

El manejo de las cuencas hidrográficas compartidas

The management of shared river basins

Luis Eduardo Chávez
Escuela Superior de Guerra
lechp8@gmail.com

Cómo referenciar este artículo: Chávez, L.E. (2016). El manejo de las cuencas hidrográficas compartidas. *Verbum*, 11(11), 87-102.

Resumen

Aplicado al manejo de las cuencas compartidas de los ríos, en este artículo se busca analizar la administración y dificultades que hay en Colombia para el uso y protección de estos recursos que pueden pertenecer a dos regiones o países. Se identifican las diferentes situaciones complejas sobre los límites de los ríos en los tratados internacionales tomando en cuenta que el concepto de dominio fluvial está consagrado en la ley internacional. El concepto de cuenca incluye todos los temas en que se define el área geográfica, tales como lagunas, lagos, manantiales.

Palabras clave: Recursos hídricos, Dominio fluvial, Ley internacional, Área geográfica.

Abstract

Applied to the management of shared river basins in this paper it seeks to analyze the basin river, applied to the management of shared river basins, this paper seeks to analyze the administration and difficulties that exist in Colombia in order to use and protection of these sources which may belong two regions or countries. Different complex situations are identified about the limits of the rives in the international treaties taking in account that the concerto of fluvial domain is consecrated by international law. The basin's concept include all the themes which define a geographical area, like lagoon, lakes, springs.

Keywords: River sources, Fluvial domain, International law, Geographical area.

Recibido: Junio 12 de 2016

Aceptado: Septiembre 30 de 2016

En el Derecho Internacional Fluvial aparece el término Dominio como el derecho de un Estado a realizar el control, administración y explotación de la cuenca de la cual el Estado ejerce soberanía territorial (Brigada Fluvial de IM, 2008), esto es aplicable para cuencas que se encuentren inmersas dentro de un Estado; pues no tiene contradicción y es el Estado el que tiene esa jurisdicción, es quien impone las reglas para el manejo y regulación. Para el caso colombiano, se puede citar por ejemplo, el río Grande de la Magdalena, que cuenta con un ente constitucional creado específicamente para su cuidado y manejo, –no solo ambiental– sino para mejorar sus connotaciones económicas, de navegación, de logística e infraestructura para aumentar la explotación de su cuenca. En Colombia, tal vez por su importancia económica y sus abolengos históricos hace que sea la única cuenca con estas características, razón por la cual goza de un ente regulador de carácter nacional, pues en general las corporaciones ambientales en nuestro país son de carácter regional, y específicamente para la cuenca del Magdalena no existe una coordinación clara de los diferentes temas que se manejan a lo largo de su recorrido.

De tal forma que cuencas grandes e importantes como la de la Orinoquia (CorpoOrinoquia) o la Amazonia (CorpoAmazonia), o la del Norte de la misma (CDA), hacen parte de un gran conjunto territorial de control que trata de hacer cumplir las normas ambientales en sus territorios pues aunque la ley los faculta para ser autoridad y tener jurisdicción específica no tiene ni la cobertura, ni el control, ni los medios necesarios para cumplir efectivamente con este fin, que debe incluir también las aguas subte-

rráneas y sus usos, pues aunque se estén cumpliendo los principios que el Decreto 1768 de 1994,

Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993, en cuanto a descentralización, planificación ambiental y territorialidad.

No se tiene en cuenta el área específica de la cuenca hidrográfica ya que no necesariamente esta última concuerda con la división administrativa territorial.

De acuerdo con el Dr. Guillermo J. Cano

el Derecho Fluvial Internacional nació y se desarrolló alrededor de la idea de ríos y no de las cuencas, quizá porque entonces el uso predominante, cuando no único, era la navegación. En ese periodo, algunos hasta limitaban la internacionalidad a la corriente principal, y no a los tributarios, sobre todo cuando estos escurrían íntegros por el territorio de un país para confluir a la corriente principal en un lugar en que esta era limítrofe” (Zevalia, 1979, p.16).

Es así como la declaración de Nueva York de 1958, la Asociación de Derecho Internacional (ILA, por sus siglas en inglés) adopta por primera vez el concepto de cuenca y de reparto equitativo y razonable de las aguas por parte de los estados ribereños, y en su Conferencia de Helsinki

de 1966 da a conocer las llamadas Reglas sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales (Iza Alejandro, 2009, p.13).

Es importante tener en cuenta que sobre “las 263 cuencas hídricas internacionales dos o más países que representan 60 % del agua dulce y 40 % de la población (García García Antonino, 2009, p.132), existen unos 200 tratados internacionales con distintos alcances” (Institut, 2003, p.11). “En lo que hace referencia a otros recursos naturales compartidos, el número de acuerdos es menor, si bien resulta cada vez más notoria la necesidad de regulación internacional en el ámbito bi o plurilateral, regional y universal” (Iza Alejandro, 2009, p.15).

