

2023
No. 9

PP&D

Política Pública
y Democracia

“Una cuenca de todos y de nadie”:

**Análisis del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas
Hidrográficas (POMCA) del Río Guayuriba**

Parisa Nourani Rinaldi

“UNA CUENCA DE TODOS Y DE NADIE”: Análisis del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del Río Guayuriba

No. 9

ISSN: 2744-9602

Edición Digital

Bogotá- Colombia. Noviembre de 2021
© Universidad de los Andes 2020
© Universidad Nacional de Colombia

Parisa Nourani Rinaldi
Autor

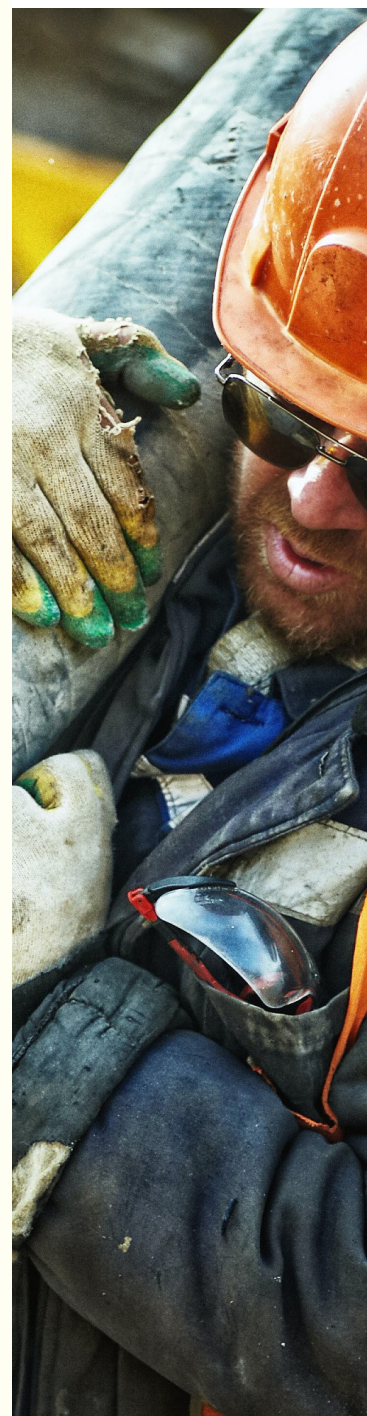
Roger Rossi Ballesteros
Cuidado Editorial - Gestor de comunicaciones de Cider

Ana María Galeano Quintero
Diagramación

Comite Editorial
Javier Armando Pineda Duque (Cider-Uniandes)
María Cecilia Roa García (Cider-Uniandes)
André-Noël Roth Deubel (UNAL, Bogotá)
Juan Antonio Zornoza Bonilla (UNAL, Medellín)

El estudio de las políticas públicas es un campo académico preocupado por la defensa de los valores democráticos, la profundización y ampliación de la participación democrática, el fortalecimiento de lo público y la formación ciudadana. Política Pública & Democracia (PP&D) publica documentos de políticas públicas o “Policy Papers” frutos de investigaciones y estudios rigurosos sobre políticas públicas orientados por estos objetivos, en particular desde una perspectiva epistemológica interpretativa y crítica. Con ello, se pretende ofrecer a los decisores públicos y a la ciudadanía en general una información científica pertinente para fomentar y orientar la deliberación y la toma de decisión públicas a partir de, y hacia, valores democráticos. La serie de publicaciones “Política Pública & Democracia” es una iniciativa académica conjunta del Observatorio de Políticas Públicas del grupo de investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública” (APPGP) (Bogotá) y del Grupo de investigación “Gestión y Políticas Públicas Territoriales” (GPPT) (Medellín) pertenecientes a la Universidad Nacional de Colombia y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende presentar el punto de vista de las Universidades. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.



“UNA CUENCA DE TODOS Y DE NADIE”: ANÁLISIS DEL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS (POMCA) DEL RÍO GUAYURIBA

Parisa Nourani Rinaldi

Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) surgen tanto de avances en ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, como de aspiraciones de descentralización y participación democrática. Sin embargo, los mismos principios que promueve, y la interacción de estos en un contexto de fuertes asimetrías de poder, ha resultado en procesos insostenibles, inequitativos y antidemocráticos. Estas dinámicas se agudizan en las llamadas “fronteras extractivas,” regiones donde la extracción de recursos naturales no-renovables se está intensificando. Este documento analiza las narrativas de actores claves para identificar los principales obstáculos en la formulación, implementación y dimensiones participativas del POMCA del Río Guayuriba – un territorio donde el monocultivo de palma, la extracción de petróleo y material de arrastre contribuyen a la formación de una frontera extractiva múltiple.

Palabras clave: POMCA, ordenamiento territorial, análisis de discurso, formulación, implementación, participación democrática

Tabla de contenido

01.	Introducción	5
02.	La Política Nacional de Planificación y Gestión de Cuencas Hidrográficas	6
	2.1 Antecedentes – origen de las corporaciones autónomas regionales	6
	2.2 Cronología de POMCA	7
	2.3 Componentes y fases de POMCA	8
03.	El caso de la cuenca del río Guayuriba	10
04.	Metodología de análisis del discurso para políticas públicas	12
05.	Resultados	12
	5.1 Discursos sobre ambigüedades y obstáculos en la formulación	13
	5.2 Discursos sobre los obstáculos a la implementación	16
	5.3 Discursos sobre los obstáculos a la participación democrática	19
06.	Conclusiones	21
07.	Recomendaciones	22
08.	Bibliografía	23

Introducción

Este documento de política pública busca analizar los obstáculos en la formulación, implementación y participación democrática de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAs) en fronteras extractivas. Los POMCA hacen parte de un paradigma global de gestión del agua, promovido desde los años 90 - la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH). La GIRH percibe al agua como un bien económico y se enfoca en estándares evaluativos de la “buena gobernanza,” incluyendo el aumento de la participación ciudadana, la eficiencia, flexibilidad y la transparencia en el marco de relaciones más horizontales entre Estado y sociedad (Schulz et al. 2017). Sin embargo, los mismos principios que promueve, y la interacción de estos en un contexto de fuertes asimetrías de poder, ha resultado en procesos insostenibles, inequitativos y antidemocráticos (Swynedouw 2005). Estas asimetrías de poder se agudizan en las llamadas “fronteras extractivas,” regiones donde la extracción de recursos naturales no-renovables se está intensificando (Patel y Moore 2017). Aunque en principio la GIRH promueve la equidad, el bienestar social y la sustentabilidad ecológica, también tiene como objetivo “maximizar el bienestar... económico” (MAVDT 2010). En este sentido, la implementación de la GIRH ha sido cuestionada por sus principios contradictorios, su promoción de principios neoliberales como la privatización, su inhabilidad de lidiar con la política (Wilder y Ingram 2016) y su retórica y lenguaje “maleable” (Conca 2006).

La GIRH en el contexto colombiano tiene una particularidad en su relación con el ordenamiento territorial. Los POMCA, desde que se establecieron en el año 1981, han sido concebidos como instrumentos para priorizar la protección ambiental sobre la economía y han ocupado una jerarquía superior a la de cualquier otro instrumento de ordenamiento territorial. La participación democrática en los POMCA se convirtió en el mecanismo de mediación entre los principios de protección ambiental y economía, asumiendo que la naturaleza tendrá representantes en la sociedad civil. Esta disposición ha generado conflictos entre distintos actores del territorio, ya que los primeros POMCA prohibían procesos de licenciamiento ambiental para actividades extractivas, incluso antes de la elaboración de los planes de ordenamiento territorial (POT) para las zonas en cuestión. Esta incongruencia entre la participación democrática y los intereses económicos del extractivismo no ha sido único al caso colombiano, sino que se ha identificado en conflictos entre la planeación estatal, los mecanismos de participación, y los intereses corporativos en regiones extractivas a lo largo de América Latina. Gustafsson (2017) demuestra que, en Perú, donde la expansión de industrias extractivas ha generado tensiones entre la minería y los recursos hídricos, el Estado extractivo ha generado varias estrategias para mantener sus intereses mientras da la apariencia de apoyar un proceso democrático. Por ejemplo, el sector minero continuamente exige estudios técnicos de mayor rigor para demorar el proceso de ordenamiento territorial. Frente al riesgo percibido por las corporaciones mineras, el Estado también ha sido más exigente con su control administrativo del proceso técnico de zonificación ambiental y territorial (Gustafsson 2017).

