



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**Cambios en los conflictos ambientales  
generados por la construcción de las Centrales  
Hidroeléctricas de Betania y El Quimbo.  
Un análisis comparado desde las  
transformaciones del Estado y la política  
energética en Colombia**

**Alix Stella Vanegas Galindo**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales  
Bogotá, Colombia

2018



**Cambios en los conflictos ambientales  
generados por la construcción de las Centrales  
Hidroeléctricas de Betania y El Quimbo.  
Un análisis comparado desde las  
transformaciones del Estado y la política  
energética en Colombia**

**Alix Stella Vanegas Galindo**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Medio Ambiente y Desarrollo**

Directora:

Doctora en Ciencias-Biología  
María del Rosario Rojas Robles

Línea de Investigación:

Ecología y Ambiente - Conflictos Ambientales  
Grupo de Investigación del Instituto de Estudios Ambientales

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales  
Bogotá, Colombia

2018



*Dedicatoria*

*In memoriam*

*Para mi papá, quien algún día en total estado de quietud, me dijo que volara.*

*Para las familias que han vivido con la Esclerosis Lateral Amiotrófica ELA*



## **Agradecimientos**

Un agradecimiento muy especial a la Universidad Nacional de Colombia por ser el espacio de mi formación profesional y humana. Sentido agradecimiento al maestro Danilo Ariza por haber sembrado durante mi formación como economista, la inquietud por una lectura compleja del medio ambiente.

En este mismo sentido, un agradecimiento para el programa de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo por haberme acogido y haber sido el escenario para la maduración de mis inquietudes y mis reflexiones académicas. Un reconocimiento a la profesora María del Rosario Rojas Robles por haberme acompañado en este proceso de investigación y de encuentro con la realidad de las comunidades locales que construyen territorialidades alternativas y que alumbran derroteros sociales por los cuales sea posible transitar a condiciones de sustentabilidad y democracia.

Agradezco también al equipo del Observatorio de Conflictos Ambientales del Instituto de Estudios Ambientales, especialmente a Omar Clavijo, por sus aportes metodológicos y teóricos.

Finalmente, un agradecimiento a la sociedad colombiana que pone día a día un grano de arena para mantener deliberante a la universidad pública, conciencia social de un país que requiere mirarse, reconocerse y empezar a andar autónomamente por caminos que le lleven a un bien común y a un buen vivir.



## Resumen

El presente trabajo identifica los cambios en los conflictos ambientales generados por la construcción de las Hidroeléctricas de Betania (1980-1987) y El Quimbo (2008-2015) ubicadas en la cuenca alta del Río Magdalena en el departamento del Huila, Colombia. Se identifican estos cambios a nivel de actores, asuntos conflictivos, estrategias y fases de los conflictos. La investigación reconstruye documentalmente los conflictos usando fuentes periodísticas y académicas, se procesaron 474 acciones de los actores para el caso de Betania y 542 para El Quimbo. La conclusión a la que se llega es que el conflicto ambiental generado por la construcción de la Hidroeléctrica de El Quimbo, resulta ser la continuidad de una semilla sembrada por el conflicto generado veinte años atrás por la construcción de la Hidroeléctrica de Betania, agudizado por los cambios en el rol del Estado y en la política energética del país. Razón por la cual el conflicto de El Quimbo se presenta con mayores niveles de escalamiento, evidenciándose el conflicto antes de iniciar la construcción de la hidroeléctrica. El conflicto ambiental derivado de la construcción del Quimbo, revela actores locales más informados y organizados, con una visión que deslinda la equivalencia entre Hidroeléctrica y Desarrollo y los hace voceros de intereses que defienden el territorio, la vida y propuestas alternativas de desarrollo.

**Palabras clave:** Conflicto Ambiental, Hidroeléctrica de Betania, Hidroeléctrica de El Quimbo, Huila, Cuenca del Alto Magdalena, política energética.

## **Abstract**

The present work identifies the changes in the environmental conflicts generated by the construction of the Hydroelectric Plants of Betania (1980-1987) and El Quimbo (2008-2015) located in the upper basin of the Magdalena River in the department of Huila, Colombia. These changes are identified at the level of actors, conflict issues, strategies and conflict phases. The research document reconstructs the conflicts using journalistic and academic sources, 474 actions were processed for the Betania case and 542 for El Quimbo. The conclusion reached is that the environmental conflict generated by the construction of the El Quimbo Hydroelectric, turns out to be the continuity of a seed sown by the conflict generated twenty years ago by the construction of the Betania Hydroelectric, exacerbated by the changes in the role of the State and in the energy policy of the country. Reason for which the conflict of El Quimbo presents with higher levels of escalation, evidencing the conflict before starting the construction of the hydroelectric power plant. At the level of actors, it is found that the environmental conflict derived from the construction of the Quimbo, reveals local actors more informed and organized, with a vision that demarcates the equivalence between Hydroelectric and Development and makes them spokesmen of interests that defend the territory, the life and alternative development proposals.

**Keywords: Environmental Conflict, Betania Hydroelectric, Quimbo Hydroelectric, Huila, watershed Magdalena, Energetic Politics**

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen</b> .....	<b>IX</b>
<b>Lista de Gráficas</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Lista de Ilustraciones</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>XIV</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Marco Teórico</b> .....	<b>6</b>
1.1 Los Conflictos Ambientales.....	6
1.1.1 Elementos de los Conflictos Ambientales.....	9
1.1.2 Fases de los Conflictos Ambientales.....	10
1.2 Los conflictos ambientales y el territorio .....	11
<b>2. Transformaciones del rol del Estado colombiano en la producción de hidroelectricidad 16</b>	
2.1 Los roles del Estado en la producción de hidroelectricidad. Un recorrido histórico.....	17
2.1.1 Los orígenes del uso del agua para la producción de energía eléctrica y el rol regulador del Estado.....	17
2.1.2 1936-1945: El rol fomentista del Estado. Aumento de la cobertura del servicio de energía .....	18
2.1.3 1946-1980: Búsqueda de la eficiencia económica en la prestación del servicio de energía eléctrica.....	20
2.1.4 1980-1991: Consolidación de la crisis financiera del Estado fomentista .....	22
2.1.5 1991-2018: Del rol fomentista del Estado al rol regulador .....	25
2.2 Resultados económicos, territoriales y ambientales del cambio en el rol regulador del Estado en la producción de hidroenergía.....	29
2.2.1 Capacidad de generación .....	30
2.2.2 Acceso al servicio público de energía .....	32
2.2.3 Mercado Mayorista de energía.....	36
2.2.4 Comportamiento empresarial .....	39
2.2.5 Regulación ambiental.....	41
<b>3. Betania: Análisis del Conflicto Ambiental</b> .....	<b>45</b>
3.1 Semblanza histórica .....	48

3.2	Actores del conflicto y sus construcciones socio-culturales .....	54
3.2.1	Comunidades locales.....	54
3.2.2	Clase dirigente local .....	56
3.2.3	El Estado .....	58
3.3	Análisis del conflicto .....	60
3.3.1	Actores .....	60
3.3.2	Asuntos Conflictivos.....	61
3.3.3	Estrategias.....	63
3.3.4	Fases del conflicto .....	65
<b>4.</b>	<b>Quimbo: Análisis del Conflicto Ambiental .....</b>	<b>67</b>
4.1.	Actores del conflicto y sus construcciones socioculturales .....	69
4.1.1	Comunidades locales.....	69
4.1.2	Empresa .....	73
4.1.3	Estado Central.....	73
4.2	Análisis del conflicto .....	75
4.2.1	Actores .....	75
4.2.2	Asuntos conflictivos .....	76
4.2.3	Estrategias de los actores.....	85
4.2.4	Fases del Conflicto .....	90
<b>5.</b>	<b>Cambios en los conflictos ambientales Betania y El Quimbo desde las transformaciones del Estado y la política energética .....</b>	<b>94</b>
5.1	Actores y estrategias.....	96
5.2	Asuntos Conflictivos y Fases del conflicto .....	102
<b>6.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>107</b>
6.1	Conclusiones.....	107
6.2	Recomendaciones.....	113
<b>Bibliografía</b>	<b>.....</b>	<b>115</b>
<b>A.</b>	<b>Anexo: Cambios en el rol del Estado colombiano y su impacto en la producción de hidroenergía en Colombia.....</b>	<b>122</b>
<b>B.</b>	<b>Anexo: Sistematización sintética del conflicto ambiental de Betania.....</b>	<b>123</b>
<b>C.</b>	<b>Anexo: Sistematización del conflicto ambiental de El Quimbo.....</b>	<b>125</b>

## Lista de Gráficas

Pág.

<b>Gráfica 2-1.</b> Participación porcentual de las fuentes de financiación de subsidios a la energía eléctrica a nivel nacional 2002-2012.....	35
---	----

## Lista de Ilustraciones

Pág.

<b>Ilustración 3-1.</b> Zona de influencia hidroeléctrica de Betania .....	45
<b>Ilustración 3-2.</b> Represa de Betania.....	46
<b>Ilustración 3-3.</b> Vista Panorámica del área de la construcción de Betania .....	55
<b>Ilustración 4-1.</b> Ubicación de la hidroeléctrica El Quimbo .....	68

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 2-1.</b> Subsidios y fuentes de financiamiento al servicio de energía eléctrica para estratos 1, 2 y 3. Miles de millones de pesos .....	34
<b>Tabla 2-2.</b> Comportamiento de las tarifas promedio de energía eléctrica según uso. 1998-2003.....	37
<b>Tabla 3-1.</b> Actores del conflicto construcción hidroeléctrica de Betania .....	61
<b>Tabla 3-2.</b> Asuntos Conflictivos por la construcción de la hidroeléctrica de Betania .....	62
<b>Tabla 3-3.</b> Estrategias usadas por los actores del conflicto por la construcción hidroeléctrica de Betania.....	63
<b>Tabla 3-4.</b> Estrategias Autoridades municipales de Yaguará .....	64
<b>Tabla 3-5.</b> Estrategias Autoridades municipales de Hobo .....	64
<b>Tabla 3-6.</b> Estrategias Central Hidroeléctrica de Betania S.A .....	64
<b>Tabla 3-7.</b> Fases del conflicto por la construcción de la hidroeléctrica de Betania .....	65
<b>Tabla 4-1.</b> Actores del conflicto ambiental por la construcción del Quimbo. Fase de escalamiento.....	75
<b>Tabla 4-2.</b> Asuntos conflictivos en el conflicto ambiental por la construcción de El Quimbo .....	84
<b>Tabla 4-3.</b> Estrategias de Asoquimbo en la fase de escalamiento del conflicto.....	86
<b>Tabla 4-4.</b> Estrategias de Emgesa en la fase de escalamiento del conflicto .....	87
<b>Tabla 4-5.</b> Estrategias de la Presidencia de la República en la fase de escalamiento del conflicto.....	89
<b>Tabla 4-6.</b> Estrategias de las comunidades afectas en la fase de escalamiento del conflicto.....	90
<b>Tabla 4-7.</b> Fases del conflicto ambiental de El Quimbo .....	91

# Introducción

Desde la década de 1930 la construcción de centrales hidroeléctricas fue vista como sinónimo de desarrollo y progreso económico, razón que impulsó su construcción y que permitió su expansión por todo el mundo.

La Comisión Mundial de Represas (2000, pág. 10), estima que entre el año de 1950 y el 2000 se construyeron 45.000 represas en todo el mundo, de las cuales aproximadamente la mitad fueron destinadas para la producción de energía en centrales hidroeléctricas.

Si bien es cierto que las centrales hidroeléctricas aportan beneficios importantes a las sociedades en cuanto a la provisión de energía, estos proyectos se encuentran cuestionados por los inmensos costos sociales y ecológicos que generan, y que ha sido la causa para que la construcción de centrales hidroeléctricas se convirtiera en una fuente de conflicto social.

A menudo estos conflictos están relacionados con los impactos de la construcción de las centrales hidroeléctricas sobre los asentamientos y las formas de subsistencia de las comunidades locales, así como sobre los ecosistemas (Comisión Mundial de Represas, 2000:12)

Para el caso del departamento del Huila -departamento en el que nace el Río Magdalena, principal arteria fluvial de Colombia y principal fuente de agua para las comunidades de los valles interandinos ubicados entre la cordillera central y oriental-, la construcción de centrales hidroeléctricas inició en el año de 1980 con la central hidroeléctrica de Betania.

En el año 2008 se iniciaría la construcción de la segunda central hidroeléctrica sobre la cuenca alta del río Magdalena, en el Huila, la hidroeléctrica de El Quimbo. Y siete años más tarde, en el 2015, antes de concluir las obras de El Quimbo, el gobierno nacional hizo público el Plan Maestro de Aprovechamiento del Río Magdalena, en el cual se proyectó la

construcción de cuatro centrales hidroeléctricas más en este departamento (Hydrochina Corporation, 2015)

Para el gobierno colombiano, el Huila se proyecta como uno de los departamentos especializados en la generación de energía eléctrica del país, hecho que por las razones expuestas por la Comisión Mundial de Represas en lo referente con los efectos sociales y ambientales de la construcción de centrales hidroeléctricas, será fermento para el surgimiento de conflictos ambientales, especialmente si se tiene en cuenta que la construcción de la central hidroeléctrica de El Quimbo motivó un nivel de oposición que, si bien no detuvo las obras, si dejó en las comunidades un conocimiento sobre estos procesos, sus implicaciones y, especialmente sobre las posibilidades de resistencia.

Desde la perspectiva académica, el tema de los conflictos ambientales viene constituyéndose en una agenda de investigación robusta con múltiples análisis y perspectivas. Es así como desde el año 2015 en el Instituto de Estudios Ambientales IDEA de la Universidad Nacional de Colombia inicia esta agenda de investigación la cual se viene consolidando con el Observatorio de Conflictos Ambientales OCA.

En el marco del OCA se están adelantando análisis de los distintos hechos que se constituyen en fuente de conflicto ambiental en el país, aportando una visión novedosa desde la interpretación ecosistema-cultura de Augusto Ángel Maya, fundador del IDEA.

La investigación sobre los conflictos originados por la construcción de hidroeléctricas en el país, ha evidenciado que sí bien existen estudios al respecto, éstos se hacen desde visiones fragmentadas de lo ambiental, en las que la naturaleza se encuentra separada de la sociedad, constituyéndose en un elemento de gestión, en un recurso.

Además estos estudios, generalmente se concentran en un análisis a profundidad de una situación desencadenante de conflicto en un momento dado de tiempo; encontrándose análisis que no permiten establecer líneas de continuidad o de ruptura para unidades territoriales específicas.

El conflicto generado por la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo es uno de los casos más documentados, encontrándose recientemente análisis desde una perspectiva

compleja de lo ambiental. Sin embargo, no ocurre lo mismo para el caso de la construcción de la hidroeléctrica de Betania, en el que fue necesario reconstruir completamente el conflicto.

Una vez sistematizados los conflictos ambientales originados por la construcción de las hidroeléctricas de Betania y El Quimbo, la conclusión a la que se llega en este trabajo es que el conflicto ambiental generado por la construcción de la Hidroeléctrica de El Quimbo, resulta ser la continuidad del conflicto ambiental por la construcción de la Hidroeléctrica de Betania. La conclusión se sustenta en que el incumplimiento en el pago de las compensaciones a las comunidades afectadas de Betania, y la privatización de la CHB S.A- empresa operadora de la hidroeléctrica, propiedad de la Electrificadora del Huila- mostraron a los huilenses los efectos reales de este tipo de infraestructuras en el marco de un nuevo rol del Estado y un nuevo objetivo de la política energética del país.

Esta situación, se expresa claramente en que el conflicto ambiental de El Quimbo se presenta con mayores niveles de escalamiento, y con tempranos niveles de maduración, evidenciándose el conflicto antes de iniciar la construcción de la hidroeléctrica.

En este sentido el conflicto ambiental derivado de la construcción del Quimbo, pone en evidencia la existencia de actores locales más informados y organizados, con una visión que deslinda la equivalencia entre Hidroeléctrica y Desarrollo y los hace voceros de intereses que defienden el territorio, la vida y propuestas alternativas de desarrollo.

En este orden de ideas, el presente documento está compuesto por cinco capítulos. En el primero el lector encontrará la apuesta teórica de lectura de los conflictos de estudio. En el segundo, encontrará un análisis de las transformaciones del Estado en lo relativo con la producción de energía y la política energética. En los capítulos cuatro y cinco se analizan los conflictos de Betania y El Quimbo a la luz de los actores, asuntos conflictivos, estrategias y fases del conflicto. En el último capítulo se detallan las diferencias encontradas en estos conflictos. Finalmente, se dan unas conclusiones y recomendaciones.

## Objetivos y Metodología

El objetivo general de la presente investigación es identificar los cambios de los conflictos ambientales generados por la construcción de las dos centrales hidroeléctricas con las que cuenta el departamento del Huila. Estos cambios se identifican en términos de actores, asuntos conflictivos, estrategias y fases del conflicto, teniendo en cuenta que, entre la construcción de Betania y El Quimbo, operan cambios sociales e institucionales derivados de la implementación del modelo neoliberal en Colombia, que incidieron en el rol del Estado y en la configuración de la política energética del país.

Conforme con este objetivo la investigación propone un marco teórico para la lectura de los conflictos ambientales originados por la construcción de las hidroeléctricas. En segundo lugar analiza las principales transformaciones del Estado colombiano en relación con la producción de energía y la política energética nacional.

Seguidamente, usando un método documental, se recogen y analizan fuentes de información periodísticas y académicas con el fin de reconstruir cronológicamente los conflictos ambientales surgidos por la construcción de las hidroeléctricas a partir de acciones concretas de los actores en conflicto.

Para el caso de Betania se realiza un trabajo de archivo, en el que se recoge 211 referencias obtenidas principalmente del Diario del Huila y se identifican 474 acciones. Estas acciones se identificaron para el período 1976-1979 y 1983-1987, encontrando un vacío de tres años en la sistematización debido a la no disponibilidad de archivos documentales en las colecciones hemerográficas consultadas. Para el caso del Quimbo se recopilieron 341 fuentes de información de origen diverso y se identificaron 572 acciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta información permitió alimentar la plataforma web del Observatorio de Conflictos Ambientales en lo relacionado con los conflictos en estudio. Para ampliar información consultar [http://conflictos-ambientales.net/oca\\_bd/env\\_problems/view/17](http://conflictos-ambientales.net/oca_bd/env_problems/view/17) y [http://conflictosambientales.net/oca\\_bd/env\\_problems/view/2](http://conflictosambientales.net/oca_bd/env_problems/view/2)

La información obtenida fue procesada usando la técnica de revisión documental, para la cual se diseñó una matriz de análisis, discriminada por las variables de análisis a saber: actores, asuntos conflictivos, estrategias y fases del conflicto.

La información se analizó conforme estas categorías y se obtuvo información cualitativa y cuantitativa sobre el comportamiento de las variables, nutriendo los análisis de los correspondientes conflictos. Seguidamente se usó el método comparativo, construyendo una matriz de comparación para identificar las diferencias entre el conflicto generado por la construcción de la hidroeléctrica de Betania y El Quimbo, en términos de actores, asuntos conflictivos, estrategias y fases del conflicto.

# 1.Marco Teórico

## 1.1 Los Conflictos Ambientales

Los conflictos hacen referencia a “una clase de relación social en la que los objetivos de los actores sociales son incompatibles entre sí (Entelman, 2002 En: Olmos, 2014:13). En este sentido, se podría pensar que el concepto de conflictos ambientales denota situaciones de confrontación entre actores sociales que tienen objetivos distintos frente a lo “ambiental”.

Sin embargo, el carácter “ambiental” de los conflictos ambientales parece ser tan polisémico, que ha generado en la literatura académica una variedad de conceptos entre los que se encuentran “conflicto ambiental”, “conflicto socio-ambiental”, “conflicto ecológico-distributivo”, “conflicto social de contenido ambiental”, entre otros.

Algunos autores que coinciden con el concepto de conflicto ambiental, entienden lo ambiental como adjetivo que denota la existencia de un tipo de conciencia tendiente a cuidar, proteger y conservar la naturaleza; para estos autores, los conflictos ambientales, hacen referencia a la acción de protesta de un grupo de personas con valores propios del ecologismo (Walter, 2009: 2)

Por su parte, desde una mirada antropológica e histórica, los autores que proponen los conceptos de “conflictos socioambientales” (Orellana, 1999), “conflictos de contenido ambiental” (Folchi, 2001) y “conflictos ecológico-distributivos” (Martínez Allier, 1998), reconocen el ambiente como el producto de las relaciones cultura-naturaleza, establecidas por todo grupo humano; en el reconocimiento de que toda sociedad establece una relación con la naturaleza en tanto ésta le provee de recursos que le permite satisfacer sus necesidades y garantizar su permanencia en el tiempo. Sin embargo, cada propuesta tiene énfasis distintos.