En cuanto a las aguas dulces transfronterizas, ellas abarcan el 45 % de la masa terrestre del mundo, conectando dos o más países en cuanto a recursos hídricos sobre (superficiales) y bajo (agua subterránea) la superficie de la tierra (GWP/IMBO, 2012, p.12). Este tipo de gestión de los recursos enfrenta innumerables retos los cuales deben ser manejados en un conjunto de complejidades propias del lugar geográfico de ubicación, la población existente y las necesidades e intereses que los Estados necesiten. En este sentido, la gestión de recursos hídricos GIRH tiene algunas diferencias en la aplicación dependiendo si es internacional o nacional y tiene algunos aspectos de relevancia como:

- La soberanía estatal influye en la dinámica de la GIRH transfronteriza en dimensiones importantes que la distinguen de la GIRH en contextos nacionales;
- La gestión de los recursos hídricos, por lo general, responde a marcos nacionales de

políticas nacionales legales e institucionales, establecidos *a priori* sin coordinación ni coherencia entre los países en sus relaciones sobre aguas internacionales compartidas;

- Los intereses y los objetivos para el uso del agua están relacionados con los objetivos nacionales de desarrollo y de seguridad, y pueden diferir de una nación a otra;
- La proporción del país afectado por la cuenca transfronteriza puede, en algunos casos, tener un efecto en su participación y en la voluntad para establecer una colaboración transfronteriza. Si un país se ve afectado por una cuenca hidrográfica en una pequeña parte de su territorio, su participación no será tan fuerte como si una gran parte de su territorio estuviera involucrada;
- Los conflictos sobre la asignación de recursos hídricos y la distribución del beneficio son más complejos y más difíciles de manejar a través de las fronteras internacionales en donde la política internacional y los conflictos históricos o actuales (relacionados o no con el agua) entran en juego;
- El intercambio de información y de datos sobre agua, que puede ser ya un problema entre diferentes servicios dentro de un mismo Estado, es a menudo más difícil entre los Estados que comparten una cuenca;
- En cuanto a las relaciones entre el agua, la gente y el territorio, los problemas que enfrentan dos países vecinos dependientes de un único recurso son los mismos, pero en diferente grado del que enfrentan dos parcelas o dos comunidades locales vecinas que comparten el agua (GWP/IMBO, 2012, p.12).

Y concretando con el nivel nacional, la com-

plejidad de regiones, la norma nacional, la elección de representantes como administradores del recurso que para el caso de Colombia son las Corporaciones Autónomas, la influencia político-administrativa de entes regionales y el Poder Legislativo, son todos aspectos que elevan la complejidad y desarticulan la administración del recurso hídrico.

Sabemos pues, que ninguna norma internacional en materia de aguas compartidas busca el conflicto, por el contrario quiere la cooperación, a sabiendas de que el papel del derecho no consiste solamente en aprovechar normas de comportamiento y medir *–ex post–* la legalidad del mismo, sino sobre todo facilitar y acompañar la cooperación. Por tal razón, los principios generales del derecho internacional de aguas facilitan los compromisos entre los distintos intereses en competición y la cooperación entre estados; así mismo, los tratados y acuerdos hacen concretos los principios generales con respecto a ríos, lagos y acuíferos específicos, poniendo a disposición de las partes mecanismos ya sea para prevenir los conflictos, como para solucionar las controversias.

Sobre estas, se ciernen varios peligros potenciales; sin embargo son tres los que tienen mayor importancia:

- Primero, su “internacionalización” a causa de la creación de nuevos Estados independientes
- Segundo, el desarrollo de proyectos unilaterales donde no existen acuerdos jurídicos bilaterales ni estructuras de negociación.
- Tercero, la existencia de un clima de hostilidad general por cuestiones que no están directamente relacionadas con el agua.

En la doctrina del derecho fluvial, se continúa discutiendo “sobre los límites o alcances y sobre el deber de protección del medioambiente de las cuencas hidrográficas, y si este derecho está dado por la utilización equitativa y razonable o por el deber de evitar daños o por ambos casos” (Iza Alejandro, 2009, p.29).

La Convención de Nueva York¹, que no está en vigor

muestra una tendencia internacional hacia la incorporación de valores ambientales en el manejo de las cuencas transfronterizas. Lo mismo puede decirse respecto del Convenio de Helsinki² el cual, aunque no es global, tiene aplicación en un gran número de países. Prueba de esta tendencia son los intentos de una organización como la ILA en formular reglas que receptan conceptos ambientales en el manejo de las cuencas hidrográficas, en particular, la noción de caudales adecuados o mínimos (Iza Alejandro, 2009, p.15).

En la Convención de Nueva York se tienen presentes principios que son válidos para los aprovechamientos de otros recursos naturales compartidos.

Probablemente hubiese resultado útil que, siguiendo las sugerencias de Rosenstock, la CDI, se ocupara también, juntamente con el tema de los recursos naturales compartidos, de los “principios generales del derecho ambiental,” para precisar cuáles de esos habrían de ser propios a la regulación de los recursos naturales compartidos y, aún más, a cada uno de los sub-tipos de tales recursos (Zlata, 2016, p.105).

No ocurre lo mismo con otros recursos de la cuenca hidrográfica como los energéticos, pesqueros o el uso y manejo de aguas subterráneas. El cauce del río, por ejemplo, puede ser dividido físicamente y cada Estado-parte de la cuenca, ejerce soberanía en forma parcializada sobre la porción de cauce que atraviesa su territorio.

Existen principios de Derecho internacional, que traen facultades y deberes a los Estados-parte de una cuenca respecto de aquellos con los cuales se comparten. Los primeros son aquellos que tienen solo una parte de la cuenca, definen solo en su territorio su administración. Un buen ejemplo para nuestro caso es el río Arauca, podría decirse que existe una compartimentación de las administraciones de lado y lado del río.

Los segundos son los ríos que tiene parte de su cuenca en un solo Estado y en su trayecto se comparte con otros Estados. Un buen caso es el río Putumayo cuando entra sobre el departamento del Amazonas, o cuando nace; otro caso es el del río Grande (Estados Unidos y México), o el del Tratado de Itaipú (Brasil y Paraguay). Estos principios son los que autorizan a imponer ciertos deberes respecto de la utilización de otros elementos de la cuenca distintos del agua sobre los cuales los Estados ejercen soberanía. Entre estos principios tenemos por ejemplo el de abuso del derecho, el de buena fe y el de cooperación.

