

Imprimir

El cambio climático y la visible y persistente degradación de nuestras cuencas hidrográficas, está obligando a Colombia a replantear profundamente su organización territorial y su institucionalidad ambiental. En ese sentido el país enfrenta uno de los mayores desafíos de su historia moderna: adaptar su organización territorial y las instituciones ambientales a la realidades geográficas, socioeconómicas y climáticas del siglo XXI.

Las pasadas desastrosas inundaciones en Córdoba, los eternamente aplazados, en las soluciones, de los problemas de la Mojana, la sedimentación del río Cauca por efecto de la minería, las catastróficas inundaciones del Canal del Dique en 2011, la disminución acelerada de la pesca en los grandes ríos, la pobreza y las enfermedades de las poblaciones ribereñas a causa de la contaminación por la fuerte presencia del mercurio en las fuentes de agua, la ausencia de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR, en la gran mayoría de los municipios de la cuenca Magdalena-Cauca, la presión sobre las fuentes hídricas y el estrés hídrico en numerosos conglomerados urbanos del país, las sequías, la deforestación, la sistemática destrucción de la Amazonia que ponen en riesgo los ríos voladores, la Orinoquia,[1] los derrumbes sobre las vías y sobre las poblaciones, que causan numerosas víctimas, el mal uso del suelo, es decir, la degradación persistente de los ecosistemas, demuestran que los problemas ambientales han adquirido una escala nacional muy preocupante.

Durante décadas, el país ha construido sus instituciones alrededor de fronteras político-administrativas heredadas de los siglos XIX y XX. Departamentos, municipios y numerosas entidades públicas han sido diseñados bajo una lógica fragmentada que, en la mayoría de los casos, desconoce el funcionamiento natural del territorio.

Mientras la naturaleza opera como un sistema integrado, el Estado continúa actuando de manera dispersa. El modelo actual, basado en límites político-administrativos divorciados de la geografía y de una fuerte fragmentación institucional, muestra crecientes dificultades para responder a los nuevos desafíos económicos, ambientales y sociales. Igual modelo se replica irracionalmente en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), diseminadas por los departamentos del país sin ninguna consideración a las realidades geográficas y ecológicas

Las RAP y las CAR: instrumentos de transformación territorial y de protección del medio ambiente y del agua en Colombia

de los territorios.

Colombia cuenta con 737.000 cuerpos de agua, tales como ríos, quebradas, humedales, ciénagas, lagunas y represas que suman alrededor de 26.300 millones de metros cúbicos de agua y 831.163 hectáreas.[2] Un tesoro que estamos degradando y desperdiciando de manera irresponsable. El agua conecta ecosistemas, ciudades, sistemas productivos y comunidades humanas. Los ríos Magdalena, Cauca, Atrato, Meta, Sinú, San Jorge, Orinoco, el Amazonas y otros, son verdaderas estructuras fluviales que atraviesan regiones enteras y condicionan el desarrollo económico y ambiental de los territorios que los integran.



La Mojana. Cuatro departamentos distintos, sobre una región unida por la geografía y una dispersión institucional alarmante y disfuncional Fuente: DNP

La Mojana es un ejemplo evidente de esta absurda realidad. Su funcionamiento y la vida de sus habitantes dependen de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena y de sus numerosos cuerpos de agua, continúa sometida a una dispersión territorial e institucional disfuncional que dificulta la toma de decisiones y la ejecución de soluciones integrales.[3] En la eco región concurren cuatro departamentos, Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre y varias Corporaciones

Autónomas Regionales como la Corporación Autónoma Regional de Sucre, CarSucre; la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge, Corpomojana; la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge, CVS; la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, CBS, Cornare, que siguen el criterio de la departamentalización del país, además de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, UNGRD y el Fondo de Adaptación. Una dispersión institucional alarmante, costosa e ineficiente.

Lo mismo ocurre en la subregión del Magdalena Medio Central, que va desde Honda, Tolima, hasta Puerto Berrío en Antioquia, donde la gestión del principal río del país se encuentra repartida entre múltiples jurisdicciones administrativas en un radio relativamente pequeño donde hacen presencia los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Caldas, Tolima y Santander, cada uno con su respectiva CAR, además de Cormagdalena.[4] Múltiples entidades intervienen sobre un mismo territorio, replican funciones y dispersan recursos, mientras persisten problemas históricos sin solución definitiva.

Las RAP y las CAR

Debido a la realidad política y económica del país, fragmentar unos departamentos para crear otros -como se propone de cuando en cuando-, no tiene ningún sentido y no va a ocurrir. Las Regiones Administrativas y de Planificación, RAP, contienen todos los elementos para constituirse en un mecanismo institucional para superar la dispersión y centralizar las decisiones, sin enfrentarse con los departamentos respectivos. Ese rol planificador está en el espíritu de su creación, con la promulgación de la Ley Orgánica de Reordenamiento Territorial, LOOT, 1454 de 2011.

