1. PARTICIPACIÓN EN GESTIÓN AMBIENTAL

En el contexto de la ordenación de cuencas hidrográficas la participación deberá ser en primer lugar una apuesta por el cumplimiento de lo circunscrito en los principios, fines, y disposiciones constitucionales que consagran reglas y mecanismos para hacer efectiva la participación de los colombianos en el ejercicio y control de las diversas funciones del Estado:

- La participación como derecho político fundamental: El Artículo 85 incluye entre los derechos de aplicación inmediata el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
- La participación como deber ciudadano: El Artículo 95 señala que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades y, al mismo tiempo, consagra como un deber, entre otros, el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.
- El derecho de asociación como mecanismo de participación: En los términos del Artículo 103, el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos de representación en sus diferentes instancias.

La Ley 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" estableció en su artículo 317 que: "Para la estructuración de un plan de ordenación y manejo se deberá consultar a los usuarios de los recursos de la cuenca y a las entidades, públicas y privadas, que desarrollan actividades en la región". Esto implica que la participación esté presente en el proceso de la ordenación y el manejo.

El ejercicio participativo en el proceso de planificación y manejo de la cuenca será circunscrito a la gestión ambiental de manera que pueda dar frutos concretos referidos a la complejidad ambiental de la cuenca “En una forma compleja la gestión ambiental es una construcción social y como tal debe ser el objeto de reflexión y estudio por parte de científicos sociales y humanos” (Carrizosa Umaña, 2000). Esta definición pone de relieve la estrecha relación de lo social y el ambiente “Los problemas ambientales no se pueden situar por fuera de la cultura, al exterior del sistema social, pues son precisamente formas de interacción negativas generadas en la cultura que se expresan de forma particular en las diferentes dimensiones de la realidad” (González Ladron de Guevara, 1996).

La participación en el marco de la ordenación de cuencas se propone entendida desde los "Lineamientos para una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental" del Ministerio de Ambiente (1998) según los cuales:

1. a) La gestión ambiental debe tener carácter transversal, trans-sectorial, interdisciplinario y multidimensional. La participación en la gestión ambiental, en consecuencia, debe ejercerse con una visión global y holística del medio ambiente y de la sociedad; b) La sostenibilidad constituye el orientador final y la medida de eficacia de la gestión y en consecuencia de la participación. La participación debe medirse en función de si contribuye o no a la sostenibilidad.

2. La participación constituye un requisito sin el cual no es posible alcanzar la sostenibilidad.

3. La participación constituye un proceso continuo, colectivo y de largo plazo, que debe permitirles a los actores acopiar y procesar la información necesaria y convertirla en decisiones concretas dentro de procesos determinados.

4. Sin información de calidad no puede haber participación eficaz.

5. La participación en la gestión ambiental debe contribuir a la construcción de una cultura participativa por parte de un número cada vez más amplio de actores sociales, y a generar las condiciones que posibiliten la paz en Colombia.

6. La acción del Estado a través del SINA, irá encaminada a posibilitar la participación, en términos de equidad, de los distintos actores que concurren a los espacios de diálogo y de concertación, y que ejercen o pretenden ejercer ciudadanía, en cualquiera de los escenarios en los cuales se debe materializar el concepto de desarrollo sostenible.

7. a) El reconocimiento de la biodiversidad del ambiente y del carácter multiétnico y pluricultural de la nación colombiana y el reconocimiento de la confluencia en el espacio y en el tiempo de múltiples y diversos actores, conflictos y realidades sociales; b) El reconocimiento y respeto al peso que tienen y deben tener las instancias y actores regionales y locales en la gestión ambiental.

8. La participación ciudadana deberá formar parte de los planes de gestión ambiental de regiones y ecosistemas transfronterizos.

9. Las políticas estatales sobre participación ciudadana, sobre educación ambiental y sobre población, deberán desarrollarse de manera trenzada y coherente, en función del objetivo último de hacer de Colombia una sociedad sostenible en donde la vida con calidad sea posible para todos los habitantes.

10. La necesidad de garantizar la participación de la naturaleza en las decisiones que la afectan.

Los "procesos de consulta y participación bien diseñados" son "especialmente importantes" en relación a las "políticas que promuevan el desarrollo sostenible, a causa de la multiplicidad y complejidad de los objetivos implicados" (OCDE 2001, p. 103). "La participación se entiende, entonces, como un requisito del desarrollo sostenible" (Ministerio del Medio Ambiente, 1998) por lo tanto está inmersa en cualquier proceso que se torne definitorio de condiciones ambientales que afecten, positiva o negativamente, el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano (Artículo 79. Constitución Política de Colombia 1991). Este es el caso de un Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica, de este modo se puede llegar a articular a los procesos de ordenación de cuencas una dinámica sistémica, holística, que realmente permita alcanzar el objetivo de la gestión ambiental: sostenibilidad.

2. GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Con la expedición de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH) en el año 2011 se abrió un espacio fundamental en línea de participación asociada al recurso hídrico. Dicha política definió como uno de sus principios que "La gestión del agua se orientará bajo un enfoque participativo y multisectorial, incluyendo a entidades públicas, sectores productivos y demás usuarios del recurso, y se desarrollará de forma transparente y gradual propendiendo por la equidad social" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

Posteriormente el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) promulgó el Decreto 1640 del 2 de agosto de 2012 en el cual por primera vez en el país se reglamenta un espacio de participación particular a ser conformado y desarrollado como parte de los procesos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas denominado Consejo de Cuenca. La gestión de la participación en la ordenación y manejo de cuencas permitirá avanzar en el logro del objetivo 6 de la PNGIRH sobre gobernabilidad cuyo propósito es el de: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico. La primera estrategia de dicho objetivo es la participación y se plantea como meta la implementación en al menos el 50% de los procesos de ordenación y manejo de cuencas priorizadas en formulación y/o implementación, el Consejo de Cuenca, como mecanismo para la participación efectiva de los usuarios en la planeación, administración, vigilancia y monitoreo del recurso hídrico.

Lo anterior supone un reto siempre presente en la gestión ambiental: los procesos participativos. A continuación se ofrece una orientación para la gestión del proceso de participación en el desarrollo de las fases del Plan, de tal manera que las Corporaciones tengan un horizonte hacia el cual orientar sus estrategias particulares y contextualizadas a la realidad de su jurisdicción y a las condiciones de la cuenca.

2.1. La identificación, caracterización y priorización de actores

Este trabajo será el resultado de la propuesta del equipo social a cargo de la gestión de la participación en el POMCA, su nivel de detalle, metodología y resultados deberán obedecer a las propuestas derivadas de este equipo y al contexto de cada cuenca. Por lo tanto lo aquí contenido es apenas una indicación posible de las múltiples herramientas, metodologías y fuentes para el desarrollo de la técnica del mapeo de actores.

El mapeo de actores sociales se ha convertido en una técnica necesaria para identificar a todos aquellos individuos, organizaciones e instituciones que pueden ser importantes para la planeación y el manejo de la cuenca. Es una técnica que responde a una visión sistémica y de modelos socialmente incluyentes y que requiere un liderazgo de la Corporación en su empeño por generar confianza en el proceso, por propiciar asociaciones entre actores diversos y con intereses contrapuestos, en gestionar asertivamente los conflictos derivados de la gestión del recurso hídrico y en impulsar el trabajo transdisciplinario[1] como una convicción.

¿Quiénes son los actores claves?. Identificación

> "Un actor social es alguien que tiene algo que ganar o algo que perder a partir de los resultados de una determinada intervención o la acción de otros actores. Usualmente son considerados actores aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros" (EC-FAO, 2006)

Los actores claves son generalmente aquellos que tiene un nivel de influencia significativo (positivo o negativo) sobre la actuación de la Corporación en la cuenca o que son muy importantes para que el POMCA pueda ser llevado a cabo y que tenga las características

[1] El enfoque de transdisciplinariedad que según Jacqueline Russel "Es un proceso según el cual los límites de las disciplinas individuales son integrados para abordar problemas desde perspectivas múltiples con el fin de generar conocimiento emergente. Son cuatro características fundamentales: la trasgresión de los límites parciales de las disciplinas, el abordaje desde la multiperspectiva, la orientación hacia la solución de problemas y la generación de nuevos conocimientos". McDonell, 1998. Lo anterior se traduce en el siguiente esquema de actuación en la intervención sobre un problema complejo: Disciplina 1 + disciplina 2 + disciplina 3 + otros actores = Marco Común para diagnosticar-interpretar-proponer. Equipo multidisciplinario + otros actores= Actuación Transdisciplinaria. (Universidad Javeriana. Taller de Investigación, 2011)

requeridas según sus objetivos, que su participación sea obligada o indispensable para el logro de los objetivos del proyecto.