Iza nos dice que

cuenca compartida es el calificativo más apro-

piado para caracterizar una cuenca hidrográfica cuando ella se extiende sobre dos o más Estados, toda vez que la cuenca hidrográfica compartida es, en sí y desde el punto de vista jurídico, un recurso natural compartido como los son ciertos bosques, las especies migratorias, las masas de aire, las ondas radioeléctricas o los yacimientos petrolíferos y de gas que atraviesan las fronteras de los Estados (Iza, 2008).

La discusión en torno a qué es lo que se comparte

si el curso del río principal, sus tributarios, el agua a todos los demás recursos naturales que están ubicados dentro del área geográfica determinada por la cuenca es inherente al concepto de cuenca hidrográfica, tal como fue definida. La cuenca incluye otros recursos distintos del río y que son conexos a él (Iza Alejandro, 2009, p.130).

El agua es, por su misma naturaleza, indivisible. Así como a nivel nacional un Estado ejerce el dominio sobre las aguas que nacen y mueren dentro de su territorio, los Estados que comparten un río ejercen un condominio sobre sus aguas, el cual se fundamenta en la indivisión natural de las aguas, deriva en una soberanía compartida. Esta situación se vislumbra claramente en las cuencas antes mencionadas. Este es el caso del río Orinoco, que nace y muere en territorio venezolano aunque una gran parte de su curso es compartido con Colombia.

En esta intención de corresponsabilidad no se comprometen los límites, en cambio los Es-

tados-parte pueden acordar una administración y manejo responsable y para ello establecer un organismo o institución seria y con autoridad sobre toda la cuenca, permitiendo a los Estados una mejor gestión y optimización del recurso, pues amplía su cobertura y cumple con el fin de conservar de mejor forma la cuenca además de incluir nuevos aliados en este ejercicio.

La costumbre Internacional ha hecho que la navegación sobresalga a las otras formas de explotación del caudal de una cuenca. Así las cosas, por ejemplo el Orinoco, está regulado para la navegación en el tratado de límites con la República Bolivariana de Venezuela, y solo por los lugares donde se encuentra como río limítrofe, afectando a las poblaciones colombianas que pueden tener acceso al mar para tener una mejora económica de estos pueblos. Sin los caudales aguas arriba no existiría la navegación aguas abajo.

Además de la problemática expuesta, existe la de la administración de la cuenca como un todo, pues de nada sirve tener una dura, exigible y eficiente regulación en materia de pesca y exacción de recursos pesqueros en Colombia, si a escasos metros, al frente, se pesca de forma indiscriminada especies, o con métodos poco ecológicos o amigables. Si no se regulan las vedas al mismo tiempo, no se obtiene el efecto esperado que para el caso es el cuidado de la especie que está en peligro de extinción.

Es importante determinar cómo se pueden utilizar los recursos hídricos que la cuenca como tal trae consigo, cuáles son las condiciones para el uso en acueductos, cómo deben ser los verti-

mientos y manejo de las aguas, y otros usos del agua que tiene la cuenca con grandes potenciales. Al respecto el acta de declaración sobre el trabajo cumplido por las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos, en el punto 25 manifiesta “Suscribir un Acta de Entendimiento, mediante la cual se designa una Comisión Técnica Binacional que se encargará del proyecto de generación de energía eléctrica y navegación del río Orinoco en el área de los raudales de Atures y Maipures” (trabajo), o la simple explotación turística facilitando de lado y lado para la admiración de la belleza natural que encierra la gran cuenca; sin embargo no se ha desarrollado este punto ni otro alguno de coordinación en la cuenca ya sea de infraestructura o de cuidado ambiental ni de coordinación entre autoridades.

La existencia de tratados binacionales entre Colombia y Venezuela da pocos resultados tangibles, así por ejemplo la concreción de declaraciones conjuntas de ambas partes, como la de San Pedro Alejandrino que busca establecer aspectos de coordinación de estrategias y programas instrumentales para la conservación y el aprovechamiento integral de los recursos hídricos ubicados en las cuencas hidrográficas de interés común ha sido desarrollado en forma parcial, por razones políticas. En otro aspecto, el punto 26 de la Declaración de Ureña, que trata de “Formalizar y poner en práctica el Plan Bilateral de Contingencia contra la contaminación del medio marino y costero, ríos, lagos y otros cuerpos de agua por derrames de hidrocarburos” tuvo un desarrollo en el Decreto 321 de 1999, Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, pero de aplicación

solo en Colombia faltando reglar la coordinación con Venezuela. Mucho menos existe coherencia y coordinación en materia de formulación de planes de manejo ambiental, reglamentación de artes de pesca o vedas, y por qué no, la definición regional de la cuenca, así como los aportes que cada Estado debe dar para el sostenimiento del ente administrativo que tendría su administración, las relaciones y responsabilidades de las partes y sus coordinaciones para ser efectivos en toda la cuenca, pues no se ha concretado organismo alguno para el manejo de las cuencas hídricas internacionales y sus recursos. La forma de hacer cumplir la norma a los nacionales de cada lado, la definición de la autoridad que actúe coercitivamente ante los nacionales de cada lado, pues no tiene un límite como el geográfico igual al determinado por los Estados en sus tratados, aunado a la complejidad que se maneja con la población indígena, para lo cual esta es una simbiosis que involucra un todo geográfico. Esto en concordancia al principio geopolítico de que las montañas separan y los ríos unen, por su función natural de comunicación, pues aunque constituyen una barrera natural, siempre tratan de unir los habitantes de las orillas opuestas formando una sola entidad (Echeverry, 1983, p.66).