Teniendo en cuenta la implicación de los POMCA para el ordenamiento territorial, el presente documento de política pública se enfoca en los obstáculos a la formulación, implementación y participación democrática, en contextos extractivos. Primero se presentan antecedentes de la ordenación de cuencas, la cronología del marco normativo, y los componentes y fases de los POMCA. Luego se presenta el caso de la cuenca del Río Guayuriba en el departamento del Meta, territorio que vive la extracción múltiple de petróleo, palma de aceite, y material de arrastre. Se presenta la metodología de análisis narrativo y los resultados de entrevistas con actores claves. A través del análisis narrativo, se hacen recomendaciones para fortalecer dicho instrumento. Las lecciones aprendidas del POMCA del río Guayuriba pueden informar el proceso de planeación y ordenación de cuencas hidrográficas en todo el país, y particularmente en fronteras extractivas. Se hacen recomendaciones en torno al esquema de financiamiento, el rol del conocimiento experto y local, y la naturaleza de los espacios de participación. Las conclusiones llevan a cuestionamientos del rol de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), la lógica geográfica y regional de sus jurisdicciones, la utilidad de la unidad espacial de la cuenca hidrográfica, y la posibilidad de la coordinación multiescalar de instituciones, normas, instrumentos de planeación y ordenación, y procesos de licenciamiento, frente a las aspiraciones locales de las comunidades y los intereses económicos del Estado

2. La Política Nacional de Planeación y Ordenación de Cuencas Hidrográficas

2.1 Antecedentes - origen de las corporaciones autónomas regionales

Desde inicios del siglo XX, la búsqueda de una solución a las problemáticas territoriales de América Latina generó una oscilación entre la centralización y la descentralización. La descentralización administrativa, política y territorial se veía como solución a la cultura centralista, la concentración territorial de la producción y de la población, y la desigualdad territorial de renta, bienestar y oportunidades económicas.

A mediados del siglo XX, varios países latinoamericanos fijaron su mirada en el modelo de desarrollo de Estados Unidos, cuyo gobierno, bajo el presidente Franklin Roosevelt, había solucionado graves problemas de recesión con el llamado “New Deal.” En mayo del 1933, como parte de esta iniciativa, se creó la Tennessee Valley Authority (TVA), una entidad federal con “mentalidad privada,” cuyo modelo se basaba en obras hidroeléctricas que regulaba la cuenca para evitar inundaciones y proveía a sus habitantes energía barata y contratos laborales. Su éxito como modelo de desarrollo integral (combinando factores biofísicos con factores económicos y sociales) fue promovido en países “subdesarrollados” por el padre de la TVA, David Lilienthal. Varias corporaciones siguieron su modelo en México, Brasil, Colombia y Venezuela. Sin embargo, la TVA nunca se convirtió en autoridad ambiental, a diferencia de lo que sucedió con las corporaciones latinoamericanas.

La primera corporación que siguió el modelo de la TVA en Colombia fue la Corporación del Valle del Cauca (CVC), establecida durante el régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla (Neuse 1992). Es importante notar que antes de establecerse como entidad oficial en 1954, por asesorías de David Lilienthal, ya existían debates locales entre los que querían proyectos locales de represas, reforestación y regulación de inundaciones, y los que querían proyectos más ambiciosos. Sin embargo, después de establecerse, la CVC se financió autónomamente, por la generación de energía hidroeléctrica que proveía a la región, y por los impuestos y tarifas de las concesiones de agua y tasas retributivas por contaminación. La CVC también estableció la primera asociación de usuarios, quienes contribuían a un fondo común para compensar a los campesinos que protegían las áreas riparias¹.



1. Las zonas riparias son las áreas a la ribera de un río donde la vegetación cumple un rol importante para la salud ecológica de los ríos

En cuanto a la calidad del agua, la CVC también fue la primera corporación en establecer un programa de calidad con implementación proactiva, 10 años antes del Decreto 1594 de 1984 que estableció regulaciones al nivel nacional. En 1980, la CVC estableció el primer Programa de Ordenación y Desarrollo Integrado de Cuencas Hidrográficas.

Varias corporaciones habían surgido en el país, siguiendo el modelo de la CVC. Sin embargo, a comienzos de los noventa, estas corporaciones cambiaron radicalmente. Se vendió su participación en el sector de energía eléctrica, dando paso a la privatización del sector energético. La jurisdicción de varias corporaciones cambió y pasó a ser departamental, es decir pasaron al sector político administrativo del Estado. Su capacidad de ejecución se limitó a la protección y manejo de recursos naturales y de cuencas hidrográficas, y se convirtieron por primera vez en autoridades ambientales regionales, dejando de seguir el modelo de la TVA.

Existen varias críticas frente a la función de las CAR. Según Rodríguez Becerra, estas corporaciones son fuente de corrupción, una de las “principales causas de la destrucción de ecosistemas únicos o de daños irreversibles a nuestros recursos naturales” (citado en Montes Cortés 2018, 90). Se ha preguntado si las CAR realmente han logrado una verdadera descentralización, o si han consolidado un esquema centralista. Las propuestas de descentralización buscaban mayor eficiencia fiscal, programas sociales y provisión de servicios públicos, un acercamiento del gobierno a los ciudadanos, autonomía, democratización de poderes locales y regionales, mayor control social y transparencia en la gestión pública. Parte de la dificultad del papel regional de las CAR ha sido la ambigüedad del mismo concepto geográfico de región, la escala en que se aplica, los fenómenos que quiere representar, a la autoridad de quién la maneje. Las CAR tienen que responder a distintas regionalizaciones y conceptos de lo regional, incluyendo lo económico, lo sociocultural y lo natural. Las cuencas hidrográficas se superponen a las jurisdicciones de las CAR con otra escala de región basada en los contornos “naturales” de la cuenca hidrográfica, pero no necesariamente siguiendo una lógica de coherencia política o administrativa.

2.2 Cronología de los POMCA

Aunque la planeación y ordenación de cuencas ahora es una labor fundamental de las CAR, los POMCA figuraban en la normativa colombiana aun antes que las corporaciones. Desde 1974, con el Decreto 2811 (el código nacional de recursos naturales), se había identificado a las cuencas hidrográficas como unidades administrativas (Figura 1). En 1981, se estableció una jerarquía normativa con los POMCA por encima de los demás instrumentos de ordenamiento territorial, lo cual se reafirmó con la ley de ordenamiento territorial (Ley 388 del 1997). Aun así, no fue hasta pasadas dos décadas que el Ministerio del Ambiente publicó una guía metodológica, y los primeros POMCA iniciaron su etapa de formulación en el año 2002. Junto a esta guía, el Ministerio confirmó el peso administrativo de los POMCA, aclarando que una vez se aprobaba un POMCA, las licencias ambientales podrían ser revocadas o modificadas para cumplir con las disposiciones de dicho instrumento. Por lo tanto, la guía metodológica de los POMCA de 2002 declaró que todas las licencias, concesiones, permisos y usos de suelo se deben considerar como transitorios, hasta que se apruebe el POMCA respectivo. Una vez aprobados, los usos ambientales podrían ajustarse en consecuencia.



Figura 1 Línea de tiempo de normativas relacionadas con el POMCA

Los primeros POMCA tardaron en despegar, pero aun así influyeron en la prevención del procesamiento de varias licencias mineras. En muchos casos, el largo proceso de licenciamiento ambiental terminaba abruptamente después de meses o años de espera, porque en un POMCA se había declarado ciertas zonas libre de minería. Las frustraciones de la industria minera se acumularon durante la primera década de formulaciones de los POMCA. Finalmente, en 2010, el Consejo de Estado emitió una sentencia, que estableció la importancia de incorporar el conocimiento experto, poniendo a la ciencia como mediadora entre los modelos de relacionamiento con la naturaleza. En este caso, incorporar el conocimiento experto implicaba consultar a las autoridades mineras antes de declarar una zona libre de minería. Bajo la nueva legislación, la falta de colaboración con las autoridades mineras sería de hecho ilegal (Molino Roa 2017).

Siguiendo los avances en el discurso global sobre la gestión de riesgo, la Ley 1523 de 2012 estableció una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta política nacional declaró la gestión de riesgo como componente fundamental dentro del proceso de los POMCA (Ávila y Guzmán 2017). Por siguiente, tanto el decreto 1640 de 2012 como la Resolución 509 de 2013 establecieron lineamientos adicionales para la conformación y función de las comisiones conjuntas y consejos de cuenca, reafirmando el nuevo enfoque de

la incorporación del componente de riesgo. La nueva guía técnica para la formulación de los POMCA, publicada en 2014, identifica la gestión del riesgo como un tema transversal, junto a la participación y la gestión de la información.

2.3 Componentes y fases del POMCA

Antes de la formulación o ajuste de los POMCA, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) deben prepararse por medio de unos procesos formales previos. El primer proceso es la priorización de cuencas objeto de ordenación. Las CAR revisan insumos entregados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) con información pertinente a la oferta, demanda y calidad hídrica, la gestión de riesgo y aspectos administrativos en las macrocuencas que pertenecen a su jurisdicción. Después del proceso de priorización, se conforman o reconfiguran las Comisiones Conjuntas, las cuales son constituidas por las Autoridades Ambientales que comparten el área de la cuenca hidrográfica en cuestión. Se debe emitir una Declaratoria de Cuencas en Ordenación por medio de la CAR o la Comisión Conjunta. Esta declaratoria, la cual debe ser ampliamente divulgada junto con una delimitación cartográfica de la cuenca, inicia el proceso de ordenación. La primera fase de delimitación puede ser considerada como la "creación de mundos y recursos" (Himley, Havice, y Valdivia 2021) donde la cuenca como unidad "sujeta a ordenación" surge en el imaginario político-estatal.