Para el caso específico de la ordenación de la cuenca se requiere que entre los actores claves se considere a aquellos que por algún medio impactan positiva o negativamente el recurso hídrico, este es el punto central del análisis.

Pasos mínimos requeridos en la identificación:

A partir de la información y conocimiento de la zona y del proyecto listar el conjunto de actores con las características de los actores claves mencionadas anteriormente. Es importante que el listado se haga con criterios definidos que pueden salir de preguntas orientadoras para conformar el listado, por ejemplo[2]:

1. Están siendo o podrían verse afectados por los problemas ambientales actuales y potenciales de la cuenca.
2. Podrían ser afectados por la propuesta de solución (proyectos, programas) que plantee el POMCA
3. No están siendo directamente afectados o no se van a ver afectados pero podrían tener un interés en la propuesta.
4. Poseen información, experiencia o recursos necesarios para formular e implementar el Plan de Ordenación de la Cuenca.
5. Son necesarios para la aprobación y adopción del Plan.
6. Son necesarios para la implementación de la zonificación y los proyectos.
7. Consideran que tienen derecho a estar involucrados.

Enfocar sobre el listado obtenido para ir al nivel de detalle de cada actor en un trabajo sencillo de campo en la cuenca de donde sea posible extraer la información básica para la base de datos. Aquí es importante que se haga partícipe a actores clave que tengan información sobre otros posibles actores no contemplados en la lista o no conocidos en el nivel central del proyecto. Lo anterior permitirá ir convalidando el trabajo realizado con participación, además de ir socializando el proyecto.

Elaborar formatos necesarios para la sistematización de la información obtenida.

¿Qué características tienen los actores claves?. Caracterización

2 Extraídas y adaptadas de la guía de Proyecto Ciudadano de la Fundación Presencia. Para consultar más sobre la Fundación y Proyecto Ciudadano se puede consultar http://www.fundacionpresencia.com.co/index.php?id=43

Los actores claves serán o no determinantes para el proceso en la medida en que se haga un adecuado análisis de ellos en función de sus intereses, influencia, capacidad para el diálogo, posición en relación con el proyecto, entre otros. Será de este paso que se pueda determinar posteriormente la prioridad que tendrán en la estrategia de participación y socialización.

Pasos mínimos requeridos en la caracterización

Agrupar y Categorizar es un primer ejercicio necesario para determinar el ámbito de actuación de los actores bien sea geográficamente (local, municipal, regional, departamental, nacional) o contextualmente (actores, comunitarios, gubernamentales, del sector productivo, prestadores de servicios). Esto permitirá determinar la tipología del actor.
Caracterizar el actor a partir del establecimiento de criterios y preguntas que ayude a enfocar esta caracterización hacia los asuntos importantes para el Plan tales como quién tiene la información, la disposición, los recursos, el poder de influir, etc. Posteriormente elegir los puntos clave de la caracterización tales como Intereses, Poder de influencia, Posición frente al proyecto, entre otros.

Sistematizar en matrices de fácil consulta y actualización la información obtenida del trabajo de campo y del acercamiento inicial a los actores, esto es indispensable para facilitar el análisis de priorización. Así mismo para que después de un acercamiento mayor pueda ajustarse la información y en las fases posteriores a la formulación este listado pueda ser actualizado y la estrategia de participación ajustada.

¿Quiénes son los actores prioritarios para la intervención?. Mapeo de actores y priorización

Para una adecuada intervención en el ámbito de la participación ciudadana se requiere el establecimiento de mecanismos adecuados según la prioridad que tiene cada actor en el proceso. Lo anterior resulta de establecer variables que posibiliten la valoración de los actores en función de los criterios con los que fueron caracterizados, así por ejemplo algunos tendrán mayor impacto y mayor influencia que otros y por esto se ubicarán diferente en el mapa de actores de la cuenca. La intervención estará determinad por el lugar que ocupe cada actor en el mapa.

Pasos mínimos requeridos en la priorización

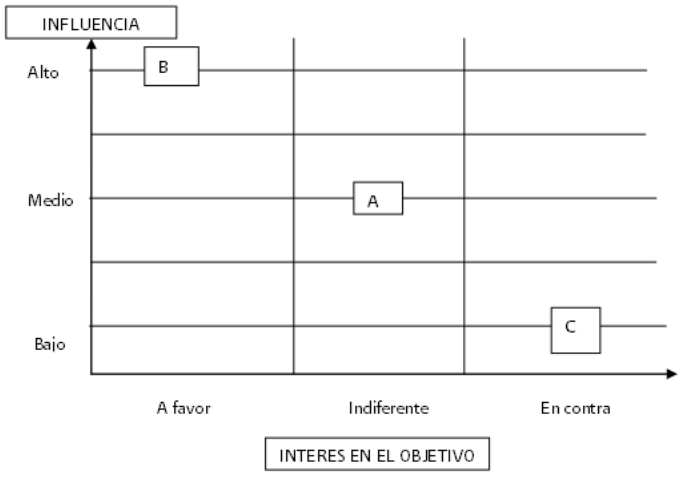
Realizar una valoración de cada actor, para ello se deben establecer rangos que permitan medir (alto, bajo, medio, entre otros) diferentes niveles de prioridad según los criterios definidos para su caracterización. Se sugiere elaborar matrices de cruce y evaluación

Gráfico 1 Ejemplo de matriz de cruce y evaluación de actores

Nivel de oposición al proyecto	Impacto de sus decisiones en el proyecto: Ninguno	Poco	Medio	Mucho
Alta	Medio	Medio	Alto	Alto
Media	Bajo	Medio	Medio	Alto
Ninguna	Bajo	Bajo	Medio	Medio

Elaborar mapa de actores, que permita una visión gráfica de los resultados obtenidos en la matriz; visión que será definitoria respecto de la priorización realizada. Por lo general se usa un plano cartesiano que se personaliza según los criterios definidos (influencia, posición, interés y los rango de valoración (mucho, poco, ninguno/ alto, medio, bajo) y en él se ubican los actores.

Gráfico 2 Ejemplo de gráfico para mapificación de actores.



Fuente: (Comisión Nacional del Agua, 2007)

Recomendaciones sobre herramientas de diálogo, el paso final de la elaboración del mapa de actores será el input de la estrategia de participación y socialización, pues de aquí deberán salir, según los resultados de la priorización, las recomendaciones iniciales sobre herramientas apropiadas para el dialogo con cada actor.

Recomendaciones adicionales para el análisis de actores:

Parte del éxito en este proceso depende de la planificación acertada del trabajo y de la experiencia de la persona que lo realice sobre quien es importante tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ Que sepa diferenciar los distintos contextos presentes en la cuenca y entender la posición de género al interior de la misma.
- ✓ Que reconozca y comprenda su propia posición frente al trabajo que lleva a cabo para la Corporación y en esa medida no relacione su parte ideológica con la operatividad del proyecto.
- ✓ Que no genere expectativas a la población y que sea sensible a las condiciones de cada localidad de la cuenca.
- ✓ Que sea una persona que le guste y se relacione fácilmente con la población y que sepa crear los puentes necesarios de comunicación.
- ✓ Que genere confianza entre las comunidades y las instituciones para que pueda motivar permanentemente el diálogo entre estas.
- ✓ Que la persona que haga el trabajo de campo conozca los aspectos sociales, políticos, culturales, ambientales y económicos principales de la cuenca.
- ✓ Que conozca los posibles conflictos que pueden presentarse en la cuenca tanto en relación a la Corporación como externos a ella.

REFERENCIAS QUE PUEDEN APOYAR EL EJERCICIO DE IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

Ordenamiento y manejo de la cuenca del río La Vieja. Zonificación y metodología para la formulación del Plan (CARDER, CVC, CRQ, PNN, IDEAM, GTZ, 2008)
Tools for institutional, political and social analysis (TIPS) (DFID- Social develompment WB, 2005)

Guía Identificación de Actores Clave (Comisión Nacional del Agua, 2007)
El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). (Tapela, 2007)

Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadano. http://www.fundacionpresencia.com.co

2.2. La estrategia de participación y socialización

"En la actualidad un reto insoslayable es la apertura, creatividad y responsabilidad pública ante la sociedad cada vez más demandante y participativa lo cual requiere tender puentes entre organizaciones, grupos e individuos con visiones e intereses similares,

distintos o en ocasiones divergentes para trabajar hacia objetivos y propósitos comunes."
(Comisión Nacional del Agua, 2007)

La estrategia de socialización y participación, representa el marco de actuación de la Corporación con el conjunto de partes interesadas en el desarrollo de las fases del POMCA. Lo que permitirá que la participación tenga un carácter transversal en el proceso, es la estrategia de socialización y participación. La estrategia para ser operativa y responder a las necesidades temporales de la gestión debería ser construida en dos partes: la primera hasta la fase de formulación y la segunda posterior a la aprobación del Plan.