Desde la perspectiva de Folchi (2001:91) y el concepto de “conflictos de contenido ambiental”, se reconoce que, en el mismo momento en que una comunidad encuentra un lugar donde pueda proveerse de recursos se establece una relación ecosistema-cultura, una “vinculación ecosistémica” estable, que se va haciendo tradicional o normal para la sociedad y que es la base de su forma de vida.

De tal manera, el origen de los “conflictos sociales de contenido ambiental” se encuentra, no en los daños a los ecosistemas, sino en cualquier tipo de transformación no consensuada hecha por cualquier tipo de actor social, sobre los ecosistemas de la que dependen las formas de vida de uno de los actores sociales en conflicto.

Esta propuesta, resulta una conceptualización amplia que permite identificar lo “ambiental” de los conflictos ambientales, en las afectaciones de uno o varios actores sociales sobre las vinculaciones ecosistémicas establecidas por otros actores sociales, estas amenazas pueden ser de diversa naturaleza y provenir de distintos actores sociales (incluso locales).

Desde la propuesta del conflicto ecológico-distributivo de Martínez Allier (1998), se encuentra una lectura económica de larga duración que le permite identificar que estos conflictos tienen su origen en patrones históricos y globales de distribución desigual de los recursos y una organización productiva que hace uso de esas desigualdades para disminuir costos, donde los más afectados son las comunidades pobres de los países del Sur global. Desde esta perspectiva se reconoce que este patrón de distribución ecológica desigual tiende a profundizarse en el marco de las actuales relaciones Norte-Sur, amenazando el soporte de vida de muchas comunidades locales del Sur. Esta propuesta tiene inmersa una lectura ética que pretende develar la injusticia ecológica (y económica) a la que ha conducido el sistema capitalista y en consecuencia promueve acciones conducentes a la justicia ambiental (Olmos, 2014:19)

Cabe mencionar que los conflictos ecológicos-distributivos resultan para Folchi (2001) ser un caso especial de los conflictos sociales de contenido ambiental, pues los conflictos ecológico-distributivos aparecen en las relaciones sociales establecidas entre los actores sociales del mercado, el Estado y las comunidades locales, en el contexto de relaciones de poder globales y nacionales, donde la expansión del mercado amenaza o transforma la

vinculación ecosistémica de comunidades (campesinas, indígenas, o afrodescendientes), constituyendo un problema que tiene implicaciones de equidad y que puede profundizar las relaciones desiguales de poder entre los actores sociales (Martínez Allier, 1998 En Walter, 2009: 4).

Finalmente, para Orellana (1999: 331-343) el concepto de conflictos socioambientales se origina en el reconocimiento de que los proyectos de infraestructura que se construyen en territorios de las comunidades locales en los países de América del Sur no sólo generan impactos ecológicos sino que también generan impactos sociales que tienden a profundizar las desigualdades sociales a las que estas comunidades se encuentran desde hace años.

Bajo las anteriores consideraciones, para los efectos de la presente investigación se usará el concepto de conflicto ambiental entendiendo por éste un tipo particular de conflicto social originado por las afectaciones reales o potenciales no consensuadas, generadas por un actor social (Estado y/o Mercado) a los ecosistemas sobre los cuales otros actores en conflicto han construido sus vinculaciones ecosistémicas y sus formas de vida (generalmente comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes). Estas afectaciones se originan en el marco de relaciones desiguales de poder y a su vez las transforman.

En particular los conflictos ambientales, en los países de América Latina, han aparecido en el marco de procesos de apertura de las economías a la inversión de empresas extranjeras del sector extractivo<sup>2</sup> (o del mismo Estado) que, buscando ampliar sus actividades de inversión, establecen distintas estrategias de territorialización sobre

---

<sup>2</sup> Según la Cepal (2017:37-39) la Inversión Extranjera Directa en Colombia pasó de 6.430 millones de dólares en 2010 a 14.648 en 2011; llegando a su nivel más alto en 2013 cuando alcanzó los 16.209 millones de dólares. Estos flujos se dirigieron hacia la extracción de recursos naturales, como una respuesta al incremento vertiginoso de los precios internacionales de las materias primas.

territorios ya vinculados ecosistémicamente a actores sociales, generalmente en espacios rurales.

Desde esta conceptualización, los conflictos ambientales que se desarrollan entre actores sociales empobrecidos y el Estado o agentes del mercado en espacios rurales, se disputa el derecho a la propiedad o posesión sobre el territorio, específicamente sobre “los recursos que necesitan (...) para producir bienes y servicios que garanticen el bienestar de las comunidades” (Rodríguez et al., 2002; MAVDT- Ecofondo, 2004; Polanía et al., 2009 En Olmos, 2014:16).

El conflicto ambiental tiene un papel disruptivo en las relaciones entre los actores en conflicto, estos conflictos en el largo plazo pueden considerarse como instrumentos que posibilitan el ordenamiento social, político, económico y ecológico de las sociedades (Ullauri, 2014: 31).

En otras palabras, los conflictos ambientales son señales de alarma sobre la necesidad de que algo del ordenamiento social debe resolverse. Por esta razón se considera el conflicto ambiental como un fenómeno social con capacidad para cuestionar y transformar la insostenibilidad social (tendencia a la desigualdad social) y ecológica de las sociedades actuales.

### **1.1.1 Elementos de los Conflictos Ambientales**

El conflicto ambiental se manifiesta como una situación de confrontación en la que unos actores sociales perciben a los otros actores en conflicto como obstáculo para la satisfacción de sus intereses y necesidades; como consecuencia de esto, los actores en conflicto desarrollan acciones que buscan neutralizar, controlar o –en un extremo- destruir a su contraparte (Fondo para el logro de los ODM, 2010: 8).

Según Guerrero (1999: 38) para que un conflicto se origine, deben existir unos actores sociales en situación de disputa y unos asuntos conflictivos.

- **Actores**

Son los participantes directos e indirectos en el conflicto, y los responsables del origen y transformación de los conflictos (Olmos, 2014, pág. 17), los cuales, independientemente de su posición, tienen un interés en la solución del conflicto; por lo tanto son agentes con capacidad de decisión (Ormachea, 2016).

Los actores encarnan intereses y necesidades, que son los aspectos de fondo que los actores pretenden satisfacer. Los actores también son portadores de valoraciones, principios y emociones que determinan sus conductas (Olmos, óp. cit.).

- **Asuntos conflictivos**

Los asuntos conflictivos hacen referencia a los hechos que dan origen a la situación de confrontación, y que por tanto requieren de atención para que el conflicto se transforme (Ormachea, 2016).

Para el caso de los conflictos ambientales, los asuntos conflictivos hacen referencia a las transformaciones reales o potenciales que un actor genera sobre la vinculación ecosistémica de otros actores; de esta afectación surge la confrontación entre dos o más visiones del territorio y las formas de habitarlo.

### **1.1.2 Fases de los Conflictos Ambientales**

Los actores sociales en conflicto interactúan en un período de tiempo, haciendo del conflicto un hecho procesual. Según Ortiz (1999: 34-35) los conflictos ambientales atraviesan por las siguientes fases:

- **Conflicto Latente:**

Corresponde a la fase del desarrollo de acciones de un actor social que generan el rechazo y la preocupación de por lo menos otro actor social.

- **Génesis del conflicto:**

En esta fase el actor afectado decide emprender acciones para defender sus intereses. La contraparte reconoce estas acciones como amenazantes a sus intereses. Aquí el conflicto se hace manifiesto.

- **Maduración:**

Dada una no resolución temprana del conflicto, la confrontación tiende a cualificarse: se empiezan a definir las posiciones e intereses de los actores, así como las acciones y las estrategias a desarrollar.

- **Ampliación o escalamiento:**

Esta es la fase de la polarización y se caracteriza porque el conflicto se percibe por los actores sociales como no negociable; por tanto los actores buscan imponer su voluntad acumulando a favor de ellos fuerza y poder (alianzas).

- **Transformación del conflicto:**

Es la etapa en la que, ante el fracaso de la polarización, los actores deciden darle una salida al conflicto, y se dan situaciones de negociación.

## 1.2 Los conflictos ambientales y el territorio

Toda organización social y por tanto las relaciones que en ella se dan, se desarrollan en un espacio físico, y generan transformaciones sobre el mismo. Reconociendo esta dinámica espacial como constitutiva de lo social (Ibarra, 2012:145), se hace necesario incorporar al análisis ambiental, un concepto que permita comprender las relaciones sociales mediante las cuales los ecosistemas son incorporados a la organización social, este concepto es el de territorio.

Por muchos años el territorio se ha entendido como una extensión terrestre delimitada por la posesión de un actor social, posesión que puede expresarse en términos de soberanía, propiedad o apropiación (Montañez & Delgado, 1998: 124)



Desde una mirada ambiental el Estado, como máxima autoridad política de un territorio, tiene el poder de controlar, regular e inducir la interacción de los actores sociales con la naturaleza (R. Adams, 1997 En: Bryand & Bailey, 1997: 39).

Sin embargo, actualmente, la globalización y las relaciones de dominio que actores globales tienen en lo local, hacen que el concepto de territorio se torne cada vez más complejo. Es por esta razón que para comprender el surgimiento de estos vínculos de poder de los actores sociales (locales y globales) con los territorios- y los ecosistemas que en ellos se ubican-, es necesario comprender los conceptos de espacio y lugar.

Según Naranjo (2014: 53-54) el espacio es el resultado de la interacción entre un ambiente físico no intervenido por la acción productiva del hombre, un sistema de acciones<sup>3</sup> y un ambiente transformado o segunda naturaleza<sup>4</sup>. En otras palabras, el espacio es el resultado dinámico entre la naturaleza y los procesos de territorialización de los actores que allí concurren.

Si bien este concepto permite comprender la relación entre los ecosistemas y las formas de apropiación material y simbólica que de ellos hacen los actores sociales que lo habitan, el concepto resulta funcional para reconocer el proceso mediante el cual los sistemas de acciones, o los procesos de territorialización, corresponden cada vez más a las necesidades e intereses de actores externos (Santos M. , 2000: 68).

Esta mayor influencia de los actores globales en los procesos de territorialización se define en el encuentro, siempre dinámico, de los actores globales y locales, en el que se define

---

<sup>3</sup> El sistema de acciones se define según (Santos M. , 2000) como un conjunto de procesos sociales que persiguen la satisfacción de necesidades materiales o inmateriales (económicas, sociales, culturales, morales, afectivas) y que llevan a que el hombre asuma una función social dentro de la producción material y simbólica. Este conjunto de acciones están referidas a tres órdenes: técnico o productivo, jurídico o regulativo, y simbólico o de significación y afectividad.

<sup>4</sup> La segunda naturaleza es el resultado del sistema de acciones llevado a cabo sobre la naturaleza, especialmente mediante el trabajo y la generación de significados.





## **2. Transformaciones del rol del Estado colombiano en la producción de hidroelectricidad**

Las interpretaciones de los problemas sociales conducen a una distribución de responsabilidades con respecto a la producción de bienes, servicios y regulaciones que permitan llegar a la solución de estos problemas. En este orden de ideas el rol del Estado, hace alusión a las responsabilidades asignadas por la sociedad al Estado para la producción de bienes, servicios y regulaciones aludida anteriormente.

Lo característico en el caso del Estado es que esta producción, a nivel teórico, da lugar a una institucionalidad que permite que los problemas y conflictos del momento puedan resolverse con un bajo nivel de conflictividad (Oszlak, 2011: 1)

En este capítulo se identificarán las responsabilidades asumidas por el Estado colombiano en relación con el uso del agua para la producción de energía eléctrica, haciendo énfasis en los problemas sociales y sus interpretaciones así como en la institucionalidad creada por el Estado para solucionarlos.

En la primera parte se hará un recorrido histórico por las fases de desarrollo del sector eléctrico colombiano siguiendo los trabajos de Sanclemente (1993) y Cuervo (1992). En la segunda parte se hace un análisis de los resultados de la transformación del sector eléctrico en los años noventa, en términos de capacidad de generación, acceso al servicio público y funcionamiento del mercado mayorista de energía.

## **2.1 Los roles del Estado en la producción de hidroelectricidad. Un recorrido histórico**

### **2.1.1 Los orígenes del uso del agua para la producción de energía eléctrica y el rol regulador del Estado**

La primera tecnología para generar energía eléctrica llegó a Colombia en 1890. Esta se basó en el uso de la combustión de carbón, y se usó por primera vez en Bogotá para alumbrar algunas calles de la capital.

Los altos costos del carbón y el engorroso suministro de éste hasta el centro del país hicieron inviable esta forma de producción de energía, motivando muy tempranamente en la historia del sector eléctrico colombiano, la migración hacia tecnologías de aprovechamiento del agua para la producción de energía.

Es en este contexto, que en 1896 la empresa Samper Brush y Compañía iniciará la construcción de la primera planta de generación de energía eléctrica a partir del uso del agua: la Planta Hidráulica El Charquito, con 305 KW de potencia instalada. Esta planta aprovechaba las aguas del río Bogotá para la generación de energía eléctrica destinada al alumbrado público de la capital.

Durante estos primeros años de la producción de hidroenergía, ni el Estado, ni las instituciones locales asumieron una responsabilidad más allá de la firma de contratos de prestación de servicios de energía para el alumbrado público. La razón de esto es que la electricidad no fue considerada como una necesidad fundamental, debido a que la urbanización se encontraba en un período muy incipiente y el servicio era desconocido para la gran mayoría de la población.

La inexistencia de una iniciativa del Estado y sus instituciones en la provisión de energía eléctrica, fue una condición favorable para que el servicio eléctrico a partir del aprovechamiento del agua se generara bajo iniciativas empresariales privadas y locales. Dos condiciones adicionales hicieron que este esquema privado resultara viable durante estos primeros años: en primer lugar, la cercanía de caídas de agua a los centros urbanos y, en segundo lugar, una demanda de energía relativamente baja (sólo los comerciantes y

las élites urbanas la demandaban como una medida para mejorar la seguridad de sus establecimientos).

Estos factores hicieron que el servicio iniciara con una baja tasa de generación de energía, producible en pequeñas plantas hidráulicas a filo de agua, las cuales requerían de una pequeña inversión inicial, que fácilmente podía ser cubierta por capitales privados nacionales.

### **2.1.2 1936-1945: El rol fomentista del Estado. Aumento de la cobertura del servicio de energía**

A medida que la urbanización se consolidó y la industrialización se intensificó la demanda de energía creció tan rápidamente que llevó al modelo privado de provisión de energía eléctrica al fracaso. Los capitales privados no podían garantizar la expansión de las plantas hidráulicas a un ritmo tan frenético como la demanda lo requería.

Para estos mismos años, la reforma constitucional de 1936 da un viraje en la concepción del rol económico del Estado, siendo el concepto de la función social de la propiedad el principio orientador de su actuar. Bajo esta visión, se habilita al Estado para que intervenga de forma directa en los asuntos sociales, y en los temas económicos mantenga una intervención moderada, tendiente a fomentar procesos económicos sostenibles en el tiempo.

Bajo estas circunstancias, el Estado se convenció cada vez más de que debía asumir un papel en el sector de energía eléctrica, de manera que, por un lado se pusiera fin al abuso de las tarifas –pues durante la vigencia del modelo privado fue el principal conflicto- (Cuervo, 1992:42)-, y se le pudiera dar un impulso a la construcción de infraestructura; impulso y manejo que el sector privado ya había demostrado no poder darle al sector.

Esta visión se materializa plenamente con la Ley 126 de 1938 que declarará la energía eléctrica como servicio público fundamental, cuya prestación y financiación inicial -y algunas veces de expansión- estará a cargo del Estado y sus entes territoriales.

Congruente con este modelo, la explotación de las caídas de agua se declara de interés colectivo; así mismo, la infraestructura de generación de energía (hidroeléctrica y termoeléctrica) se consideró un bien de utilidad pública.

El hecho de que la energía eléctrica fuera declarada un servicio público fundamental hizo que la prioridad del Estado estuviera concentrada en garantizar la cobertura del servicio, razón por la cual se promovió la construcción de centrales hidroeléctricas en los municipios, haciendo que el municipio se convirtiera en el “ámbito fundamental de gestión del servicio” (Cuervo, 1992).

Este esquema de intervención del Estado, se ejecutó plenamente bajo la operación del Fondo de Fomento Municipal (FFM) creado en 1940. El FFM operaba como un banco de financiación de las acciones de fomento de la Nación para distintas actividades económicas consideradas estratégicas o de bien colectivo.

En el caso del sector eléctrico, la Nación, a través de este fondo, aportaba el 51% de la inversión necesaria para la construcción de plantas eléctricas, aportes que se hacían bajo la forma de donación. El 49% de la inversión restante era financiada por los departamentos y los municipios.

Con este esquema de financiación, una vez puesta en funcionamiento las plantas, se esperaba que el cobro por la prestación del servicio le permitiera al departamento y al municipio recuperar la inversión y disponer del dinero necesario para mantener las instalaciones y, en caso de necesitarse, ampliar las mismas plantas.

Sin embargo, dados los pocos recursos de financiamiento con los que contaba el FFM se dio la tendencia a que cada municipio tuviera una planta eléctrica, por lo general, plantas de pequeña capacidad, y de costos operativos muy altos. Esto configuró una estrategia de desarrollo del sector eléctrico altamente ineficiente en términos técnicos y especialmente económicos que generó problemas financieros para el Estado (Cuervo, 1992: 55)

### **2.1.3 1946-1980: Búsqueda de la eficiencia económica en la prestación del servicio de energía eléctrica**

Debido a los problemas financieros que ya empezaban a evidenciarse para el Estado, desde 1946 el Estado se encaminó a la implementación de mecanismos de planeación, administración y financiación del servicio propios de una empresa privada de manera que se garantizara la prestación del servicio en condiciones de eficiencia económica para el Estado.

Con este objetivo, el Estado se enfocaría en una provisión del servicio de energía con una visión regional, ya no local, lo cual implicó la adopción de nuevas tecnologías en la construcción de las centrales hidroeléctricas, permitiendo construir hidroeléctricas con mayor capacidad de generación y menores costos operativos<sup>6</sup> que permitiera incluso llevar excedentes de energía a sitios donde se requiriera, a través de las líneas de interconexión eléctrica.

Consistente con esto, la meta del Estado fue la construcción de las redes de interconexión nacional que conformarían el Sistema Interconectado Nacional (SIN)<sup>7</sup> que quedaría constituido en 1967.

De esta manera, el liderazgo del Estado se materializó en un esquema institucional compuesto por:

- I. El Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico INAGUAS (Ley 80 de 1946), instituto descentralizado encargado de la regulación de los usos del agua en lo que respecta al riego y a la generación de energía. Entre sus

---

<sup>6</sup> Para finales de los años setenta, se pudo duplicar la potencia instalada del sector (Sanclemente, 1993:35)

<sup>7</sup> “las coberturas del servicio eléctrico en las cabeceras municipales se multiplican casi por 2.4 veces, [a tal punto que] podríamos afirmar que durante este período el país experimenta una verdadera revolución en su proceso de electrificación” (Cuervo, 1992:96).

funciones se encontraba el estudio y la selección de zonas susceptibles para realizar obras de fomento eléctrico (construcción de plantas eléctricas), financiando una parte de las obras priorizadas para tal fin<sup>8</sup>.

Con el gobierno de Roberto Urdaneta en 1953, se ordenó el recorte a la autonomía financiera, técnica y administrativa de INAGUAS (Decreto 65 de 1953) razón por la cual este instituto pasó a depender del Ministerio de Fomento. Esta situación se mantuvo hasta 1957, cuando se liquidó INAGUAS y se creó ELECTRAGUAS, instituto descentralizado y con plena autonomía dedicado a la regulación de lo que concierne con el uso del agua para generación de energía eléctrica, así como a la financiación parcial de obras para el sector eléctrico<sup>9</sup>.

Más tarde, en 1968 el instituto tomaría el nombre de Instituto Colombiano de Energía Eléctrica ICEL cambiando de adscripción ministerial, del ministerio de Fomento pasó al ministerio de Obras Públicas. En 1974 pasaría al ministerio de Minas y Energía.