El MADS identifica seis fases principales del proceso de ordenación: aprestamiento, diagnóstico, prospectiva y zonificación ambiental, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. Durante la primera fase (aprestamiento), los miembros de la Comisión Conjunta definen el plan de trabajo e identifican los actores claves. El plan de trabajo incluye un cronograma con actividades y objetivos, junto con la identificación de necesidades logísticas. La identificación de actores clave también requiere su caracterización y priorización, teniendo en cuenta a los que influyen la cuenca de manera positiva o negativa, y cuya participación es indispensable para lograr los objetivos del plan. Durante el aprestamiento, también se define la estrategia de participación, incluyendo la conformación obligatoria de los Consejos de Cuenca. Los Consejos de cuenca son instancias consultivas y representativas de todos los actores que viven y realizan actividades en la cuenca hidrográfica. Sin embargo, las normas que rigen su creación y desarrollo no mencionan o relacionan sus disposiciones con el derecho humano al agua y dejan de lado la obligación de las autoridades de promover y fortalecer la participación. Además, se espera que los Consejos de cuenca se autofinancien, lo cual puede limitar la participación de la población en condición de vulnerabilidad (Castro-Buitrago, Vélez-Echeverri, y Madrigal-Pérez 2019).

Otros espacios de participación opcionales, los cuales pueden servir de "semillero" para los consejos, incluyen mesas zonales y/o municipales, consejos locales, mesas de trabajo, etc. Estos espacios de participación sufren de canales y estrategias para interactuar de manera proactiva con las comunidades y otros actores sociales, debido a que no existe un sistema de monitoreo ni indicadores que permitan comprender la evolución de los mecanismos de participación en las decisiones ambientales en el país (Guhl y Leyva 2014). Durante la fase de aprestamiento, también se recopila, analiza y sistematiza la información existente sobre la cuenca, teniendo en cuenta su "pertinencia, fiabilidad, calidad y actualidad" (MADS 2014, 36). Para el análisis situacional inicial, se hace un inventario de problemas, conflictos y potencialidades, incorporando la gestión del riesgo. Este último componente, que, desde el 2012 se ha vuelto un requisito para los estudios del POMCA, aumenta los costos de y la exigencia técnico-administrativa de los consultores (Ávila y Guzmán 2017). Finalmente, se presenta un plan operativo detallado, con requerimientos técnicos, financieros y logísticos, además de listados de productos, objetivos, metas y actividades.

En la segunda fase (diagnóstico), se termina consolidando el Consejo de Cuenca y el equipo técnico hace el diagnóstico de los siguientes componentes de la cuenca: lo físico-biótico, socioeconómico y cultural, político administrativo,

funcional y de gestión del riesgo. Para cada componente, hay que levantar una serie de capas de información y análisis, y hay que calcular varios indicadores, incluyendo, por ejemplo, el índice de vulnerabilidad por desabastecimiento hídrico (IVH); el porcentaje de las áreas con conflictos de uso del suelo; o los porcentajes de zonas de amenaza (alta y media) por inundación, movimiento en masa, avenidas torrenciales e incendios forestales. En esta fase, los consultores dependen de fuentes de información disponible por medio de varias entidades u autoridades ambientales, como el Instituto de Estudios Ambientales y Meteorológicos (IDEAM) o el Instituto Agustín Codazzi (IGAC). A menudo, cuando la información que nutre los modelos carece de rigor, se genera una percepción de validez cuando en realidad existe un nivel alto de incertidumbre. Guhl y Leyva (2015) han escrito sobre los desafíos presentados por indicadores del IDEAM que buscan utilizar información proveniente de entidades heterogéneas, "con una gran diversidad de escalas, coberturas y metodologías de recolección de información" (93). Estos indicadores no se han actualizado y algunos no han publicado su marco conceptual y metodológico (Guhl y Leyva 2015). El enfoque en el cálculo de indicadores también puede llevar a reinscribir la validez de algunas formas de conocimiento sobre otras (Hébert 2016).

La participación pública en esta fase sigue lo delimitado en la fase de aprestamiento, y puede incluir un acompañamiento en campo o la incorporación de conocimiento local en cada componente temático, además de la identificación de áreas críticas, priorización de conflictos, participación en talleres de socialización y/o la retroalimentación en espacios de diálogo con el equipo técnico (MADS 2014). Sin embargo, de acuerdo con la Contraloría General de la República: "existe una gran debilidad por parte de las autoridades ambientales en la generación de canales y estrategias de interacción proactiva con las comunidades y los diferentes actores sociales, limitándose a generar una información general sin las debidas y oportunas socialización y divulgación" (2002, 171). Guhl y Leyva (2015) escriben que las comunidades a menudo se quejan de que los procesos participativos "son apenas una socialización de decisiones ya tomadas, y en muy pocas ocasiones una concertación o verdadera participación sobre los proyectos" (82).

Durante la tercera fase (prospectiva y zonificación ambiental), se diseñan escenarios futuros a partir de los resultados de la segunda fase para informar la construcción del escenario apuesta. El equipo técnico puede seleccionar su enfoque metodológico preferido, desde lo cuantitativo (ej. proyecciones, estadísticas bayesianas) hasta lo cualitativo (ej. visión de futuro, promoción de ideas o análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas). El diseño o anticipación de futuros lleva a la racionalización de los riesgos ambientales (Carmona y Jaramillo 2020), que, en fronteras extractivas, a menudo coexiste con “prácticas de manipulación discursiva y económica, cabildeo y publicidad” (Jaramillo y Carmona 2022, 14).

El escenario apuesta informa la zonificación ambiental, la cual resulta en un mapeo de unidades del territorio con categorías de uso y manejo y condiciones de amenaza. En el proceso de zonificación ambiental y ajuste se identifican categorías de ordenación y zonas de uso y manejo ambiental: entre estas la conservación y protección ambiental y uso múltiple. En las zonas de conservación y protección ambiental se puede encaminar un proceso de restauración o de rehabilitación ecológica. En las zonas de uso múltiple, se puede encaminar el proceso de recuperación, utilizando la “estabilización, el mejoramiento estético y por lo general, el retorno de las tierras a lo que se consideraría un propósito útil dentro del contexto regional” (MADS 2014, 75). Finalmente, se identifican áreas agrícolas, agrosilvopastoriles y áreas urbanas delimitadas en los respectivos planes de ordenamiento territorial (POT).

La cuarta fase (formulación) define el componente programático (proyectos, actividades, metas, indicadores, etc.) con las estrategias administrativas y financieras del instrumento. También se determinan los mecanismos del programa de seguimiento y evaluación. La ejecución (quinta fase) debe armonizar los demás instrumentos de planeación y gestión con el POMCA, poner en marcha la estructura administrativa y financiar y ejecutar los planes operativos identificados en la fase cuatro. La armonización de los POMCA con los POT ha sido un objeto de debate (Aguirre 2021; Gómez Domínguez 2018), puesto que “en muchos casos las decisiones sobre aspectos sectoriales y ambientales se traslapan, se contradicen y se producen conflictos entre diferentes instituciones públicas” (Guhl y Leyva 2015, 51). Finalmente, en la última fase, el Consejo de Cuenca, bajo la coordinación de la CAR o Comisión Conjunta, analiza los avances y obs-

táculos a la ejecución del plan. Finalmente, se difunden los resultados del seguimiento y evaluación y se sistematizan las experiencias. Esta última fase ha sido objeto de crítica, por lo que se carga demasiada responsabilidad en la figura del Consejo de Cuenca sin definir bien su alcance. Según Castro-Buitrago et al. (2019), la normativa no incluye “los procedimientos para que los aportes del consejo tengan incidencia en las decisiones de las autoridades”, ni “la consagración de la obligatoriedad de respuesta motivada por parte de la autoridad ambiental competente sobre la integración o no, total o parcial de los aportes del Consejo de Cuenca” (57). La ambigüedad que existe sobre el rol del Consejo de Cuenca en el seguimiento y evaluación, más la falta de apoyo financiero, a menudo lleva a la falta de implementación de proyectos estipulados en el POMCA.

3. El caso de la cuenca del río Guayuriba

La cuenca del Río Guayuriba (Figura 2) fue una de las primeras cuencas del país en iniciar su proceso del POMCA. En 2002, después de haber sido publicada la guía metodológica del POMCA, se conformó la Comisión Conjunta del Río Blanco² (Figura 3), que consistía en cuatro jurisdicciones de corporaciones autónomas regionales³. La Comisión Conjunta formada por la CAR, Corpoguavio, Corporinoquia y Cormacarena, consolidó su presupuesto y administró la contratación de un equipo técnico, para que, con la resolución 2431 de noviembre 2005, se pudiera declarar en ordenación la cuenca hidrográfica del Río Blanco. Durante los próximos cinco años, el equipo levantó estudios, organizó talleres de participación y socialización y publicó informes para cumplir los requisitos de las fases de diagnóstico, prospectiva y formulación del POMCA del Río Guayuriba⁴.

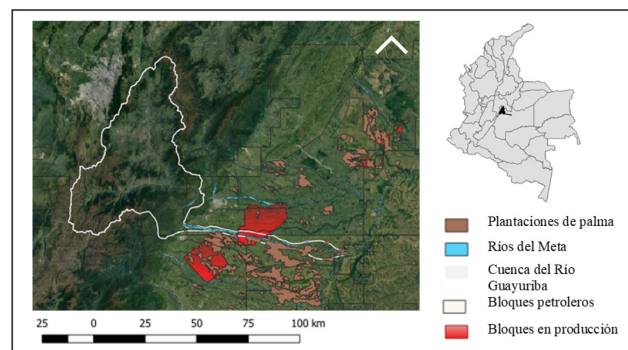


Figura 2 Mapa de la cuenca del Río Guayuriba

2. El Río Guayuriba empieza con el nombre Río Blanco en la cuenca alta de Cundinamarca; luego se une con el Río Negro, y se denomina el Río Guayuriba en la planicie del departamento del Meta.

3. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Corpoguavio, Corporinoquia y Cormacarena

4. Después de cinco años, el POMCA tomó el nombre del Río Guayuriba en vez del Río Blanco.

Después de un proceso de casi una década, se aprobó el primer POMCA por medio del Decreto 1640 del 4 de mayo de 2012. Ese mismo año, las conversaciones al nivel nacional giraban en torno al evento del Niño, y la importancia de incluir evaluaciones detalladas del riesgo en los instrumentos de planeación. El POMCA recién aprobado apenas había cumplido unos tres meses cuando el Ministerio del Ambiente emitió un nuevo decreto con nuevos reglamentos para la incorporación de la gestión del riesgo. Los POMCA aprobados tenían que ser revisados y ajustados. Los planes y proyectos se suspendieron inmediatamente. En 2013 se reconstituyó la Comisión Conjunta y, en 2014, se declaró en ajuste y revisión. En 2019, se aprobó el segundo el POMCA del Río Guayuriba, culminando un proceso de 17 años desde la conformación de la primera Comisión Conjunta.

El Río Guayuriba presenta un caso interesante para el estudio de la política pública de los POMCA, por su ubicación en una frontera extractiva múltiple de petróleo, palma de aceite y minería de arrastre. Históricamente, la región de los Llanos ha experimentado oleadas de asentamiento de diferentes regiones del país, representando intereses económicos diversos. La primera oleada de colonos fueron campesinos andinos de la provincia oriental de Cundinamarca. Eran agricultores de subsistencia a pequeña escala que vivían de la tierra, la pesca, y la caza. Entre los años 1850 y 1900, los ganaderos y propietarios con conexiones con el gobierno central comenzaron a solicitar títulos de terrenos baldíos, consolidando plantaciones de café y ranchos ganaderos. La segunda oleada llegó como resultado de persecuciones políticas durante la época de La Violencia (1948-1958).

Una tercera oleada de colonos llegó tras el establecimiento de empresarios provenientes del Santander y el Valle del Cauca. A principios de la década de 1990, las empresas de Ecopetrol y Manuelita se convirtieron en importantes actores económicos de la región, atrayendo trabajadores de todo el país. Varias comunidades campesinas y pesqueras también se establecieron durante este periodo. En medio de la aceleración de la extracción de petróleo y el cultivo de aceite de palma, el río Guayuriba comenzó a recibir empresas de minería de arrastre operando dentro y alrededor del cauce del río. Las condiciones geomorfológicas, geológicas y climáticas generan una abundante carga de sedimentos en la parte trenzada del río, los cuales son de gran valor para el sector de construcción. Estas cualidades, más la necesidad de reducir el riesgo de inundaciones por medio del dragado de sedimentos, ha llevado a que las autoridades ambientales hayan otorgado licencias

mineras a través de todo el tramo del río. Mientras que algunas empresas extraen materiales a un ritmo acelerado, otras no intervienen sus áreas durante años, lo cual les permite acumular valor con fines de inversión.

Las economías extractivas, como el petróleo, el biodiésel (de aceite de palma) y la minería de arrastre se han acelerado en los últimos años. Junto a estos procesos industriales, el activismo ambiental y la planificación territorial también han generado atención. El río constituye un sitio de tensiones entre múltiples actores, que van desde corporaciones, campesinos y activistas hasta agencias gubernamentales a nivel local, regional y nacional. Por lo tanto, presenta un sitio ideal para el análisis del proceso de planeación y ordenación de cuencas hidrográficas, por su complejidad geofísica, su importancia económica, sus expectativas de participación democrática y su experiencia prolongada de planeación.

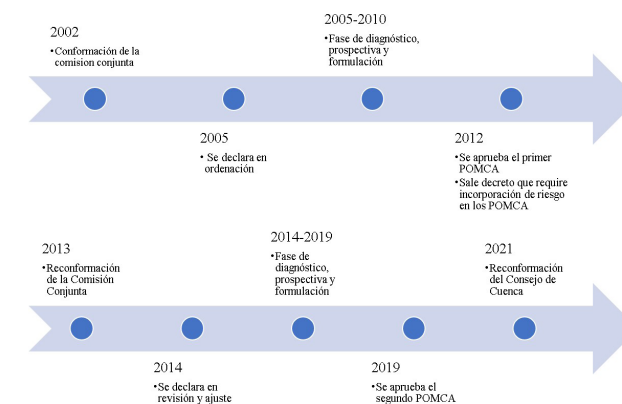


Figura 3 Línea de tiempo del proceso del POMCA de la Cuenca del Río Guayuriba

4. Metodología de análisis de discurso para las políticas públicas

El análisis de discurso tiene diversas aplicaciones en el marco del análisis de políticas públicas. En las ciencias sociales y estudios cualitativos, el campo del análisis del discurso es amplio, y se basa en supuestos, metodologías y objetivos varios. En general, lo que estas investigaciones comparten es el enfoque textual, del lenguaje y sus significados y funciones sociales. El texto puede constituirse en conversaciones (entrevistas y grupos focales), publicaciones (los documentos mismos de política, prensa, comentarios en redes sociales, etc.), imágenes (fotos, símbolos) y más. Ciertos enfoques, como el del "Análisis Crítico del Discurso," desarrollado por Hajer (1993) requiere la identificación de "comunidades de discurso," grupos o coaliciones con argumentos coherentes. Por otro lado, las teorías postestructuralistas buscan entender las formas en que el lenguaje se materializa en prácticas de clasificación. Las categorías y clasificaciones creadas por los discursos en torno informan las identidades y acciones de los sujetos.

La teoría del discurso conceptualiza los discursos a nivel ontológico como "sistemas de prácticas significativas que forman las identidades de los sujetos y objetos" (Howarth 2000, 3-4). Puede aplicarse al análisis de textos de política pública, que representan los significados otorgados por el Estado, o, por otro lado, a las perspectivas de las personas cuyas vidas se ven afectadas por dichas políticas públicas. El análisis del discurso es un método interpretativo, al igual que la investigación etnográfica. Cuando los datos incluyen entrevistas, estas se hacen con el interés de comprender cómo los actores dan sentido a la experiencia vivida de la política pública, llevando a una posición fenomenológica.

Este estudio busca analizar los discursos alrededor del POMCA de la cuenca del Río Guayuriba, para entender las principales narrativas de los actores de la cuenca. El análisis contesta la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las principales incongruencias del proceso prolongado del POMCA del Río Guayuriba identificado por los actores de la cuenca? A través de esta pregunta, se presentan los discursos relacionados con las ambigüedades y obstáculos en la formulación, la implementación y la participación democrática del POMCA. Finalmente, se hacen observaciones y recomendaciones para el fortalecimiento y/o transformación de esta política pública basadas en los discursos analizados, teniendo en cuenta las dinámicas particulares de fronteras extractivas.

Para el análisis, se realizaron entrevistas semiestructuradas con 48 actores de la cuenca, entre enero y noviembre del 2021 (Tabla 1). Entre los entrevistados había representantes de sectores económicos, autoridades y agencias ambientales, consejeros de cuenca, líderes comunitarios, campesinos y pescadores, académicos y ambientalistas. Las entrevistas se grabaron, se transcribieron y se analizaron utilizando un programa de codificación y análisis cualitativo (Nvivo). Los argumentos principales de cada párrafo de texto se identificaron y se clasificaron de manera iterativa, creando categorías y subcategorías de discurso, presentados en la siguiente sección.

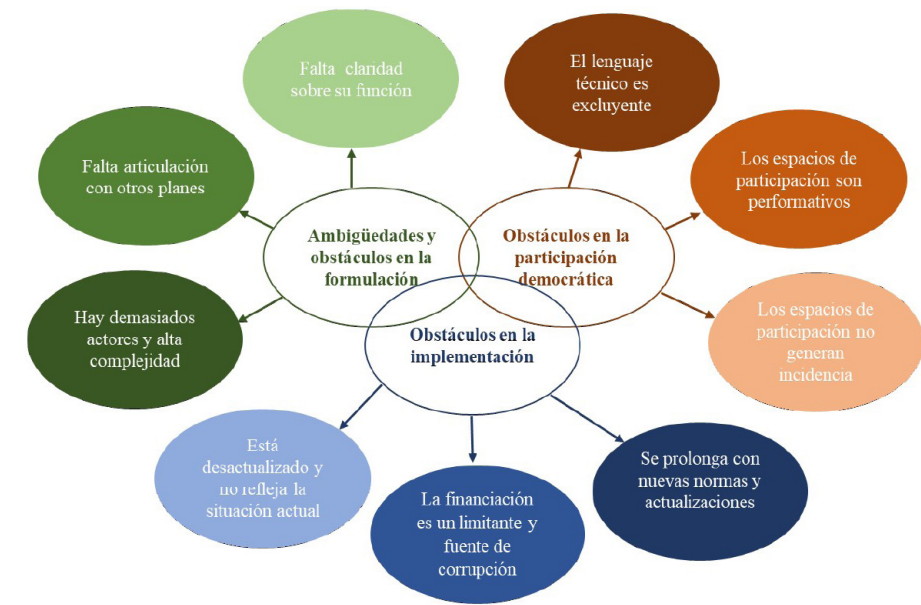
Tabla 1. Número de actores entrevistados por sector.