El problema se agrava cuando no solamente se regula de forma desigual a todos los pobladores ribereños sino que existen diversas normas que facilitan que a un lado una conducta sea legal y al otro lado sea ilegal un determinado comportamiento, teniendo esta autoridad una incongruencia técnica pues para un lado puede estar estudiado un tema de una forma que no es entendible al otro lado del río. ¿Cómo se soluciona esta problemática?, ¿qué elementos

no fueron tenidos en cuenta para tomar estas decisiones que afecta la cuenca como tal?, ¿qué información no se comparte por parte de los entes regionales ambientales para que cambie una u otra disposición?

Para dar respuesta a todas estas inquietudes debe existir un organismo supranacional que para estos casos específicos no solo regule el tema de la navegación, sino que tenga suficientes elementos coercitivos y fiscales para organizar a lado y lado de la cuenca todos los aspectos referentes a la navegación y las otras actividades en las que se utiliza el recurso hídrico y los aspectos que se dan en él, como el recurso energético o minero; tal vez estas últimas más relevantes que la misma navegación y su infraestructura, que en principio regulaba y dinamizaba la economía pues la generación de fuentes de energía limpias, el control ambiental y la producción de oxígeno son actividades cada vez más relevantes ante la comunidad internacional, limitar de esta forma las pretensiones externas como por ejemplo la de declarar la Amazonia como Patrimonio de la Humanidad. Al respecto Pascal Lamy, excomisario del Comercio de la Unión Europea y director de la Organización Mundial del Comercio, aseguró “que por el gran interés internacional en la región amazónica sus bosques tropicales deberían establecerse como un ‘bien público mundial’ para que la comunidad internacional los pueda administrar en forma colectiva” (Foro Económico y Ambiental, 2006, p.1).

La administración bilateral y cohesionada, obligaría a que todos los participantes regularan normas concordantes en materias comunes sir-

viendo de apoyo y generación económica como un todo. Además se fortalecería una posición internacional en cuanto al manejo de las cuencas no únicas sino compartidas, alcanzando un desarrollo responsable y amigable, pero además tendría un mando y control único y coordinado. En las propuestas relacionadas a la internacionalización del área, se utiliza el argumento de que la Amazonia, por su alegada importancia para el medioambiente global, debería ser considerada un “patrimonio común de la humanidad”. Esta idea representaría, obviamente, un cuestionamiento aceptable de las soberanías nacionales de los Estados amazónicos.

La otra pregunta es, ¿cómo se ha desarrollado esta temática a nivel nacional? Para esto tenemos que remitirnos primero a algunas definiciones.

Geográficamente nuestro país se encuentra dividido en las vertientes del Atlántico, Pacífico, Orinoco, Amazonas y Catatumbo, enmarcando así las diferentes cuencas hidrográficas (Lescavalera, 2016).

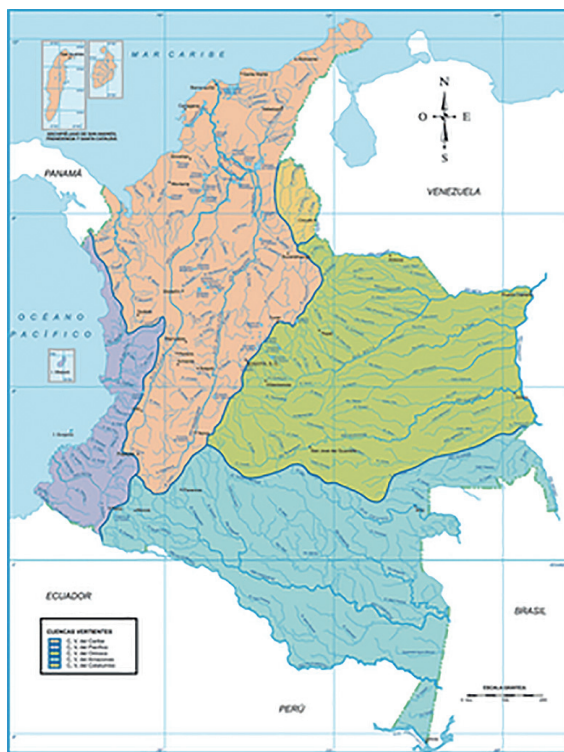
Ahora bien Concepto Contemporáneo de Cuenca Hidrográfica Internacional tiene dos acepciones:

Según las Reglas de Helsinki de 1966 la define como “zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados determinada por una línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común” (Art. 2 ILA).

Por otro lado la Convención de Nueva York,

sobre el derecho de los cursos de agua para fines distintos a la navegación la define como “un sistema de aguas superficiales y subterráneas que en virtud de su relación física, constituye un conjunto unitario y normalmente fluye a una desembocadura común, cuyas partes se encuentran en Estados distintos” (Art. 2 1997, Convención de Nueva York, 1977).

Queda claro que las cuencas hidrográficas internacionales son un sistema hídrico, que en virtud a su ubicación geográfica bañan dos o más Estados, constituyéndose en un solo conjunto y por esta razón encierra elementos sociales y políticos de interdependencia, pues sus características traspasan las fronteras y unen los pueblos lo que obliga a que las partes quieran poner unas reglas mínimas para la conservación y administración de esa cuenca.