"*La estrategia de participación deberá identificar las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, así como las comunidades étnicas que estén asentadas en la respectiva cuenca hidrográfica y definir el proceso de conformación de los Consejos de Cuenca*" Artículo 30 D.1640/2012.

La cita anterior marca dos de los contenidos posibles de la estrategia, el primero es la importancia de definir dentro de ella a quién estará dirigida la acción estratégica (las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas) que resultan del análisis, caracterización y priorización de actores; el segundo contenido es el proceso de conformación de los Consejos de Cuenca que resultarán de la apuesta de estructura organizativa y participativa definida por el equipo social del POMCA y puesta a consideración de la Corporación la cual deberá obedecer a la realidad del contexto de la cuenca, el análisis de actores y la geografía misma. Dentro de esta estructura deberá tenerse en cuenta que independientemente de lo que se defina se debe conformar el Consejo de Cuenca y la estrategia deberá contener el mecanismo más adecuado para ello y posteriormente aplicar los lineamientos que por Resolución da el MADS para la conformación.

Esta guía no contiene una fórmula para su definición. Su objetivos, actividades, medios, mensajes, entre otros son tan particulares como particular es la cuenca y sus actores. Sin embargo se ofrece una aproximación a los mínimos que ha de contener la estrategia para que cumpla con el objetivo de promover la participación organizada de los actores presentes en el territorio, dentro de la planeación y desarrollo de los Planes de Ordenación y Manejo de cuencas hidrográficas

2.2.1. La comunicación social como eje estructurante del modelo de participación

La participación es un resultado de una apuesta intencionada de darle legitimidad a un proceso, por cuanto este es reconocido, comprendido y dinamizado por todas las partes involucradas en él. Esta apuesta por lo tanto requiere de medios para ser lograda "… la comunicación es un medio para lograr un consenso, una participación activa y una organización" (Barbero, 1987,

2010) ya que todos los procesos anteriores aunque referidos al movimiento social popular, son definitorios del proceso de ordenación territorial y de la gestión ambiental.

La comunicación es el eje estructurarte del modelo de participación en cuencas hidrográficas y de la estrategia que se plantee para lograrla, pues del modelo de comunicación, de los medios, mensajes y mecanismos definidos para la relación con los actores, dependerá en buena medida el éxito de una participación equitativa, cualificada, informada y propositiva. Lo estratégico está circunscrito a entender el contexto y a partir de ello elaborar el mejor modelo comunicativo para permitir el diálogo.

Participación y comunicación social deberán estar enfocadas a las mediaciones y no a los medios, esto en el plano ambiental sería a los lugares desde los cuales se da sentido a la producción cultural del ambiente y no a los instrumentos a través de los cuales se puede obtener o dar información sobre la realidad del territorio exclusivamente. En otras palabras pretende dar un nuevo papel a la comunicación social en la gestión ambiental, sacándola de su función instrumentalista (mediatizada) y poniéndola en el plano de posibilitadora de entendimiento de la problemática ambiental desde la cultura, con un enfoque de transdisciplinariedad en donde técnicos y comunidades pueden interactuar a través de una comunicación efectiva. (Brijaldo Flechas, 2012)

Por lo tanto deberá contener una planificación clara de la comunicación con los actores:

- Medios a través de los cuales se establecerá la comunicación, teniendo en cuenta que los talleres no son el único espacio posible para lograr acercamiento y resultados y que existe un agotamiento generalizado de los actores frente a este medio.

- Herramientas para el diálogo con todos los tipos de actores identificados y priorizados.

- Mecanismos para la socialización e intercambio de conocimiento, información y experiencias.

- Mensajes que se posicionarán entre los actores y con los cuáles se intenta lograr recordación, afirmación positiva y valoración del Plan.
- Estrategias mediáticas para la difusión del Plan.

Contenido mínimo de la estrategia de participación y socialización para el desarrollo del POMCA:

1. Objetivos y metodología
2. Fundamento conceptual de la estrategia propuesta

3. Destinatarios (recoger caracterización de actores)
4. Medios, mensajes y herramientas para el diálogo en función de las fases y acorde con el proceso de identificación y caracterización de actores.
5. Propuesta de estructura organizativa y de participación del Plan
6. Propuesta el proceso de conformación del Consejo de Cuenca
7. Plan de medios (estrategia mediáticas para la difusión del plan: radio, televisión, prensa) cuando haya lugar y de acuerdo a las posibilidades de cada corporación. También puede ser un plan de free press.
8. Cronograma

2.2.2. La estructura participativa del Plan y el Consejo de Cuenca

Lo primero que hay que acotar en función de la definición que hagan las corporaciones de estos espacios es que son instancias representativas, lo que implica que basado en la identificación de actores se dé cabida al mayor número posible de representantes de los grupos de interés identificados, de tal modo que no es posible la construcción de los productos con una atomización de acciones a actores no representativos, dispersos y no priorizados en el análisis.

El enfoque de las acciones debe ser lograr acuerdos con los actores representativos como la garantía de llegar a todas las comunidades y la base de las organizaciones de la cuenca. Se trata entonces de definir los espacios "formales" para el encuentro lo que no significa que tengan que ser el único medio para el acercamiento y trabajo con los actores, pero que si sean la instancia usada cuando se requiere agrupar al conjunto de actores. Algunas experiencias han definido estructuras participativas denominadas, mesas zonales, mesas municipales, consejos locales, mesas de trabajo, entre otras denominaciones, que serían una instancia "semillero" de los posibles representantes al Consejo de Cuenca y de las propuestas o posiciones de los actores en cada fase. Estas estructuras resultan siempre muy útiles para el trabajo técnico en campo y para contrastación y socialización de resultados.

La conformación de este tipo de instancias de participación dependerá de las posibilidades de la Corporación y será totalmente opcional, diferente al Consejo de Cuenca que si es de carácter obligatorio.

ALGUNAS EXPERIENCIAS ORIENTADORAS QUE PUEDEN SER CONSULTADAS

- Estrategia de participación y concertación en el marco del plan de ordenamiento y manejo cuenca hidrográfica río la vieja. (CARDER, CVC, CRQ, PNN, IDEAM, GTZ, 2008)

- Informe de Aprestamiento. Capítulo 2. Participación Social, Comunicaciones. Plan de ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Acacías. CORMACARENA 2011
- Estructura orgánica del POMCA de la Cuenca del Río La Ceibas (CAM). Taller lecciones aprendidas cuencas piloto Junio 2007
- Estructura del consejo de cuenca del río La Miel (CORPOCALDAS). Taller lecciones aprendidas cuencas piloto Junio 2007.

El Consejo de Cuenca incluido y definido de manera formal por primera vez en el Decreto 1640/2012 es según el artículo 48 "*La instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica*". El proceso de conformación deberá ser definido en la estrategia de participación y socialización la cual deberá proponer el mejor camino metodológico y operativo para su convocatoria, instalación y funcionamiento, en todo caso esta propuesta deberá ser una manera de complementar lo dispuesto por el MADS en la resolución sobre "Lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca".

No es posible ofrecer un solo camino si consideramos cosas como que:

- Hay cuencas con diferencias substanciales en su configuración geográfica.
- Los contextos y los actores son tremendamente diferentes entre cuenca y cuenca.
- La logística disponible y las condiciones operativas de cada Corporación o Comisión Conjunta son diversas.
- El número de municipios y el área puede variar de forma significativa.

Por lo tanto el ejercicio consistirá en determinar el camino más apropiado para esta conformación.

La estrategia contemplará como para el resto de actores, los mecanismos de diálogo, espacios, medios y mensajes para el relacionamiento con el Consejo de Cuenca. Así como las estrategias para su capacitación permanente en los aspectos claves de la gestión de cuencas hidrográficas.

2.2.3. La estrategia en función de las fases

Cada una de las fases requiere ser abordada en sus aspectos de participación dentro de la estrategia, a continuación se ofrecen los lineamientos básicos que deberán ser tenidos en cuenta en la estructuración y gestión que desarrolle la Corporación al respecto.

De La participación en la Fase de Aprestamiento

De manera general la participación de diferentes actores en esta fase es pertinente para el proceso aún sin que se hayan conformado las estructuras de participación formal para las fases posteriores. Es en esta fase donde se ha de hacer el mayor esfuerzo por identificar, convocar y promover la inclusión en el proceso de las partes interesadas y de actores representativos de la cuenca.

