se busca también consolidar el conocimiento existente sobre las temáticas relacionadas con su manejo y ordenamiento, y difundir ampliamente este conocimiento para que entre a formar parte de las agendas de discusión regionales.

La Red, entonces, se concibe como una estrategia que se desarrolla dentro de tres ámbitos: (1) *La participación*, entendida como la vinculación de la ciudadanía en el proceso de planeación, toma de decisiones, gestión y control sobre sus intereses y los recursos del Estado; (2) *la comunicación*, definida como un proceso de interacción de los distintos actores sobre la idea de democratización de la información para su libre circulación, en aras de facilitar la cualificación de los ciudadanos para la participación. Es un proceso de conocimiento mutuo que hace visibles las expectativas de los ciudadanos; y (3) *La Cooperación*, como un sistema de alianzas, un conjunto de esfuerzos de cooperación sistemática entre ciudad –sociedad– Estado para disminuir la multiplicidad de esfuerzos, optimizar las inversiones, y facilitar la coordinación interinstitucional.

5.1. Estrategias para la participación:

Los procesos de participación para la construcción del POMIM están concebidos desde dos estrategias: la primera se dirige a la formulación del POMIM y la segunda a su ejecución. El proceso total se entiende como un trabajo en red que permita una articulación de acciones en las dos etapas. Para el proceso de formulación del Plan se propone la Red Navegar, que se estructura a partir de espacios dirigidos a crear consensos, divulgar resultados y lograr que el POMIM se consolide como un acuerdo político. Para el proceso de ejecución del Plan se propone la Red de Pueblos de la ribera, de carácter local, y que pretende vincular a los municipios de la ribera en un trabajo cooperado que impulse el desarrollo en la cuenca.

5.1.1. La Red Navegar: instrumento para la formulación del POMIM:

La *Red Navegar* es un instrumento de participación para facilitar la integración y articulación de las visiones que tienen sobre la cuenca los diferentes grupos y sectores que viven y operan en ella. Esa participación se entiende como parte de un proceso político más amplio de construcción de un marco público democrático y ciudadano. En esta perspectiva, la política se entiende como un ejercicio vinculante de voluntades y diferencias, antes que la gestión de recursos y oportunidades para beneficio privado o de clientelas. Esa participación busca un diálogo de saberes entre instituciones, tecnocracias, organizaciones de la sociedad civil, universidades, y todos los que quieran participar en la construcción colectiva de una visión concertada de futuro de la cuenca. La *Red Navegar* es una herramienta metodológica encaminada a diseñar, estructurar, ejecutar y coordinar canales de comunicación, cooperación y participación para la formulación del POMIM como un acuerdo político. La *Red Navegar* puede también constituirse en un instrumento de gestión de Cormagdalena sustentado en la coordinación y cooperación entre instituciones, entre comunidades, entre empresarios, para la ejecución de inversiones, y para el desarrollo de proyectos relacionados con los objetivos constitucionales de la corporación.

El POMIM es un proceso que no sólo permite la producción e intercambio de conocimientos, sino que también promueve en las regiones una institucionalidad coordinada y coherente. La Red Navegar no sólo es la presencia de enlaces y contactos, sino también un conjunto de acuerdos o compromisos asumidos o promocionados desde el POMIM que se dirigen a: (1) *Crear confianza*, que se puede entender como un proceso de permanente acercamiento de los distintos intereses y de construcción o consolidación de relaciones amables y amistosas entre ellos para el logro de acuerdos duraderos y transparentes; (2) la generación de *Comunicación Ilimitada*, entendida como un proceso continuo de producción y circulación de la información necesaria sobre el territorio en el cual se lleva a cabo el proceso y sobre el proceso mismo. La comunicación no solo facilita la vinculación de los distintos intereses al proyecto sino que también permite que este sea visible a toda la ciudadanía; (3) *Organización de la sociedad*, que se entiende como un proceso dirigido a integrar los intereses y expectativas desde la perspectiva del bien común. Puede ser entendido como un proceso de cooperación para identificar, compartir y asumir responsabilidades sobre la base de una ciudadanía activa; y (4) *Creación de potencialidades políticas y sociales*, entendida como un proceso permanente de formación/acción ciudadana para la gestión del desarrollo y para la creación de la institucionalidad, así como proceso continuo de capacitación y formación de la ciudadanía de acuerdo con las expectativas de cada territorio, pueblo o municipio.

La Red Navegar está organizada de acuerdo con una estructura tipo red con una Secretaria Técnica en cabeza de Cormagdalena y cuatro nodos regionales que replican la acción a nivel regional y local, de acuerdo con la estructura de Cormagdalena. La Corporación coordina el flujo de información entre las diferentes instancias involucradas en el proceso mientras que la responsabilidad de los nodos es la de liderar y sintetizar el proceso de diseño de estrategias involucrando actores locales relevantes para garantizar la solidez, coherencia y equidad del proceso. La Red Navegar se apoya en espacios de participación diseñados para la formulación tales como: seminario permanente, mesas de trabajo locales y regionales, foros de discusión electrónicos, teleconferencias, y en otros espacios formalmente constituidos que serían vinculados al proceso. La convocatoria a hacer parte de la Red Navegar se hará a partir de una evaluación del funcionamiento de estos espacios en los municipios de la jurisdicción y la pertinencia e interés que tengan en vincularse al proceso.