Para nuestro caso en relación al tema, específicamente con la República Bolivariana de Venezuela el antecedente más importante es el Acta de San Pedro Alejandrino, suscrito entre Carlos Andrés Pérez y Virgilio Barco Vargas el 06 de marzo de 1990. En ella se reconoció la conveniencia de establecer unas “estrategias y programas instrumentales para la conservación y el aprovechamiento integral de los recursos hídricos ubicados en las cuencas hidrográficas de interés común, en armonía con los planes de desarrollo y los programas fronterizos de ambos países” (Minambiente, 2016).

Se establecieron tres normas de procedimiento para adelantar las negociaciones para la conservación y gestión de las cuencas comunes: 1) Designar una comisión mixta encargada del estudio de los tratados y acuerdos suscritos por los dos gobiernos, con el fin de actualizarlos y hacerlos operativos. 2) Asignar a dicha comisión la responsabilidad de velar por la aplicación del acuerdo para la formulación del Plan de Conservación y aprovechamiento integral de los recursos hídricos de la cuenca del río Catatumbo, ya que este se tomará como piloto; tanto sus experiencias como resultados servirán para aplicarlos en otras cuencas internacionales, fundamentalmente en las cuencas de los ríos Arauca y Carraipía-Paraguachón. 3) Responsabilizar a cada país de la ejecución de los proyectos en sus respectivos territorios. En caso de proyectos conjuntos, deberán realizarlos con la inspección de los expertos de común acuerdo (Minambiente, 2016).

Con el fin de desarrollar esta temática las partes acuerdan como principios rectores los siguientes:

1. “Para lograr el desarrollo integral de los respectivos territorios y un mayor bienestar de sus pobladores en el ordenamiento, conservación y gestión de las cuencas hidrográficas internacionales se deberá mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medioambiente.
2. El uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en sus respectivos territorios es derecho inherente a la soberanía de cada Estado y su ejercicio no tendrá otras restricciones que las que resulten del Derecho Internacional.
3. Teniendo presente la importancia y multiplicidad de los efectos que los ríos fronterizos internacionales pueden alcanzar en el proceso de desarrollo económico y social, Colombia y Venezuela realizarán esfuerzos destinados a la utilización racional de los recursos hidráulicos.
4. Cada Estado tiene derecho a una participación razonable y equitativa en el uso de las aguas de las cuencas internacionales. Dicha participación se determinará a la luz de los factores pertinentes tales como la geografía, la hidrología, el uso actual y potencial de los suelos y las condiciones demográficas, económicas y sociales de las poblaciones relacionadas con la respectiva cuenca” (Minambiente, 2016).

En otro estadio, el Tratado de Cooperación Amazónica en referencia a los recursos hídricos establece que el objetivo es apoyar la construcción y difusión de un marco de referencia para la gestión eficiente, integrada e integral de los recursos hídricos, para promover un mayor acceso de la población al recurso agua, a sus servicios, especialmente al saneamiento como medida

que contribuya a mejorar la calidad de vida de las poblaciones amazónicas OTCA (2016) donde se infiere que busca en gran medida el acceso y distribución del recurso mas no en la administración. Por otro lado, en el tema infraestructura y transporte tiene el objetivo de propiciar procesos de diálogo para analizar los impactos de la incorporación de las regiones amazónicas a los sistemas económicos nacionales (productivos y no productivos) a través de la conectividad vial y fluvial y de las tecnologías de la información en

armonía con la preservación de los ecosistemas y paisajes y los servicios ambientales asociados, coordinando, en lo posible, las actividades con el Consejo Suramericano de Infraestructura de la UNASUR (OTCA, 2016) sin existir un acuerdo que involucre el ejercicio de la autoridad por parte de los países amazónicos.

Ahora bien, Colombia cuenta con aproximadamente 2041 kilómetros lineales (Tabla 1) de extensión en ríos fronterizos y las cuencas que

Tabla 1. Identificación y extensión de los ríos fronterizos de Colombia

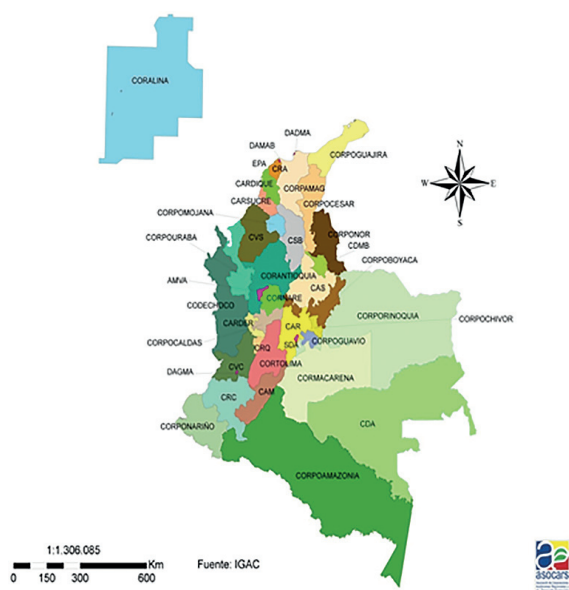
	RÍO	DPTO.	FRONTERA	TOTAL KMS NAVEGABLES	TOTAL LONGITUD KMS	TOTAL KMS FRONTERIZOS
1	MATAJE	NARIÑO	ECUADOR		36	28
2	SAN JUAN	NARIÑO	ECUADOR	350	410	20
3	PAN	NARIÑO	ECUADOR		25	26
4	CHINGUAN	NARIÑO	ECUADOR		25	3
5	SAN MIGUEL	PUTUMAYO	ECUADOR		230	70
6	PUTUMAYO	PUTUMAYO	ECUADOR-PERÚ	1600	1717	190
7	AMAZONAS	AMAZONAS	PERÚ	5642	7135	94
8	ATACUARÍ	AMAZONAS	PERÚ		50	10
9	APAPORIS	AMAZONAS	BRASIL		260	25
10	CAQUETÁ	AMAZONAS	BRASIL	1200	1350	20
11	TARAIRA	VAUPÉS	BRASIL		180	170
12	ISANA	GUAINÍA	BRASIL		110	40
13	NEGRO	GUAINÍA	VENEZUELA		90	75
14	GUAINÍA	GUAINÍA	VENEZUELA		310	130
15	ATABAPO	GUAINÍA	VENEZUELA		140	120
16	ORINOCO	VICHADA	VENEZUELA	6655	8796	285
17	META	VICHADA	VENEZUELA	850	885	290
18	ARAUCA	ARAUCA	VENEZUELA	296	440	235
19	OIRA	N. SANTANDER	VENEZUELA		25	25
20	TÁCHIRA	N. SANTANDER	VENEZUELA		65	60
21	GUARAMITO	N. SANTANDER	VENEZUELA		30	30
22	DE ORO	N. SANTANDER	VENEZUELA		45	30
23	TOMÁS	N. SANTANDER	VENEZUELA		30	15
24	ANTRAI BOKI	N. SANTANDER	VENEZUELA		60	50
	TOTAL			16593	22444	2041