Sector representado	Número de entrevistados
Campesino/a	10
Representante sector petrolero	8
Representante de autoridad ambiental (regional)	6
Ambientalista local	4
Líder comunitario/a	4
Autoridad ambiental (nivel local)	3
Pescador	3
Consejero/a de Cuenca	2
Abogado/a	1
Representante del sector empresarial	1
Representante sector palmero	1
Representante entes de control	1
Historiador/a	1
Geólogo/a	1
Representante de agencia ambiental (nacional)	1
Ingeniero/a ambiental	1

5. Resultados

Los discursos de los actores involucrados en el POMCA del Río Guayuriba giran en torno a tres categorías de obstáculos principales: obstáculos a la formulación, a la implementación y a la participación democrática (Figura 4)

Figura 4 Principales discursos sobre el POMCA del Río Guayuriba



5.1 Discursos sobre ambigüedades y obstáculos en la formulación

Los actores entrevistados expresaron varios obstáculos en la formulación de los POMCA, relacionados con percepciones sobre su función, su articulación con otros planes de ordenamiento territorial, y la alta complejidad del instrumento, dado el número de actores. La figura 5 demuestra la relación entre discursos y la tabla 2 incluye citas textuales que encapsulan los mensajes de los discursos principales. Estos incluyen el hecho de que las ambigüedades acerca de su función y alcance hacen que sea desafiante llegar a acuerdos finales, especialmente con la complejidad de múltiples jurisdicciones de las CAR y varios sectores económicos cuyos objetivos no son congruentes con la protección ambiental. Por ejemplo, las entrevistas realizadas con representantes del sector petrolero demostraban que Ecopetrol tenía una visión distinta del alcance del instrumento que los miembros de la Comisión Conjunta. Esta incongruencia llevó a cuestionar la validez de los resultados y lineamientos del POMCA aprobado, porque no favorecía los intereses de la empresa. Otro discurso identificado tenía que ver con la falta de articulación con otros planes y estudios necesarios, y, por lo tanto, una pérdida de rigor científico. Además, se identificó que hay demasiadas líneas y planes dispersos que no se integran bien. Esto lleva a que haya demandas comunitarias que no se incorporan debido

a las inconsistentes escalas burocráticas. La implementación y seguimiento de los POMCA a menudo falla debido a la falta de recursos y apoyo.

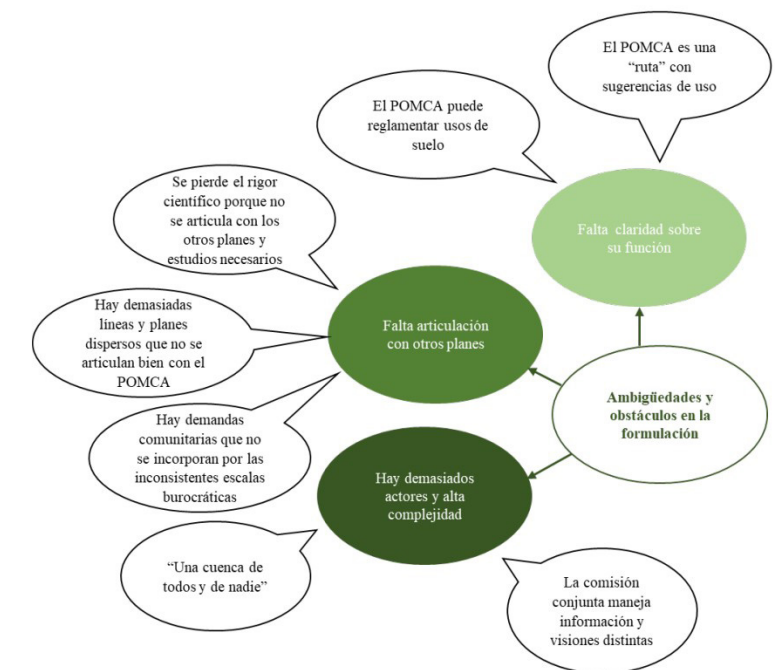


Figura 5. Discursos identificados para la categoría de ambigüedades y obstáculos en la formulación del POMCA del Río Guayuriba.

Tabla 2. Discursos identificados y citas de entrevistas para la categoría de ambigüedades y obstáculos en la formulación del POMCA del Río Guayuriba

Narrativas	Discursos que apoyan la narrativa	Citas de entrevistas
Falta claridad sobre su función	El POMCA es una “ruta” con sugerencias de uso El POMCA puede reglamentar usos de suelo	“Cuando conocemos el instrumento adoptado, pues encontramos que hubo unas adiciones de apartados que nunca fueron socializados ni puestos a conocimiento... se definieron unas cosas que a mi entendimiento de los POMCA se extralimita, porque el POMCA no es un instrumento como tal que define usos y reglamentaciones particular. Es un instrumento de planificación que te da la línea, la ruta... No te dice esta actividad está permitida o está prohibida... Cuando se aprueba el POMCA añadieron unos párrafos muy literales donde la mayoría de las zonas de uso quedaba ya literal que se prohibía la actividad minera e hidrocarburos... Nosotros hicimos la consulta al Ministerio y ellos nos dicen que sí, que efectivamente el POMCA no tiene el alcance de reglamentación.” (Representante sector petrolero)
Falta articulación con otros planes	Se pierde el rigor científico porque no se articula con los otros planes y estudios necesarios	“En últimas las decisiones pierden ese carácter científico y riguroso... El POMCA, digamos. Cuando tú lees la guía para la Ordenación de cuencas hidrográficas encuentras... que debe ser enriquecido con otros instrumentos como el PORH, como los planes de manejo de humedales, como los planes de manejo de áreas protegidas, como los de la delimitación de rondas hídricas y su consecuente régimen de uso. Entonces... ahí comienzas a excluir varios instrumentos que son complementarios al POMCA y que entran como a enriquecerlo.” (Representante entes de control)
	Hay demasiadas líneas y planes dispersos que no se articulan bien con el POMCA	“Lo que sucede es que a veces hay tantos instrumentos y en todo se definen muchas cosas. Entonces tú tienes con el POMCA... tienes el PIMA, el plan integrado de la Macarena, tienes reservas, tienes... Y son pedacitos y tú no ves impacto... El POMCA tiene una línea grandísima que va desde saneamiento básico hasta temas productivos sostenibles. ¿Cómo se logra? ... es un reto... conglomerar esa gran cantidad de programas y de proyectos. Hoy hay mucha planeación, pero lastimosamente la ejecución, la implementación es muy poca.” (Representante sector petrolero)
	Hay demandas comunitarias que no se incorporan por las inconsistentes escalas burocráticas	“No querían meter... la cuestión problemática de las empresas en el río, sobre todo con Ecopetrol, las industrias mineras. Porque hablamos allí de las industrias y querían dejarlo a un ladito. Nosotros nos reunimos, hicimos un acta y la enviamos, pero parece ser como que en el documento no quedó bien especificado cómo queríamos las reuniones... por

		lo menos el POMIA, la agencia no lo ha regulado... las minas están trabajando con las normativas lasas... Y dicen que hasta que no se hace el plan de ordenamiento minero, no los pueden regular con la nueva norma... para ellos mejor que todavía los tengan con la normativa vieja obsoleta.” (Representante comunitario Consejo de Cuenca)
Hay demasiados actores y alta complejidad	“Una cuenca de todos y de nadie”	“Reitero... como es una cuenca de varios responsables, entonces cuando se trata de poner plata, pues todo el mundo prioriza otras cosas y en últimas nadie pierde nada. Es decir, es una cuenca de todos y de nadie. Y por eso las intervenciones que se hacen sobre ella, pues tienden a ser muy segregadas y muy aisladas... cuando hay como esa dispersión de competencias, pues en últimas nadie responde... todos terminan escudándose en la complejidad y en la extensión del área. Ese es un gran problema... muchas veces el de abajo le echa la culpa al de arriba...” (Representante entes de control)
	Las CAR se ausentan y dejan todo en manos de consultores	“Se vio una participación muy concurrida, digamos, de todos los actores. Pero algo digamos que resalto es que en esas participaciones casi siempre estaba en pleno la consultoría, pero si se veía un poco la ausencia de las corporaciones. Y la comunidad lo reclamaba... estos procesos por lo grandes y complejos que son, quedan empoderados en el consultor y muchas veces la corporación va es porque soy el supervisor del contrato y lo veo... la comunidad decía sobre todo... "y la corporación y la corporación" entonces lo pedían mucho. Entonces para ellos era muy difícil entender es que la consultora es la que está apropiando esto.” (Representante sector petrolero)
	La comisión conjunta maneja información y visiones distintas	“A mí me pareció una gran complejidad que particularmente esta cuenca del río Guayuriba está en jurisdicción como de tres autoridades ambientales... en los Llanos Orientales, justamente cuando el río llega allí al municipio de Acacias, empieza ya con unas condiciones totalmente diferentes, con unas necesidades, con unas prioridades totalmente diferentes a lo que es el río en la cuenca alta... tratar de alguna manera de homogenizar la información tanto de tres corporaciones con tres visiones diferentes, con tres necesidades y realidades diferentes fue un reto bastante complejo, nos pareció a todos.” (Representante sector palmero)

5.2 Discursos sobre obstáculos en la implementación

El análisis de discurso identificó varios factores que han llevado al descontento de los actores en cuanto la falta de implementación de los planes y lineamientos del POMCA. Los obstáculos mencionados están relacionados con el hecho de que el instrumento está desactualizado y no refleja la situación actual en terreno, en parte por la falta de información y también por la irrelevancia del conocimiento técnico desligado del conocimiento local. Gran parte del discurso tenía que ver con la estructura de financiación de las CAR y de los POMCA, la cual se consideraba fuente de corrupción, impidiendo la participación democrática, la objetividad de los estudios, y la necesidad de implementar las acciones prioritizadas.