Cada nodo regional tiene la responsabilidad de liderar en su región, y en los municipios que lo integren, el proceso de desarrollo de las propuestas de la Red Navegar. Así, los nodos deben ser responsables de las siguientes acciones adelantadas a nivel local: (1) organizar, convocar y coordinar distintos espacios de participación local para adelantar debates sobre temas del POMIM; (2) actuar como multiplicadores de los temas que ha generado el POMIM; (3) consolidar el diagnóstico y las propuestas regionales; (4) hacer los esfuerzos conducentes a la incorporación local de prácticas de debate sobre el tema en los espacios institucionales correspondientes y colaborar con el diseño y desarrollo de la segunda fase del POMIM; y (5) coordinar la estrategia de comunicación a nivel regional y local.

La Red Navegar está compuesta por muy diversos socios. Entre otros que podrían asociarse se pueden citar: (1) el grupo de instituciones comprometidos con la política ambiental, el Sistema Nacional Ambiental, y que tienen competencias en la Cuenca del Magdalena: las Corporaciones Autónomas Regionales; (2) los gobiernos departamentales y municipales que hacen parte de la jurisdicción; (3) Juntas de Acción Comunal –JAC; (4) las entidades privadas y públicas que comparten misiones en políticas como el transporte, la explotación de recursos naturales (petróleo, maderas, energía etc) y los gremios en general; (5) organizaciones no gubernamentales; (6) organizaciones de la sociedad civil; (7) pescadores y comunidades ribereñas; (8) comunidades indígenas, afrocolombianos y asociaciones campesinas; (9) centros de investigación cuyas líneas de investigación tienen como objeto la cuenca: IDEAM, Von Humbolt, Universidades, Colciencias, DANE; (10) las instancias de planeación: DNP, Consejo Nacional de Planeación, Consejo Nacional Ambiental, Consejos regionales y locales; (11) las instancias de decisión política: Congreso, Concejos Municipales, Asambleas Departamentales; (12) medios de Comunicación.

Con el propósito de establecer canales abiertos de comunicación y participación, la Red Navegar, en desarrollo de su estrategia de comunicación, debe construir medios que permitan presentar los avances, las propuestas, así como la información relevante de los temas tratados en desarrollo del POMIM. La Red debe identificar los mecanismos y canales apropiados para llegar a todos los sectores locales. Para lograrlo debe utilizar todos los medios posibles, y mantener algunos canales permanentes a través de: (1) Boletín: publicación periódica mensual que contendrá artículos relacionados con el Río Magdalena y la cuenca; tiene el propósito de divulgar de manera periódica los avances y acuerdos alcanzados en el proceso de formulación del POMIM; (2) Programa de Radio: producido por Cormagdalena y divulgado a través de emisoras locales y de la red de

emisoras comunitarias (del Ministerio de Cultura). Estas emisoras pueden servir de canales de difusión y recolección de información de los procesos locales y de los programas generales; (3) Foros electrónicos de discusión permanente: en espacios creados en la página de la Corporación para el debate e intercambio permanente sobre el proceso; (4) Encuestas electrónicas: se propone como una consulta permanente sobre cuestiones de interés de la Corporación; (5) Página Web: podría ser la página de la Corporación con un alto componente de interacción.

La Red Navegar debe utilizar los espacios formales de participación a todos los niveles del Estado, y combinarlos con la creación de otros mecanismos que faciliten la participación amplia. Entre los espacios de participación formales, que tienen funciones y tareas definidas, la Red puede divulgar y generar discusiones sobre los documentos y acuerdos producidos en: (1) el Consejo Nacional de Planeación; (2) el Consejo Nacional Ambiental; (3) los Consejos Territoriales de Planeación; y (4) los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

A la vez, la Red Navegar crea y utiliza una serie de espacios no formales de participación, entre los cuales se destacan: el seminario permanente, las mesas de trabajo, los foros electrónicos, las teleconferencias, y la continuidad de los Foros regionales.

El *Seminario Permanente* tiene por objeto el de generar un espacio de participación interinstitucional, en el nivel nacional, para la discusión de todo lo relacionado con el diseño de los lineamientos generales para el POMIM. En este espacio se divulgan los avances del trabajo desarrollado por instancias tales como el Panel de Expertos, la Unidad Técnica, o las otras instituciones que trabajan en la jurisdicción. A través de la discusión se amplía la visión acerca de cada uno de los asuntos tratados en el mismo. De este Seminario deben surgir los acuerdos que permitan la formulación del POMIM desde la perspectiva institucional, y los mecanismos de coordinación necesarios para su ejecución. Este seminario está dirigido a los miembros del Comité Interinstitucional de Apoyo a Cormagdalena, y es coordinado por la Corporación.