- II. El desarrollo de empresas públicas electrificadoras y prestadoras del servicio de electricidad de orden municipal, departamental y regional<sup>10</sup>.
- III. Una empresa de carácter nacional dedicada a los temas de la transmisión, gestora de las redes de interconexión nacional: ISA S.A
- IV. La consolidación de tres empresas públicas de orden departamental con autonomía con respecto a ELECTRAGUAS: Empresas Públicas de Medellín (EPM), la

---

<sup>8</sup> El capital inicial para la financiación de las obras fue de cincuenta millones de pesos. Para los años posteriores los fondos para la financiación de obras dependían de dos rentas de destinación específica: la primera, correspondiente a las participaciones del Estado en las explotaciones o concesiones petroleras y la segunda, de apropiaciones esporádicas de fondos ordinarios y extraordinarios para obras de electrificación (Art. 4. Ley 40/1946).

<sup>9</sup> La financiación de las obras provino principalmente de recursos de la nación y de capitales nacionales provenientes de la bonanza cafetera, por lo cual el endeudamiento externo fue escaso.

<sup>10</sup> Mediante el Acto legislativo No. 5 de 1954, se habilitó al Estado y a sus representantes en los distintos niveles territoriales, para la creación de establecimientos públicos para la provisión de servicios públicos.

Empresa de Energía de Bogotá (EEB), la Corporación del Valle del Cauca (CVC)<sup>11</sup> y Corelca.

El rol de fomento asumido por el Estado, consistió en un modelo de financiación de las obras donde una parte del monto era donado y el resto era prestado a través de créditos reembolsables. Este rol del Estado exigía a las empresas del sector el mantenimiento de una buena situación financiera, exigencia que pudo ser cumplida por la mayoría de empresas con centrales hidroeléctricas de menor tamaño. Caso contrario ocurriría con las empresas que controlaban las centrales de mayor potencia, las cuales tendieron a incumplir con los reembolsos de los recursos, generando así una situación paulatina de insostenibilidad financiera del sector.

#### **2.1.4 1980-1991: Consolidación de la crisis financiera del Estado fomentista**

La década de los ochenta iniciará con buenas expectativas sobre el desempeño económico del país, unidas con proyecciones de un aumento importante de la demanda de energía por parte del sector industrial y comercial (Sanclemente, 1993: 127). Con estas proyecciones, la meta trazada fue el aumento de 154% de la potencia instalada, alcanzable en un plazo de ocho años (Plan de Integración Nacional, 1979).

Conforme con esta meta se planearon aprovechamientos hidroeléctricos en las grandes caídas de agua de Antioquia donde se generaron esquemas de aprovechamiento con centrales en cascada, impulsando la construcción de las hidroeléctricas de San Carlos I (620 MW) y aguas abajo, San Carlos II (620 MW).

Para el resto del país donde no existían estas condiciones, se plantearon esquemas de embalses de gran tamaño con centrales con mayor potencia instalada. Bajo este esquema

---

<sup>11</sup> La CVC nació como la primera Corporación Autónoma del país, la cual tuvo como misión la regulación del uso del agua. También se le asignó la función de la producción de energía eléctrica.

se iniciará la construcción de Chivor II (500 MW), El Guavio (1000 MW) y Urrá I (340 MW), así como los aprovechamientos hidroeléctricos en dos nuevas cuencas hidrográficas: la del Alto Cauca con Salvajina (180 MW) y la del Alto Magdalena con Betania (540 MW).

La ejecución de estas obras estuvo bajo la responsabilidad de las tres empresas regionales más importantes para el momento –EEB, EPM y CVC-, así mismo del ICEL e ISA. Dada la magnitud de las obras, éstas se financiaron en su mayoría con créditos externos que se obtuvieron sin problema en la banca multilateral gracias a las buenas condiciones económicas del país.

Pero la situación del sector se tornó problemática cuando a los pocos años de iniciar las obras se encontró que las expectativas de crecimiento económico y de aumento de la demanda de energía no se estaban cumpliendo, y que por el contrario, empezaban a ir en un sentido contrario.

Esta situación obligó a las empresas a aplazar varias de las obras que ya estaban ejecutando, incurriendo en sobrecostos que motivaron al Estado a acudir nuevamente a la banca multilateral para terminar de financiar las obras.

Además de esto, las empresas entraron en un déficit operativo, los ingresos operacionales -que se esperaba que aumentaran con la entrada en operación de las nuevas centrales- apenas cubrían los servicios de la deuda. Déficit que se profundizó con la devaluación de 1985, haciendo que las empresas entraran en una condición de insolvencia financiera.

Entre 1986 y 1988, con la entrada en operación de las hidroeléctricas de Jaguas, Mesitas, Calderas, San Carlos II, Betania, Playas y la termoeléctrica Termo-Guajira II el sistema eléctrico contaba con una capacidad suficiente para satisfacer la demanda nacional y mantener una reserva operativa considerable. Según Sanclemente (1993, pág. 105) esta reserva llegó a los (2280 MW) equivalentes a un capital improductivo del orden de \$2000 millones de dólares.

Para 1987 el Banco Mundial, que a la fecha se había constituido en una de las principales fuentes de financiamiento, tras realizar un informe sobre el sector eléctrico colombiano, planteó la necesidad de realizar un Plan de ajuste sectorial que permitiera sanear financieramente el sector, como condición para que el Banco Mundial desembolsara los préstamos aprobados.

Este plan buscaba que el sector regresara a la senda de gestión empresarial, que había quedado atrás en la mayor parte de las grandes empresas del sector a causa de los intereses políticos que rodearon a esta actividad. Pero por diversas razones para el Estado colombiano fue imposible realizar la implementación de este plan de ajuste, lo que llevó a que el Banco Mundial se negara a desembolsar el último tramo del crédito otorgado al país y se distanciara como cooperante internacional para el sector eléctrico.

Esta situación agudizó la crisis de financiamiento del sector. Sin embargo, junto con estas razones de tipo financiero, se dieron circunstancias técnico-administrativas que llevaron a que el rol regulador y fomentista del Estado entrara en crisis.

En particular, esto estuvo relacionado con la gestión de las plantas termoeléctricas, de las cuales se esperaba que en condiciones de disminución de lluvias, estuvieran en la capacidad de suplir la energía que demandaba el país. El Fenómeno del Niño de 1991 pondría en evidencia tales falencias en la operación de las termoeléctricas. El descenso de las lluvias, hizo recurrir a las termoeléctricas, las cuales no estuvieron en la capacidad de responder como se esperaba, esto como consecuencia de la falta de programación del mantenimiento de las plantas que hacían que éstas no estuvieran en funcionamiento y la inexistencia de contratos para el suministro de los combustibles.

Como se ha evidenciado hasta aquí, la crisis del rol regulador y fomentista del Estado tuvo causas financieras y técnicas-administrativas. Esto obligó al Estado a generar acciones que permitieran subsanar rápidamente la crisis del sector. Entre las medidas que se tomaron se encontraron:

- I. A nivel de la planificación de la expansión del sistema: la incorporación del principio de *flexibilidad constructiva* que permitiera que la expansión estuviera en correspondencia con el crecimiento de la demanda, lo cual se traduciría en una reducción de los imprevistos financieros, así como en el aplazamiento de las obras y sus sobrecostos.
- II. A nivel financiero se decidió canjear la deuda de las empresas del sector por acciones en ISA. Así mismo se buscó la manera de hacer aumentos graduales a las tarifas de energía a nivel residencial para aumentar los ingresos del sector.

III. A nivel técnico se buscó realizar una rápida complementación térmica del sistema hidroenergético construyendo termoeléctricas a base de gas y carbón- de alta disponibilidad en el país-, hasta el punto donde la participación de la energía termoeléctrica tuviera una participación del 30% de la generación de energía en el país "que de tiempo atrás se identificó como el nivel necesario del equilibrio hidro-térmico" (Sanclemente, 1993:122).

En el mismo campo se impulsó el uso del gas natural y propano a nivel residencial como sustitutos energéticos, de manera que se pudieran realizar ajustes a las tarifas de energía eléctrica sin que ello tuviera un efecto drástico sobre los hogares.

Pese a estos intentos del Estado, estas medidas, no lograron subsanar la crisis del sector, incentivando a crear una corriente de interés por la transformación profunda del sector y del rol que el Estado cumplía en él.

### **2.1.5 1991-2018: Del rol fomentista del Estado al rol regulador**

En 1991 en Colombia se reunieron las condiciones para una Asamblea Nacional Constituyente, que tendría como objetivo la redacción de una nueva constitución política, que en primer lugar, reemplazaría a la constitución de 1886, la cual había sufrido varias transformaciones a lo largo del siglo XX; y que en segundo lugar, daría cuenta de las interpretaciones de la realidad nacional de algunos sectores de la sociedad civil, que en el marco del conflicto armado, apostaron a un proceso de paz y a la generación de un nuevo pacto social y político de la sociedad colombiana.

El resultado de este proceso fue una constitución híbrida, pues en ella se combinan principios de poca intervención del Estado con principios bienestaristas donde el Estado tiene un papel económico importante.

En lo que respecta con el servicio público de electricidad, la constitución de 1991, estableció que los servicios públicos, cualquiera que ellos fueran, podrían ser prestados, directamente por el Estado o indirectamente a través de particulares. Lo cual supuso la puerta de entrada para que el Estado renunciara a sus funciones de producción y provisión y asumiera las funciones de control y vigilancia de las empresas, así como de protección a los usuarios.

Este cambio quedará completamente configurado con la Ley 142 de 1994 mediante la cual se transforma la responsabilidad del Estado en la prestación de los servicios públicos, y se le asigna dicha responsabilidad a la empresa privada. Congruente con esto, el Estado, en la misma ley, promoverá la creación de empresas privadas de servicios públicos, flexibilizando los requisitos para su creación<sup>12</sup>.

Para el caso del sector eléctrico, mediante la Ley 143 de 1994 -conocida como la Ley del sector eléctrico-, se incorporan modificaciones sustanciales a la producción de energía eléctrica y a la provisión del servicio de electricidad en el país. Estas transformaciones, inspiradas en el modelo británico, consistieron en:

- La desintegración vertical del monopolio natural del Estado en la industria eléctrica. El servicio se descompuso en cuatro actividades claramente diferenciadas: generación<sup>13</sup>, transmisión<sup>14</sup>, distribución<sup>15</sup> y comercialización<sup>16</sup>.
- La reestructuración y/o privatización de las empresas públicas prestadoras del servicio.
- La creación del mercado mayorista de energía no regulado en donde concurren de forma libre grandes generadores y grandes comercializadores y establecen el precio de sus transacciones –ya sea en los contratos bilaterales o a través de la bolsa-; y en donde el Estado mantiene facultades de intervención a través del uso

---

<sup>12</sup> El único requisito legal que el Estado impuso para la formación de empresas privadas prestadoras de servicios públicos fue la licencia ambiental; esto en concordancia con la Constitución de 1991 donde se estableció por primera vez el derecho colectivo de gozar de un ambiente sano, siendo deber del Estado la protección del ambiente (Art. 79). En este sentido, la constitución define que el Estado se encontrará en el deber de planificar el uso de los recursos naturales, garantizando así su uso sostenible, de manera que prevendrá y controlará los factores que generen deterioro ambiental (Art. 80)., siendo la licencia ambiental un mecanismo clave para tal fin (Rojas D. A., 2013: 19).

<sup>13</sup> Generación: Actividad relacionada con la producción de energía eléctrica

<sup>14</sup> Transmisión: Actividad referida al transporte de la energía por líneas de alta tensión

<sup>15</sup> Distribución: Actividad relacionada con el transporte de la energía por líneas de mediana y baja tensión.

<sup>16</sup> Comercialización. Actividad consistente en la compra de energía eléctrica en el mercado mayorista y su venta a los usuarios finales.

de Precios Máximos, usados cuando se presenten circunstancias que dificulten el transporte o que amenacen la disponibilidad del agua.

- El control del Estado para evitar la integración horizontal entre las empresas privadas participantes en las distintas actividades de la producción de la energía eléctrica
- El establecimiento de incentivos a la calidad del servicio a través de indicadores que miden la duración y la frecuencia de la interrupción del servicio.
- El mantenimiento del monopolio estatal de las redes de transmisión y el establecimiento de tarifas para su uso por parte de las empresas distribuidoras.

Bajo estas consideraciones, el Estado asumió un nuevo rol en relación con el sector, siendo desde este momento el responsable de promover la libre competencia, regular la tendencia al monopolio en el sector, proteger los derechos de los usuarios, asegurar el cumplimiento de las normas ambientales tanto en la planeación del Estado como en la ejecución de obras y de prestación de servicios, verificar la prestación del servicio a los usuarios de bajos recursos y de zonas rurales, y, asegurar la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para cubrir los subsidios dados a los usuarios de bajos recursos, así como a los usuarios de las zonas rurales.

Esta función reguladora en el sector eléctrico, contrastará con la función orientadora y planificadora del Estado en el campo ambiental, asignada como un mandato mundial por la convención internacional de Río de Janeiro de 1992 para todos los países firmantes<sup>17</sup>. Gracias a este pacto el Estado desde ese momento debía “regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (Art. 7 Ley 99 de 1993).

---

<sup>17</sup> La Ley 99 de 1993 incorporaría en Colombia la agenda del Desarrollo Sostenible-pactada internacionalmente en la Convención de Río de Janeiro-, reordenando las instituciones públicas encargadas hasta entonces de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos renovables en el país, y dando lugar al Sistema Nacional Ambiental SINA, siendo el Ministerio de Medio Ambiente-creado mediante dicha ley- el ente rector del sistema

Estas transformaciones se tradujeron a nivel institucional en:

- La creación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG quien es el ente regulatorio técnico y económico de la producción de energía eléctrica.
- La creación de la Unidad de Planeación Minero Energética UPME encargada de la construcción de los Planes de Expansión de Referencia, usados como punto de referencia para el sector privado para la proyección de las inversiones en la expansión de la infraestructura de generación de energía eléctrica en el país.
- La creación de la Superintendencia de Servicios Públicos responsable de ejercer control en relación con los aspectos técnicos y económicos de la prestación del servicio a los usuarios.
- La creación del Mercado Mayorista de Energía, marco institucional en el que se realizan los intercambios de energía.
- La creación de una empresa del Estado especializada en generación ISAGEN S.A. La cual se conformó a partir de los activos de generación que poseía ISA.
- La especialización de ISA S.A en la administración de las redes de transmisión
- La privatización de las empresas públicas dedicadas a la generación y distribución - construidas por el ICEL e ISA- (CONPES 2929 de 1997). Entre estas se encuentran Betania<sup>18</sup>, Chivor, la Empresa de Energía del Pacífico EPSA, Electrocosta y Electricaribe.
- El Fortalecimiento a las empresas de energía eléctrica públicas regionales.
- La creación del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos de la Nación (FSSRIN), creado a partir del excedente entre los cobros a los aportantes (estratos 4 y 5, al sector industrial y comercial) y el pago de subsidios a los beneficiarios de una unidad territorial.

---

<sup>18</sup> Betania fue vendida a un consorcio liderado por Endesa-Chile y la Corporación Financiera del Valle por 495 millones de dólares. (Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF y CORREVAL Firma Comisionista de Bolsa, 2011: 9)

- La creación de la normatividad para la apropiación de recursos del presupuesto nacional con destinación al financiamiento de subsidios que garanticen el acceso al servicio de energía para los usuarios de estratos 1, 2 y 3 cuando los recursos del FSSRIN sean insuficientes para hacerlo<sup>19</sup>.
- La creación del Ministerio del Medio Ambiente, encargado, para el caso de la energía eléctrica, de la planeación ambiental de las obras de expansión eléctrica, siendo este ministerio la entidad encargada, hasta 2011, del otorgamiento de las licencias ambientales para los proyectos hidroeléctricos con potencia superior a 100 MW. (En el Anexo 1 se incluye una versión resumida de los cambios del Rol del Estado)

## **2.2 Resultados económicos, territoriales y ambientales del cambio en el rol regulador del Estado en la producción de hidroenergía**

La industria eléctrica guiada, bien sea por el Estado o por el Mercado, ofrece un servicio de carácter esencial para la población y para la industria, evidenciando con ello que la energía eléctrica es un elemento fundamental de la calidad de vida de los habitantes y un insumo básico para la actividad económica de una nación.

Esta condición hace que la cobertura, la calidad, las tarifas y la posibilidad o no de la ampliación de la capacidad de generación de energía, tengan implicaciones económicas, territoriales y políticas. Los resultados de las transformaciones ocurridas en el rol del Estado colombiano en lo referente a la producción de hidroenergía se resumen a continuación haciendo énfasis en aspectos de cobertura, calidad, tarifas, resultados financieros de las empresas públicas, y la regulación ambiental.

---

<sup>19</sup> Esto debido a que los departamentos y municipios que cuentan con más recursos propios para el financiamiento de los subsidios de sus habitantes de estrato 1 y 2 son aquellos en donde se concentra la población y la actividad industrial. Por esta razón, llegan a ser contribuyentes de mucha importancia en el FSSRIN.

### 2.2.1 Capacidad de generación

La evolución más importante de la capacidad de generación de energía eléctrica durante los primeros años de la reforma, estuvo concentrada en la construcción de centrales termoeléctricas, como respuesta a la situación vivida con el fenómeno del niño y el racionamiento de 1991-1992.

En lo que respecta a las centrales hidroeléctricas, como ya se anotó anteriormente, Colombia entrará a la década de los noventa con una capacidad instalada de generación de energía hidroeléctrica ociosa, que a la medida que fue entrando en operación, fue supliendo la demanda nacional y su crecimiento, hasta el año 2002 con la entrada en operación de Urrá I –en operación desde el 2000-, Porce II –2 unidades en operación desde 2001- y Miel I, Chivor I y II y Porce II -tercera unidad- puestas en funcionamiento desde 2003. Todas centrales hidroeléctricas de potencia media, construidas por empresas mixtas, con fuerte participación de capital público.

La capacidad hidroeléctrica instalada efectiva en el país pasó de 7863 MW en 1994 a 10316 MW en 2014 (UPME, Boletín estadístico de Minas y Energía 2000-2013, 2014) representando un aumento de 31,2%. Se destaca que el mayor crecimiento se dio en el período 2003-2014 con un 20,66%. Cifra que contrasta con el crecimiento del 12,04% del período comprendido entre 1994 y 2002.

Para el periodo 2003-2014, se destaca el año 2010 donde se evidencia un crecimiento interanual de la capacidad de generación hidroeléctrica del 10%, explicado por la puesta en funcionamiento de la hidroeléctrica Porce III (660 MW), propiedad de EPM<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Primera hidroeléctrica que supera de lejos la capacidad instalada de las hidroeléctricas construidas bajo la influencia del Estado.

Durante estos años se pondrá en ejecución la planeación de grandes obras hidroeléctricas como Hidroituango (1200 MW), Hidrosogamoso (800 MW) y Quimbo (400 MW)<sup>21</sup>, caracterizadas por ser hidroeléctricas de gran capacidad de generación, con embalses de gran tamaño.

Entre las prioridades de esta reforma estuvo la incorporación del capital privado a las actividades del sector eléctrico, como estrategia para obtener los recursos necesarios para la expansión del sistema. Esto dio lugar a un cambio vertiginoso de la propiedad de los activos públicos de generación. Para 1994 sólo el 1,9% de estos activos pertenecían a inversionistas privados, para 1999 la participación del capital privado en la generación eléctrica fue de 61,7% (UPME, 2000: 37).

Los inversionistas privados en actividades de generación se caracterizaron por ser empresas multinacionales dedicadas al negocio eléctrico, que aprovechando las privatizaciones de los monopolios eléctricos de muchos Estados en el mundo, usaron tales oportunidades para globalizarse e integrarse internacionalmente a través de fusiones, adquisiciones, asociaciones y alianzas estratégicas.