Por último, se destacó el énfasis en la temporalidad del proceso de planeación, la cual se extendía cada vez más con la actualización de normas y guías metodológicas, como, por ejemplo, el requisito de incluir la gestión del riesgo después del decreto de 2012. La figura 6 demuestra la relación entre discursos y la tabla 3 incluye citas textuales que encapsulan los mensajes de los discursos principales.

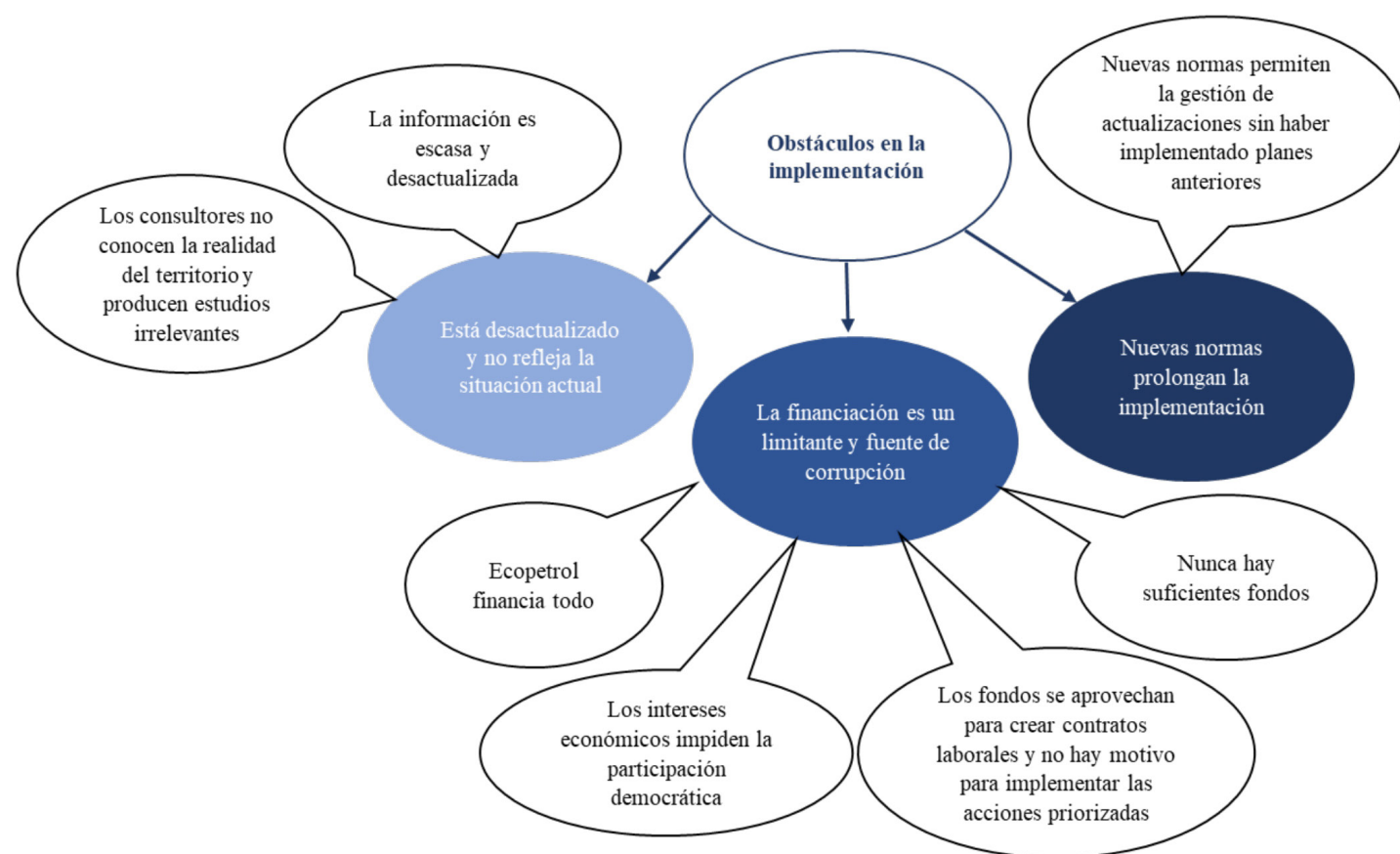


Figura 6. Discursos identificados para la categoría de obstáculos en la implementación del POMCA del Río Guayuriba

Tabla 3. Discursos identificados y citas de entrevista para la categoría de obstáculos en la implementación del POMCA del Río Guayuriba.

Narrativas	Discursos que apoyan la narrativa	Citas de entrevistas
Está desactualizado y no refleja la situación actual	La información es escasa y desactualizada	“Realmente el POMCA del río Guayuriba... está desactualizado. La información que existe es muy escasa y poder obtener un análisis profundo de lo que ha venido sucediendo con el avance y seguimiento del POMCA, pues debería ser mucho más eficiente si la corporación tuviera esta información de la mano... es un POMCA bastante desactualizado que no tiene el contexto real de las situaciones que se viven en el río.” (Representante autoridad ambiental municipal)
	Los consultores no conocen la realidad del territorio y producen estudios irrelevantes	“¿Sabes que es lo que también nos molesta? Que por lo menos vienen a hacer un estudio, pero lo toman, copie y pegue... Acá lo hizo una consultoría que la trajeron de Bogotá. Una cantidad de profesionales que ni idea conocen qué es meterse por acá... se supone que si van a hacer un estudio, lo van a invitar a uno... un estudio acompañado con la comunidad... que realmente conozcan y sepan hallar una información verdadera de lo que hay en el territorio.” (Presidente de Junta de Acción Comunal)
La financiación es un limitante y fuente de corrupción	Ecopetrol financia todo	“Hay épocas en que en que el 80% de la planta de personal de profesionales (de la corporación) ha sido financiada por Ecopetrol... Imagínense entonces pues usted cómo puede de pronto la corporación ir a armarle un lío tremendo a Ecopetrol si financió durante un año, digamos al 80% de la planta de contratistas... Pues viene directamente del gobierno del presupuesto de la nación... ahí tienen un poco las manos amarradas la corporación.” (Representante corporación autónoma regional) “Ecopetrol es la empresa que financia los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas acá. Obviamente, todas las cuencas van a ser intervenidas por la industria porque no hay una pequeña área del territorio que está exenta o distante de sus intereses... ese es un elemento de corrupción, pero impresionante.” (Activista ambiental)
	Nunca hay suficientes fondos	“Todo el país está lleno de cuencas hidrográficas y la gran mayoría son susceptibles de ordenación de fondo... son muchos productos interdisciplinarios que se necesita hacer. Y a pesar de que algunos queden bien, pues la gran mayoría no, porque no hay plata. En el país hubo una inyección hace algunos años del Fondo de Adaptación para la elaboración de POMCAs ... y por más que los recursos eran millonarios, no

5.3 Discursos sobre obstáculos a la participación democrática

Finalmente, en cuanto a los obstáculos a la participación democrática (Figura 7 y Tabla 4), los entrevistados expresaron que los Consejos de Cuenca son espacios de participación ciudadana que aparentan ser democráticos, pero en realidad son excluyentes y performativos, ya que no permiten una verdadera participación y no tienen poder de influencia. Los líderes comunitarios y habitantes de la zona ribereña sienten que no se les permite hablar en estos espacios y que son más para fines de socialización y apariencia que para la construcción de soluciones.