Las *Mesas de Trabajo* se realizan a dos niveles: un grupo funciona al nivel nacional y, otro, a los niveles regional y local. El objetivo de las mesas del nivel nacional es el de generar un espacio, en Bogotá, para la discusión de los documentos generados por instancias tales como la Unidad Técnica, el Panel de expertos y otros trabajos contratados o desarrollados por Cormagdalena, e incorporar a la formulación del POMIM las visiones y propuestas de la sociedad civil. Estas Mesas de Trabajo están dirigidas a entidades, ONG, expertos, centros de Investigación, que por su trabajo tienen sede en la ciudad, y que trabajan en los temas relacionados con el Plan. Serán coordinadas por Cormagdalena. Las mesas de los niveles regional y local tienen por objetivo el de discutir los documentos producidos para cada uno de los nodos en que se articulan las políticas de Estado que conducen al Plan, con relación al impacto y los efectos locales y regionales de las políticas definidas. A la vez, las políticas se afinan, precisan y corrigen, de acuerdo con la experiencia y las enseñanzas locales. Estas mesas de trabajo están dirigidas a las comunidades locales, líderes comunitarios, funcionarios de las entidades del gobierno local, y a representantes de programas o proyectos con presencia en la zona. Estas mesas se desarrollan coordinadas desde las seccionales locales de Cormagdalena. Se articulan con el nivel nacional a través de las mesas nacionales.

Los *Foros Electrónicos*, tienen por objetivo el de generar canales de participación en el proceso de formulación del POMIM, aprovechando las facilidades de la Internet. Está diseñado para discutir, en forma pública, los diferentes documentos generados durante el proceso. La metodología establecida

para desarrollar este proceso se resume así: (1) se presenta un documento central sobre un tema específico; (2) se publican dos o tres documentos de pocas páginas; (3) los interesados en participar se inscriben en el grupo de discusión; (4) se envían los comentarios de acuerdo con el formato previo dispuesto en la página de internet. Así mismo, en la página de Internet de CORMAGDALENA habrá dispuesta una (o varias, según la necesidad) encuestas que sirvan para recolectar diversas opiniones o conceptos de la comunidad. Cormagdalena actúa como coordinador de todo el proceso.

Las *Teleconferencias* tienen como objetivo el de presentar el POMIM a través de un amplio canal de comunicación como la televisión, buscando dar a conocer la problemática de la cuenca y de las cosas que se están haciendo para manejarlas. A la vez, las teleconferencias buscan hacer visible la importancia estratégica del río para Colombia. Las teleconferencias funcionan con: (1) un coordinador, quien hace una presentación del tema diario; (2) un grupo de 2 a 4 panelistas, quienes hacen presentaciones especializadas con tiempos menores a diez minutos; y (3) un grupo de invitados, quienes pueden hacer preguntas al final, y un grupo de participantes a través del teléfono, quienes discuten, preguntan, y complementan los temas correspondientes. Es posible presentar pequeños videos que muestren aspectos particulares de la discusión o ilustren el tema del día. Al final, el coordinador debe hacer un resumen conclusivo. Una teleconferencia tiene una duración aproximada de una hora. El guión, el establecimiento de la temática, y la coordinación general es responsabilidad de Cormagdalena.

Los *Foros Regionales* estimularon la participación ciudadana en las ciudades en las que se realizaron. Como parte del proceso del POMIM, estos se deben convocar de nuevo, con el objetivo de divulgar y discutir con los participantes los documentos producidos por las diferentes instancias que participan en el POMIM, y los avances logrados desde la última convocatoria. Los Foros pueden ser espacios muy buenos para los procesos de seguimiento y control del Plan. Los Foros y las Mesas de trabajo son complementarios.

5.1.2. La Red de Pueblos: instrumento para la ejecución del POMIM:

La *Red de Pueblos* permite la integración de municipios con características similares en torno de asociaciones que faciliten la complementariedad de sus recursos y la planificación conjunta de sus procesos de ordenamiento y desarrollo. Por esta razón, facilita la acción de Cormagdalena al presentar proyectos locales y subregionales generados desde las comunidades, dentro de los lineamientos del POMIM. La *Red de Pueblos* es concebida como un proyecto de fortalecimiento local, autónomo, basado en la autogestión y la auto institución, y bajo una visión de territorialidad que se sustenta en la potencialidad de lo rural. El proyecto pretende crear un modelo de gestión de desarrollo local replicable, que integre los actores sociales, políticos, culturales y económicos locales, bajo principios de cohesión, equidad política y social, reconocimiento cultural, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental. La *Red de Pueblos*, responde a los lineamientos de política gubernamental a nivel nacional, sectorial y territorial y se convierte en un mecanismo de apoyo fundamental para las administraciones locales en las formulaciones de los planes de desarrollo y en el seguimiento de los planes de ordenamiento. Esto se logra porque se basa en la participación, la apropiación colectiva de los requerimientos, oportunidades y problemas a resolver, los cuales conforman el plan local, desde una perspectiva articulada entre los diferentes actores e instancias públicas y privadas.