Durante estos años, se ha consolidado una estructura de generación eléctrica donde el 93% de la generación hidroeléctrica se concentra en cinco empresas, que en el 2013 tuvieron la siguiente participación: EPM (28%), EMGESA (25%), ISAGEN (19%), AES CHIVOR (10%) y la EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DEL PACÍFICO (10%) (UPME, Boletín estadístico de Minas y Energía 2000-2013, 2014)

Según origen del capital, se tiene que la generación hidroeléctrica en Colombia tiene una alta participación de inversionistas privados. Destaca el caso de EPM que siendo una empresa pública regional ha diversificado su actuar, constituyendo distintas líneas de

---

<sup>21</sup> Será la primera hidroeléctrica del país construida por capital extranjero.

negocio, entre las que se encuentra la energía. De esta manera, EPM participa en proyectos de generación a través de la filial EPM Inversiones S.A (donde Empresas Públicas de Medellín S.A E.S.P es el único accionista), teniendo una dinámica privada, en su racionalidad, lo cual le ha permitido comprar diferentes infraestructuras hidroeléctricas en el país.

Por su parte EMGESA es filial del grupo ENEL de Italia, segunda empresa eléctrica de Europa. ISAGEN, que hasta 2016 fue propiedad de la nación, pertenece al consorcio canadiense Brookfield Asset Management. AES CHIVOR es filial de AES Corp, empresa multinacional del sector eléctrico con sede en Virginia, Estados Unidos y con negocios en Chile, Argentina y Colombia. Finalmente la Empresa de Energía del Pacífico EPSA, es controlada en un 50% por el grupo de inversionistas colombiano CELSIA.

## 2.2.2 Acceso al servicio público de energía

- **Cobertura:**

Según el Índice de Cobertura de Energía Eléctrica ICEE de la UPME la cobertura del servicio en zonas del Sistema Interconectado Nacional ha pasado de 76,10% en 1995 a 94,42% del territorio cubierto por el SIN en 2008<sup>22</sup>. Al incorporar las Zonas No Interconectadas ZNI a las cifras anteriores, para tener una estimación de la cobertura nacional, se tiene que ésta ha pasado de 94,94% en 2009 a 96,78% en 2014<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> El Sistema Interconectado Nacional SIN actualmente se extiende por la zona Andina y la costa Caribe. Las ZNI corresponden a las regiones de la Orinoquía, Amazonía, Costa Pacífica y San Andrés (Ley 855 de 2003).

<sup>23</sup> En las fuentes oficiales no se cuenta con cifras de cobertura nacional para el período de 1995-2008.

Lo anterior quiere decir que en el marco de las transformaciones del rol del Estado, la expansión de la cobertura del servicio en zonas interconectadas aumentó en 18,32% en un período de trece años. Sin embargo, pese a los esfuerzos de expansión de la cobertura hechos en los últimos años, aún se encuentran sin cobertura 452.448 viviendas del país.

En un análisis por departamento del ICEE, se puede observar que los departamentos de Guaviare, Chocó, Cauca y Caquetá son los departamentos con menor cobertura del servicio en el país, departamentos que se encuentran fuera del SIN y para los cuales es el Estado el encargado de establecer programas y recursos para llevar la energía a estas zonas.

#### ▪ **Subsidios a los estratos 1, 2 y 3**

Los recursos financieros para cubrir los subsidios de los usuarios de estratos 1, 2 y 3 se originan de tres fuentes:

- i. El cobro de una tarifa adicional a los usuarios residenciales de estratos 5 y 6, y a los usuarios del sector industrial y comercial
- ii. Recursos del FSSRIN
- iii. Recursos del Presupuesto General de la Nación PGN

Según las cifras del Ministerio de Minas y Energía, recogidas en la Tabla 2-1, el comportamiento de los subsidios ha tenido un aumento interanual promedio del 14% para el período comprendido entre 2002 y 2012.

**Tabla 2-1.** Subsidios y fuentes de financiamiento al servicio de energía eléctrica para estratos 1, 2 y 3. Miles de millones de pesos

Año	Subsidios Aplicados	Fuentes				Diferencia (subsidios-Aportes totales)
		Contribuciones	FSSRIN	PGN	Total	
2002	617	422	51	123	595	-21
2003	747	503	30	224	756	9
2004	940	599	91	346	1.036	96
2005	977	620	50	314	985	8
2006	975	640	56	206	902	-73
2007	1.092	687	166	304	1.157	66
2008	1.420	842	392	60	1.294	-126
2009	1.755	986	160	587	1.733	-22
2010	1.945	1.092	140	437	1.668	-277
2011	2.063	1.150	115	960	2.224	161
2012	2.157	915	50	1.255	2.221	64

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Minas y Energía. Estadísticas subsidios y contribuciones y aportes del presupuesto general para subsidios del sector de energía eléctrica

El análisis por fuentes de financiamiento arroja que en promedio las tarifas adicionales cubren el 60% de los subsidios totales, mientras que los recursos del PGN cubren en promedio un 30%. Es de anotar que los recursos del FSSRIN sólo han logrado financiar un promedio del 9% de los subsidios, mostrando una tendencia a la baja en los últimos años.

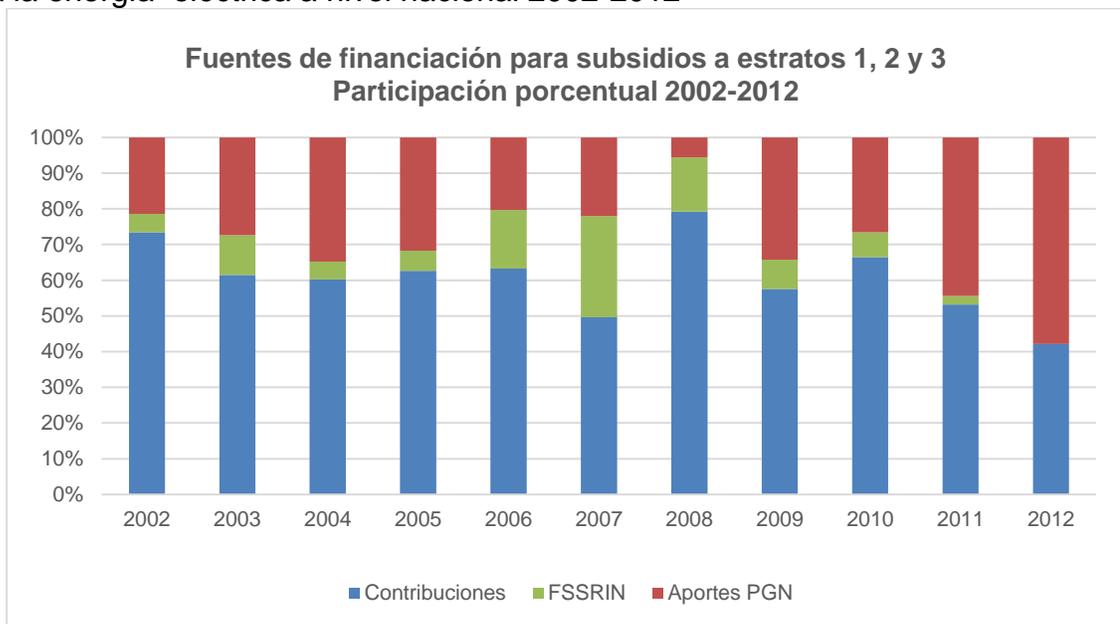
El comportamiento variable del FSSRIN observado puede explicarse como consecuencia de los ciclos económicos que afecten el número de suscriptores de la industria y el comercio que aportan para el subsidio de las tarifas. También puede relacionarse con el aumento del número de suscriptores de estrato 1, 2 y 3 a causa del aumento de la cobertura en zonas de difícil acceso. Por último, el aumento de las tarifas del servicio puede generar excedentes cada vez más bajos para ser redistribuidos a través de este fondo.

Esta tendencia a la baja de los recursos del FSSRIN ha generado, como se observa en la gráfica 2-1, un aumento de la participación de los recursos del PGN para la financiación de los subsidios de los estratos 1,2 y 3; lo cual ha llevado a que en el 2012 el 58% de los subsidios sean pagados con los recursos de la nación y sólo el 30% con los recursos

provenientes de la tarifa adicional de los usuarios aportantes, invirtiendo de esta forma, la tendencia promedio encontrada.

Esto pone en evidencia que la financiación del acceso al servicio de estratos 1, 2 y 3 depende de las condiciones de la economía, y de las tarifas del servicio, que mientras más aumenten, hacen que el financiamiento de los estratos bajos sea soportado cada vez más con recursos del Estado.

**Gráfica 2-1.** Participación porcentual de las fuentes de financiación de subsidios a la energía eléctrica a nivel nacional 2002-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Minas y Energía

### 2.2.3 Mercado Mayorista de energía.

Creado en 1995, el Mercado Mayorista de energía es un mecanismo para la compra y venta de grandes bloques de energía, en el que el Estado genera condiciones de competencia perfecta<sup>24</sup>.

Existen dos formas de realizar transacciones en este mercado. La primera es a través de contratos bilaterales. En esta modalidad las cantidades, precios y condiciones de la energía se negocian directamente entre las partes –Grandes generadores y grandes comercializadores-, a excepción de sí la destinación de la energía son los usuarios regulados<sup>25</sup>.

La segunda forma en que es posible transar energía en el mercado mayorista de energía es la Bolsa de Energía. Este es un mecanismo que funciona en tiempo real, donde los generadores al inicio del día hacen su oferta de precio y su declaración de disponibilidad de generación para las 24 horas del día. Las ofertas más económicas serán las que se seleccionen para suplir la demanda de energía del día siguiente. Cuando un comercializador, después de comprar su bloque de energía a través de un contrato, observa que hace falta energía para poder suplir la demanda, debe acudir a la bolsa de energía y hacer las compras correspondientes del día en este marco institucional.

---

<sup>24</sup> El estado impone reglas que penalizan la concentración monopólica así como la integración vertical, garantizando que ninguna empresa concentre un poder de mercado tal que le permita influenciar los precios de la energía.

<sup>25</sup> Para los usuarios cuya demanda de energía mensuales inferior a 55.000 Kw/h o 100 Kw de potencia que adquieren la energía a través de una empresa comercializadora, la Superintendencia de Servicios Públicos ejerce vigilancia sobre las tarifas cobradas.

## ▪ Tarifas

La energía necesaria para satisfacer los usos residenciales e industriales y comerciales ha tenido un comportamiento diferencial en términos de tarifas como se observa en la tabla 2-2.

**Tabla 2-2.** Comportamiento de las tarifas promedio de energía eléctrica según uso. 1998-2003

Tarifa promedio de referencia \$/KWh a precios corrientes				
Año	No residencial	Residencial	Tasas de crecimiento	
			No residencial	Residencial
1998	107,92	85,93	-	-
1999	109,47	92,49	1%	8%
2000	123,18	114,98	13%	24%
2001	133,42	139,18	8%	21%
2002	141,81	157,77	6%	13%
2003	161,83	208,59	14%	32%

Fuente: UPME (2004) Boletín Estadístico de Minas y Energía 1994-2004

Durante el período analizado el sector no residencial (industria y comercio) experimentó un crecimiento del 50% en sus tarifas, situación que contrasta con el sector residencial que experimentó un crecimiento de 143% de las tarifas en tan solo 5 años.

Esta tendencia se profundiza para el sector residencial en los diez años siguientes, pues la tarifa promedio pasó de 208,59 \$/KWh en 2003 a 362,95 \$/KWh en 2013, lo cual equivale a un aumento del 74%.

El aumento de las tarifas no sólo recae sobre los usuarios sino que hace que el mecanismo por medio del cual el sistema garantiza que los usuarios de estratos 1, 2 y 3 tengan un subsidio a su consumo, sea paulatinamente insostenible y haga que se demande cada vez de más recursos públicos, especialmente provenientes de los recursos de la nación.

#### ▪ **Intercambios Internacionales de Corto Plazo**

La reserva operativa<sup>26</sup> del sistema eléctrico colombiano para el año 2000 fue del 40% de la energía producida (aproximadamente 3700 MW) (ECSIM, s.a, pág. 144). Bajo estas circunstancias, Colombia firmó en 2001 el Acuerdo de Interconexión Eléctrica de la Región Andina. Este acuerdo incentivará al sector eléctrico colombiano a hacer uso de esta reserva operativa para realizar intercambios de energía con los países de la región.

Es así como en el año 2003 se da inicio a las Transacciones Internacionales de Electricidad (TIE) hacia Ecuador. Lo mismo sucedería en 2011 con Venezuela. Según cifras de XM S.A, entre 2003 y 2014 se han exportado a Ecuador 12,469 GWh por un valor aproximado de 1.069.628,9 millones de dólares, constituyéndose en el principal socio del sector eléctrico colombiano.

Hoy por hoy Panamá, Perú y Chile se destacan en la región por un rápido crecimiento de su demanda de energía, lo cual ha constituido un incentivo adicional para que el sector eléctrico colombiano se proyecte hacia el exterior.

Actualmente la principal meta del país en este sentido es la construcción del punto de interconexión con Panamá, que le permitirá llevar la energía colombiana a los países de Centroamérica, conectando por Panamá al Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central SIEPAC. El punto de enlace Colombia-Panamá se espera entre en operación en 2018.

---

<sup>26</sup> La reserva operativa hace referencia a la capacidad del sistema para responder a aumentos de la demanda. En términos prácticos es la capacidad de generación de energía que se encuentra ociosa. Su cálculo resulta de la diferencia entre la capacidad neta de producción de energía de todo el SIN y la demanda total de energía.

El segundo reto del país se encuentra en ampliar la reserva operativa del sistema que para el año 2012 llegaba al 15% (ECSIM, s.a, pág. 484), cifra insuficiente si se piensa en el escenario exportador de energía a Centroamérica.

### 2.2.4 Comportamiento empresarial

ISAGEN, empresa pública, dedica a la construcción de proyectos de generación de energía eléctrica, así como a la generación misma de la energía, para el 2015 fue la tercera empresa generadora más grande a nivel nacional, controlando siete centrales hidroeléctricas con 2.732 MW de potencia en total.

La empresa diversificó su operación y actúa también como una empresa comercializadora, participando en el 19% de las transacciones del mercado mayorista de energía.

Hasta finales del 2015 ISAGEN se mantuvo como una empresa pública con capital mixto, teniendo a la nación como principal socio mayoritario (57,6% de las acciones), pero el 13 de enero de 2016 fue vendida al BRE Colombia Investments L.P del Fondo canadiense Brookfield por un valor de 6,5 billones de pesos<sup>27</sup>.

Por su parte, ISA actualmente es en su mayoría propiedad de la Nación con 51,41% de las acciones, EPM controla otro 10% de las acciones, destacándose también la participación de empresas estatales con capital mixto con un 3% de participación; los inversionistas privados participan con un 35,53% de las acciones.

---

<sup>27</sup> Las razones para la venta de ISAGEN aducidas por el gobierno de Juan Manuel Santos están relacionadas con la necesidad estratégica del país de financiar la infraestructura vial que se encuentra en avance, especialmente las carreteras de cuarta generación o 4G. Algunas de las voces en contra adujeron el posible detrimento patrimonial a la que puede llevar la venta de este tipo de activos de la nación (El Tiempo [2016-01-13]. Cinco datos que debe saber sobre la venta de Isagén.)

ISA ha mostrado una expansión regional considerable, así como una diversificación de su portafolio de servicios, lo cual la ha hecho una de las empresas más prósperas del país, lo que la ha llevado a que su operación se divida en filiales. Actualmente los activos de la transmisión de la energía son gestionados por su filial, Intercolombia.

ISA también fue la empresa que desde 1995 controló el Mercado Mayorista de energía. Dando lugar luego a XM quien es su filial y que se especializó en estos asuntos

Las empresas públicas regionales, EPM, EEB y EMCALI, se han fortalecido luego de asumir esquemas de administración propios de una empresa privada.

El caso de EPM es el más exitoso, pues la empresa ha logrado una sostenibilidad financiera que la ha llevado a consolidarse en un grupo empresarial especializado en la prestación de servicios públicos, que integra a varias empresas a nivel regional.

En el caso de la CVC, hoy Empresas Municipales de Cali EMCALI, en el 2002 fue intervenida por el Estado y es hoy una empresa de su propiedad, consolidándose como la empresa prestadora de servicios de energía, telecomunicaciones y acueducto y alcantarillado para la ciudad de Cali y municipios vecinos. Actualmente factura, sólo en energía 1.127. 907.407.000 de pesos anuales.

En el caso de EEB, la construcción del Guavio la condujo a una profunda crisis financiera que la llevó a que en 1997 la empresa fuera sometida a una capitalización con recursos internacionales. Esto implicó entregar las actividades de generación a EMGESA –también participa en menor proporción en la comercialización-, y la distribución y comercialización a CODENSA; mientras que la EEB se quedaría con la actividad de transmisión. Hoy EEB es una empresa sólida que ha experimentado en los últimos años aumentos importantes en sus ganancias, las cuales ascendieron en el 2016 a 1.120.519 millones de pesos.

### 2.2.5 Regulación ambiental

El Ministerio de Medio Ambiente así como el proceso de licenciamiento ambiental ha sufrido drásticas transformaciones durante estos años.

El Ministerio de Medio Ambiente, principal ente rector del Sistema Nacional Ambiental es fusionado en 1998 con otros temas de la agenda pública significando con ello la reducción de su presupuesto y la pérdida de la capacidad técnica e incidencia política, lo cual ha llevado a una centralización en el Ejecutivo de las decisiones sobre las licencias ambientales, aun cuando en 2011 se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, pues esta institución ha sido cuestionada por su poca independencia política con respecto a las posturas del gobierno nacional en lo referente con los proyectos de desarrollo.

Bajo estas circunstancias, los procesos de licenciamiento han sido la punta de lanza de los actuales conflictos que enfrentan a las comunidades locales con el Estado y con las empresas privadas en lo que respecta a la construcción de hidroeléctricas. Pues si bien la licencia ambiental en la normatividad permitía realizar un control ambiental de los proyectos de desarrollo, hoy se ha convertido en un requisito que es necesario flexibilizar para favorecer la construcción de los proyectos de desarrollo, considerados hoy Proyectos de Interés Nacional y Estratégico PINES.

Lo anterior se evidencia en el gran número de transformaciones que ha tenido la regulación de licencias ambientales; en un período de doce años (2002-2012) esta regulación ha sido cambiada parcial o totalmente en seis ocasiones (Rojas D. A., 2013)

La más reciente modificación al proceso de licenciamiento se debe a la política pública sobre Proyectos de Interés Nacional y Estratégico PINES<sup>28</sup> (CONPES 3762 de 2013),

---

<sup>28</sup> Los Proyectos de Interés Nacional y Estratégico PINES corresponden a proyectos que impactan directamente en el crecimiento económico, la eficiencia del sector productivo y el desarrollo social. Estos proyectos se enfocan en mejorar la conectividad de los mercados

en el que se establecen cambios en los procesos administrativos del Estado relacionados con los temas ambientales, la consulta previa y la adquisición de predios de utilidad pública<sup>29</sup>, para mejorar los tiempos de licenciamiento.

De 53 proyectos estratégicos del Estado en 2013, se identificó que 80% de ellos tenían problemas con los temas ambientales, 27% con las comunidades y la consulta previa y 23% con el proceso de adquisición predial (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 5). Situación que según el Estado debía corregirse toda vez que el aumento reciente de las inversiones en proyectos de infraestructura demanda de una adecuación de los procesos para dar las condiciones necesarias a la inversión y fomentar de esta forma procesos que contribuyen al crecimiento económico.

Esta postura del Estado parece no ser nueva, pues desde el 2006 le ha apostado a la inversión privada como un motor de crecimiento económico y por esto se identificó incluso la necesidad de modificar el Régimen de Inversión para ofrecer nuevas posibilidades de inversión a los inversionistas internacionales y mantener las mínimas restricciones a su inversión (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pág. 26).

Consistente con esta política en el 2013, se promueve la creación de una instancia estatal encargada de la promoción y acompañamiento a los proyectos de gran inversión en el país, dando lugar a la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos, quien actúa de la mano con el Sistema Nacional de Competitividad<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Se establecieron estas modificaciones una vez se identificó que los principales puntos críticos del proceso de licenciamiento se encontraba en: Demora en los conceptos de las autoridades ambientales, reclamaciones o demandas por parte de las comunidades, y en las dificultades jurídicas para la compra y adquisición de terrenos y expropiación de inmuebles.

<sup>30</sup> El sistema surgió en el 2006 con el objetivo de coordinar las actividades del sector público y privado para formular, ejecutar y hacer seguimiento a políticas encaminadas a fortalecer la posición competitiva del país a nivel interno y externo (Decreto 2828 de 2006).

Con esta serie de transformaciones, la planificación de los proyectos de infraestructura ha pasado de forma cada vez más fuerte a estar estrechamente vinculada con la mejora de la competitividad del país<sup>31</sup> que con la búsqueda de criterios de desarrollo sostenible.