Fuente: Elaboración propia

comparte con otros países, tienen problemas de control en ambos lados de la frontera; el río sirve además como frontera fluvial, las cuales deben ser tratadas como prioridad estatal para la conservación, explotación y protección de los recursos allí inmersos, conociendo que esta extensión lineal crece cuando se mira el río como parte de la extensión de la cuenca. Sin embargo, y aunque existen tratados como el de Cooperación Amazónica que busca una integración, el manejo de los recursos hídricos en forma común no existe y perjudica la sostenibilidad de la cuenca, al no tener parámetros comunes de control.

En Colombia, como claramente se observa en el Mapa 2, los entes jurídicos encargados de mantener esta responsabilidad son las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales enfatizan su jurisdicción más en áreas administrativas políticas que en la división natural de las cuencas y microcuencas, rompiendo muchas veces la conexión que tiene el recurso hídrico.

Mapa 2. Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible

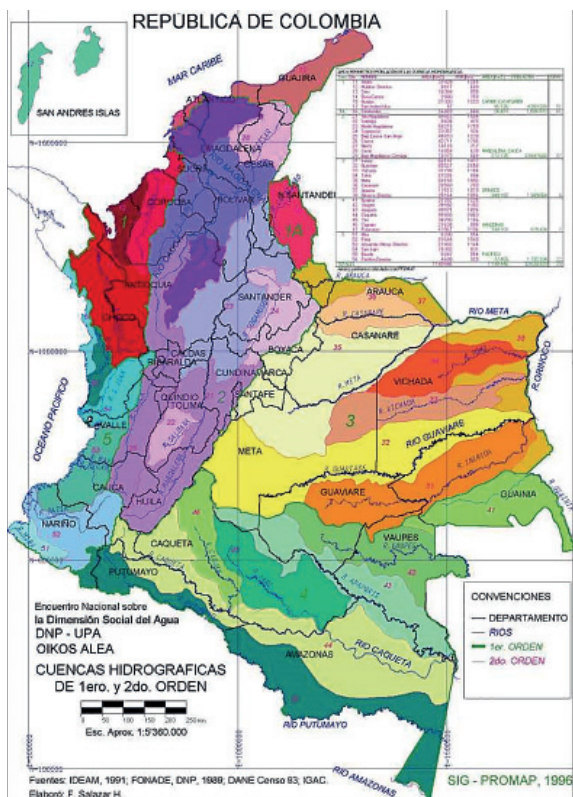


Mapa de Asocars (Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales)

Estas organizaciones regionales cuya obligación legal es la de garantizar la restauración, protección y conservación del patrimonio natural, está en cabeza del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de Cor-magdalena específicamente para el río Magdalena, donde confluyen 18 departamentos y 726 municipios involucrados en su cuenca (Chavez, 2015), que hace más compleja la administración del río madre; pero además hay corporaciones autónomas regionales de carácter regional y local. Son la primera autoridad ambiental en la región, de carácter público, integrados por entidades territoriales, que por sus características constituyen geográficamente un ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica (Decreto, 1994, p.1), y esta serie de elementos para dividir la jurisdicción de las corporaciones al no ser uniforme afecta el cuidado de las cuencas.

El Decreto 1729 del 6 de agosto de 2002 asigna a las CAR y a las Comisiones Conjuntas (en cuencas compartidas) la responsabilidad de elaborar Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, POMCH, con el fin principal de atender necesidades de prevención, protección, restauración y conservación de los recursos naturales, especialmente del recurso hídrico con sustento en estudios de oferta y demanda. Sin embargo no se muestran específicamente cuáles son las cuencas compartidas entre los diferentes entes ambientales, ni la forma como se administran y para la división territorial tampoco se tiene en cuenta el impacto que puede tener esta división en las microcuencas (Mapa 2).

Mapa 3. República de Colombia



Fuente: Ideam

Ahora bien, se ha establecido por parte del gobierno nacional, el Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica (POMCA), el cual es un aporte de las instituciones ambientales al ordenamiento territorial del país. Este instrumento busca realizar la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca, buscando mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura ecológica principal o de soporte de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

En este plan, las cuencas se ordenan para la planificación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables; para mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de los recursos; para la conserva-

ción de la estructura físico-biótica de la cuenca y de sus recursos, y para planificar programas y proyectos, tendientes a la conservación, protección, restauración y prevención del deterioro de la cuenca (Minambiente, 2010).