Este proyecto implica la formulación, implementación y validación de un modelo autogestionario, participativo y renovador del conjunto de prácticas económicas y políticas que orientan una comunidad, pueblo o municipio, y que aportan a la construcción de lazos y a la renovación de tejido social que recoja las políticas del gobierno en el logro de “un crecimiento sostenible con cohesión social”. La Red de Pueblos cumple con tres objetivos básicos: (1) construir un nuevo modelo de gestión integral local que busque el desarrollo de las comunidades involucradas en el proyecto; (2) establecer una red de localidades que permita la difusión horizontal de las experiencias exitosas que se consoliden en el proceso; y (3) permitir que las entidades nacionales y regionales mejoren su conocimiento de las realidades locales y adecuen sus políticas e instrumentos a esas realidades.

5.1.2.1. Objetivos y componentes de la Red de Pueblos:

El objetivo de la Red de Pueblos es el de integrar a: (1) los municipios de la ribera, que son parte de la jurisdicción de la Corporación, con (2) los distintos actores del área rural, en acciones concretas que permitan la construcción de lazos de trabajo conjunto, con sinergia y sostenibilidad. La Red de Pueblos busca generar experiencias exitosas de desarrollo local integral entre los municipios ribereños, promoviendo polos multiplicadores de modelos sostenibles y articulados en las principales regiones del país. Sus objetivos específicos son: (1) crear un modelo de gestión del desarrollo local soportado en los principios de autonomía, autogestión y construcción de institucionalidad privada y comunitaria que promueva la iniciativa, la acción y organización local como ejes del protagonismo local en el desarrollo de planes privados y políticas públicas; (2) poner en marcha un proyecto de desarrollo integral en el conjunto de municipios de jurisdicción de Cormagdalena; (3) crear una red de municipios que permita la comunicación, cooperación y apoyo para adelantar acciones de fortalecimiento comunitario, productivo e institucional; (4) integrar a los actores sociales, políticos y culturales y a los agentes económicos en programas y proyectos de desarrollo local y regional; (5) promover una nueva estrategia de desarrollo local fundamentada en los principios de cohesión y equidad política y social, reconocimiento cultural, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental; (6) aplicar la estructura de formulación y desarrollo de proyectos productivos sobre la base del sistema de prácticas; (7) desarrollar el esquema de proyectos de desarrollo comunitario, político y cultural sobre la base del sistema de prácticas ejemplares; y (8) involucrar a las entidades responsables de la política agraria, rural y ambiental en un proceso de fortalecimiento local que les permita mejorar las estrategias y ajustar los instrumentos de política a las realidades de la descentralización y a las necesidades de generación de poder (empoderamiento) local.

La estrategia cubre tres componentes básicos: (1) el desarrollo productivo, (2) el desarrollo regional espacial, y (3) el desarrollo político e institucional. Las actividades que se desarrollan como parte de la Red de Pueblos son: (1) talleres de planeación y organización, (2) diseño, formulación y evaluación de proyectos productivos e institucionales, (3) diseño y montaje de centros de información y estrategias de comunicación, (4) acompañamiento a las comunidades y asistencia en el desarrollo de los componentes, (5) asesoramiento en la gestión de recursos para el financiamiento de las iniciativas locales que surjan del proceso, (6) constitución de las redes de actores locales y de la red de municipios involucrados en el proyecto (7) creación de las alianzas para el desarrollo del proyecto. La construcción de la Red de Pueblos es un proceso abierto y participativo en el que convergen los intereses de los distintos grupos locales: propietarios de tierra, empresarios, campesinos, organizaciones de la sociedad civil, iglesia, entre muchos otros. Su presencia y participación es fundamental para que se logre una organización real a partir de todos y todas. El proceso se basa en el desarrollo de alianzas entre el estado, el sector privado y la sociedad civil

como mecanismo clave para el mantenimiento de la cohesión social y de la confianza en la sociedad. El proyecto Red de Pueblos convocará actores públicos y privados para acompañar el proyecto. La Red de Pueblos debe ser promovida ante diferentes instancias públicas, privadas y territoriales, con el fin de lograr receptividad, apropiación, liderazgo y alianzas institucionales que permitan que sea realizable, y que presente las garantías que la consoliden en el mediano y largo plazo. Lo anterior significa un trabajo concertado con las instancias regionales y locales, con las comunidades y con las instituciones que tienen responsabilidades en el área rural y ambiental.