En el caso de la energía eléctrica, se impulsa la construcción de centrales hidroeléctricas, así como redes de interconexión internacional que permitan llevar a Colombia a consolidarse como un clúster<sup>32</sup> de energía eléctrica regional.

Si bien es cierto que los procesos de licenciamiento requerían de instancias de participación comunitaria que permitieran construir los Estudios de Impacto Ambiental y el Diagnóstico Ambiental de Alternativas, para las comunidades locales, desde un principio estas instancias resultaron ser no vinculantes en relación con las demandas y necesidades de las comunidades con respecto a sus recursos y/o en relación con los impactos, el hecho de que hoy se flexibilice aún más el proceso de licenciamiento, se constituye hoy por hoy en una amenaza a la posibilidad de que las comunidades logren mantenerse en el territorio y gestionar sus recursos.

Esta situación se encuentra en la base de la generación de conflictos ambientales por la construcción de hidroeléctricas de gran tamaño, hoy considerados PINES. Las

---

<sup>31</sup> La competitividad es entendida como la capacidad de producir bienes y servicios capaces de competir exitosamente en los mercados globales. Esta capacidad está relacionada con los factores que afectan el desempeño empresarial de una nación, como la infraestructura, las instituciones del Estado, el entorno macroeconómico, la productividad de los recursos y, la ciencia y la tecnología (CONPES 3439 de 2006)

<sup>32</sup> Existe en la literatura académica una gran variedad de definiciones de clúster, de manera sustancial se puede subrayar que el elemento central de este concepto es la existencia de acuerdos de cooperación entre empresas de un mismo sector o entre éstas y el Estado, para lograr ser más exitosos en los mercados internacionales. Es necesario tener en cuenta que la necesidad de establecer estos acuerdos de cooperación aparece luego de que las empresas cuenten con economías de escala, existan casos de empresas exitosas en el mercado internacional, o exista un buen número de clientes nacionales o internacionales, entre otros.



### 3. Betania: Análisis del Conflicto Ambiental

La hidroeléctrica de Betania se construyó en la zona central del departamento del Huila, entre los municipios de Yaguará, Hobo, Campoalegre, Gigante y la inspección de Betania en el municipio de Palermo (área de influencia directa). El embalse aprovecha las aguas de los ríos Magdalena y Yaguará y es el primer aprovechamiento hidroeléctrico construido en la cuenca del río Magdalena. Se encuentra ubicada a 35 kilómetros de Neiva, capital del departamento del Huila.

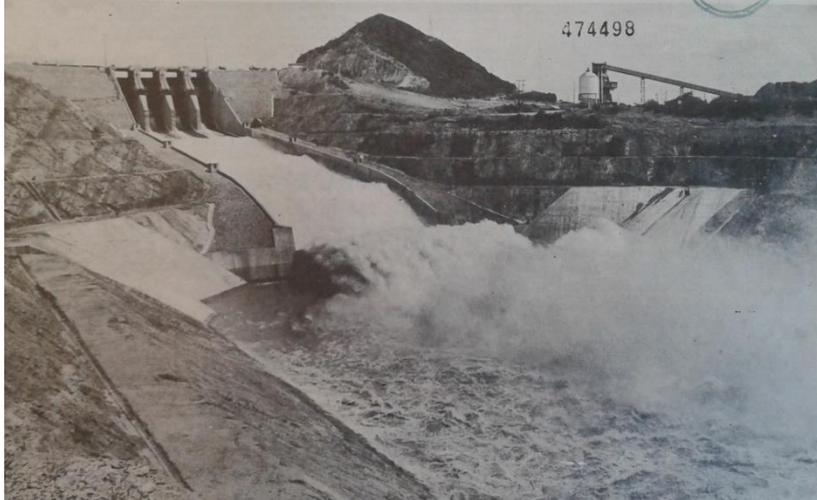
**Ilustración 3-1.** Zona de influencia hidroeléctrica de Betania



Fuente: Observatorio de Conflictos Ambientales OCA (2017)

La construcción de esta hidroeléctrica inició en 1976 y concluyó en 1987. Su capacidad instalada es de 510 MW y fue una de las primeras hidroeléctricas con embalse de gran extensión (7.500 Ha); es además una de las últimas hidroeléctricas construidas en el período fomentista del Estado colombiano.

**Ilustración 3-2.** Represa de Betania



Fuente: Diario del Huila (1987)

El embalse de 7.500 hectáreas longitud, y 92 metros de profundidad, le da una capacidad de almacenamiento de 2.000 millones de metros cúbicos de agua aproximadamente. La presa tiene una altura de 94 m y una longitud de 680 m, se construyó con lleno homogéneo compactado, siendo necesarios 7 millones de metros cúbicos de materiales para su construcción. Cuenta con siete diques, tres vertederos, dos de canal abierto con cuatro puertas de descarga de  $7.500 \text{ m}^3/\text{s}$  de agua y el último de borde libre con capacidad para descargar  $4.500 \text{ m}^3/\text{s}$ .

La hidroeléctrica de Betania se sirve de las aguas del río Magdalena las cuales transporta por tres túneles de conducción de 570 m de longitud cada uno y 8.5 m de diámetro. Las aguas llegan a una casa de máquinas externa de 100 m de longitud y 40 m de ancho, con capacidad proyectada para albergar cuatro turbinas tipo Francis de eje vertical de capacidad de 170.000 kilovatios cada una, lo cual le da a la central una capacidad de generación proyectada de 680.0000 Kilovatios.

La operación comercial de esta hidroeléctrica inició en mayo de 1987 con tres turbinas y una capacidad de generación de 510.000 kilovatios; dada esta capacidad de generación su producción de energía se llevó al Sistema Interconectado Nacional, proveyendo de energía a los departamentos del Huila, Caquetá, Cauca, Nariño -departamentos con altos

problemas de electrificación para estos años- por medio de la línea Betania-Popayán (320 KW), así como a los departamentos de Tolima, Cundinamarca, Boyacá, Meta y el Viejo Caldas por medio de la línea Betania-Ibagué (320 KW), y finalmente a la ciudad de Neiva a través de la línea Betania-Neiva (115 KW)

La financiación de esta obra se hizo a través de créditos nacionales e internacionales, así como con aportes de los socios. Se estima que los costos directos de esta obra fueron de 60.000 millones de pesos, y que la vida útil de la hidroeléctrica es de cincuenta años aproximadamente.

La reconstrucción documental del conflicto se realizó para los años 1977-1979 y 1983-1986. En esta reconstrucción existe un vacío para los años 1980-1982, que se debe a la inexistencia de los principales diarios del Huila en las colecciones hemerográficas de Bogotá.

Esta reconstrucción documental del conflicto ambiental generado por la construcción de la hidroeléctrica de Betania, está compuesta por 474 acciones. La sistematización completa del conflicto se encuentra disponible en la plataforma del Observatorio de Conflictos Ambientales OCA<sup>33</sup>.

El presente capítulo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera parte se hace una contextualización histórica del surgimiento de la idea y construcción de la hidroeléctrica. En la segunda, se hace una identificación de los actores y sus construcciones socioculturales alrededor del territorio. En la tercera parte, se analizará el conflicto en relación con los actores, los asuntos conflictivos, las estrategias y las fases del conflicto.

---

<sup>33</sup> [http://conflictos-ambientales.net/oca\\_bd/env\\_problems/view/17](http://conflictos-ambientales.net/oca_bd/env_problems/view/17)

### 3.1 Semblanza histórica

Para finales de los años setenta el departamento del Huila se encontraba sin fuentes propias de generación de energía eléctrica. La energía era recibida principalmente de la Hidroeléctrica de Río Prado (Tolima) a través del Sistema Interconectado Nacional SIN.

En la temporada de sequía, cuando los niveles de agua descendían, y con ella la producción de energía en Río Prado disminuía, el departamento del Huila se veía sometido de forma persistente a racionamientos eléctricos drásticos<sup>34 35 36 37 38 39 40</sup> dada la incapacidad de Río Prado para proveer los 300 MW que el departamento demandaba.

Para paliar esta situación, sólo hasta 1983 se tomaron algunas medidas de contingencia, como la construcción de una línea de interconexión entre El Colegio y Flandes -paralela a la línea de interconexión del SIN- que permitía abastecer el departamento del Huila de otras hidroeléctricas del país<sup>41</sup>

Con este escenario tan desfavorable, el empeño del Huila a finales de los años setenta será el de llevar energía eléctrica a todo el departamento, especialmente a las áreas

---

<sup>34</sup> Diario del Huila (1977-01-14). Emergencia! Totalmente sin energía, en 8 días, podría quedar el Huila

<sup>35</sup> Diario del Huila (1977-03-11). Vuelve el período crítico de Racionamiento Eléctrico

<sup>36</sup> Diario del Huila (1977-03-23). Crítica Situación Energética

<sup>37</sup> Diario del Huila (1983-01-27). Nuevo racionamiento de energía en el Huila

<sup>38</sup> Diario del Huila (1983-07-22). Inminente parálisis en Betania por el racionamiento de energía

<sup>39</sup> Diario del Huila (1983-09-22). En vigencia riguroso racionamiento eléctrico

<sup>40</sup> Diario del Huila (1983-09-08). Cuatro departamentos unidos para superar la crisis energética

<sup>41</sup> Diario del Huila (1983-09-20). Se firma hoy convenio para la línea El Colegio-Flandes

rurales. Por esta razón la Electrificadora del Huila desarrolló fuertes programas de electrificación<sup>42 43 44 45 46</sup>.

Estos programas condujeron rápidamente a que los municipios más apartados del departamento de forma paulatina fueran recibiendo el servicio de energía eléctrica<sup>47 48</sup>. Así lo manifestó la Electrificadora del Huila en 1978 en un informe en el que señala que para 1978 se tenía el 30% de la zona rural electrificada y el 46% de las fincas cafeteras<sup>49 50</sup>. En este mismo sentido la Electrificadora del Huila manifestó que en 1979 se había llegado a un record histórico en la electrificación, llevando energía a 1577 usuarios y destacándose a nivel nacional como el primero en número de usuarios beneficiados con la electrificación.<sup>51</sup>

Es así como el Gobierno Departamental, se comprometió en 1979 a electrificar totalmente las zonas rurales del departamento -incluyendo las no cafeteras- para el año 1982. Este ambicioso proyecto que daría cobertura a 32 veredas y cerca de 5544 personas, fue financiado por el Fondo de Electrificación Rural del Departamento (40%), la Electrificadora del Huila (20%) y los usuarios con créditos de la Caja Agraria (40%)<sup>52</sup>.

---

<sup>42</sup> Diario del Huila (1977-08-19). Interconexión eléctrica a Praga inauguran el 28

<sup>43</sup> Diario del Huila (1977-08-29). Con música y pólvora recibieron la energía

<sup>44</sup> Diario del Huila (1978-05-21). Se adopta programa de desarrollo eléctrico para el norte del Huila

<sup>45</sup> Diario del Huila (1979-06-21). Nuevo convenio de electrificación se firmará hoy en la Gobernación

<sup>46</sup> Diario del Huila (1979-06-22). El tercer convenio de electrificación beneficiará 32 veredas en 15 municipios

<sup>47</sup> Diario del Huila (1978-05-27). Inaugurado servicio de electrificación rural

<sup>48</sup> Diario del Huila (1978-05-31). Seis millones para electrificación rural en las zonas no cafeteras

<sup>49</sup> Diario del Huila (1978-07-06). 350 millones en electrificación se invirtieron en el Huila en 1974-1978

<sup>50</sup> Diario del Huila (1978-11-17). La electrificadora cumplió con todos los programas trazados.

<sup>51</sup> Diario del Huila (1979-12-12). El Huila el Primer Departamento de Colombia en Electrificación Rural

<sup>52</sup> Diario del Huila (1979-01-09). La zona rural del Huila quedará totalmente electrificada en 1982

Estos programas fueron apoyados por el Comité de Cafeteros, el cual se mostró interesado en llevar energía eléctrica a las áreas rurales cafeteras para impulsar la mecanización de la producción de café con beneficiaderos automatizados.

En este escenario de aumento de los suscriptores de energía eléctrica y en medio de un crecimiento de los costos operativos de producción de energía a nivel nacional -que llegaron a los ochenta mil pesos por kilovatio<sup>53</sup>- y ante las constantes quejas de la población urbana por los constantes racionamientos, la hidroeléctrica de Betania se veía como una imperiosa necesidad.

La hidroeléctrica de Betania fue vista por el gobierno departamental del Gobernador Hernando Suárez Cleves en 1979 como:

“el comienzo de una nueva era en el despegue definitivo hacia la búsqueda de las metas del desarrollo, tan anheladas y tan difíciles de alcanzar por estos departamentos, pero que, en el caso del Huila, la naturaleza lo ha dotado de grandes recursos, toda vez que [por su] potencial hidroeléctrico, además de Betania, tiene identificados aproximadamente nueve proyectos más (...) Con una nueva fuente de energía [será factible] impulsar el desarrollo de la zona Sur de Colombia”<sup>54</sup>

Para la construcción de la hidroeléctrica de Betania se inundaron 7740 hectáreas de las tierras más fértiles del departamento, pues según la Secretaria de Fomento Agropecuario y Minero del Huila (1984), es precisamente en el centro del Huila - municipios de Garzón,

---

<sup>53</sup> *Ibíd*

<sup>54</sup> Diario del Huila (1979-09-25). El proyecto de Betania: una búsqueda de nuevas metas de desarrollo, aquí

Gigante, Hobo, Yaguará, Rivera, Campoalegre y Neiva- donde se ubican los suelos más fértiles del departamento<sup>55</sup>.

El departamento a finales de los setenta, atravesaba por una grave situación agraria que consistía en las pocas posibilidades de empleo para los campesinos, la subutilización de tierras en grandes haciendas dedicadas a cultivos comerciales y ganadería extensiva, incidencia del conflicto armado, la falta de titulación de tierras para colonos, y falta de garantías estatales de salud y educación para la población rural<sup>56</sup>; situación que generó frecuentes ocupaciones de tierra, y confrontaciones entre los campesinos y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA.

Por otra parte, la apuesta del departamento por consolidar la agroindustria -café y frutales en los predios montañosos; arroz, algodón, en las tierras planas-, evidenció en las tarifas de la energía eléctrica un obstáculo a superar.

En el Huila la tarifa de energía eléctrica para riego, era facturada con la tarifa industrial-hotelera. Según la Sociedad Colombiana de Agricultores SAC (1983), esta tarifa aumentó un 111%, entre julio de 1981 y marzo de 1983; mientras que el crecimiento del precio del arroz para el mismo período fue de 29%, situación que generó “un fuerte impacto en la rentabilidad de la producción de arroz con riego por bombeo”<sup>57</sup>, desincentivando su producción; y haciendo que los agroindustriales presionaran al gobierno departamental por una tarifa de energía diferencial para las actividades de riego<sup>58 59 60 61</sup>.

---

<sup>55</sup> Diario del Huila (1984-09-25). En centro del Huila están las tierras más fértiles. Señala estudio de suelos de la secretaria de Fomento Agropecuario

<sup>56</sup> Diario del Huila (1987-02-18). Amplio análisis sobre la tenencia de la tierra efectuaron en Baraya.

<sup>57</sup> Diario del Huila (1983-07-18). Costo de la energía para arroz riego.

<sup>58</sup> Diario del Huila (1983-11-02). Tarifa especial de energía para el sector agropecuario

<sup>59</sup> Diario del Huila (1984-09-29). Agricultores huilenses apoyan proyecto de ley para rebaja de tarifas de energía

<sup>60</sup> Diario del Huila (1985-01-05). Tarifa eléctrica para el sector agropecuario

<sup>61</sup> Diario del Huila (1985-02-25). El Secretario de Fomento insistirá en rebaja de las tarifas eléctricas para el sector agropecuario

Otro de los aspectos que determinarán que la hidroeléctrica de Betania se construya es la falta de una entidad que centralice la planeación del territorio, con criterios ecológicos y con visión de desarrollo. En este sentido el sector privado del Huila impulsó desde 1979 la creación de la Corporación Autónoma del Huila<sup>62</sup> dedicada al “manejo de las cuencas hidrográficas en el territorio, que hoy se hallan en su mayoría devastadas con fatales consecuencias que comienzan a sentirse en la producción agropecuaria...”<sup>63 64</sup>

Así mismo, la Corporación Autónoma del Huila fue vista como un mecanismo idóneo para el impulso del desarrollo pues “rompe con el ciclo negativo de un subdesarrollo aplazado por carencia de recursos [y se constituye (...)] al igual que en otras regiones [en una entidad que], piense en el desarrollo” y permita superar “un desarrollo desarmónico [nacional], que ha creado frustraciones regionales” mediante la descentralización de la planificación<sup>65 66 67 68 69 70 71</sup>. Este proceso vino a mostrar unos primeros avances hasta 1985 cuando la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de Ley para la creación de esta corporación<sup>72 73</sup>. Sin embargo, hasta 1987 este proceso no tuvo el resultado esperado, y sólo hasta 1993, con la Ley 99 se crea la Corporación Autónoma del Alto Magdalena CAM (CAM, 2017).

---

<sup>62</sup> Diario del Huila (1979-08-07). APRHU apoya la creación de la Corporación Autónoma Regional

<sup>63</sup> Diario del Huila (1979-09-11). Crece interés por crear la Corporación Autónoma Regional del Huila y Caquetá

<sup>64</sup> Diario del Huila (1979-09-15). Impulso a la Corporación Autónoma Regional del Huila

<sup>65</sup> Diario del Huila (1979-12-18). La Corporación Regional Autónoma Rompe el ciclo negativo de un Sub-Desarrollo

<sup>66</sup> Diario del Huila (1983-03-04). La corporación debe ser regional y no de carácter departamental

<sup>67</sup> Diario del Huila (1984-10-31). La Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena

<sup>68</sup> El Empresario. Separata (1985-02-05). La Corporación Regional del Alto Magdalena.

<sup>69</sup> Diario del Huila (1985-05-10). Se revive proyecto para creación de nuestra Corporación Autónoma

<sup>70</sup> Diario del Huila (1985-11-06). La Cámara de Comercio hace observaciones al proyecto sobre Corporación Autónoma

<sup>71</sup> Diario del Huila (1985-11-22). Ponencia favorable para la Corporación Autónoma Regional

<sup>72</sup> Diario del Huila (1985-12-05). Aprobado en primer debate proyecto que busca crear Corporación Autónoma

<sup>73</sup> Diario del Huila (1985-06-07). El Huila insistirá en creación de su propia Corporación Autónoma

La Corporación permitía además ser un mecanismo de captación, canalización e inversión de las regalías de la extracción petrolera que hizo del Huila el principal departamento productor durante los años ochenta<sup>74 75 76</sup>.

Sin embargo el pago de las regalías fue una de las reivindicaciones más importantes del departamento<sup>77 78 79 80</sup>; que además permitieron que el departamento fuera un abanderado de la descentralización administrativa del Estado iniciada por el gobierno de César Turbay Ayala<sup>81</sup> pero puesto en acción sólo hasta 1987<sup>82</sup>.

---

<sup>74</sup> Diario del Huila (1979-04-05). Minminas confirmó descubrimiento de importante pozo petrolero aquí

<sup>75</sup> Diario del Huila (1985-10-21). A mayor producción de petróleo, mayor desarrollo: Héctor Afanador

<sup>76</sup> Diario del Huila (1987-04-09). Petróleo en Yaguará

<sup>77</sup> Diario del Huila (1985-10-31). Más de mil millones de pesos pierde el Huila en regalías

<sup>78</sup> Diario del Huila (1985-10-31). Unidad de acción entre las regiones afectadas por las nuevas medidas en regalías

<sup>79</sup> Diario del Huila (1985-11-08). La mejor voluntad para la búsqueda de soluciones al problema de las regalías

<sup>80</sup> Diario del Huila (1985-11-14). Restablecidos los derechos al Huila por las regalías

<sup>81</sup> Diario del Huila (1979-03-17). El desarrollo regional está muy vinculado a la descentralización

<sup>82</sup> Diario del Huila (1987-01-17). El Gobierno Nacional inició la descentralización administrativa

## **3.2 Actores del conflicto y sus construcciones socio-culturales**

### **3.2.1 Comunidades locales**

La hidroeléctrica de Betania se ubica entre los municipios de Yaguará, Hobo, Campoalegre, Gigante y la inspección de policía<sup>83</sup> de Betania en el municipio de Palermo, una región ubicada entre las cordilleras oriental y central (CHB S.A, 1994:48)

Esta zona está constituida por un ecosistema propio del Bosque Seco Tropical (IDEAM, 2017), con extensos valles de inundación bañados por los ríos Magdalena y Yaguará, que lo hacen un espacio de suelos fértiles, con pronunciadas temporadas de lluvias y de sequías; la temperatura en promedio es de 26 grados centígrados con precipitaciones que rodean los 1200 mm. El ecosistema, en el departamento del Huila, se expresa según el IDEAM (2017), en un zonobioma alterno higrico y/o subxerofítico tropical del Alto Magdalena. Según esta misma fuente, para el 2017 el Huila evidenció 65% de transformación de sus ecosistemas, conservando en condiciones naturales sólo el 35%.