¿De qué forma participan los actores de la cuenca en esta fase?:	¿Hacia dónde debe orientar la Corporación la participación en esta fase?
- Apoyando la configuración del mapa de actores estratégicos y representativos - Construyendo el análisis situacional inicial (problemas, conflictos, potencialidades y su ubicación en la cuenca) desde su perspectiva. - Aportando información secundaria que posean sobre la cuenca - Aportando su visión sobre las versiones preliminares de plan de trabajo y estrategia de participación, de tal manera que la Corporación pueda hacer ajustes críticos basada en la experiencia e información de los actores, según pertinencia.	- Hacia el lobby institucional para lograr involucrar a los tomadores de decisión en el proceso y los usuarios del recurso más impactantes. - Al acercamiento y establecimiento de un clima de diálogo y credibilidad con los actores comunitarios representativos. - A la identificación de actores y configuración del mapa de actores - A la recolección de información secundaria - A la socialización del proyecto

De la participación en la fase de Diagnóstico

La primera práctica a ser superada en el nuevo enfoque de la presente guía es que deben existir dos diagnósticos, el del equipo técnico y el del conjunto de actores de la cuenca. El diagnóstico debe ser uno solo construido de manera conjunta según las posibilidades de los componentes temáticos, las competencias profesionales, técnicas, jurídicas y personales que tengan los actores y atendiendo a lo que la estrategia de participación y socialización defina para esta fase.

En tal sentido se ofrecen como en la fase anterior unos mínimos orientadores de la participación para esta fase y en el mismo sentido que fueron descritas para el aprestamiento.

¿De qué forma participan los actores de la cuenca en esta fase?:	¿Hacia dónde debe orientar la Corporación la participación en esta fase?

- Según lo considere la estrategia de participación y socialización, en la configuración de los productos de cada componente temático, cuando sea posible. - Acompañando, trabajando y aportando conocimiento e información en los trabajos de campo para la configuración de productos temáticos del diagnóstico. - Ayudando en la identificación de áreas críticas, priorización de problemas y conflictos a ser tenidos en cuenta en el análisis de los resultados del diagnóstico. - Participando cuando así lo considere la Corporación en los talleres en los que la Corporación muestre los resultados parciales o finales del diagnóstico con los aportes recibidos por los actores en campo y otros escenarios de participación cuando aplique. - Estudiando y revisando los conceptos e información presentada por la Corporación en el desarrollo de la Fase.	- Hacia el establecimiento de mecanismos de diálogo e interacción entre el equipo técnico y los actores de la cuenca y el consejo de cuenca. - Hacia la definición de una metodología basada en el enfoque de Investigación, Acción, Participación, que permita involucrar a los actores de la cuenca en el proceso de diagnóstico, a su vez que apropiar a los mismos la información y conocimiento de los técnicos y viceversa. - El diseño de instrumentos de verificación y sistematización de los aportes recibidos en esta fase que permitan garantizar que dichos aportes sean considerados en el documento con el resultado final. - La puesta en marcha de espacios, medios o instrumentos de capacitación de los actores, en las temáticas del diagnóstico. - A la definición metodológica para la triangulación de resultados del análisis situacional del equipo técnico y el comunitario con el fin de que se refleje en la síntesis ambiental de la cuenca y el Análisis situacional[i] final. - En el ajuste permanente de la estrategia de participación que garantice que no se atomice con talleres a los actores sino que todos los acercamientos estén planificados, tengan unos instrumentos de sistematización y puedan ser considerados como espacios para el intercambio, el diálogo y la consulta. - En la definición de mecanismos diferenciales para socializar los resultados con los gobernantes y los usuarios (beneficiarios) que generan grandes impactos.

De la participación en la fase de Prospectiva y Zonificación ambiental

La construcción de los escenarios y su alcance en el proceso marcan el rol de los actores dentro de ella. Así, tal como está establecido el escenario deseado y el escenario apuesta y zonificación ambiental requieren de la consulta y aportes a los actores representativos de la cuenca organizados según la estructura de participación definida en la estrategia de participación y socialización.

¿De qué forma participan los actores de la cuenca en esta fase?	¿Hacia dónde debe orientar la Corporación la participación en esta fase?
- Construyendo con la coordinación de la Corporación el escenario deseado. - Estudiando los resultados del escenario tendencial construido por el equipo técnico. - Construyendo y presentando sus aportes a la zonificación ambiental. - Apoyando la definición de los usos de las zonas de manejo ambiental.	- Al establecimiento de una metodología adecuada para facilitar a los actores la construcción de escenario deseado a partir de tres aspectos fundamentales referidos a condiciones ambientales de la cuenca: lo que quisiéramos poder ver en la cuenca en 10 años, lo que quisiéramos poder hacer y lo que necesitaríamos. - Hacia la construcción de un escenario tendencial didácticamente comprensible para los actores, en sus aspectos metodológicos y técnicos. - Al diseño metodológico de espacios para la capacitación, construcción y ajustes sobre la zonificación ambiental y usos definidos para cada zona. - Al diseño de herramientas de sistematización de los aportes recibidos sobre la zonificación ambiental y usos, de tal manera que, según su pertinencia, puedan ser incorporados.

De la participación en la fase de Formulación

El entendimiento de los actores sobre la realidad de la cuenca y sus tendencias le permitirán llegar a esta fase del Plan con ideas claves para conseguir el escenario apuesta o zonificación ambiental definida en la fase anterior. Estas ideas se convertirán en el insumo para conformar el Plan propiamente dicho desarrollándolas a manera de líneas estratégicas, programas,

proyectos y actividades a ser realizadas en el corto, mediano y largo plazo. El papel principal de los actores en esta fase será pues, el de aportar dichas ideas para la configuración de las acciones de manejo en la cuenca para los próximos 10 años.

¿De qué forma participan los actores de la cuenca en esta fase?	¿Hacia dónde debe orientar la Corporación la participación en esta fase?
- Estudiando la zonificación ambiental definitiva como punto de partida para proponer actividades o proyectos que permitan alcanzar este modelo ambiental del territorio de la cuenca. - Participando y haciendo propuestas debidamente sustentadas sobre proyectos o actividades a ser incluidas en el Plan, dentro de los espacios definidos para el diálogo en esta fase en la estrategia de socialización y participación. - Proponiendo medios o mecanismos de financiación para los proyectos, programas y actividades definidos, teniendo como base los aportes posibles de los usuarios de la cuenca.	- Hacia la construcción participativa del Plan, diseñando espacios en donde sea posible recoger los aportes de todos y a su vez priorizarlos y concretarlos con elementos técnicos propios de las metodologías de planificación que se determinen en cada proceso. - Al desarrollo de metodologías que ayuden a la comprensión de las características, detalle y formalidades que deben tener las propuestas para poder ser incluidos en el plan conforme al alcance del mismo y la técnica de planificación. - Al establecimiento de mecanismos de consulta y diálogo para depurar y llegar a la conformación definitiva de los programas, proyectos y plan de acción para la ejecución del POMCA. - A la definición de una metodología de recolección y análisis de los aportes recibidos producto de la socialización del Plan de tal manera que puedan ser incorporados o no con su respectiva justificación técnica en el plan definitivo.

De la participación en la fase de Ejecución

Una vez aprobado el Plan por parte de la Corporación Ambiental o Corporaciones que lo formularon, se propone el desarrollo de la segunda parte de la estrategia de participación, pues sus alcances, realidades temporales y frecuencia de participación de actores son diferentes a las anteriores fases. Los procesos participativos deberán estar orientados al seguimiento de los

acuerdos establecidos y el cumplimiento del plan de trabajo y cronograma fijados. El rol de los actores en esta fase será la de facilitar la relación entre los ejecutores y las comunidades, empresas o instituciones para que el Plan se pueda llevar a cabo.

¿De qué forma participan los actores de la cuenca en esta fase?	¿Hacia dónde debe orientar la Corporación la participación en esta fase?
- Participando activamente en las actividades propuestas por el ejecutor del Plan para la puesta en común de los trabajos a realizar cuando estos se vayan a llevar a cabo y durante su ejecución. - Apoyando el relacionamiento del ejecutor con las comunidades, instituciones u organizaciones de la cuenca a través de la socialización del alcance y la pertinencia según lo establecido en el plan que ayudaron a formular. - Velando porque las actividades o proyectos que se realicen en la cuenca respeten y se gestionen conforme a lo definido por la zonificación ambiental y su régimen de usos. - Participando en los espacios que convoque la Corporación para revisión y ajustes al cronograma o plan de trabajo.	- Al diseño de herramientas pertinentes para lograr la comprensión de los actores de la cuenca de la relación que tiene cada proyecto en ejecución con el logro de los objetivos del plan y su encuadre en los programas definidos. - A la gestión con posibles aportantes de entre los usuarios de la cuenca para involucrarlos en el esquema de financiación del Plan. - A la difusión permanente de resultados obtenidos o acciones adelantadas en el marco del POMCA. - A la inclusión de avances, logros o dificultades en la ejecución en las rendiciones de cuentas anuales de la Corporación. - A la gestión de recursos para posibilitar el funcionamiento de los espacios de participación.