5.1.2.2. Productos de la Red de Pueblos:

La estrategia de la Red de Pueblos permite hacer el acompañamiento, la promoción y el apoyo técnico a las comunidades locales, lo cual incluye el establecimiento de puentes y nexos interinstitucionales entre el territorio local y los agentes económicos y políticos externos, con el propósito de obtener los siguientes productos: (1) definición de límites y de municipios que forman territorios rurales locales como unidades de gestión económica e institucional, consistentes con las dinámicas económicas e institucionales que se producen en las regiones. En cada caso, esta delimitación será producto de un autodiagnóstico regional; (2) formalización de alianzas y asociaciones de los agentes públicos y privados con capacidad de liderar procesos de desarrollo integral local. Esto implica la creación de instancias de trabajo, institucionalidad local, redes y articulaciones para convocar los actores locales en esfuerzos comunes y mejorar la capacidad de interlocución con las instancias regionales, nacionales e internacionales; (3) construcción de un portafolio de proyectos innovativos de desarrollo local por municipio --los cuales corresponderán a las prioridades establecidas por el POMIM-- que traduzca las visiones de desarrollo local en programas de acción a largo plazo. Este portafolio recogerá la definición de proyectos y su evaluación de viabilidad, al igual que las rutas de acción que garanticen las posibilidades reales de desarrollo; (4) identificación de requerimientos financieros e institucionales y la construcción de los nexos, alianzas, asociaciones y gestiones que permitan crear sistemas financieros locales mediante procesos de inversión pública y privada, para el financiamiento de los proyectos. Esto implica la gestión ante inversionistas privados, locales, nacionales o internacionales, ante instancias públicas y ante la cooperación técnica internacional; además requiere la construcción participativa de las reglas de juego de dicho sistema; (5) articulación e integración de las diferentes esferas del desarrollo local, de forma que el conjunto de acciones operen con sinergia en el propósito común de construir un modelo propio de desarrollo local. Esto se traducirá en la integración de visiones y metas de los diferentes procesos; (6) creación y formalización de organizaciones empresariales y comunitarias que realicen las acciones requeridas para hacer realidad los proyectos identificados; (7) conformación de una red de experiencias locales y actores del desarrollo rural que permita el aprendizaje y réplica de las experiencias exitosas obtenidas en el proceso.

5.1.2.3. Fases del proceso de construcción de la Red de Pueblos:

La Red de Pueblos ribereños trabaja por la construcción de modelos autogestionados en los municipios de la ribera, generando un proceso de cubrimiento progresivo, sometido a las fases de trabajo, que no necesitan ser secuenciales: (1) Fase I: diseño metodológico y conceptual; Fase II: configuración de la Red de Pueblos; Fase III: desarrollo de los proyectos locales; Fase IV: constitución de redes; Fase V: evaluación, seguimiento y promoción y réplica. Cada una de estas fases

FASE I : Diseño conceptual y metodológico

En esta fase se producirán las guías, técnicas de trabajo, programación de actividades, sistemas de diagnóstico, procesos de formulación y evaluación de proyectos, esquemas de organización empresarial y comunitaria, técnicas de presentación y gestión de proyectos ante fuentes potenciales de financiamiento, y estrategias de cooperación técnica. El diseño de instrumentos se realizará en interacción con los actores locales y organizaciones que formen parte de la Red y será responsabilidad de Cormagdalena en discusión con los agentes locales.

El marco conceptual de la Red de Pueblos está compuesto por los planteamientos y propuestas elaboradas por la Unidad Técnica para el POMIM, por los planteamientos de la Misión Rural de Colombia entregada en 1.998, por el marco general del Plan Nacional de Desarrollo para el sector rural, por los procesos de participación liderados en la Red Navegar y por el trabajo desarrollado para los planes de desarrollo municipales y los planes de ordenamiento territorial, así como por experiencias en otros países como el programa europeo *Leader* sobre cooperación local.

FASE II: Configuración de la red de municipios ribereños:

Se inicia con un trabajo de divulgación y socialización de la propuesta, el cual genera los compromisos institucionales en los niveles local, regional-departamental y nacional. Funciona como un proceso de concertación entre Cormagdalena, las instancias regionales y municipales correspondientes, y las distintas instituciones. Busca generar capacidad institucional básica y compromiso de los estamentos municipales para involucrarse en el desarrollo de las acciones que se proponen, así como la definición de prioridades de política de diferentes instancias sectoriales y territoriales que permitan la concurrencia de recursos y acciones institucionales.

La constitución de los municipios en núcleos regionales, se determinará teniendo en cuenta el objetivo de generar experiencias exitosas replicables en forma autónoma a otras regiones o a la ampliación de sus áreas de influencia en la cooperación intrarregional. Se espera contar con acuerdos en torno a los núcleos de regionalización para efectos organizativos del proyecto.

FASE III: Desarrollo del proyecto local

En los municipios de la red se dará desarrollo al proyecto propiamente dicho mediante etapas:

Primera Etapa. Definición de áreas de cobertura local

La primera etapa consiste en la elaboración de un diagnóstico subregional que permita que se defina el área de trabajo en cada caso. A partir de la focalización se realizará un diagnóstico rápido (RRA¹³⁸) de orden regional que permita la identificación de las comunidades, centros urbanos y territorios que conforman una unidad de gestión territorial.