---

<sup>83</sup> Antigua división territorial en Colombia que correspondía a una población que no alcanza la categoría de municipio y en la mayoría de las ocasiones correspondía con el casco urbano de una vereda.

**Ilustración 3-3.** Vista Panorámica del área de la construcción de Betania

Fuente: CHB S.A. (1994)

Este ecosistema en el departamento del Huila fue habitado por pueblos de las familias indígenas Paéz, Tama y Andaquí (Ministerio de Cultura, 2017) hasta la época de la conquista, momento en el que a pesar de la resistencia al proceso de conquista fueron incorporados como fuerza de trabajo a las grandes haciendas ganaderas y de labranzas de los criollos de la región. Desde este momento se consolidó la ganadería extensiva como una de las actividades más importante de esta zona, constituyéndose en una parte importante de la cultura de los pobladores (Amaya, 2015:12).

Desde los primeros años del siglo XX la actividad ganadera realizada en los valles se empezó a combinar con el cultivo del arroz de riego, llegando a consolidarse en una actividad económica de gran importancia en esta región. En este marco, Campoalegre se convertirá desde los años cuarenta en un municipio líder a nivel nacional en la producción de arroz de riego -además, sede de uno de los molinos de arroz más importantes del país- La combinación de la ganadería extensiva y de la agroindustria del arroz realizada en los valles del río Magdalena y sus afluentes, ha llevado a una estructura de propiedad de la tierra de tipo latifundista, altamente concentrada (CHB S.A, 1994: 78)

Hacia los años setenta llegarían los cultivos del café y el cacao a la región aprovechando las laderas de las cordilleras que bordean los valles del Bosque Seco Tropical; estos

cultivos lograron extenderse rápidamente aprovechando la riqueza de los suelos de las cordilleras. Al contrario de lo que sucede en los valles, en las laderas la producción de café y de cacao se da bajo una estructura de tenencia de la tierra minifundista y poco concentrada.

Entre los pobladores de las montañas, minifundistas - cafeteros - cacaoteros y los trabajadores de las grandes plantaciones o haciendas ganaderas (mayordomos, aparceros, arrendatarios de la tierra) de la región se configura una cultura campesina que es exaltada cada año con la celebración del día del Campesino (1985-06-03)<sup>84</sup> (1985-06-04)<sup>85</sup>.

Por otra parte, la cercanía con el río Magdalena, permitió que algunos pobladores subsistieran de los recursos pesqueros de este río, constituyendo un número importante de familias que subsisten de la pesca artesanal. (CHB S.A, 1994: 73)

### **3.2.2 Clase dirigente local**

La clase política del Huila emerge de las actividades de la agroindustria y la ganadería extensiva. Su posición social latifundista, agroindustrial y ganadera le permitió acumular recursos económicos suficientes para acceder a espacios de liderazgo social y político en la región.

La clase dirigente del Huila se constituye en emisaria de los ideales de modernización de los años veinte que buscaban el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, entre las que se encontraba la energía eléctrica. Ideales que se unieron a las ideas

---

<sup>84</sup> Diario del Huila (1985-06-01). En Hobo realiza el gobierno del Huila Día del Campesino

<sup>85</sup> Diario del Huila (1985-06-04). Con éxito se celebró el Día del Campesino

liberales sobre el papel en la sociedad de la iniciativa privada, aun cuando el gobierno nacional y el liderazgo político de la región eran conservadores.

En este sentido, merecen una mención importante las familias que bajo iniciativa propia iniciaron los aprovechamientos hídricos para la provisión del novísimo servicio de alumbrado público en la región durante los años 1918-1936. Entre estas familias se encuentran la familia Matiz Trujillo -que construye la primera planta eléctrica y monta las redes para el alumbrado de Neiva-, la familia Bahamón -construyó la segunda planta eléctrica de Neiva-, los curas párrocos de Timaná y El Agrado -quienes impulsaron y fundaron las empresas que llevarían la energía a cada uno de estos municipios- y la familia Vega Lara -quien llevó la energía eléctrica al municipio de Gigante- (CHB S.A, 1994:14-15).

En este contexto, la energía eléctrica fue vista por la clase dirigente como fuente de progreso pues, además del mejoramiento de las condiciones de vida de la población, permitía la creación de una nueva actividad económica y la implementación de mejoras técnicas en los procesos agrícolas, favoreciendo el fortalecimiento de la economía de la región.

Así es como la llegada de la energía al Huila permitiría la incorporación de la trilladora y con ella, el fortalecimiento de las actividades agroindustriales primeramente, relacionadas con el café y luego de los años cuarenta con el arroz.

Luego de los años cuarenta cuando el Estado asume la provisión del servicio de energía, El departamento del Huila tendrá un crecimiento importante en relación con la cobertura del servicio de electricidad. También empezará la búsqueda de formas de aprovechamiento hidroeléctrico de mayor tamaño para atender las crecientes necesidades de las poblaciones que aún no contaban con energía. Es así como la CHB S.A (1994:19) reseña que en 1946 el ingeniero Carlos Boshell Manrique propondría construir una hidroeléctrica en Betania, proyecto que se cristalizó sólo hasta 1977.

Por esto, la construcción de una hidroeléctrica en el departamento del Huila significó, no sólo la posibilidad de atender las necesidades locales sino también de autogestionar un sector productivo, que liderara el desarrollo del departamento, a través de la venta de

energía, especialmente con destino a los mercados de los países vecinos y, además que supliera de energía barata a las actividades agroindustriales e industriales de los centros urbanos del departamento.

La clase dirigente esperaba con anhelo la construcción de la represa, que transformaba una vinculación ecosistémica profundamente agropecuaria y permitía el paso a una industrial. En Betania se fincaron esperanzas de un futuro económico y social mejor para el departamento, Betania fue sinónimo de Progreso para la clase dirigente y para las autoridades departamentales.

### 3.2.3 El Estado

El Estado colombiano de los años ochenta en el tema eléctrico se encuentra configurado por el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL-, instituto descentralizado encargado de promover e impulsar la construcción de aprovechamientos hidroeléctricos en los departamentos donde las empresas públicas del servicio de energía no se habían consolidado; mismas tareas que cumplían las empresas públicas de Bogotá -EEB-, de Medellín -Empresas Públicas de Medellín- y del Valle -Corporación del Valle del Cauca-. Esta actividad era complementada por Interconexión Eléctrica S.A, ISA, encargada de la construcción de las redes de distribución y del Sistema Interconectado Nacional -SIN-.

Para el período comprendido entre 1979 y 1982 el Estado colombiano, en cabeza de Julio César Turbay, dispuso que el sector eléctrico se orientara a ampliar en un 154% la potencia de generación de energía eléctrica para un plazo de 8 años, para responder a la creciente demanda de energía esperada por la ampliación del SIN y por las expectativas de aumento de la demanda de energía, derivadas de promisorias cifras de aumento del PIB (Turbay, 1979).

Esto llevó al Instituto Colombiano de Electricidad a ensayar tres nuevas estrategias: primero la construcción de centrales hidroeléctricas con embalses de gran tamaño, interconectadas por medio de redes de distribución; la segunda, la exploración de nuevas

cuencas hidrográficas para la construcción de estos aprovechamientos y, por último, la financiación de obras a través de la banca internacional (Cuervo, 1992)

Junto con el ambicioso programa de expansión hidroeléctrica de los años ochenta, se generó en el Estado la necesidad de construir un marco legal que permitiera regular el relacionamiento de las empresas estatales dueñas de los proyectos de aprovechamiento hidroeléctrico a construir y las comunidades afectadas.

Para atender esta necesidad, se dictó en 1981 la Ley 56 la cual estableció las compensaciones, los montos, los plazos, y los procesos por medio de los cuales se compensaría por las expropiaciones de las tierras en donde se construirían obras de generación eléctrica, acueductos, sistemas de regadíos y otras.

La Ley 56 de 1981 será el marco normativo a través del cual se regulará el relacionamiento conflictivo entre la entidad propietaria de las obras y los municipios afectados por éstas.

En el caso de la Hidroeléctrica de Betania, la entidad a cargo del proyecto fue el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) y la Electrificadora del Huila; quienes promovieron la constitución de la Sociedad Anónima, Central Hidroeléctrica de Betania S.A (CHB)<sup>86</sup>, empresa descentralizada, regida como empresa comercial e industrial del Estado, de economía mixta. La CHB operó como la entidad administradora del proyecto<sup>87</sup>, y estuvo constituida por: el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) (44,82%), Instituto de Interconexión Eléctrica S.A (ISA) (33,90%), y las electrificadoras de Huila (6%), Caldas (4,5%), Cundinamarca (3%), Tolima (2,9%), Boyacá (2,4%), Nariño (1,3%), Cauca (1%) y

---

<sup>86</sup> Esta empresa se constituye con un capital de 14.600 millones de pesos y activos por 116.400 millones de pesos.

<sup>87</sup> Se constituyó el 15 de octubre de 1980 por escritura pública número 3.480 de la Notaría 18 del Círculo de Bogotá. Su objeto social fue el de “Programar, ejecutar y controlar la construcción de la Central Hidroeléctrica, sus obras complementarias y la operación futura y administrativa de la misma. Vender y distribuir la energía producida. (...) Realizar la reforestación total y parcial de la hoya hidrográfica del río Magdalena”

Norte de Santander (0,18%)<sup>88, 89</sup>-en proporciones menores participaron como socios las electrificadoras de Caldas, Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Nariño, Cauca y Norte de Santander) (CHB S.A, 1994:48).

### **3.3 Análisis del conflicto**

Con base en la reconstrucción documental del conflicto -Disponible en la plataforma del Observatorio de Conflictos Ambientales OCA-, se identificó la existencia de un gran número de asuntos conflictivos relacionados con la financiación de la obra y las implicaciones que este tema traía para el desarrollo de la obra, así como otros asuntos de carácter contextual que dificultaban el análisis del conflicto desde la óptica ambiental.

Por esta razón, se escogieron las acciones más relevantes del conflicto desde el punto de vista ambiental que se maneja en esta investigación<sup>90</sup>. Con base en este criterio se construyó una versión sintética del mismo compuesto por 49 acciones que se ubican entre 1983 y 1987 (Anexo 2).

#### **3.3.1 Actores**

El conflicto ambiental surgido con ocasión de la construcción de la hidroeléctrica de Betania, está estrechamente vinculado con dos actores centrales: la CHB S.A y las autoridades de los municipios más afectados del área de influencia, Yaguará y Hobo.

---

<sup>88</sup> Diario del Huila (1983-05-01) ¿Qué es la central Hidroeléctrica de Betania?.

<sup>89</sup> Diario del Huila (1979-06-13). Proyecto de Betania autorizado al ICEL

<sup>90</sup> Recuérdese que lo ambiental se reconoce como la construcción social de la naturaleza por parte de actores sociales que además habitan el territorio con base en sus construcciones culturales

**Tabla 3-1.** Actores del conflicto construcción hidroeléctrica de Betania

Actores	No. Acciones
Autoridades Yaguará	19
CHB	13
Autoridades Departamentales	4
Autoridades Hobo	4
Procuraduría Regional	2
ICEL	1
EL DIARIO DEL HUILA	1
Caja Agraria	1
Presidente de la República	1
Asociación de Propietarios de Predios Afectados por CHB	1
Círculo de Periodistas del Huila	1
Clase dirigente	1
<b>Total general</b>	<b>49</b>

Fuente: Elaboración propia

A nivel de las comunidades afectadas, se identifica un bajo nivel de organización, teniendo un único registro de la Asociación de Propietarios de Predios Afectados por la CHB a lo largo de este conflicto. La sistematización del conflicto no pudo establecer la fecha de constitución de esta organización, pero se estima que, dada su fecha de aparición en el conflicto, la asociación pudo crearse entre 1984 y 1985.

Las comunidades y sus intereses se manifestarán a través de sus autoridades municipales, especialmente los concejos municipales. Habrá en el caso de Yaguará una apropiación por parte del alcalde municipal de las reivindicaciones por el pago de las compensaciones.

### 3.3.2 Asuntos Conflictivos

De acuerdo con lo establecido en la sistematización del conflicto se encontraron los siguientes asuntos conflictivos (Tabla 3-2. Asuntos Conflictivos por la construcción de la hidroeléctrica de Betania

**Tabla 3-2.** Asuntos Conflictivos por la construcción de la hidroeléctrica de Betania

<b>Asuntos Conflictivos</b>	
Compensaciones	24
Tierras (compra)	7
Efectos no esperados (Aumento Criminalidad, vías, retrosifonaje)	4
Compensaciones (Vías)	4
Tierras (usufructo antes de obras)	2
Regulación uso de tierras circundantes	2
Estudio Impacto Ambiental	2
Compensaciones (Tierras)	1
Plan de Inversiones (Compensaciones)	1
Beneficios Hidroeléctrica	1
Estudio Socioeconómico	1
<b>Total general</b>	<b>49</b>

Fuente: Elaboración propia

El asunto conflictivo más importante en este conflicto fue el pago de las compensaciones contempladas en la Ley 56 de 1981. Dentro de estas compensaciones se destacan la compra de tierras, la reposición de las vías inundadas por el embalse -según trazados que favorecieran a las comunidades-, así como la construcción de infraestructura eléctrica y de saneamiento básico.

El conflicto se origina por el incumplimiento al marco institucional que regulan las relaciones comunidades-empresa, propiciadas por la crisis financiera del proyecto y del mismo Estado.

El conflicto se caracteriza además por una preocupación de los municipios afectados, por la falta de planificación del proyecto y en consecuencia por los efectos no esperados de la construcción de la hidroeléctrica -aumento de la criminalidad, aumento de la demandad de instalaciones penitenciarias, inundación de la infraestructura vial, impactos sanitarios, desempleo, falta de capacitación para el aprovechamiento turístico del embalse por parte de los habitantes de Hobo y Yaguará, que llevaron a los municipios a vivir situaciones sociales que pudieron haberse evitado con un buen ejercicio de planificación.

### 3.3.3 Estrategias

En la Tabla 3-3. Estrategias usadas por los actores del conflicto por la construcción hidroeléctrica de Betaniase identifican las estrategias usadas por los actores a lo largo de la evolución del conflicto. Como se observa, el conflicto se desarrolló dentro del marco constitucional y desarrolla de forma permanente estrategias de comunicaciones tendientes a denunciar y a declarar los intereses de los actores (denuncias, querellas, emplazamientos, cobros coactivos, permitidos dentro del ordenamiento administrativo del Estado, que son realizadas por las autoridades de los municipios afectados por la hidroeléctrica).

De la mano con las acciones comunicativas se dan estrategias de acción dentro del ordenamiento administrativo del Estado como denuncias, querellas, emplazamientos, cobros coactivos, que son realizadas en su mayor parte por las autoridades de los municipios afectados por la hidroeléctrica.

**Tabla 3-3.** Estrategias usadas por los actores del conflicto por la construcción hidroeléctrica de Betania

<b>Estrategias</b>	
Comunicacional (Denuncia Pública, Declaración Pública, Rueda de Prensa)	15
Acción dentro de la institucionalidad (Queja, denuncia)	11
Legitimación	11
Diálogo para definición de compromisos	5
Redes de apoyo	2
Deslegitimación comunidades	2
Persecución a funcionarios	1
Legitimación (denuncia pública)	1
Legitimación comunidades	1
<b>Total general</b>	<b>49</b>

Fuente: Elaboración propia

En una visión detallada por actores (Tabla 3-4. Estrategias Autoridades municipales de Yaguará y Tabla 3-5. Estrategias Autoridades municipales de Hobo), se encuentra que las autoridades de Yaguará y Hobo, además, impulsan acciones de legitimación de las comunidades ante estrategias de invisibilización de la CHB y las autoridades departamentales. Así mismo impulsan la construcción de redes de apoyo o alianzas con

políticos regionales y nacionales para la reivindicación del pago de las compensaciones adeudadas a los municipios.

**Tabla 3-4.** Estrategias Autoridades municipales de Yaguará

<b>Estrategias Autoridades de Yaguará</b>	
<b>Estrategias</b>	
Comunicacional (Denuncia Pública, Declaración Pública, Rueda de Prensa)	11
Acción dentro de la institucionalidad (Queja, denuncia)	6
Legitimación comunidades	1
Legitimación (denuncia pública)	1
<b>Total general</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3-5.** Estrategias Autoridades municipales de Hobo

<b>Estrategias Autoridades de Hobo</b>	
<b>Estrategias</b>	
Acción dentro de la institucionalidad (Queja, denuncia)	3
Redes de apoyo	1
<b>Total general</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la Central Hidroeléctrica de Betania S.A se encuentra que las acciones se encaminan a recobrar la legitimidad de su accionar frente a las comunidades afectadas. Esta situación como se dijo anteriormente, se vio forzada por la crisis financiera del proyecto y por la incapacidad de la empresa de garantizar por sí misma la disponibilidad de los recursos, con los cuales sufragar los compromisos con las comunidades.

Son frecuentes las veces que la empresa debe acercarse a las comunidades para establecer acuerdos de pago de las compensaciones, en los casos donde esto se dio y se acompañó del cumplimiento de lo pactado, logró superarse el conflicto. Sin embargo, el incumplimiento recurrente de parte de la CHB S.A será la causa de que el conflicto vuelva a generarse.

**Tabla 3-6.** Estrategias Central Hidroeléctrica de Betania S.A

<b>Estrategias CHB</b>	
------------------------	--

<b>Estrategias</b>	
Legitimación	6
Diálogo para definición de compromisos	3
Comunicacional (Denuncia Pública, Declaración Pública, Rueda de Prensa)	2
Deslegitimación comunidades	2
<b>Total general</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia

### 3.3.4 Fases del conflicto

**Tabla 3-7.** Fases del conflicto por la construcción de la hidroeléctrica de Betania

<b>Fases del conflicto</b>	<b>No. de acciones</b>
Conflicto Latente I	15
Escalamiento del conflicto II	14
Escalamiento del conflicto I	5
Maduración del conflicto II	4
Transformación I	4
Transformación del Conflicto II	2
Génesis del Conflicto II (Cumplimiento compensaciones)	2
Maduración del Conflicto I	2
Génesis del Conflicto I -Cumplimiento compensaciones (en blanco)	1
<b>Total general</b>	<b>49</b>

Fuente: Elaboración propia

El conflicto ambiental surge conforme las comunidades de manera paulatina empezaban a ser afectadas por los efectos no esperados de la construcción de la represa. Es así como se observan dos fuentes de conflicto: la compra de tierras (conflicto I) y el cumplimiento de las compensaciones que la CHB S.A adeudaba a los municipios afectados (conflicto II).

Son dos reclamaciones que tienen dinámicas temporales distintas, siendo la reclamación por la compra de las tierras, la demanda predominante desde el inicio de las obras de desviación de los ríos Magdalena y Yaguará hasta 1986 cuando se anuncia el inicio del llenado de la represa, y que queda resuelto una vez la CHB S.A anuncia que con recursos de la Fiduciaria Eléctrica Nacional se reiniciarán las compras de tierras.

Por su parte, la reclamación por el cumplimiento de las compensaciones se da en el momento del llenado del embalse, momento en el cual los efectos adversos de esta situación, especialmente los sanitarios, ponen en evidencia la necesidad de las obras compensatorias que la CHB no había construido, y que incluso, una vez inaugurada la hidroeléctrica, no habían sido construidas, dejando el conflicto en latencia.

La falta de planificación se evidenció en la necesidad de construir con urgencia plantas de tratamiento de aguas residuales para los municipios circunvecinos, como una medida de prevención de la contaminación de las aguas del embalse.