Los Consejos de Cuenca también carecen de apoyo y recursos para realizar su trabajo y a menudo se vuelven muy políticos. Los activistas ambientales y representantes del sector petrolero también mencionan que estos espacios no generan incidencia y no tienen la capacidad de influir en decisiones importantes.

		eran suficientes. Nunca son suficientes.” (Representante antes de control)
	Los intereses económicos impiden la participación democrática	“Participamos con mucha ilusión las comunidades que estábamos allí, pues, como allí quedaban unos representantes de la minería, de Ecopetrol, de los gremios, arroceros, palmeros. Y con las comunidades que quedamos generamos la expectativa que quedara realmente allí en el documento las perspectivas del río, de las problemáticas y todo eso. Pero había muchas cosas que realmente uno se da de cuenta que quedan muy concertadas entre las empresas y la corporación.” (Representante comunitario Consejo de Cuenca)
	Los fondos se aprovechan para crear contratos laborales y no hay motivo para implementar las acciones prioritizadas	“Han formulado las diferentes figuras de ordenamiento a partir de contratos jugosos... Pero las acciones prioritizadas en todas esas figuras de ordenamiento no se desarrollan, no se llevan a cabo. La implementación la harán por ahí al 5 por ciento máximo de todo lo planteado. Y se hacen cosas que no tienen nada que ver o nada de lo que fue priorizado.” “Lo que ha hecho Cormacarena es un ritual, pero ellos no tienen mayor voluntad de lo que salga, por ejemplo, un POMCA que se cumpla. Sino viendo cuando se acerca la fecha de vencimiento para volver a justificar otro gasto en consultorías y producir relatos de lo que ellos mismos fueron cómplices de que no se hiciera.” (Activista ambiental)
Nuevas normas prolongan la implementación	Nuevas normas permiten la gestión de actualizaciones sin haber implementado planes anteriores	“Vemos un afán en cumplir alguna norma para actualizar ese tipo de herramientas. Y pues a partir de que una norma exige la incorporación de algo ahí que les hizo falta, de pronto en otro momento pues hacen una actualización. Y nuevamente, como siempre ha pasado con toda la normativa colombiana que define unos rigores de incorporación en cada norma, se genera como el compromiso de adelantar unos estudios, una valoración, una identificación. Y como no lo hacen... tapan lo que no hicieron y lo reviven ahí y se dan una nueva fecha para hacerlo... Y entonces no ha pasado nada... Incorporan algún elemento mínimo y siguen tomándole el pelo a evaluar con el rigor científico precisamente el principal recurso que tenemos.” (Activista ambiental)

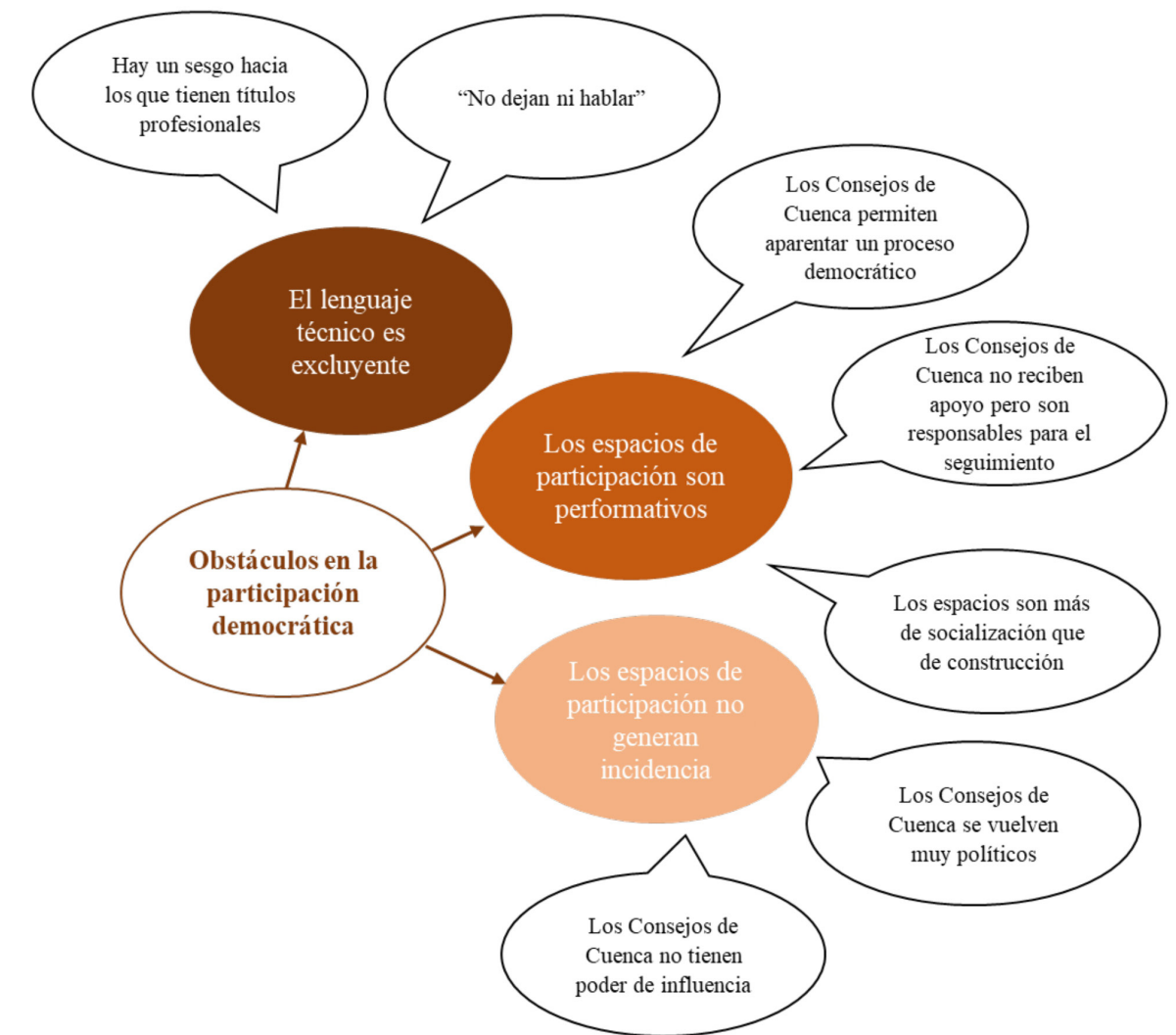


Figura 7. Discursos identificados para la categoría de obstáculos a la participación democrática del POMCA del Río Guayuriba

Tabla 4. Discursos identificados y citas de entrevistas para la categoría de obstáculos a la participación democrática del POMCA del Río Guayuriba

Narrativas	Discursos que apoyan la narrativa	Citas de entrevistas
El lenguaje técnico es excluyente	Hay un sesgo hacia los que tienen títulos profesionales	“Desafortunadamente no tenemos el conocimiento... Por eso es que ellos hacen y deshacen y montan. Pero si... un biólogo o algo formara parte del Consejo de Cuenca, no iban a hacer lo que ellos están haciendo... nosotros simplemente... vamos a las reuniones, no estamos de acuerdo en ciertas cosas, casi en la gran mayoría, pero no tenemos... el conocimiento profesional.” (Líder comunitario)
	“No dejan ni hablar”	“No le dejan ni hablar a usted... invitan y dicen bueno... solamente dejamos entrar una persona... Simplemente mandan por el grupo, bueno, una reunión en tal parte... y uno va. Muchas veces asiste uno - tres tipos. ¿Qué pasó? No, eso no dejaron ni hablar.” (Habitante vereda ribereña)
Los espacios de participación son performativos	Los Consejos de Cuenca permiten aparentar un proceso democrático	“No hay participación de ellos y se sienten como actores, digamos que, de tipo mueble. Sí, decorativos que, pues sirven para las firmas y las fotos y aparentar cosas, pero en últimas realmente no son tenidos en cuenta como consejeros de cuenca.” (Activista ambiental)
	Los Consejos de Cuenca no reciben apoyo, pero son responsables por el seguimiento	“Entonces son unos POMCA de papel. De papel en primer lugar y débiles. En segundo lugar, no hay un seguimiento constante porque esos consejeros de Cuenca los crearon fue solo como para una pantalla. Porque imagínese que ya Cormacarena no incide en eso. Ya quién debe preocuparse son los consejeros. Entonces resulta que los consejeros no tienen dinero para trasladarse, para estar haciendo reuniones, para ir a hacer como un recorrido para esto... no le dan los instrumentos ni las herramientas para que ellos puedan movilizarse.” (Activista ambiental)
	Los espacios son más de socialización que de construcción	“Entonces se tuvieron todas las mesas. En las mesas eran más de tipo socialización realmente que de construcción, por lo menos en las que asistimos. Pueda que haya habido otras de más construcción, pero las que asistimos ya te venían y te mostraban este es el plan. Entonces... tú decías tu idea, pero ya estaba todo tan estructurado.” (Representante sector petrolero)
Los espacios de participación no generan incidencia	Los Consejos de Cuenca no tienen poder de influencia Los Consejos de Cuenca se vuelven muy políticos	“El Consejo de Cuenca... lamentablemente... no cumple su objetivo... El Ministerio reconoce, de hecho, que el Consejo de Cuenca es una especie de organismo meramente consultor, pero no tiene ningún poder de influencia más allá de identificar alguna situación, mandar alguna carta a la corporación. De allí

		no puede pasar. No tiene ningún instrumento, digamos jurídico. No tiene ninguna herramienta de peso que pueda llegar a generar, digamos un movimiento realmente importante como consejeros dentro de la cuenca. Nosotros dejamos de participar mucho en esos escenarios porque se convirtieron... en el escenario de la discusión, de la queja, de la peleadera, del representante de la Junta de Acción Comunal que traía la queja política... Entonces hemos dejado de participar en ellos y hemos buscado otros escenarios.” (Representante sector palmero)
--	--	--

6. Conclusiones

Los testimonios de los actores de la cuenca del Río Guayuriba demuestran cómo el POMCA falla como instrumento de planeación por la complejidad de los objetivos que se le han asignado, y por la dificultad en mediar entre diversas formas de concebir el espacio físico. Un elemento importante del discurso crítico es la percepción predominante de que el POMCA haya sido cooptado por intereses extractivos. El esquema de financiación y el énfasis en un lenguaje técnico excluyente limita el instrumento tanto en su dimensión científica como democrática. La ciencia, implementada por medio de estudios hechos por consultores desconectados de la realidad del territorio, a menudo se basa en datos, indicadores y mapas irrelevantes, desactualizados y desarticulados. Los estudios basados en datos provenientes del sector extractivo aumentan el nivel de incertidumbre científica, al mismo tiempo que permiten a las autoridades justificar ciertas decisiones basadas en resultados técnicos. La participación también termina siendo un ritual performativo en estos escenarios. La instancia del Consejo de Cuenca recibe poco apoyo y tiene poca incidencia, pero se le carga la responsabilidad de seguimiento y evaluación de los lineamientos establecidos en el POMCA. A menudo se vuelven espacios políticos y de contenciones poco intervenidas por las autoridades ambientales. Cuando los sectores económicos no están satisfechos con los resultados de los espacios participativos, buscan alternativas para ejercer su voz y autoridad. Finalmente, los consejeros, después de haberse postulado con formularios y documentos legales, y después de haber sido seleccionados como consejeros, terminan siendo ignorados y poco respetados en los espacios de deliberación.