Segunda Etapa: Identificación e integración de actores locales

Esta etapa busca construir liderazgo, confianza, motivación y compromiso entre las organizaciones y actores que participen en el proceso, de forma que se puedan integrar, a manera de socios, agentes

¹³⁸ RRA: Rapid Rural Appraisal. Es una metodología que permite la toma de decisiones locales, sobre la base de una evaluación local rápida de las condiciones existentes.

privados y públicos, en una empresa común de desarrollo integral. Para ello se parte de la identificación de los procesos, actores y acciones que se vienen adelantando en el territorio, generando una visión concertada e integral de los diferentes esfuerzos regionales. También se crean articulaciones entre las diferentes organizaciones públicas, comunitarias y privadas que operan en el área de cobertura del territorio rural definido, más allá de las solas organizaciones municipales.

Esta etapa se concreta en la construcción de redes de actores locales de un sistema financiero local, y en mecanismos de trabajo conjunto sobre la base de intereses comunes y agendas de trabajo compartidas. También se definirán las estructuras institucionales que potencien la organización de los actores locales y el desarrollo de los propósitos del proyecto general. Esta tarea, antes que crear más instituciones, busca consolidar y ajustar la institucionalidad existente.

Tercera Etapa: Autodiagnóstico local

Se aplicarán las metodologías de diagnóstico rápido local (RRA) que permitan entender las dinámicas que determinan la vida local y regional, identificar las ventajas naturales y comparativas, los recursos físicos, humanos, productivos, financieros, institucionales y sociales sobre los cuales se basa el portafolio de proyectos. De igual manera, se identifican los procesos, programas y proyectos que se están desarrollando en la región, así como las entidades y actores que los gestionan y ejecutan, con interés en las posibles concurrencias y sinergias que se puedan introducir. En esta etapa se atiende el estado de formulación y aplicación de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, con el propósito de garantizar coherencia y armonía con las estrategias de desarrollo que se vienen adelantando y para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos en procesos paralelos.

Cuarta Etapa: Formulación de proyectos

A partir del diagnóstico local se trabaja en la construcción de un Portafolio de Proyectos Innovativos que tiene los siguientes componentes: (1) visión de proyecto local que integra las metas y características de un proyecto de desarrollo local de largo plazo. Este componente se desarrolla, alimentado por el diagnóstico, sobre la base de establecer consensos entre los actores comunitarios, empresariales y públicos; (2) definición de ejes estratégicos de desarrollo del proyecto local, mediante la identificación de los ejes sobre los cuales se articularán las acciones concretas en las dimensiones productivas, regionales e institucionales, basados en los lineamientos del POMIM; (3) diseño de perfiles de proyectos, formulación técnica y participativa, evaluación y detalle de las acciones correspondientes. Para ello se seguirán los pasos de priorización sobre la base de un trabajo técnico participativo, donde se partirá de la elaboración de perfiles de un conjunto amplio de ideas priorizadas por la comunidad y los técnicos. Estos proyectos jerarquizados, se evaluarán tomando como referencia el POMIM, resultando en un conjunto seleccionado de proyectos a los cuales se procederá a aplicar las técnicas de diseño, evaluación y programación necesarios para que se conviertan en el portafolio de proyectos para ser gestionados; y (4) identificación de instancias institucionales de apoyo externo para la realización, financiación y gestión del portafolio de proyecto. Este es un proceso que busca generar la mayor cantidad de información sobre posibilidades de apoyo, inversión y alianzas de acuerdo con la naturaleza particular de los proyectos priorizados, con especial atención a la estructura financiera del POMIM, a los fondos de inversión y a la oferta institucional pública coordinada por Cormagdalena. Este proceso debe permitir el conocimiento y preparación de solicitudes y propuestas concretas y la capacitación de las organizaciones para la gestión y la negociación.

Quinta Etapa: Conformación de organizaciones

Para la gestión de los proyectos se trabajará con las organizaciones existentes y/o con organizaciones que se creen específicamente para su gestión. En esta etapa se definirán las necesidades de organización de empresas, gremios, organizaciones comunitarias gubernamentales, mixtas y privadas que se consideren necesarias para garantizar el desarrollo de los proyectos, dentro de los esquemas de gestión definidos por el POMIM.

Sexta Etapa: Gestión de proyectos

Esta etapa comprende todas las acciones requeridas para la implementación y puesta en marcha de los proyectos propiamente dichos, que avanzarán en la medida en que se concreten las inversiones y se establezcan las estructuras de gestión.

FASE IV : Constitución de redes

Uno de los propósitos fundamentales de la Red de Pueblos es el de crear redes de actores y agentes del desarrollo rural que permitan compartir experiencias y construir un tejido de instituciones y organizaciones que promuevan la importancia del sector rural en el ámbito nacional. Las redes posibilitan la cooperación horizontal, la construcción y compartimentación de información, la reducción de costos, la creación de estructuras permanentes de trabajo de las organizaciones nacionales, y la contribución a la ejecución de las políticas públicas regionales y nacionales de desarrollo territorial, económico y social rural.