En concordancia con lo anterior, se ha establecido la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, la cual se estableció con un horizonte de 12 años (2010- 2022) y para su desarrollo tipificó ocho principios y seis objetivos específicos. Con el fin de alcanzar dichos propósitos se han definido estrategias en cada uno de ellos y directrices o líneas de acción estratégicas que definen el rumbo hacia donde deben apuntar las acciones que desarrollen cada una de las instituciones y de los usuarios que intervienen en la gestión integral del recurso hídrico, en la formulación de la política, elaborando un documento de diagnóstico que establece la base técnica donde se soporta y que refleja en detalle el estado actual del recurso hídrico en el país (Minambiente, 2010).

Esta política fue proyectada como el instrumento que direcciona la gestión integral del recurso, incluyendo las aguas subterráneas; establece los objetivos y estrategias del país para el uso y aprovechamiento eficiente del agua, el manejo del recurso por parte de autoridades y usuarios, los objetivos para la prevención de la contaminación hídrica considerando la armonización de los aspectos sociales, económicos y ambientales, y el desarrollo de los respectivos instrumentos económicos y normativos (Minambiente, 2010, p.82).

Los objetivos estratégicos de esta política son los siguientes:

- OFERTA: Conservar los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.
- DEMANDA: Caracterizar, cuantificar y optimizar la demanda de agua en el país.
- CALIDAD: Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico.
- RIESGO: Desarrollar la gestión integral de los riesgos asociados a la oferta y disponibilidad del agua.
- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico.
- GOBERNABILIDAD: Consolidar y fortalecer la gobernabilidad para la gestión integral del recurso hídrico (Minambiente, 2010, p.83).

Sin embargo, a pesar de tener unos elementos reguladores, son realmente pobres los esfuerzos que en cuanto a la administración de la cuenca se tienen, considerando además que existen muchas autoridades que requieren unificar sus prácticas, pues no concuerdan en su accionar. Por ejemplo en materia de vedas cuyo responsable es la Autoridad Nacional de Pesca, o actividades como el trasiego de combustible que sobre el río Magdalena tiene regulación diferente: en los primeros 27 kilómetros se aplica el MARPOL³ por ser la DIMAR quien ejerce el control de esta actividad, y después de esta distancia no se aplica por ser CORMAGDALENA la responsable, y en los demás ríos del país, el Ministerio de Transporte.

Al enumerar la cantidad de autoridades que se encuentran con jurisdicción y competencia en el ambiente fluvial, solo por enumerar algunas,

se tienen: el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Transporte y todas sus instituciones, el Ministerio de Defensa-Armada Nacional, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, las CAR, la Autoridad Nacional de Pesca y Cormagdalena. Además están las Alcaldías, que con sus planes de ordenamiento territorial pueden impactar el recurso hídrico y su administración; es así que con tanta autoridad, no existe una real articulación gubernamental, lo que dificulta el ejercicio del control de los recursos existentes en la cuenca.

Por otro lado, y siendo transversal a estas autoridades, existe la Autoridad de Gestión de Riesgo la cual busca prevenir sucesos cuando ocurre un siniestro; la actividad preventiva no está contemplada de buena forma con los planes de ordenamiento territorial. Esta complejidad en número de autoridades y jurisdicciones no permite el cuidado de las cuencas en forma efectiva, pues existe cobertura limitada y falta de medios que permitan el control, elementos que impactan en la eficiencia, lo que obliga a pensar en cómo coordinar la vigilancia con medidas que permitan alinearse en diferentes áreas geográficas donde la cuenca es el elemento transversal y es a quien se debe cuidar.

La comparación de los mapas (1 y 2) de las microcuencas fluviales y de las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales en Colombia muestra una radiografía donde no se tiene en cuenta la hidrogeografía, causando deficiencias al sistema hídrico. Además, como se ha dicho, la forma de escogencia de los directores de los organismos regionales de control ambiental se rige por votaciones donde de acuerdo

a la norma; alcaldes y gobernadores tienen influencia en la elección, pudiendo también tener una influencia política en la escogencia y por ende participación burocrática.

Por todo lo anterior si no existe un solo ente cohesionador para implementar el manejo de cuencas compartidas de forma efectiva se deben tener en cuenta las actividades a desarrollar en ella, ya sea pesca, agricultura, hidratación humana, energía, transporte, comercio, entre otros, identificar las diferentes autoridades que manejan estas actividades y una vez establecidas definir claramente jurisdicciones y articulaciones, para eliminar riesgos en competencias y alinear sus necesidades institucionales para poder administrar la cuenca con lineamientos transversales en la que todas las autoridades coadyuven en su control.

Conclusiones

Las normas sobre cuencas compartidas, a pesar de existir a nivel nacional no se están aplicando en la administración hidrográfica, y el andamiaje existente carece de coordinación inter institucional y no es efectivo.

A pesar de existir un tratado de cuencas binacionales con Venezuela, el tema no ha sido coordinado efectivamente entre las diferentes autoridades responsables, incrementando riesgos en los diferentes ámbitos de todos los ríos internacionales que se tienen en la zona limítrofe entre los dos países.

En el Tratado de Cooperación Amazónica no se encuentran elementos de organización sobre

la cuenca del río de su nombre, existen puntos específicos sobre acceso, aprovechamiento, infraestructura y coordinación para el desarrollo de estos objetivos referentes al recurso hídrico pero no hay elementos de administración.