Pero las RAP no deben limitarse a ser mecanismos de cooperación entre departamentos vecinos. Deben consolidarse como verdaderas instancias de planificación estratégica regional, capaces de coordinar políticas de infraestructura, movilidad, seguridad alimentaria, competitividad económica y adaptación al cambio climático. Las RAP están llamadas a liderar la integración económica regional, la infraestructura, la conectividad, la seguridad alimentaria y la planificación estratégica del desarrollo.

Las CAR, por su parte, deben recuperar su esencia original: administrar los recursos naturales y proteger las grandes cuencas hidrográficas a partir de criterios científicos y geográficos, reduciendo la fragmentación institucional y la influencia de intereses políticos de corto plazo. La gran oportunidad consiste en articular ambas instituciones alrededor de un objetivo común: hacer del agua el principal eje ordenador del territorio nacional.

La Ley 99 de 1993 les asignó a las CAR la responsabilidad de administrar el medio ambiente, los recursos naturales y organizarse alrededor de nuestros ecosistemas y cuencas hidrográficas, pero terminaron siguiendo la departamentalización del país y dependiendo de sus dinámicas políticas, desvirtuando sus objetivos. Esta reforma fue una innovación institucional importante para su época, pero treinta años después, el cambio climático exige una gran reforma territorial que reorganice las instituciones ambientales alrededor de las grandes cuencas hidrográficas y las regiones funcionales del país, y no alrededor de fragmentaciones administrativas.[5] El cambio climático pone en cuestión las limitaciones de este modelo.

Las RAP podrían aportar la visión económica y territorial; las CAR, la visión ambiental y ecosistémica. Esta complementariedad permitiría construir una nueva gobernanza regional basada en cuatro principios: 1. El agua como eje ordenador del territorio. 2. Las cuencas hidrográficas como unidades básicas de planificación. 3. Las regiones económicas como espacios de integración y competitividad y 4. La adaptación al cambio climático como prioridad nacional. El objetivo debe ser instituciones más simples, coordinadas y eficientes que tengan en cuenta la complejidad de la geografía y la cercanía para hacer coincidir elementos claves que hoy están separados: la geografía, la economía y las instituciones. En el fondo, Colombia debería pasar de administrar departamentos a gestionar sistemas territoriales y ecosistemas integrados.

La crisis climática está recordándole al país una realidad elemental: el agua no reconoce fronteras políticas. Por ello, las instituciones encargadas de protegerla tampoco deberían estar limitadas por ellas. La gran tarea del siglo XXI será construir un Estado que se parezca más a la geografía colombiana que a sus mapas administrativos. El agua será el gran

ordenador territorial del siglo XXI, y las RAP y las CAR deben convertirse en las instituciones encargadas de armonizar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

Los grandes ríos, las cuencas hidrográficas, los humedales, las montañas y los corredores económicos constituyen la verdadera estructura territorial del país. Allí convergen la población, la producción agrícola, la energía, la infraestructura del transporte, la biodiversidad y la seguridad alimentaria. En este contexto, las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) pueden convertirse en instrumentos fundamentales de transformación territorial.

Así como otras generaciones construyeron carreteras, puertos y redes energéticas, la generación actual tiene la responsabilidad histórica de reorganizar el territorio para garantizar la sostenibilidad futura. El país necesita un pacto nacional de largo plazo-un acuerdo sobre lo fundamental- que comprometa a gobiernos, regiones, universidades, empresarios y comunidades alrededor de un propósito común: gobernar el territorio a partir de la geografía, la economía y el agua. Ningún gobierno de cuatro años puede resolver problemas cuya realidad ha tomado más de un siglo en configurarse.

Porque el futuro de nuestro país no estará definido por los límites de sus departamentos, sino por la capacidad de proteger y administrar inteligentemente el agua que conecta a toda la nación. La adaptación al cambio climático exige continuidad institucional, visión técnica y estabilidad en las políticas públicas. La Colombia de las próximas décadas dependerá de la capacidad que tenga el país para reconciliarse con su geografía.

[1] Manuel, Rodríguez Becerra, *Nuestro Planeta, Nuestro futuro*, Debate, Bogotá, 2019, Págs., 201 y ss.

[2] Juanita Castaño, *Medio ambiente en Colombia: retos y realidades*, En “Lo que necesita Colombia. Una agenda nacional prodemocracia”, Ariel, 2026, Pág. 177.

[3] *Documento Conpes No 4084 de 2022, La Mojana: territorio resiliente, sostenible, productivo y competitivo. Págs., 41-43.*

[4] Cormagdalena no tiene autoridad jerárquica sobre las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), que mantienen sus propias competencias ambientales. Es parte de la dispersión institucional que se comenta aquí. Sus recursos financieros y su capacidad técnica no son proporcionales a la magnitud del territorio que debería articular.

[5] Ha sido tal el entronque entre las CAR y la dirigencia política de los departamentos que más de 10 proyectos de Ley se han presentado en el Congreso de la República para reformarlas que han naufragado o incluso archivado sin antes debatirse.

Fernando Guerra Rincón.

Foto tomada de: El País