La Red de Pueblos ribereños es un proyecto de carácter abierto al cual se podrán vincular las organizaciones interesadas a lo largo del proceso de planeación y ejecución. En este sentido, la Red es un proceso vinculante en el cual los distintos actores y grupos de interés podrán realizar los aportes que estén en el marco de sus distintos intereses, sobre la base del desarrollo de las comunidades que hacen parte del proceso. La red creará y enlazará centros de información local, desarrollará sistemas de información regional y nacional, aplicará sistemas de seguimiento y evaluación de políticas, y gestionará --de forma integrada-- programas específicos de desarrollo. La Red de Pueblos, como parte integrante de la estructura de coordinación del POMIM, permitirá la articulación de proyectos de inversión del orden regional o nacional, los cuales permitan acceder a recursos de inversión pública y privada, sirviendo de vehículo para la generación de economías de escala en la inversión.

FASE V: Evaluación, seguimiento y promoción de réplica

La última fase del proyecto corresponde al seguimiento y evaluación de las experiencias locales, en procura de establecer modelos replicables de gestión local. Permitirá alimentar el sistema de seguimiento y planificación sectorial del POMIM, del sector agropecuario y rural en el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el Departamento Nacional de Planeación, en el Ministerio del Medio Ambiente, y en las demás instituciones que desarrollen acciones en el territorio, con el objetivo de ajustar las políticas públicas sectoriales, en especial los instrumentos de oferta institucional, y facilitar la coordinación que le corresponde a Cormagdalena.

5.2. Tres propuestas complementarias para el POMIM:

Como parte complementaria de la estrategia de participación descrita, se proponen tres proyectos cuyo objetivos son: (1) fortalecer la gestión de Cormagdalena; (2) hacer visible el río; (3) propiciar conocimiento oportuno sobre las condiciones del río; y (4) constituir un banco de experiencias exitosas que, sistematizadas, permitan la ejecución de proyectos y programas del POMIM. Las propuestas son: una expedición por el río Magdalena, la creación de la red de mejores prácticas de convivencia, y la organización de los observatorios de información en red.

5.2.1. Expedición por el río Magdalena: pedagogía ciudadana

La Expedición es un proyecto pedagógico que busca hacer visibles para el país tanto el potencial del río como eje de desarrollo, como sus problemas actuales. Permite un acercamiento a la diversidad cultural y al paisaje en el que se hace manifiesta la estructura ecológica principal. La expedición se constituye en el inicio de un proceso continuo de investigación sobre el estado del río y de sus área de influencia, incorporando los testimonios de los pobladores como parte fundamental de los procesos de retroalimentación que hacen iterativo al POMIM.

Cormagdalena coordina la organización de la expedición¹³⁹, cuyos alcances son: (1) la divulgación de los acuerdos de la Red, del avance del POMIM, y de los programas de Cormagdalena; (2) la educación y el aprendizaje sobre el uso de los recursos naturales; (3) la recolección de información sobre condiciones de vida y necesidades de los habitantes; (4) la recolección de información sobre prestación de servicios en los municipios de la ribera; (5) la recolección de información de tipo económico: actividades que se desarrollan en la ribera; (6) la programación de diferentes proyectos con la población, tales como brigadas de salud, discusión de conflictos puntuales, evaluación del estado de las obras públicas y el medio natural, entre muchos otros.

Para cumplir con los objetivos de la expedición, Cormagdalena debe constituir equipos interdisciplinarios en los que puede contar con la participación de las universidades y centros de investigación, las entidades del Estado a sus diferentes niveles, las organizaciones y movimientos sociales locales, las ONG, las instituciones internacionales que actúan en las diferentes zonas, y los medios comunicación. Las seccionales de la Corporación pueden actuar como núcleos organizadores para identificar los proyectos que se desarrollen en cada recorrido.

5.2.2. La red de Mejores Prácticas en convivencia

En Colombia existen realizaciones comunitarias de convivencia, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, las cuales alcanzan excelentes niveles de participación y ejecución, y que contribuyen a la solución de los problemas locales. Sin embargo, no son conocidos y sus metodologías --muchas veces innovadoras-- no han sido analizadas y sistematizadas de tal manera que puedan ser replicadas en otros espacios. Ese es el objetivo de la red de mejores prácticas en convivencia, cuya constitución permitiría: (1) multiplicar los niveles de vinculación de la población a la solución de sus

¹³⁹ Es necesario impedir que el proceso se desvirtúe en manos de medios de comunicación, como ya ocurrió con el experimento similar que se denominó *La Caracola*

propios problemas; (2) divulgar y consolidar los esfuerzos realizados por comunidades anónimas; (3) generar desde las experiencias realizadas un efecto ejemplar y estimulante; (4) contribuir al proceso de organización de la sociedad civil hacia la convivencia; (5) identificar, sistematizar y difundir proyectos o procesos institucionales, empresariales o comunitarios relacionados con los programas de la Corporación.