De la participación en la fase de Evaluación y Seguimiento

La evaluación y el seguimiento dependen de los indicadores definidos para la medición cuantitativa y cualitativa del avance del proyecto y sus impactos en la cuenca. La participación de los actores por lo tanto estará centrada en el conocimiento de dichos indicadores y sus resultados en el tiempo de ejecución según el cronograma elaborado para le POMCA, así como en el seguimiento de las actividades, esto es acompañar, apoyar, facilitar y conocer la ejecución y sus problemas.

¿De qué forma participan los actores de la cuenca en esta fase?	¿Hacia dónde debe orientar la Corporación la participación en esta fase?
- Según lo establezca el plan de trabajo de las instancias de participación definidas para el plan y específicamente el del Consejo de Cuenca, revisando en coordinación con la Corporación, el avance en las metas y las dificultades en la ejecución del Plan. Participando y proponiendo en los diferentes espacios que convoque la Corporación para presentación de avances del Plan, alternativas para facilitar su ejecución. - Participando cuando así se requiera en los ajustes al cronograma y plan de acción del Plan. - Difundiendo los avances del Plan y dificultades en su ejecución en comunidades, instituciones u organizaciones según el caso. - Contrastando permanentemente la ejecución de proyectos con las necesidades actuales de la cuenca en materia ambiental de tal manera que la Corporación pueda proponer los ajustes, que se evalúen pertinentes en la ejecución de proyectos o actividades en la cuenca.	- Al diseño de instrumentos y medios de información a los usuarios de la cuenca sobre la ejecución del Plan basado en el sistema de indicadores definidos. - Hacia el diseño de espacios para el encuentro con los actores de la cuenca que permitan conocer sus percepciones e información sobre la ejecución del plan y sus aportes para los ajustes que se evalúen pertinentes. - A la planificación de acciones que se realicen conjuntamente con la ejecución de obras y proyectos, orientadas a poner en conocimiento de los actores la relación que tienen con el POMCA, a la vez que permitir que se conozca el alcance e impacto que tendrán en el cumplimiento de las metas del Plan. - Hacia el diseño de mecanismos que promuevan desde la Corporación la coordinación interinstitucional para la ejecución del Plan. - A la gestión de los espacios de participación y del Consejo de Cuenca.

2.3. 2.3 La gestión de la participación con comunidades étnicas[3]

Nuestro pensamiento es integral, porque todo lo articula el territorio. Los recursos naturales son todos los elementos y especies que constituyen un territorio; nosotros no somos dueños de los recursos naturales, somos

3 Este apartado se construyó a partir de los insumos obtenidos de los conversatorios realizados con comunidades indígenas en las cinco regiones del país (Emberas en el Pacífico; Wayuu en el Caribe, Sikuani en Orinoco; Mitú Cachivera en Amazonas; Yanacona en la región Andina) durante el segundo semestre del año 2012, con una posterior retroalimentación y validación entre el mes de abril y julio del 2013 con las mismas comunidades.

parte de ellos, con la diferencia que tenemos la misión de darle buen uso para que la vida perdure. El mal uso de los recursos naturales es la causa principal
de los problemas y enfermedades que aquejan a toda la humanidad.

Cumbre de ancianos indígenas del Amazonas
Resguardo Ticoya, Puerto Nariño, septiembre de 2008.

Este apartado propone algunos criterios metodológicos para el trabajo con grupos étnicos, con el ánimo de que sean los actores institucionales y sociales que atienden el ordenamiento y manejo de cuencas en sus respectivos y particulares contextos, quienes construyan y concierten las metodologías específicas que logren la participación efectiva para la celebración de acuerdos sobre el agua y la coordinación territorial, respetando la diversidad cultural.

La diversidad cultural. En Colombia existen tres poblaciones asumidas por la Nación como grupos étnicos: pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rom o gitano. El reconocimiento estatal como grupo étnico se relaciona con que tales poblaciones cuentan con una historia común y propia, con rasgos culturales y fenotípicos que los caracterizan diferencialmente del país mestizo, con la existencia de asentamientos y comunidades en territorios ancestrales, manejados desde usos y costumbres que describen sentidos de lo colectivo en cuanto a las maneras propias de asumir la salud, la educación, la justicia, la economía, las relaciones sociales y con la Naturaleza… la vida.

Y muy especialmente se relaciona con el reconocimiento de que están constituidos por lenguas maternas o tradiciones lingüísticas diversas (así sean castellanizadas), las cuales dan cuenta de la existencia de lógicas de pensamiento distintas, de otras racionalidades, de otras maneras de pensar, nombrar y proyectar el mundo. Es a esto a lo que se refiere la Carta cuando afirma que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, y cuando opta por constituirse a sí misma como un estado social y democrático de derecho.

En efecto, y especialmente desde la Constitución Política de 1991, los colombianos y colombianas avanzamos (muchas veces con más dificultad que la esperada) en la valoración y reconocimiento de tal diversidad de visiones de vida, en la apropiación patrimonial de todo lo que somos, de nuestra inmensa riqueza cultural: porque el Ser colombiano pasa por el ser afrocolombiano o por el ser gitano, pasa por el ser indio, pasa por ser mestizo, por ser mujer, joven, adulto, niña o niño.

Pero el reconocimiento no es a tres o cuatro etnias en el país, sino a grupos étnicos. La diferencia conceptual plantearía aquello en lo que se sustenta más claramente la enorme diversidad evocada: es la condición multicultural a la que se refiere la Constitución, la que nos lleva a entender que, incluso al interior de cada grupo étnico, lo que existen son derivaciones y ramificaciones múltiples y sutiles que se podrían explicar en las dinámicas territoriales de mayor integración o no a la construcción del Estado-nación, y dentro de este al modelo económico, con sus pretensiones de homogenización ciudadana y de mercado.

Por tanto, estas orientaciones se distancian de esa suerte de ‘limbo’ en que generalmente se ubica a ’los negros’ o a ‘los indios’, como si fueran iguales. Como si no fueran diferentes y

mucho, los afro del Caribe de los del Pacífico, los del Chocó de los del Pacífico sur, los urbanos de los rurales, los de los valles interandinos de los costeños. Como si los pueblos indígenas fueran iguales, desconociendo que existen 64 idiomas diferentes al castellano en Colombia que expresan las riquezas de la más variada expresión cultural, saberes y conocimientos ancestrales.

Criterios metodológicos para la participación de los grupos étnicos en el POMCA. A continuación se presentan algunos criterios metodológicos que permitan prever rutas y dinámicas de participación de los grupos étnicos y sus organizaciones de primer, segundo o tercer nivel en los diferentes espacios de trabajo generados durante la formulación del POMCA.

- Los grupos étnicos cuentan con formas tradicionales de organización social propias de sus culturas. No obstante, como respuesta a la necesidad de interlocutar con el Estado, plantean otro tipo de organización de carácter más político, las cuales operan en niveles territoriales: las de primer nivel, relacionadas directamente con los territorios colectivos como los cabildos indígenas o los consejos comunitarios de comunidades negras; las de segundo nivel, muchas veces de carácter departamental o regional y que agrupan a las anteriores, y las de tercer nivel de carácter macroregional o nacional como la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) o la Organización de pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC). Para el caso indígena y según el Decreto 1088 de 1993, artículo segundo, estas organizaciones "son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa".

  Por tanto las entidades responsables del POMCA deben tener en cuenta a las organizaciones y autoridades tradicionales étnicas y las estructuras en las que cada pueblo se organiza con sus denominaciones particulares (en tanto autoridades territoriales sujetos de coordinación, con derechos, autonomía y jurisdicción especial en sus territorios), para las distintas fases de los procesos de planificación, incluyendo la convocatoria, de acuerdo con la jurisdicción territorial y con las decisiones organizativas y de representación étnica.

- Para lograr un enfoque de derechos como garantía de la participación de los grupos étnicos en los procesos de POMCA y de GIRH, es indispensable el reconocimiento, la garantía y el restablecimiento de derechos individuales y colectivos a los grupos étnicos, fundamentados en los artículos 7 y 13 de la Constitución Política y en la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 OIT), los que soportan y constituyen el **Pluralismo Jurídico** en beneficio de los grupos étnicos en distintos sistemas normativos:

- La Legislación General de la República, aplicable a todos los colombianos y en tal virtud a los integrantes de los grupos étnicos, quienes en su calidad de ciudadanos gozan de todos los derechos y están sujetos a similares obligaciones de los demás nacionales, sin que esto implique la igualación de lo que es distinto y el desconocimiento de los derechos de quienes son diferentes.

- El reconocimiento de estos derechos y garantías se da en desarrollo de las acciones afirmativas, promovidas en aplicación de los derechos constitucionales fundamentales a la diversidad étnica y cultural, y a la igualdad, con la finalidad de hacer realidad estos principios dentro de la diversidad.