En este mismo sentido, las buenas condiciones del embalse que permitiera su uso turístico y recreativo se garantizaba con las medidas de salud pública así como de la implementación de planes de reforestación de la cuenca del Magdalena.

Estas situaciones evidenciaron la necesidad de crear una institución con capacidad para tomar decisiones multidimensionales en el territorio, lo que le dará fuerza a la propuesta de construir la Corporación Autónoma del Alto Magdalena, iniciativa que ya se venía impulsando en el Huila desde finales de los años setenta

## 4. Quimbo: Análisis del Conflicto Ambiental

La hidroeléctrica de El Quimbo se ubica al sur del departamento del Huila entre la cordillera central y oriental, en la zona comprendida por los valles formados por la confluencia de los ríos Magdalena y Páez, a la altura de los municipios de Gigante, Garzón, El Agrado, Altamira, Tesalia y Paicol<sup>91</sup>; 12 kilómetros aguas arriba de la central hidroeléctrica de Betania. El Quimbo fue la primera hidroeléctrica construida por iniciativa privada, y en este sentido es el primer proyecto hidroeléctrico construido dentro de un nuevo marco regulativo del sector eléctrico (cargo por confiabilidad<sup>92</sup>) y también dentro de un nuevo rol del Estado.

El Proyecto Hidroeléctrico de El Quimbo fue identificado desde 1977 por las autoridades nacionales que prospectaron en la cuenca del Magdalena una cuenca con alto potencial

---

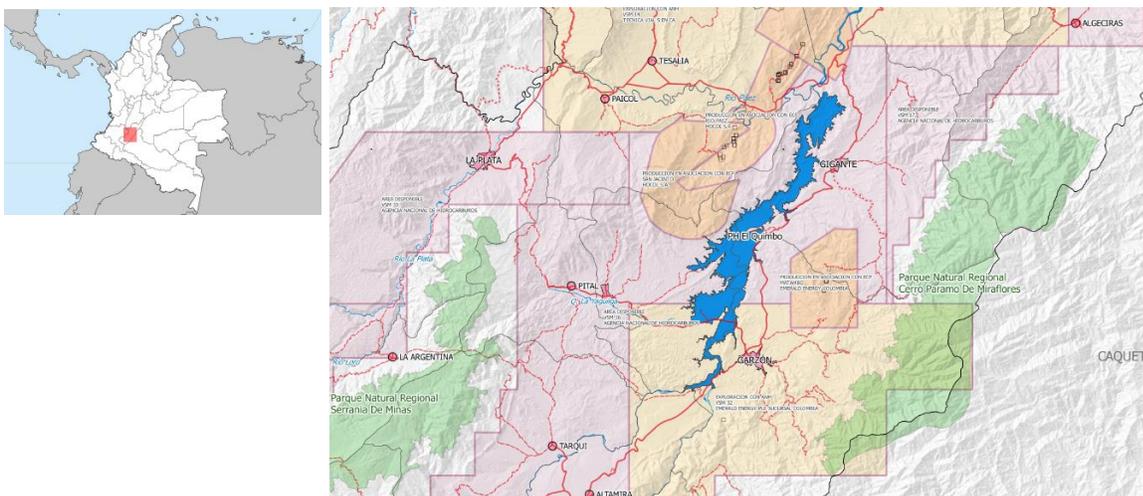
<sup>91</sup> Municipios que constituyen la Zona de Influencia Directa de El Quimbo.

<sup>92</sup> Cargo por confiabilidad. "consiste en un monto por cada megavatio/hora producido que les reconoce el sistema eléctrico a las empresas que desarrollen las hidroeléctricas, y con el cual se financia parte de los trabajos". Dicho cargo (US\$13,99 por MW/hora) será "incluido en la factura mensual que pagan los ciudadanos que son usuarios del sistema de energía, [lo cual] equivale hoy a 20 pesos por titular del servicio, según [señalaron] las fuentes del sector"; "[a] cambio de ese monto, los hogares, la industria, el comercio y los sistemas de transporte aseguran la energía que requieren hacia el futuro y mitigan el riesgo de sufrir apagones de hasta [8] horas diarias, como los que [ocurrieron en el] país a comienzos de la década de 1990" El Tiempo [2008-06-15]. Colombia vuelve a las grandes hidroeléctricas.

Mediante esta figura Emgesa se compromete a entregar 1650 GWh anuales de Energía en Firme desde diciembre de 2014 a lo largo de la vida útil de la hidroeléctrica (estimada en 20 años) (UPME. Subdirección de Energía Eléctrica. Grupo de Generación, 2015).

para el desarrollo de aprovechamientos hidroeléctricos en el país, identificando para ese año la posibilidad de construir 9 proyectos hidroeléctricos adicionales<sup>93 94</sup>

#### Ilustración 4-1. Ubicación de la hidroeléctrica El Quimbo



Fuente: Observatorio de Conflictos Ambientales

El Quimbo en términos de ingeniería es un aprovechamiento a pie de presa con turbinas Francis verticales con capacidad instalada de 400 MW y una generación media de 2216 GWh/año. La presa de grava y concreto, con cara de enrocado tiene una longitud de corona de 669 metros y una altura de 151 metros. Cuenta además con un dique auxiliar de 66 metros de altura. El vertedero cuenta con cuatro compuertas radiales con capacidad de descarga de 11.886 m<sup>3</sup>/s. El embalse tiene una extensión de 8586 hectáreas con un

<sup>93</sup> Diario del Huila [1977-10-08]. Identificados 10 proyectos de generación eléctrica en la hoya del río Magdalena

<sup>94</sup> Para el 2015, el Plan Maestro de Aprovechamiento del Río Magdalena realizado por Hydrochina y entregado al Gobierno Nacional, proyecta la construcción de cuatro represas en el Huila, constituyendo un aprovechamiento en cascada de la cuenca alta del río Magdalena. Las represas proyectadas son: Oporapa (220 MW), Guarapo (140 MW), El Manso (140 MW) y Nariño (200 MW) (Hydrochina Corporation, 2015)

volumen útil de 2354 hectómetros cúbicos y cuenta con un túnel de descarga de fondo - que garantiza el caudal ecológico del río- de 436 metros de largo y un diámetro de 2,70 metros por el que transita un caudal ecológico de 36-42 m<sup>3</sup>/s (Emgesa, 2014)

El presente capítulo se propone analizar el conflicto ambiental relacionado con la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo, a partir de la sistematización de información documental (prensa, documentos de investigación, entre otros) sistematizada de forma sintética en el Anexo C.

El capítulo está organizado en tres partes; en la primera, se dará una breve caracterización de los actores del conflicto, seguidamente se presentará un análisis de los asuntos conflictivos de acuerdo con la evolución de la construcción de la hidroeléctrica; finalmente, se hará un análisis del conflicto identificando los actores, los asuntos conflictivos, las estrategias de los actores y las fases en las que se desarrolló el conflicto ambiental.

## **4.1. Actores del conflicto y sus construcciones socioculturales**

### **4.1.1 Comunidades locales**

Los municipios de la Zona de Influencia Directa del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo que resultaron más afectados son Gigante, El Agrado y Garzón en tanto que aportaron el 39,94%, 33,92% y 16,40% del área de la represa respectivamente (Decreto 1365 del 22 de Agosto de 2016).

Gigante es un municipio eminentemente rural y su vocación productiva es agrícola, según cifras del municipio, 70% de su economía depende de la agricultura, destacándose la producción de café y de cacao, así como la ganadería y la piscicultura. Por su parte El Agrado, es un municipio fundamentalmente plano con algunas pocas pendientes en los límites con Gigante y Garzón, el 75% de la población depende de las actividades agropecuarias destacándose la producción de café y cacao, piña, arroz y la ganadería (Alcaldía de El Agrado, 2018). Finalmente, Garzón es un municipio altamente poblado, y al igual que los demás concentra sus actividades económicas en actividades agrícolas.

Garzón se destaca por la producción del mejor café de Colombia, siendo su principal producto de exportación y la principal fuente de trabajo pues aproximadamente el 78% de sus pobladores se ocupa en esta labor.

Según Amaya (2015:12) en estos territorios se puede distinguir dos zonas: una plana, en los valles del río Magdalena y otra montañosa sobre las cordilleras oriental y central. La zona plana se caracteriza por tener una gran cantidad de tierras las cuales son propiedad de grandes terratenientes o de cooperativas campesinas. La parte montañosa, en cambio, se encuentra habitada por campesinos, colonos expulsados de las tierras bajas, propietarios de pequeñas fincas cafeteras con un alto grado de organización derivado del trabajo de las cooperativas y asociaciones que han brindado asesoría técnica.

La zona de influencia directa del Quimbo-que incluye seis municipios: Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira- tiene una estructura de tenencia de la tierra minifundista, pues el 83,9% de los predios son menores de 20 hectáreas. Esta zona tiene una población aproximada de 300.000 habitantes encontrándose según Salcedo & Cely (2015) los siguientes grupos poblacionales: los campesinos con economía de auto-subsistencia, los jornaleros, los arrendatarios de tierra, los pescadores, los mayordomos, los pequeños propietarios, los beneficiados de la reforma agraria de los años setenta -que conformaron ocho empresas comunitarias-, los agroindustriales y los terratenientes.

A pesar de esta tendencia minifundista de la población vale la pena reseñar que en relación con la zona de inundación el 85,3% de las tierras inundadas correspondían a haciendas y a grandes y medianas propiedades dedicadas a la ganadería extensiva de cría y levante y a la agricultura mecanizada de arroz, sorgo, soya y fríjol, así como a los cultivos tradicionales de cacao, plátano y frutales (Amaya, 2015:24). En estas tierras se destacaban los predios de empresas comunitarias constituidas en los años setenta bajo la política de Reforma Agraria. La más representativa de estas empresas es la empresa comunitaria “La

Escalereta<sup>95</sup> hoy vereda de El Agrado. Estas tierras se destacan por los procesos agrícolas poco tecnificados y competitivos, y por tanto poco rentables. Sin embargo, la dinámica misma del terreno imprimía la necesidad de que se dieran dinámicas de trabajo conjunto y de coordinación para garantizar beneficios comunes como el riego equitativo de estas tierras.

En la zona de inundación de El Quimbo existe una historia de desplazamiento y lucha por la tierra. El desplazamiento ha estado presente en varios momentos: hacia finales del siglo XIX se dio por el control de las tierras bajas para la ganadería y cultivos extensivos, lo que generó la expulsión de campesinos hacia la zona montañosa; luego se daría la expulsión de campesinos de las tierras altas para garantizar el control de las tierras aptas para la producción de café por parte de grandes propietarios de tierras. Este elemento va a definir un nivel alto de conflictividad (Amaya, 2015).

#### ▪ **Asoquimbo**

En el conflicto ambiental por la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo, las comunidades afectadas estarán acompañadas en un principio por Plataforma Sur, una organización social dedicada al acompañamiento de procesos sociales en el sur del país, en temas como reivindicación de tierras. Su visión es la construcción de procesos de empoderamiento social que permitan el tránsito hacia un desarrollo integral con base en economías campesinas de pequeña y mediana escala.

Con este acompañamiento surgiría el 26 de Julio de 2009 la Asociación de Afectados por el Proyecto Hidroeléctrico de El Quimbo -Asoquimbo- que será la organización que más presencia, reconocimiento y dinamismo tendrá en el conflicto generado por la construcción y entrada en operación de El Quimbo (Dussán, 2017:150)

---

<sup>95</sup> Su historia se remonta a 1971 cuando un grupo de campesinos decidieron ocupar 470 hectáreas de terrenos ociosos pertenecientes a un terrateniente. Producto de esta ocupación, en 1973 el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) tituló estas tierras a 10 de las familias ocupantes del terreno. La empresa se disolvió en 1989, constituyendo 21 parcelas independientes

Asoquimbo, será una instancia de aglutinación de las comunidades afectadas principalmente, pero al mismo tiempo es un ámbito de seguimiento e investigación académica de los acontecimientos sucedidos en relación con la Hidroeléctrica El Quimbo y sus afectaciones.

Las poblaciones que convergen en Asoquimbo son: 300 familias propietarias (61,6% de los propietarios afectados), dueñas del 8,32% del área inundada; las empresas comunitarias La Escalereta, Veracruz, La Libertad; la comunidad de San José de Belén - comunidad de jornaleros formada desde la colonia-; la comunidad del Balseadero - comunidad de pequeños propietarios pertenecientes a dos familias, integrados alrededor del cultivo del cacao; familias ocupantes en condición de alta vulnerabilidad como mayordomos, partijeros<sup>96</sup>, jornaleros, paleros -para la extracción de arena-, pescadores artesanales, madres cabeza de familia, adultos mayores; transportadores y pequeños comerciantes; entre otras (Dussán, 2017:150-151)

Asoquimbo se consolida como una organización que busca defender en primera instancia el derecho a permanecer en el territorio, la preservación de los ecosistemas, y la participación de las comunidades en los planes, programas y proyectos (Dussán, 2017:150)

#### ▪ **Mesa Temática por la Defensa del Agua, el Territorio y la Vida**

La dinámica de resistencia emprendida por las comunidades afectadas por la hidroeléctrica de El Quimbo, generará un nivel de concientización que harían que el Gobernador elegido para el período 2016-2019, Carlos Julio Rodríguez Villa, se constituyera en un abanderado

---

<sup>96</sup> Los partijeros son aquellos campesinos que trabajan la tierra bajo un convenio con el propietario de la tierra en el que después de que el campesino ha trabajado la tierra, y ha cosechado un cultivo, las ganancias son repartidas entre el partijero y el dueño de la tierra. (Salcedo & Cely, 2015)

de las comunidades afectadas por El Quimbo, marco en el cual el [07/03/2016] lo llevaría a constituir la Mesa Temática por la Defensa del Agua, el Territorio y la vida (Decreto 0489 del marzo de 2016). Esta Mesa será una instancia de coordinación de las comunidades afectadas por El Quimbo y sus organizaciones, para desarrollar estrategias de carácter político y social que permitan demandar del Estado el pago de las compensaciones.

### 4.1.2 Empresa

La empresa constructora y operadora del Quimbo, Emgesa, se conformó en 1997 en el marco de la desintegración vertical del sector eléctrico - generación, transmisión, distribución y comercialización- y de la capitalización que requiriera la empresa de Energía de Bogotá. Emgesa, es una empresa colombo-italiana conformada por capitales de la Empresa de Energía de Bogotá y el grupo Enel de Italia.

Sin embargo la participación del grupo Enel en el sector eléctrico colombiano iniciará en el 1996 con la compra de la Central Hidroeléctrica de Betania S.A en 1996 en el contexto de la privatización de las empresas del Estado. Betania fue vendida el [20/12/1996] al consorcio conformado por Endesa Chile -Empresa Nacional de Electricidad S.A, filial chilena del grupo Enel- y la Corporación Financiera del Valle.

La compra de Betania y luego la construcción de El Quimbo hacen parte de una estrategia de expansión de Enel en Latinoamérica, estrategia que ha sido impulsada por su filial Endesa de Chile desde 1992, participando activamente en la privatización del sector eléctrico y de los activos de generación de energía eléctrica de países como Argentina, Brasil, Colombia y Perú.

### 4.1.3 Estado Central

En lo que atañe con el Estado, entendido como el espacio de regulación de lo común, se encuentran posturas diferenciadas.

- **Gobierno**

El Gobierno de los presidentes Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) harán presencia en este conflicto ambiental en el marco

de una regulación del sector eléctrico que faculta la participación de empresas privadas y da garantías económicas a éstas para realizar inversiones en la construcción de infraestructura de generación eléctrica con reducidos riesgos. En este sentido el cargo por confiabilidad será un incentivo que atraerá la inversión privada, establecido de manera legal.

Los énfasis de estos gobiernos, estarán relacionados con la promoción de la inversión como estrategia para garantizar el crecimiento económico del país. En este marco de cosas, la regulación en lo referente con el licenciamiento ambiental, será un aspecto con el que el Estado hará presencia desde 1993 y que constituirá una fuente de conflictividad en tanto que el Estado flexibiliza los criterios de calidad de los requisitos para tramitar esta licencia, en este sentido se creará la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, que será un organismo que actuará bajo los lineamientos de la política del gobierno de turno.

#### ▪ **Organismos de Control**

En un sentido diferente actuarán los organismos de control, como la Contraloría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. El actuar de estos organismos se harán dentro del marco de las competencias asignadas a cada uno y se caracterizarán por un actuar técnico-legal independiente, generando investigaciones y seguimiento a los procesos de licenciamiento y de acción u omisión de las actividades de las autoridades encargadas.

#### ▪ **Autoridades Departamentales**

En el escenario local el papel de las autoridades departamentales se ha transformado de promotor a contradictor del proyecto, situación que ha estado motivada por la privatización de la CHB S.A y con ella, la participación del Departamento en las acciones y utilidades generadas por la venta de energía de Betania. Las autoridades departamentales constituirán en este proyecto un ámbito de legitimación e impulso al proceso de organización de las comunidades de afectados.

## 4.2 Análisis del conflicto

### 4.2.1 Actores

De acuerdo con lo señalado en la sección anterior, se identificó la preponderancia de la fase de escalamiento en el conflicto por la construcción de la Hidroeléctrica del Quimbo. En este orden de ideas, en la Tabla 4-1. Actores del conflicto ambiental por la construcción del Quimbo. Fase de escalamientose relacionan los actores de mayor participación durante esta fase del conflicto.

**Tabla 4-1.** Actores del conflicto ambiental por la construcción del Quimbo. Fase de escalamiento

Fase del Conflicto: Escalamiento		
Actores	No. Acciones	Participación
Emgesa	41	13%
Asoquimbo	36	12%
Gobernación del Huila (incluye Secretaría de Gobierno del Huila)	27	9%
ANLA	24	8%
Comunidades Afectadas	14	5%
Tribunales Administrativos (Huila y Cundinamarca) y Consejo de Estado	14	5%
Presidencia de la República	13	4%
CAM	12	4%
Piscicultores Betania y Pescadores Artesanales (incluye Comité Permanente de Pescadores Artesanales de Yaguará)	12	4%
Alcaldes Municipales	11	4%
MinAmbiente	11	4%
Parlamentarios del Huila y Asamblea del Huila	10	3%
Mesa Temática por la Defensa del Territorio y el Agua del Huila	8	3%
Juzgados (Primero Penal del Circuito de Garzón y Tercero Penal del Circuito Especializado de Neiva), Fiscalías (General de la Nación, 21 de Garzón y 22 del Huila) y Corte Constitucional	8	3%
Ministerio Público (Defensoría, Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Procurador 270 Judicial Penal de Garzón)	5	2%
Comunidades Otros sitios de posibles hidroeléctricas	4	1%
Otros (Poca aparición)	58	19%
<b>Total</b>	<b>308</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la Tabla 4-1. Actores del conflicto ambiental por la construcción del Quimbo. Fase de escalamiento; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** en la fase de escalamiento el conflicto ambiental estará dominado por acciones de Emgesa y de Asoquimbo. Destaca en esta fase el accionar de la Autoridad Nacional de Licencias ANLA, debido a su naturaleza institucional como garante de la idoneidad técnica del licenciamiento ambiental del Quimbo y como veedora del cumplimiento de las obligaciones de Emgesa. Es de resaltar la importancia de las autoridades judiciales de lo contencioso administrativo (Tribunales Administrativos y Consejo de Estado) lo que pone en evidencia la pugna judicial entre los actores en relación con el debido proceso de licenciamiento y de compensación. En este mismo sentido se evidenciará la participación de la Presidencia de la República.

La importancia que se evidencia de la Gobernación del Huila y de las comunidades afectadas se evidencia sólo a partir del 2016 y 2017 respectivamente, en el marco de una iniciativa por la exigencia del pago de las compensaciones y de acciones de las comunidades que aún no han sido compensadas, por obtener sus compensaciones, una vez han agotado las instancias correspondientes y se han excedido los tiempos para obtener estos pagos.

Es de anotar que este conflicto, se extenderá a los piscicultores de Betania, los cuales se verán afectados por las infracciones de Emgesa a los procesos de la licencia ambiental, situación que marca una de las medidas judiciales más importantes en este conflicto, en relación del cual se fragua, aún hoy, la posibilidad de suspender la generación de la energía que produce la hidroeléctrica de El Quimbo.