Los objetivos de esta red son: (1) promocionar las mejores prácticas en convivencia en el sector rural colombiano (en particular en el área de jurisdicción de Cormagdalena) poniendo énfasis en los procesos desarrollados en las zonas de conflicto; (2) analizar y sistematizar las metodologías utilizadas en esas prácticas; (3) divulgar las mejores prácticas y promover la puesta en marcha de proyectos similares; (4) organizar bianualmente el encuentro nacional de Mejores Prácticas En Convivencia; (5) organizar bianualmente el concurso de mejores prácticas.

Para desarrollar esta propuesta, Cormagdalena debe conformar un grupo de trabajo que formule el proyecto en todos sus componentes y gestionar su cofinanciación ante organismos nacionales e internacionales. Como parte del montaje del programa, Cormagdalena puede: (1) organizar un encuentro nacional de mejores prácticas en convivencia; (2) organizar un concurso nacional de mejores prácticas (incentivos); (3) iniciar la conformación de la red de mejores prácticas en convivencia; (4) constituir un banco de metodologías de proyectos exitosos; y (5) diseñar una estrategia de comunicación de las prácticas exitosas.

5.2.3. Observatorios de información en red

Los problemas generados por la falta de información tienen un alto costo y graves repercusiones para el POMIM. Es fácil identificar una sobresaturación de diagnósticos y duplicación de esfuerzos, desconocimiento de lo existente, privatización de la información, aislamiento de los usuarios directos por la escasa o nula vinculación a los procesos, programas y proyectos. Las instituciones públicas, y Cormagdalena entre ellas, tienen una gran debilidad en la producción y organización de la información, debida a la baja capacidad técnica y a la ausencia de capacitación de los recursos humanos necesarios.

Para contribuir al mejoramiento de los mecanismos de producción y manejo de la información, se propone la creación de una Red de Observatorios que permitan la actualización permanente de información, el análisis y divulgación de la misma, y que constituyan el eje central de los procesos de planeación y gestión institucional. La Red de Observatorios se estructura de acuerdo con la organización de Cormagdalena y sería el espacio de sistematización de la información, un esfuerzo institucional de coordinación complementario de las políticas sugeridas en este campo, para facilitar el trabajo cooperativo entre las instituciones que tienen competencias en la cuenca.

Cormagdalena puede crear una secretaría técnica del proyecto, la cual se especializará en el montaje y funcionamiento del sistema, y será la encargada de organizar y mantener la red compuesta por equipos locales y subregionales, que reciben el apoyo de las instituciones estatales.

5.3. Evaluación y control del POMIM

El concepto de evaluación y control en el POMIM se corresponde con el sentido participativo de su concepción y ejecución, es decir se orienta por los mismos principios de la estrategia de participación propuesta y se estructura desde esa misma perspectiva. En términos amplios el

proceso busca impulsar un sentido fuerte de la auto evaluación en todos los escenarios y niveles del POMIM y tiene como propósitos centrales: (1) establecer mecanismos que fomenten y desarrollen el concepto de rendición de cuentas, centrado en la vinculación de los participantes y con el propósito de mejorar la transparencia de los procesos y la gobernabilidad local; (2) mejorar las relaciones de las instituciones con los ciudadanos reconociendo los distintos intereses de los mismos y promoviendo un mejoramiento continuo de la calidad de los proyectos, procesos, y acciones; y (3) impulsar el concepto de evaluación permanente y vinculante en dos sentidos: la evaluación desde abajo y la evaluación a lo largo de todo el proceso.

En lo local, se busca la conformación de paneles de evaluación local que impulsen y se responsabilicen por: (1) la evaluación de los proyectos en su etapa presentación a los fondos de financiación; (2) la evaluación de los proyectos en la ejecución; (3) la evaluación de los proyectos una vez finalizados; y (4) la veeduría del POMIM en el nivel local. En lo regional departamental, se conforman paneles de evaluación que permitan el seguimiento de las políticas del POMIM en cada departamento y la ejecución de proyectos del orden subregional o departamental. Estos paneles se responsabilizan por: (1) el seguimiento a las políticas establecidas por el POMIM; (2) la evaluación de proyectos del orden subregional y departamental; (3) la veeduría del POMIM en el nivel subregional y departamental. En lo nacional, se conforma un panel de carácter interinstitucional con participación de la sociedad civil, que puede actuar como parte del Seminario Permanente de la Red Navegar. Se responsabiliza por: (1) el seguimiento de las políticas establecidas en el POMIM; (2) la evaluación sobre los proyectos de orden nacional; y (3) la veeduría del POMIM en el orden nacional.

Cormagdalena puede conformar una red de evaluación y seguimiento, para lo cual requiere: (1) definir la estructura, los reglamentos, compromisos, responsabilidades, y recursos; (2) conformar la red desde lo local hasta lo nacional; (3) capacitación a los miembros de la red sobre las características y alcances del POMIM; y (4) definir una estrategia colectiva de realización del proceso de evaluación.