- Históricamente, las normas especiales y la jurisprudencia en la materia, han sido producto de las reivindicaciones de los movimientos sociales de los grupos étnicos. Sobre este particular, las legislaciones étnicas especiales (indígenas, afrocolombianas y del pueblo Rom) están integradas por todas las normas que establecen derechos colectivos y especiales en beneficio de los grupos étnicos, integran regulaciones legales en materia de identidad, derechos territoriales y de medio ambiente, autonomía, participación y consulta previa, aceptación de la pluralidad de modelos de desarrollo y el derecho al desarrollo propio, y a la escogencia de una articulación al modelo nacional en lo económico y lo social, adecuación institucional, educación, salud, administración de justicia, régimen fiscal y régimen electoral, entre otras materias.

- La coordinación y participación de los grupos étnicos en los procesos de ordenación y manejo de cuencas, debe concertarse en condiciones pertinentes de comunicabilidad, para el adecuado relacionamiento entre autoridades ambientales, otras agencias gubernamentales y las comunidades mismas. No se puede asumir, desde lenguajes y tecnologías técnico-académicas e institucionales, que los distintos se puedan comunicar. Allí se daría la clásica “participación” de planilla firmada, en la que muchas veces las comunidades no logran ser escuchadas ni tenidas en cuenta, al tiempo que no logran recibir información entregada en otros lenguajes no legibles para ellos.

- Para garantizar la participación efectiva en los procesos de planificación y ordenación de cuencas, en los consejos de cuenca y en general en los asuntos relacionados con la gestión integral del recurso hídrico, es necesario que los grupos étnicos cuenten con el conocimiento y la información suficientes y específicas sobre los temas que se discuten, con

el fin de que puedan comprender el alcance de las discusiones y aportar en ellas, avanzar en la formulación de sus intereses y propuestas, lograr la adecuada identificación de los demás participantes y demás elementos con los que se consideraría efectiva la posibilidad de su participación.

- En departamentos o regiones del país donde el predominio de territorios étnicos es evidente (Chocó, Guajira, Pacífico, Amazonia, Orinoquia, entre otros en los que a veces departamentos enteros están constituidos mayoritariamente por resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades negras), se debe conocer, valorar y respetar el ordenamiento territorial ancestral con el que los grupos étnicos han logrado manejos sostenibles, con el fin de que el POMCA responda a las dinámicas ambientales, socio-culturales y económicas propias de quienes son titulares de los territorios colectivos.

- Es necesario comprender las lógicas organizacionales y tradicionales que definen los circuitos de comunicación e información entre las comunidades étnicas, como elemento central para el diseño de propuestas de información y socialización. En este sentido, más que definir medios o ayudas didácticas, lo que habría que definir son las condiciones en las que esos medios puedan o no cumplir algún papel efectivo y no nocivo en la vida de los grupos étnicos.

- Es necesario proponer ejercicios de valor pedagógico respecto a la puesta en común de los distintos significados que tiene el agua para los diversos actores participantes, en especial para que los grupos étnicos puedan ser escuchados. Porque englobados en una noción de “usuarios” se estaría haciendo referencia a una concepción del agua como recurso, concepción de la que se distancian, por cultura y concepción de la vida grupos étnicos, en especial pueblos indígenas. En este sentido valdría la pena conocer e intercambiar experiencias satisfactorias de trabajo con grupos étnicos, de manera que en un asunto tan complejo se pueda aprender de la experiencia de territorios que lo han logrado, así sea en otros temas.

- Se propone apelar al conocimiento que ya tienen los líderes o lideresas indígenas y a sus expectativas e imaginarios, como punto de partida de conversaciones que puedan ser complementadas con presentaciones por parte de las instituciones. Es decir que se propone la conversación (que no la clase escolar e instruccional) como metodología del encuentro intercultural.

En tal sentido se propone construir una agenda de reflexión y aprendizaje por parte de todos los participantes (no solo de los grupos étnicos sino de los funcionarios) en el cual sea posible y prioritario escuchar desde dónde están ellos comprendiendo los procesos que se proponen. Para ello es indispensable la identificación de condiciones de comunicabilidad que faciliten la expresión étnica y el ejercicio de escucha por parte de las entidades.

- Se recomienda plantear una moderación mixta (entidades-grupos étnicos) en los procesos de planeación del manejo y ordenación de cuencas.

- Las entidades convocantes a procesos de planificación deben asumir capacidad operativa, técnica y política al tener en cuenta perfiles profesionales con capacidad de comunicación intercultural, sensibilidad y experiencia en el trabajo con grupos étnicos desde un enfoque diferencial.

Sobre la Consulta Previa

Para facilitar y garantizar la adecuada coordinación y participación de grupos étnicos en el consejo de cuenca y en los procesos de planificación respectivos, es necesario proveer los recursos económicos y logísticos necesarios.
En esta fase se llevan a cabo los acercamientos con los grupos étnicos en busca de crear confianza entre la comunidad y la Corporación, y así facilitar los procesos de consulta previa. Para esto es fundamental tomar en cuenta los procesos participativos que han llevado las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible con las comunidades.

En la fase de preconsulta, es importante el consenso y la articulación con los planes de vida de las comunidades indígenas, y/o planes de etnodesarrollo, reconocer conflictos, construir criterios y principios para los acuerdos y una ruta de relacionamiento que permita desarrollar los procesos requeridos.

Las fases, procedimientos y lineamientos de preconsulta y consulta previa, están dados por el Convenio 169 de OIT, ratificados por la ley 21 de 1991, además de las sentencias emanadas por la Corte Constitucional y que deben ser tenidas en cuenta para adelantar este procedimiento.

2.4 Transformación de conflictos asociados al agua

Uno de los aspectos que serán abordados en las diferentes fases del POMCA son los conflictos que existen en el uso de los recursos naturales, en el uso y la ocupación del territorio, y en especial los asociados al agua, los cuales generan confrontación entre los actores que habitan o hacen uso del territorio. Como una herramienta o insumo que puede aportar en la solución de estos conflictos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha formulado la propuesta metodológica "La Seguridad Territorial Como Herramienta para la Prevención y Transformación de Conflictos Relacionados con el Agua" desarrollada por el consultor Gustavo Wilches Chaux **con** el equipo designado para el efecto por la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico DGIRH. La información que se presenta a continuación reúne los conceptos básicos de la propuesta metodológica.

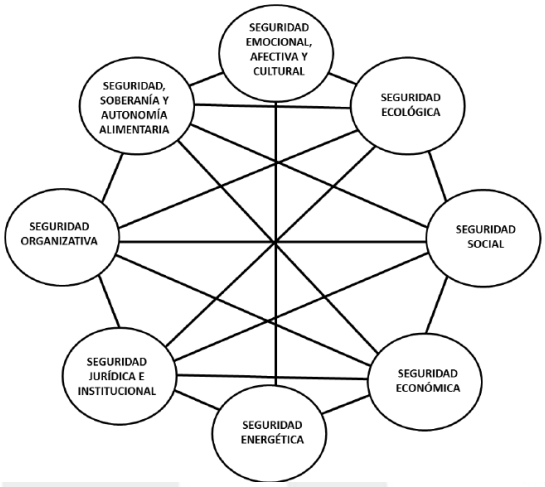
Los conflictos constituyen expresiones normales de la vida de un territorio y pueden ser definidos como una "situación que enfrenta a dos o más actores sociales o institucionales cuando unos consideran que las actuaciones y los intereses de otros afectan sus derechos, su posibilidad de acceder a determinados recursos y servicios ambientales o su seguridad territorial. Es decir, cuando un problema tiene (o se piensa que tiene) como causa la actuación de otro actor social o institucional". (Wliches-Chaux 2012).

En ese sentido y considerando las implicaciones que estos conflictos puedan tener tanto sobre la seguridad territorial como sobre las posibilidades de convivencia pacífica en ese territorio cuando son se manejan de manera oportuna y adecuada, se hace necesario definir lineamientos que orienten a los actores institucionales sobre la manera como haciendo uso de las herramientas que la Constitución y la ley ponen en manos del Estado, pueden aportarles a los actores del conflicto herramientas que permitan transformarlos. Un resultado principal de estos procesos debe ser el fortalecimiento de los actores involucrados y de su capacidad para abordar creativamente nuevos conflictos.

Una de las herramientas que aporta la propuesta metodológica para el conocimiento y manejo de conflictos, es el concepto de SEGURIDAD TERRITORIAL, construida a partir de la práctica en distintos escenarios de gestión ambiental y social, muchos de ellos marcados por el conflicto, el cual permite por una parte, que los distintos actores (muchos de ellos en conflicto entre sí), reconozcan su rol en un territorio concreto; que identifiquen interdependencias entre actores y factores (interdependencias que pueden dar lugar al establecimiento consciente de relaciones de *simbiosis* o de beneficio tangible para todas las partes) y que reconozcan que el territorio no es solamente el escenario pasivo de las actividades humanas, sino un actor vivo y activo, que cada vez reclama de manera más expresa ser tenido en cuenta en las decisiones del desarrollo".(Wilches-Chaux 2012).