La cooptación tanto de la ciencia como de la democracia se intensifica cuando los procesos de ordenamiento territorial se prolongan por medio de actualizaciones normativas. Este hecho también está relacionado con el esquema de financiamiento, ya que los contratos laborales de las CAR, financiados por medio de regalías del Estado, se pueden renovar o ampliar con actualizaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial. Una formulación perpetua, con nuevos contratos y mayor cantidad de estudios técnicos, se vuelve más conveniente que terminar y aprobar el instrumento para pasar a las fases de implementación, seguimiento y evaluación.

7. Recomendaciones

El Ministerio de Ambiente podría replantear las etapas en las que se realiza el POMCA e incluso incorporar los intereses de los actores no humanos en los espacios y procesos deliberativos. El instrumento se podría repensar para que sirviera como un escenario de democracia deliberativa donde los actores pudieran generar nuevas visiones de relacionamiento con el espacio-territorio. De esta manera, los POMCA podrían admitir tensiones entre los diferentes modelos de desarrollo y buscar escenarios dentro de los cuales estos puedan convivir. Por lo tanto, es necesario analizar varios aspectos de la participación pública en los POMCA, ya que son instrumentos de jerarquía superior a los instrumentos de ordenamiento territorial. Tienen un potencial democrático y de ser la voz de autonomía territorial de los actores locales. Pero para poder lograr su objetivo y potencial, se tiene que mejorar el alcance democrático de los POMCA desde la fase de diagnóstico hasta su implementación, teniendo en cuenta lo siguiente:

Lista derecha

Se recomienda adoptar un enfoque más humilde y participativo para la formulación de los POMCA, teniendo en cuenta las limitaciones de la ciencia y reconociendo el valor de la deliberación y la participación pública. Se recomienda además implementar un enfoque más iterativo y adaptativo para la formulación de políticas, que permita la flexibilidad y el aprendizaje continuo a medida que se disponga de nueva información. Este enfoque puede ayudar a abordar la complejidad e incertidumbre inherentes a la formulación de planes de ordenamiento territorial, y puede evitar el sobrecargar a un solo instrumento con demasiadas expectativas y objetivos. Los dilemas del desarrollo son demasiados para esperar que un solo instrumento de planeación, con tantos limitantes burocráticos, los pueda resolver. Más bien, si se acepta que la deliberación y la consulta fortalece la democracia, el POMCA podría convertirse en una estructura para debatir diversos modelos de desarrollo, desenvolver capacidades para la ejecución de proyectos, y reconocer humildemente las barreras de la ciencia frente a la gran complejidad e incertidumbre de los territorios en transformación.

- Recentrar la ciencia y la democracia por encima de unos pasos metodológicos rígidos
- Volver a definir los conceptos de la ciencia y la democracia por medio de la acción-participación-reflexión con actores de la cuenca
- Fortalecer los espacios de deliberación, la disponibilidad de datos de calidad y la generación del conocimiento local
- Redefinir lo que constituye el conocimiento experto
- Nivelar las relaciones donde existen dinámicas de poder y coerción (como por ejemplo en las fronteras extractivas donde las empresas manejan la ciencia y la toma de decisiones)
- Apoyar a los Consejos de Cuenca, si estos han de tener la responsabilidad sobre el seguimiento y evaluación de los proyectos
- Coordinar y articular mejor las escalas superpuestas de licenciamiento ambiental
- Cuidar los tiempos del proceso de planeación
- Repensar los pasos de aprobación y ejecución para generar un proceso más adaptativo y flexible, pero con transparencia y responsabilidad
- Cuidar los procesos de una fe excesiva en los instrumentos de política pública
- Cuidar los instrumentos de planeación de la sobrecarga de objetivos y expectativas
- Reconocer que la ciencia también tiene sus limitaciones y no tiene todas las soluciones frente a la complejidad e incertidumbre de las transformaciones territoriales.

8. Bibliografía

- Aguirre, Marco Antonio. 2021. "Mecanismos de Coordinación En La Planificación de Cuencas Hidrográficas En Colombia: El Caso Del Río Dagua." : 7–11.
- Ávila, Guillermo, and Pilar Guzmán. 2017. "Landslide Risk Analysis Incorporated to the Land- Use Legislation in Colombia." 4th World Landslide Forum.
- Carmona, Susana, and Pablo Jaramillo. 2020. "Anticipating Futures through Enactments of Expertise: A Case Study of an Environmental Controversy in a Coal Mining Region of Colombia." *Extractive Industries and Society* 7(3): 1086–95. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.06.009>.
- Castro-Buitrago, Érika, Juliana Vélez-Echeverri, and Mauricio Madrigal-Pérez. 2019. "Gobernanza Del Agua y Consejos de Cuenca: Análisis Desde Los Derechos Humanos Al Agua y a La Participación Ambiental." *Opinión Jurídica* 18(37): 43–63.
- Conca, Ken. 2006. *3 The New Face of Water Conflict*. Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, DC.
- Gómez Dominguez, Javier Alejandro. 2018. "Formulación de Una Propuesta Para La Articulación de Los POMCA y Los POT." Universidad Militar Nueva Granada.
- Guhl, Ernesto, and Pablo Leyva. 2014. *La Gestión Ambiental En Colombia, 1994-2014 : Un Esfuerzo Insostenible?*
- Gustafsson, Maria-therese. 2017. "The Struggles Surrounding Ecological and Economic Zoning in Peru." *Third World Quarterly* 6597: 1–18. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1255141>.
- Hajer, Maarten A et al. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- Hébert, Karen. 2016. "Chronicle of a Disaster Foretold : Scientific Risk Assessment , Public Participation , and the Politics of Imperilment in Bristol Bay , Alaska." *Journal of the Royal Anthropological Institute*: 108–26.
- Himley, Matthew, Elizabeth Havice, and Gabriela Valdivia. 2021. *The Routledge Handbook of Critical Resource Geography* The Routledge Handbook of Critical Resource Geography.
- Howarth, David. 2000. *Discourse*. McGraw-Hill Education (UK).
- Jaramillo, Pablo, and Susana Carmona. 2022. "Geoforum Temporal Enclosures and the Social Production of Inescapable Futures for Coal Mining in Colombia." *Geoforum* 130: 11–22. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.01.010>

- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. 2010. Política Nacional Para La Gestión Integral Del Recurso Hídrico.
- Molino Roa, Javier Alfredo. 2017. “Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –.” In Medio Ambiente y Ordenación Del Territorio, ed. María del Pilar García Pachón. Bogotá, Colombia: Universidad del Externado.
- Montes Cortés, Carolina. 2018. “La Corrupción En El Sector Ambiental: Un Detrimento Contra El Patrimonio Natural.” In Corrupción En Colombia, eds. Juan Carlos Henao and Carolina Isaza Espinosa. Bogotá, Colombia: Universidad del Externado, 81–109.
- Neuse, Steven M. 1992. “The TVA Dream: David Lilienthal in Latin America.” *International Journal of Public Administration* 15(6): 1291–1324.
- Patel, Raj, and Jason W Moore. 2017. *A History of the World in Seven Cheap Things: A Guide to Capitalism, Nature, and the Future of the Planet*. Univ of California Press.
- República, Contraloría General de la. 2002. *Estado de Los Recursos Naturales y Del Ambiente*. La Contraloría.
- Schulz, Christopher, Julia Martin-Ortega, Klaus Glenk, and Antonio A.R. Ioris. 2017. “The Value Base of Water Governance: A Multi-Disciplinary Perspective.” *Ecological Economics* 131: 241–49.
- Sostenible, Ministerio de Ambiente y Desarrollo. 2014. *Guía Técnica Para La Formulación de Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas*.
- Swyngedouw, Erik. 2005. “Dispossessing H2O: The Contested Terrain of Water Privatization.” *Capitalism, Nature, Socialism* 16(1): 81–98.
- Wilder, Margaret, and Helen Ingram. 2016. “Knowing Equity When We See It: Water Equity in Contemporary Global Contexts.”