No obstante Colombia cuenta con más de 2000 km de ríos fronterizos, el país no ha desarrollado una política integral para cuidar los recursos binacionales o multinacionales de las diferentes cuencas, razón por la cual se debe emprender una acción diplomática al respecto.

Las autoridades ambientales en Colombia pocas veces tienen en cuenta las cuencas hídricas o las microcuencas para realizar las divisiones administrativas de las jurisdicciones, existiendo otros elementos determinantes en la jurisdicción que no son acordes a la natural formación de la cuenca, razón por lo que muchas cuencas de estas se encuentran cercenadas, ya que tampoco se tiene una agremiación por vertientes.

Desde el punto de vista operativo, no existe coordinación ni comunicación entre las diferentes autoridades de las temáticas como transporte, pesca, industria, administraciones locales de ambiente que permitan un trabajo alineado y coherente pues sus temáticas aunque en principio podrían verse ajenas todas convergen en la cuenca.

La comunidad hídrica que tiene intereses en las cuencas de carácter transfronterizo, y que incluye todas las partes interesadas, debería articular una visión compartida para el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos transfron-

terizos, a través de un rango de escalas que se interconecten y proporcionen la base para un plan de desarrollo y de gestión a mediano y largo plazo.

Notas

1. Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación, 21 de mayo de 1997.
2. Helsinki, C. (17 de marzo de 1992). Convenio sobre la Protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales. Helsinki.
3. El Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques MARPOL es el principal instrumento internacional que versa sobre la prevención de la contaminación del medio marino por los buques a causa de factores de funcionamiento o accidentales.

Referencias bibliográficas

- Ministerio de Medio Ambiente (2010). *Política Nacional para la gestión integral del recurso hídrico*. Bogotá: Oficina de negociación Internacional "cuencas hidrográficas".
- Aula Ilescuravalera, T. R. (s.f.). *Aula Ilescuravalera*. Recuperado el 2016, de Aula Ilescuravalera.
- Chavez, L. (2015). The threats and challenges in navigating the Magdalena river. *Smart Rivers Conference, 2015*, 75.
- Decreto (1768, 1994). Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con él. Bogotá, Colombia.
- Echeverry, D. G. (1983). *Geopolítica Antropológica y áreas de tensión mundial*. Bogotá: Fuerzas Militares.
- Foro Económico y Ambiental (2006). *Economía y derecho ambiental*. Bogotá.
- García García Antonino, K. M. (2009). <https://www.colef.mx/fronteranorte/wp-content/uploads/2013/10/5-f45.pdf>. Obtenido de Las cuencas compartidas entre México, Guatemala: www.colef.mx
- GWP/IMBO (2012). *Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas transfronterizas de ríos, lagos y acuíferos*. París: Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOCI) y la Asociación Mundial para el Agua (GWP).
- Helsinki, C. (17 de marzo de 1992). *Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales*. Helsinki.
- I.M., B. F. (2008). *Boletín Técnico Fluvial*. Brigada Fluvial de I.M, Edición 4.
- Institut, I. W. (julio 2003). *International Materials-Treaties*. Dundee: University of Dundee.
- Iza Alejandro, A. G. (2009). *Gobernaza de Cuencas Compartidas*. San José de Costa Rica: Unión mundial para la naturaleza. Obtenido de Gobernanza de cuencas compartidas: <https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/EPLP-058.pdf>

- J.A, S. (14 de agosto de 2010). *Sociales J.A.* Obtenido de <http://socialesjaiensec.blogspot.com.co/2010/08/vertientes-y-cuencas-hidrograficas.html>
- Ministerio de Medio Ambiente (2016). Resolución sobre cuencas. Bogotá.
- O. I. A. (1992). *Aspectos Jurídicos de los Caudales Ecológicos en cuencas compartidas-Bonn. Jefe del Programa de Derecho Ambiental.* Alemania: Programa de Derecho Ambiental de UICN. Centro de Derecho Ambiental.
- OTCA (2008). *Aspectos Jurídicos de los Caudales ecológicos en cuencas compartidas.* IUCN Centro de Derecho Ambiental.
- OTCA (2016). Obtenido de <http://otca.pagina-oficial.com/themes/details/13>: www.otca.org
- OTCA (2016). <http://otca.pagina-oficial.com/themes/details/17>. Obtenido de <http://otca.pagina-oficial.com/themes/details/17>: www.otca.com
- P., Z. V. (1979). Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina. En Z. V. P., *Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina* (p.16). Buenos Aires.
- PNUMA (2012). www.unep.org. Obtenido de http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_es.pdf
- Presidencia de la República (1999). Decreto No. 321. Bogotá.
- Presidencia de la República (2002). Decreto No. 1729. Bogotá.
- RAE (29 de agosto de 2016). *Real Academia de la Lengua.* Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=0mCOzj6>
- Service, U. F. (29 de agosto de 2016). www.fs.usda.gov. Obtenido de http://www.fs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/fsbdev3_042839.pdf
- Trabajo, D. S. (s.f.). <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php>. Obtenido de [-data_Col_Int_08-04_documento_Col_Int_08pdf: www.uniandes.edu.co](http://www.uniandes.edu.co)
- Unesco (s.f.). “*Cuenca: unidad base para la gestión integrada de los recursos hídricos*”. Obtenido de <http://www.agua.org.mx/biblioteca-tematica/manejo-de-cuencas/46-cuencas-hidrograficas/3271-cuenca-unidad-base-para-la-gestion-integrada-de-los-recursos-hidricos>
- Zlata, D. D. (2016). *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina)*. Recuperado en 2016, de Los Recursos Naturales Compartidos entre Estados y el Derecho Internacional: <http://www.acader.unac.edu.ar>