En el territorio convergen una serie de *clavos* o factores y una serie de interacciones dinámicas y complejas entre estos, de cuyo *tejido* depende la SEGURIDAD INTEGRAL que ese territorio es capaz de ofrecerle tanto a sus ECOSISTEMAS como a sus COMUNIDADES y a las INSTITUCIONES que gobiernan ese territorio. Esos factores o clavos y sus interrelaciones se pueden observar en la Figura 1.

Figura 1. Clavos o factores para análisis del territorio



Fuente: Chaux, 2012

El reconocimiento por parte de los actores de estos factores, y su comprensión facilitará el entendimiento de los mecanismos o causas de los conflictos y aportaran elementos que permitirán transformar constructiva y pacíficamente esos conflictos. Si se logran identificar coincidencias y acuerdos mínimos sobre lo que para todos los actores constituye un TERRITORIO SEGURO, será más fácil entender que lo que cada uno cede en aras de transformar positivamente un conflicto no es una pérdida ni una renuncia sino una inversión para alcanzar ese objetivo común y de más alto rango.

Propuesta Metodológica

La propuesta metodología se orienta hacia la generación de dinámicas de comunicación entre actores humanos y con los componentes ecosistémicos del territorio, especialmente el agua misma, capaces de transformar los conflictos que se presenten en un territorio determinado y que de una u otra manera giren alrededor del agua. El primer desafío es prevenir los conflictos antes de que se produzcan, lo cual es posible a través de procesos como la concertación de los

POMCAS y de otros instrumentos de gestión territorial como los POT y EOT. Hay que entender que la solución de problemas para evitar que se conviertan en conflictos, al igual que la transformación de conflictos para evitar que se agraven o que generen nuevos conflictos, constituyen procesos integrales y continuos que se deben abordar como un todo.

Esta propuesta constituye un conjunto de conceptos-herramientas y criterios en los cuales puede apoyarse cada actor institucional o social que haya asumido el desafío de facilitar el proceso, con el fin de diseñar a la medida de cada situación particular y del correspondiente contexto, los enfoques más convenientes y los distintos pasos en que ese proceso puede llevarse a cabo.

La persona que ejerza la facilitación del proceso, al igual que los distintos actores que participen en el mismo ya sea como partes del conflicto o como acompañantes del proceso, deben tener claros algunos principios y derechos, los cuales, por su carácter de indispensables para garantizar la viabilidad del territorio, deberían considerarse innegociables. Esos principios se basan en derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y en normas internacionales, tales como que el acceso al agua es un derecho humano, que el consumo humano tiene prioridad sobre otros usos del agua o que los derechos de la infancia prevalecen sobre los demás derechos.

Un punto de partida práctico es que quienes intervienen en el proceso logren acuerdos iniciales sobre el significado de los conceptos-herramientas en que se basa esta propuesta metodológica al igual que sobre el enfoque de la misma. Los pasos que se sugieren para poner en práctica la metodología (y que deben ajustarse en su orden, tiempos y *ritmos* para cada contexto particular) se presentan y describen a continuación:

- El facilitador se informa a través de todos los medios disponibles, primarios y secundarios, sobre el territorio y sus actores, construyendo una primera "visión personal" del conflicto que ha aflorado y que tiene o parece tener al agua como divisor.

- De ser necesario (por ejemplo si previamente no ha sido convocado por los actores del conflicto) el facilitador invita a los principales actores a participar en el proceso cuyo objetivo es proponerles los conceptos, los criterios y la metodología a través de la cual posiblemente logren llegar a acuerdos que les permitan transformar positivamente el conflicto.

- El facilitador les propone a los participantes que analicen y caractericen de manera conjunta el territorio correspondiente basándose en el "mapa de factores e interacciones" que, desde la óptica de la Seguridad Territorial, constituyen un "territorio seguro". Para construir este

"mapa de factores e interacciones", el ideal es contar por lo menos con ocho personas (u ocho parejas o grupos) de manera que cada una se posesione de cada uno de los clavos y asuma la tarea de identificar, de acuerdo con su conocimiento y con su rol en el territorio, cuáles son los aportes que su respectivo clavo les ofrece a los otros siete, y cuáles son los aportes que necesita de cada uno de los siete restantes para poder cumplir plenamente los objetivos que le corresponden. Como resultado de este paso se espera que afloren percepciones al menos parcialmente compartidas sobre qué significa para cada actor un "territorio seguro" (conectores), que se identifiquen cuáles son las discrepancias (divisores) y que se intenten localizar esos conectores y divisores en la red o mapa de factores e interacciones.

Se invitará a los actores participantes a que localicen en un mapa los factores y las interacciones o rupturas generadoras del conflicto que ha motivado el proceso y que identifiquen de qué manera ese conflicto evita la existencia de un territorio seguro. Ya se habrá avanzado en ese sentido si se han logrado identificar y "cartografiar" los conectores y los divisores.

- El facilitador invita a los actores a que compartan con el grupo los cambios de percepción sobre el territorio, sobre el concepto de "seguridad integral" y sobre las distintas interacciones entre actores y factores, que haya generado hasta ese momento el ejercicio. El concepto de "seguridad" es importante y práctico, pues si ha surgido un conflicto por el agua o por cualquier otro motivo, es porque un actor considera que los intereses y las actuaciones de otros ponen en peligro su seguridad o algunos aspectos de esta. Es muy importante que se haga énfasis en las interdependencias encontradas (qué ofrece a los demás y qué requiere de los demás cada factor y cada actor) porque eso permite hacer conciencia sobre en qué medida las vulnerabilidades de unos pueden reducirse con el aporte de las fortalezas de otros.

- Con el grupo mismo se deben construir indicadores que permitan "medir" cuantitativa y cualitativamente cómo es la situación en el conflicto y cómo se va modificando a lo largo del proceso de transformación del conflicto. "Indicadores desde el alma", los llamamos en un proceso de transformación de un conflicto.

- La transformación de conflictos no admite la aplicación de "modelos" ni de recetas fijas, sino que cada paso debe irse construyendo entre el facilitador y los actores participantes, entre los cuales deben contarse el territorio y el agua.

- Los indicadores que se hayan construido de manera concertada permitirán saber qué tanto se han transformado (en un sentido o en otro) los actores, si se han logrado incrementar los conectores y reducir los divisores, y qué tanto se ha avanzado en la construcción de un territorio seguro.

Ardón, M. (2000). *Guía metodológica para la sistematización participativa de experiencias en agricultura sostenible.* San Salvador: Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central, PASOLAC.

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas – AECA. (2002). Cfr:Armijo, M –Cepal, 2011.

Barbero, J. (1987, 2010). *De los medios a las mediaciones: comunicación. cultura y hegemonía* (Sexta ed.). Azcapotzalco, México: Anthropos.

Betancourt, M. (2001). *Planeación y participación: construyendo la democracia local.* Bogotá D.C.: Instituto María Cano-ISMAC. Fotolito América Ltda.

Brijaldo Flechas, N. J. (julio de 2012). Medicaciones Ambientales:Una propuesta de comunicación social para la gestión de la participación en Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas. *Tesis*. (P. U. Javeriana, Ed.) Bogotá.

Candelo, C., Ortiz, G., & Unger, B. (2003). *Hacer talleres: Una guía práctica para capacitadores.* Cali: WWF, DSE, IFOK.

Cárdenas, J., & Ramos, P. (2006). *Manual de juegos económicos para el análisis de l uso colectivo de los recursos naturales.* Perú: CIP-CONDESAN-REDCAPA-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo-GTZ.

CARDER, CVC, CRQ, PNN, IDEAM, GTZ. (2008). *Ordenamiento y manejo de la cuenca del río La Vieja. Zonificación y metodología para la formulación del Plan.* Bogotá D.C. .

CARDER-FONADE ALMA MATER-FOREC. (2004). *Ecorregión Eje Cafetero: Un territorio de Oportunidades* (Coordinación general: CARDER. Confinaciación: Programa Ambiental BID-FOREC ed.). Pereira: Entidades ejecutoras: CARDER, CORPOCALDAS, CVC, CORTOLIMA, UAESPNN, CRQ, Corporación Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero -Alma Mater-, Universidad de Caldas, Universidad del Quindío, del Tolima, Tecnológica de Pereira, Nacional de Manizale ESAP.

Carrizosa Umaña. (2000). *¿Qué es ambientalismo?* (1 edición ed.). Bogotá, Colombia: IDEA, PNUMA, CEREC.

Centro del tercer mundo para el manejo del agua. (n.d.). *Governance*. Retrieved 2009 йил Dic from http://www.thirdworldcentre.org/governance2.html

Comisión Nacional del Agua. (2007). *CONAGUA.* Recuperado el 15 de abril de 2013, de http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/IAC.pdf#page=3&zoom=auto,0,6498

Congreso Nacional de la República de Colombia-L2. (1959). *Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.* Bogotá D.C.

Congreso Nacional-CP. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Bogotá D.C.

Congreso Nacional-L1523. (2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

Congreso Nacional-L388. (1997). *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.

Congreso Nacional-L99. (1993). *por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposici.* Bogotá D.C.

DANE. (2008). *Línea Base de Indicadores.* DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA.

DFID- Social develompment WB. (2005). *Tools for institutional, political and social analysis (TIPS).* U.K.: DIFI-Department for international development.

Dirección de Presupuestos de Chile. (2011). Obtenido de http://dipres.cl/572/articles-36282_doc_pdf3-pdf. Citado por Armijo, M –Cepal, 2011.

Dourojeanni, A. (2001). *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua.* Santiago de Chile: CEPAL.

Dourojeanni, A. (2002). Water governance.

Dourojeanni, A., Jouralev, A., & Chavez, G. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: Teoría y practica.* Santiago de Chile: ONU.

EC-FAO. (2006). Stakeholders Analysis. En *Anex I to lesson, Understandign te Users. Information Nedds, Food Security Information for Action Programme.* Estados Unidos.

Faustino, J., Jimenez, F., & otros, y. (2006). *Curso integral de cuencas hidrográficas.* Manizales: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza-CATIE.

Fondo de Adaptación-CAG. (2012). *Estructura técnica, administrativa y financiera de las actividades necesarias para la correcta formulación e implementación de los proyectos en las zonas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.* Bogotá D.C.

Geilfus, F. (1996). *Ochenta herramientas para el desarrollo participativo: Diagnóstico, panificación, monitoreo y evaluación.* Colombia: Proyecto regional "Desarrollo institucional para la producción agrícola sostenible en las laderas de centroamérica". IICA-GTZ. Colección caja de herramientas No. 2. Servicios Jesuita a refugiados, Colombia.

Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación.* San José, C.R.: IICA.

Godet, M. (2006). *Creating futures. Scenario planning as a strategic management tool* (Segunda edición ed.). France: Economica Ltda.

González Ladron de Guevara, F. (1996). *Reflexiones acerca de la relación entre los conceptos: ecosistema,cultura y desarrollo.* (IDEADE, Ed.) Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Haines, S. (2000). *The systems thinking approach to strategic planning and management.* United States of America: CRC Press LLC-Library of Congress.

IDEAM. (2004). *Guía técnico cientifica para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en Colombia.* Bogotá D.C.

IDEAM. (2008). *Guía técnico científica para la ordenación de las cuencas hidrográficas en Colombia.* Bogotá D.C.: Segunda versión. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

IDEAM. (2010b). *Guía para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en Colombia.* . Bogotá: Grupo de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Segunda versión no publicada.

IDEAM. (2013). *https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=624&conID=916*.

IDEAM. (2013 йил 22-Febrero). Lineamientos SIAC - Articulación ICDE – Circular COINFO. *Presentación en power point*. Bogotá D.C.

IDEAM-Atlas climatológico. (2005). *Atlas Climatológico.* Bogotá D.C.

IDEAM-ENA. (2010). *Estudio Nacional del Agua.* Bogotá D.C.: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

IDEAM-García. (2011). *Marco conceptual y metodológico para las evaluaciones regionales del agua.* Bogotá D.C.: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Subdirección de Hidrología.

Leff, E. (2004). Los derechos ambientales del ser colectivo. En E. Leff, *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder* (4a ed., págs. 118-138). México: PNUMA, Centro de investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades, Siglo veintiuno editores.

MADS-D1640. (2012). *Decreto 1640.* Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Martínez, R., & Fernández, A. (s.f.). *Metodologías einstrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales.* Documento de uso para los alumnos del curoso "Gestión de programas sociales: del Diagnóstico a la Evaluación de Impactos". CONFAMA/CEPAL. No sometido a revisión editorial.

MAVDS . (2010). *Documento borrador sobre: Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación. Plan Nacional de restauración de ecosistemas.* Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.

MAVDT-PNGIRH. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.* Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Ambiente, Dirección de Ecosistemas, Grupo de Recurso Hídrico.

Maya, D., Ramos, P., Acevedo, G., Garrido, E., Tobón, G., & Rojas, H. (2008). *Conflictos socioambientales y recurso hídrico: una aproximación para su identificación y análisis.* Bogotá D.C.: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales Pontificia Universidad Javeriana.

Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo sostenible. (2010). *Documento borrador sobre: Plan Nacional de Restauración.* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (1995). *Politica Nacional de Biodiversidad.* Bogotá D.C. Retrieved 2013 йил 18-02 from http://www.minambiente.gov.co/documentos/politica_nacional-biodiversidad.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. (1996). *Lineamientos de Política para el Manejo Integral del Agua .* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (1996). *Política de Bosques.* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (1997). *Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos.* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (1997). *Política de Producción Más Limpia.* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (1998). *Lineamientos de Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental.* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (1998). *Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento territorial .* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (julio de 1998). Lineamientos Para Una Política Para La Participación Ciudadana En La Gestión Ambiental. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Medio Ambiente. (julio de 1998). Lineamientos Para Una Política Para La Participación Ciudadana En La Gestión Ambiental. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Formulación de Proyectos de Protección Integrada de Aguas Subterráneas. Guía Metodológica.* Bogotá D.C.

Ministerio del Medio Ambiente. (2012). *Ministerio del Medio Ambiente*. Retrieved 2012 from http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=811&conID=2717

Mojica, F. (1991). *La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro.* Colombia: LEGIS editores.

Moore, C. (2006). *El proceso de mediación: Métodos prácticos para la resolución de conflictos.* Buenos Aires: Granica.

Morales, T., Flórez, M., & Ramírez, C. (2011). *Indicadores ambientales para el estudio de la dinámica del recurso hídrico en Risaralda.* Pereira: Grupo de Investigación en Gestión Ambiental Territorial. Facultad de Ciencias Ambientales. Universidad Tecnológica de Pereira.

Niemeijer, D., & de Groot, R. (2006). A conceptual framework for selecting environmental indicator sets. *Ecological Indicators: Integrating Sciences for Monitoring, Assessment and Management, 8*, 14-25.

OECD. (2011). *OECD studies on water.* Recuperado el 14 de 11 de 2012, de Water governance in OECD countries: a multi-level approach: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/water-governance-in-oecd-countries_9789264119284-en

OMM-UNESCO. (1991). *Report on water report assesment.*

Partnership-GWP, G. W. (2000). *Manejo integrado de Recursos Hídricos.* Obtenido de www.gwpforum.org/servlet/PSP.

PNUD. (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo.*

Predecan. (2009). *Incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública.* Lima.

Presidencia de la República-CNRNR. (1974). *por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.* Bogotá D.C.

Presidencia de la República-D. 2278. (1953). *Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales.*

Presidencia de la República-D1200. (2004). *Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan.* Bogotá D.C.

Presidencia de la República-D1729. (2002). *Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.

Presidencia de la República-D2857. (1981). *por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto- Ley 2811 de 1974 sobre Cuencas Hidrográficas y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.

Riasco de la Peña, J. (Febrero de 1997). INDICADORES DE PARTICIPACIÓN EN MEDIO AMBIENTE. *Proyecto Sistema de Indicadores de Gestión y Planificación Ambiental DNP-CIAT.* Cali.

RIMISP. (2012). *Territorios rurales en movimiento: Informe final del programa dinámicas territoriales rurales 2007-2012.* Programa dinámicas territoriales rurales. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Obtenido de http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=231

Tapela, E. (2007). *El mapeo de Actores Claves.* Obtenido de http://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf

UN . (1987). *Our Common Future.* United Nations.

Universidad Javeriana. Taller de Investigación. (2011). Aspectos Epistemológicos y Metodológicos de la Investigación Cualitativa. Anotaciones de Clase. (U. Javeriana, Ed.) Bogotá.

World Commission on Environment and Development. (1987). *UN Documents, Gathering a body of global agreements.* Recuperado el 21 de 10 de 2012, de Our Common Future, Chapter 2: Towards sustainable development. Report: http://www.un-documents.net/ocf-02.htm

[i] Algunas herramientas que pueden apoyar la construcción del análisis situacional en el trabajo con las comunidades:

Análisis situacional municipal (área geográfica, estructura administrativa, sistemas productivos, problemas, conflictos, cultura).	Ochenta herramientas para el desarrollo participativo **(Geilfus, 80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación, 2002)**
Análisis multicriterio	(Martínez & Fernández)
Herramientas para el análisis social, político e institucional (PSIA)	(DFID- Social develompment WB, 2005)