#### **4.2.2 Asuntos conflictivos**

Luego de que los estudios de factibilidad del Quimbo fueran impulsados en los años ochenta y que fueran suspendidos por la crisis financiera del Estado, el proceso para la construcción de la hidroeléctrica se reactivará en 1993 con la orden de financiar la elaboración de los estudios de factibilidad, actividad que estaría a cargo del Instituto

Colombiano de Energía Eléctrica ICEL (hoy Unidad de Planeación Minero Energética UPME).

Sin embargo, una vez entregados los estudios de factibilidad, el proyecto estuvo congelado aproximadamente diez años, y fue sólo hasta el 2008 que el proceso de construcción de la hidroeléctrica se reactivaría con la solicitud que la empresa colombo-italiana Emgesa hiciera para el licenciamiento ambiental del proyecto.<sup>97 98</sup>

El conflicto ambiental por la construcción de El Quimbo iniciará antes del inicio formal de las obras de construcción de la hidroeléctrica, siendo el proceso de licenciamiento y la adjudicación del proyecto para la construcción de la hidroeléctrica la génesis de un conflicto que enfrentó a las comunidades locales y a la empresa Emgesa<sup>99</sup>.

La construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo estuvo cruzada por conflictos permanentes con las comunidades afectadas, así como con las autoridades regionales; situación que retrasó su entrada en operación en un año aproximadamente, entrando en operación en octubre de 2015 tras una decisión presidencial muy controvertida.

La razón de este inicio temprano del conflicto se explica por el incumplimiento de la normatividad relacionada con los procesos de adjudicación del proyecto y la aprobación de la licencia ambiental. Entre estas irregularidades se encuentra:

1. La adjudicación del proyecto a Emgesa mediante una subasta realizada con una única empresa proponente -Emgesa- [13/06/2008]<sup>100</sup>;

---

<sup>97</sup> Es necesario aclarar que la Central Hidroeléctrica de Betania S.A fue la primera empresa en solicitar el licenciamiento ambiental del proyecto, solicitud que radicara los primeros meses del año 1997, solicitud que fue negada por el MinAmbiente el [31/07/1997].

<sup>98</sup> Mediante Oficio 4120-E1-29923 del 25/03/2008 Emgesa solicita al Ministerio de Medio Ambiente aprobación de la Licencia Ambiental para el proyecto hidroeléctrico de El Quimbo.

<sup>99</sup> Mediante la Resolución 0899 del 15 de mayo de 2009 el Ministerio de Medio Ambiente aprueba la licencia ambiental del Quimbo a Emgesa. El Tiempo [2009-05-15]. Licencia ambiental para construir hidroeléctrica El Quimbo otorgó Minambiente a firma Emgesa.

<sup>100</sup> El Tiempo [13/06/2008]. Seis nuevas hidroeléctricas serán construidas en Colombia antes del 2014.

2. La declaración de las tierras del embalse como terrenos de utilidad pública [01/09/2008]<sup>101</sup> sin la consulta e información previa a los afectados, así como sin la aprobación de la licencia ambiental.
3. La aprobación de la licencia ambiental luego de que existieran conceptos de instituciones del Estado que recomendaban su no aprobación [Min Ambiente [31/07/1997]<sup>102</sup>, Procuraduría General de la Nación [02/04/2009<sup>103</sup> 01/05/2009<sup>104</sup>];
4. La demanda de Emgesa por medidas ambientales “abusivas” para la obtención de la licencia ambiental y que sirvieron de argumento para amenazar con retirarse del proyecto por no garantizársele lo publicitado en los programas de “confianza inversionista”, razones con las cuales presionó una negociación extrajudicial de la licencia ambiental con el MinAmbiente que fue reprobada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el [31/08/2010<sup>105</sup>] por considerar que dicho acuerdo modificaba las condiciones a favor de la empresa sin que mediara prueba del perjuicio, sin que existiera objeción o pregunta alguna por parte del Ministerio Público, sin que se surtiera discusión, pregunta o queja por parte de los representantes del Ministerio y de la ANLA y sin que se invitaran a afectados y terceros intervinientes;
5. La monopolización del licenciamiento ambiental en el MinAmbiente como único responsable de estos trámites para el caso de centrales hidroeléctricas con capacidad instalada mayor a 100 MW -Decreto 2820 de 2010- [05/08/2010]. En este mismo sentido, la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales,

---

<sup>101</sup> El Tiempo [2008-09-23]. 362 familias que deben ser reubicadas para construir hidroeléctrica en Huila se niegan a irse.

<sup>102</sup> Contraloría General de la República. 2012. Informe Auditoría. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM. Vigencia 2011. 57p.

<sup>103</sup> Procuraduría General de la Nación (2009). PGN solicita al Min Ambiente abstenerse de otorgar licencia ambiental al proyecto hidroeléctrico El Quimbo.

<sup>104</sup> El Tiempo [2009-05-01]. No dar licencia ambiental a hidroeléctrica del Quimbo en Huila, pidió la Procuraduría a MinAmbiente.

<sup>105</sup> El Tiempo [2010-08-31]. Tribunal de Cundinamarca desconoce acuerdo entre EMGESA y MinAmbiente.

entidad dependiente del MinAmbiente, encargada exclusivamente del licenciamiento ambiental de proyectos de infraestructura, y cuyo director, designado por el Presidente, permitirá que el quehacer de la institución se articule con la política y necesidades del gobierno nacional [27/09/2011].

En este marco la agudización del conflicto se da con la Declaratoria de Tierras de Interés Común a la zona de El Quimbo. Este hecho es el que marcará la maduración del conflicto y llevarán a las comunidades y a las autoridades locales y departamentales a iniciar acciones para defender los intereses de las comunidades afectadas.

En este marco institucional el conflicto se desarrollará de tal forma que se llegará rápidamente a un escalamiento del conflicto, el cual iniciará el [15/05/2009] con la aprobación de la licencia ambiental de El Quimbo. Desde este momento hasta la fecha el conflicto ha ido paulatinamente escalando, sin encontrar un punto de transformación y disolución.

Los asuntos conflictivos de mayor importancia en este escalamiento del conflicto, en orden cronológico, están relacionados con:

1. Inundación de 7482,4 hectáreas de la Reserva Forestal de la Amazonía, afectando el Bosque Seco Tropical -ampliamente amenazado por la riqueza de sus suelos nutridos con aportes volcánicos que proporcionan alta productividad agrícola- sin la solicitud de la sustracción de esa área de la Reserva.[16/05/2009<sup>106</sup> 03/06/2009<sup>107</sup>]
2. El pago de las compensaciones sociales, económicas y ambientales previstas en la licencia ambiental, como las que se omitieron en la misma o “no previstas”. Entre las que se destacan:

---

<sup>106</sup> El Tiempo [2009-05-16]. Licencia a El Quimbo no contó con los campesinos huilenses.

<sup>107</sup> El Tiempo [2009-06-03]. Se profundiza división en el Huila por licencia a Hidroeléctrica de El Quimbo.

- a. La reforestación de más de 20 mil [Has] con especies nativas de bosque seco y muy seco" [16/05/2009] que la empresa unilateralmente redujo a 11 mil Has [15/05/2010]<sup>108</sup>, y que hasta la fecha no han sido reforestadas.
  - b. Los impactos de la construcción de la presa sobre los recursos pesqueros del río y la afectación a la comunidad de pescadores artesanales. [11/06/2011]<sup>109</sup>
  - c. Impactos "No Previstos" en los Estudios de Impacto Ambiental como por ejemplo "el desconocimiento por parte de EMGESA de las actividades económicas de los apicultores, lecheros, comerciantes, tenderos y transportadores" o la extracción de material pétreo de la zona veredal Domingo Arias con afectaciones sobre la fauna íctica y sus efectos en los recursos de subsistencia de los pescadores artesanales [14/06/2011]<sup>110</sup>.
  - d. La disposición indebida de hallazgos arqueológicos encontrados en la zona y sobre el que el ICANH estableciera un proceso sancionatorio [14/08/2011]<sup>111</sup>
  - e. Las continuas modificaciones de la licencia ambiental derivadas de las omisiones de Emgesa, y que según la Defensoría del Pueblo llegaron a 117 [18/08/2016]<sup>112</sup>
3. Riesgos de la hidroeléctrica no identificados en los estudios de Impacto Ambiental: Especialmente los derivados de la identificación de la existencia de una falla geológica en la zona de construcción de la represa [25/06/2011]<sup>113</sup> y que motivara

---

<sup>108</sup> El Tiempo [2010-05-15]. Marcharon contra el embalse del Quimbo.

<sup>109</sup> Notiagen. Colombia Informa [2011-06-11]. Se mantienen las protestas de pescadores frente a megaproyecto El Quimbo (Huila).

<sup>110</sup> El Tiempo [2011-06-15]. Freno a hidroeléctrica de El Quimbo.

<sup>111</sup> El Tiempo [2011-08-14]. El ICANH inició trámite para sancionar a la multinacional EMGESA.

<sup>112</sup> Caracol Radio [2016-08-18]. Defensoría advierte preocupante impacto ambiental de las hidroeléctricas en Colombia.

<sup>113</sup> Noticias UNO [2011-06-25]. Falla geológica en el Huila amenaza la construcción de la represa El Quimbo.

la investigación de la Contraloría General de la Nación sobre el daño patrimonial que esto generó [22/10/2012]<sup>114</sup>.

- a. La realización de un nuevo censo de afectados por la obra, por considerar que el censo de afectados no incluyó de forma participativa a toda la población afectada como por ejemplo la población no residente pero que tenían actividades laborales en la zona, pescadores y mineros (Sentencias del Consejo de Estado del [06/11/2012], [05/09/2013]<sup>115</sup>; Sentencia de la Corte Constitucional T135 de 2013 [13-03-2013]).
  - b. Caudal ecológico aguas abajo de Quimbo insuficiente para garantizar la vida de las especies ícticas (36 m<sup>3</sup>/s) y de las condiciones para el desarrollo de la piscicultura en Betania (superior a 160 m<sup>3</sup>/s en tiempo de sequía y entre 300-400 m<sup>3</sup>/s en temporada invernal) ([28/11/2013]<sup>116</sup>, Tribunal Administrativo del Huila [06/02/2015]<sup>117</sup>).
4. Ante las irregularidades del licenciamiento ambiental de la obra, los incumplimientos en el pago de las compensaciones y los múltiples impactos no previstos en el Estudio de Impacto Ambiental realizado por Emgesa, las comunidades afectadas iniciaran movilizaciones tendientes a exigir la realización de la Audiencia Pública de Seguimiento Ambiental a El Quimbo [03/01/2012]<sup>118</sup>, manifestaciones que fueron disueltas por el gobierno central mediante la fuerza en hechos registrados el [14/02/2012 y 15/02/2012]<sup>119</sup>. Pese a esto la exigencia seguirá motivando las acciones emprendidas por las comunidades hasta lograr la aprobación de la Audiencia en el 2016 ([02/05/2016], ANLA [31/05/2016]<sup>120</sup>,

---

<sup>114</sup> Portafolio [2012-10-22]. Hallazgos fiscales por \$350.000 millones en El Quimbo.

<sup>115</sup> Miller Dussán Blog [2013-09-05]. Consejo de Estado ratifica que el censo socioeconómico del P.H. El Quimbo no está cerrado y ordena incluir a los afectados

<sup>116</sup> La Nación [2013-11-28]. Peligra piscicultura en el Huila.

<sup>117</sup> Agencia Prensa Rural [2015-02-09]. Consideraciones sobre el fallo de suspensión provisional del llenado del embalse el Quimbo Por Miller Dussán.

<sup>118</sup> El Tiempo [2013-01-03]. Problemas viales y ambientales generan paro en el Huila.

<sup>119</sup> Bladimir Sánchez. Canal Youtube. [2012-02-20]; El video que el Gobierno Colombiano no quiere que veamos!

<sup>120</sup> ANLA. Auto 2997 del 31 de Mayo de 2016. Por el cual se ordena la celebración de una audiencia pública ambiental, se realiza un cobro y se toman otras determinaciones.

Emgesa [29/07/2016]<sup>121</sup>, [10/08/2016]<sup>122</sup>, Gobernación del Huila [13/09/2016]<sup>123</sup>, ANLA [20/09/2016].<sup>124</sup>

5. Aprovechamiento forestal del vaso del embalse:

- a. El no pago de Emgesa de la Tasa de Aprovechamiento Forestal [TAF] por la tala de árboles de la zona de inundación de El Quimbo equivalente a 17 mil millones de pesos [13/06/2013]<sup>125</sup>.
- b. El no levantamiento de la veda existente en el área de inundación por ser zona de epifitas, encontrando que existían especies nuevas, las cuales no fueron reportadas por la Empresa (CAM [20/10/2014]<sup>126</sup>, [09/04/2016]<sup>127</sup>)
- c. El llenado del embalse sin retiro del material vegetal generando contaminación del agua y afectando la calidad hídrica para la producción piscícola en Betania.([30/06/2015]<sup>128</sup>, CAM [06/07/2015]<sup>129</sup>, Tribunal Administrativo del Huila [17/07/2015]<sup>130</sup>, ANLA [30/07/2015]<sup>131</sup>, Gobernación del Huila [31/07/2015]<sup>132</sup>, ANLA [07/04/2016]<sup>133</sup>)

6. El inicio de la generación de energía eléctrica, que como consecuencia de la contaminación del agua por la descomposición del material vegetal se había suspendido por varias instancias -CAM, Tribunal Administrativo del Huila- en aras de proteger los recursos ícticos y las condiciones ecosistémicas necesarias para

<sup>121</sup> La Nación [2016-07-29]. En vilo audiencia pública para evaluar compensaciones por El Quimbo.

<sup>122</sup> La Nación [2016-08-10]. Fiscalía imputó cargos a Miller Dussán por protestas contra El Quimbo.

<sup>123</sup> Laboyanos [2016-09-13]. En Pitalito, alertan por retraso para Audiencia Por El Quimbo.

<sup>124</sup> La Nación [2016-09-20]. Definida audiencia de El Quimbo para el 11 de noviembre.

<sup>125</sup> Miller Dussán Blog [2013-06-13]. EMGESA se niega a pagar la tasa de aprovechamiento forestal del Quimbo y viola el derecho ciudadano al ordenamiento territorial.

<sup>126</sup> Prensa Rural [2014-10-20]. Consideraciones sobre el fallo de suspensión provisional del llenado del embalse el Quimbo. Por Miller Dussán.

<sup>127</sup> Revista Semana [2016-04-09]. Un desastre forestal llamado Quimbo.

<sup>128</sup> El Tiempo [2015-06-30]. Comienza el llenado del embalse de la hidroeléctrica El Quimbo.

<sup>129</sup> El Tiempo [2015-07-06]. Parán llenado del embalse El Quimbo en Huila.

<sup>130</sup> El Tiempo [2015-07-17]. Turbulencia en el megaproyecto de El Quimbo.

<sup>131</sup> El Tiempo [2015-07-30]. Abren investigación a Emgesa por llenado de El Quimbo.

<sup>132</sup> El Tiempo [2015-07-31]. 'Llegó tarde investigación contra Emgesa por embalse El Quimbo'

<sup>133</sup> Revista Semana [2016-04-09]. Un desastre forestal llamado Quimbo.

la piscicultura realizada en Betania, se constituyó en un asunto altamente conflictivo toda vez que es el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien en uso del poder excepcional que se le profiere en situaciones de Emergencia Económica, ordena mediante Decreto 1979 la generación de energía en el Quimbo, “como medida para aumentar el caudal del río Magdalena y poder transportar barcazas de gran calado que lleven combustibles a sitios de emergencia económica por el cierre de la frontera con Venezuela” [08/10/2015]<sup>134</sup>.

Esta generación se iniciaría el [18/11/2015]<sup>135</sup>, pero la Corte Constitucional tumbó esta orden presidencial por considerarla falta de “congruencia externa e interna” [10/12/2015]<sup>136</sup> y ordena nuevamente su suspensión.

Un análisis cuantitativo de los asuntos conflictivos se resume en la Tabla 4-2. Asuntos conflictivos en el conflicto ambiental por la construcción de El Quimbo2. De 355 entradas sobre el conflicto, se identificaron 308 en la fase de escalamiento, es decir el 87% de las acciones identificadas. Esta situación conduce a una primera conclusión sobre la naturaleza del conflicto por la construcción de la hidroeléctrica del Quimbo: éste es un conflicto con una fase de escalamiento de 9 años, al que no se ha llegado a una fase de disolución por falta de voluntad política del Gobierno central en lo que se refiere a la exigencia del pago de compensaciones por parte de Emgesa. Si bien la Audiencia Pública Ambiental permitió el acopio de material probatorio sobre el incumplimiento sistemático de la multinacional en el pago de las compensaciones, las exigencias adicionales que la ANLA realizara en su auto resolutorio dejarán descontenta a las poblaciones afectadas [07/06/2017]<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> El Tiempo [2015-10-08]. Emgesa iniciará producción en hidroeléctrica El Quimbo.

<sup>135</sup> Caracol Radio [2015-11-18]. Emgesa puso en operación la central hidroeléctrica El Quimbo.

<sup>136</sup> El Espectador [2015-12-10]. Corte Constitucional tumbó decreto que puso en marcha hidroeléctrica de El Quimbo.

<sup>137</sup> La Nación [2017-06-07]. ANLA impone medidas adicionales a Emgesa por El Quimbo.

**Tabla 4-2.** Asuntos conflictivos en el conflicto ambiental por la construcción de El Quimbo

<b>Fase del Conflicto: Escalamiento</b>		
<b>Asuntos Conflictivos</b>		
Compensaciones	54	18%
Impactos Hidroeléctrica	49	16%
Audiencia Pública Ambiental	47	15%
Resistencia de la población	38	12%
Generación Energía (Calidad Agua)	23	7%
Riesgos Hidroeléctrica	21	7%
Generación de Energía	19	6%
Licencia Ambiental	19	6%
Llenado (Calidad Agua)	10	3%
Nuevo Censo	5	2%
Otros	23	7%
<b>Total general</b>	<b>308</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

Es posible afirmar además que existió un afán del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez por asignar el proyecto a Emgesa, generando con esto infracciones sistemáticas a los procesos instaurados de licenciamiento ambiental, situación que llevó a que se generaran en la zona de influencia directa de El Quimbo impactos y riesgos que pudieron haberse previsto y, para los cuales se hubiera podido establecer un plan de manejo, mitigación o compensación.

Así, los Estudios de Impacto Ambiental junto con los Planes Ambientales -presentados por Emgesa para el licenciamiento ambiental- no incluyeron la información necesaria para desarrollar un Plan de Manejo Ambiental amplio y suficiente que contemplara la amplia variedad de impactos que generaría el proyecto, tal es así que por dar un ejemplo la verificación de que el área se encontrara en un área protegida no se realizó, generando sanciones por parte del MinAmbiente a Emgesa -sin embargo, una vez informada la empresa de esta situación, Emgesa siguió disponiendo de los recursos existentes en esta zona sin proceder con los protocolos necesarios-.

Así mismo ocurrió con la información geológica usada en el Estudio de Impacto Ambiental, que no detectó la existencia de una falla geológica en la zona, dejando en entredicho el Plan de contingencias con el cual se aprobó la licencia ambiental del proyecto.

Estas omisiones en las que incurrió la empresa, amparada con la complicidad del gobierno central escalará de tal manera que el conflicto por la construcción del Quimbo se transformará en un movimiento social de carácter departamental, crítico frente a las pretensiones del Gobierno en relación con la construcción de más hidroeléctricas en el Huila.

El movimiento sigue vivo buscando las vías en las que se pueda hacer efectivo el pago de compensaciones a las comunidades afectadas, y en esta búsqueda han tenido logros importantes como la organización de una asociación de afectados por la Hidroeléctrica - Asoquimbo- [26/08/2009]<sup>138</sup>, la realización de la primera Audiencia Pública Ambiental de seguimiento a la construcción de una Hidroeléctrica realizada en el país [11/11/2016]<sup>139 140</sup>, la elección del primer gobernador comprometido con la no construcción de hidroeléctricas en el departamento [25/10/2015], y la participación de representantes de las comunidades en la campaña política actual para el Senado y Cámara de Representantes -en una apuesta por articular las comunidades afectadas con redes de representación en las instancias de toma de decisiones del Estado-.

### 4.2.3 Estrategias de los actores

Al realizar un análisis de las estrategias por actor se encuentran los resultados que se resumen en la Tabla 4-3.

---

<sup>138</sup> El Tiempo [2009-08-26]. Emgesa debe cumplir exigencias en El Quimbo.

<sup>139</sup> El Espectador [2016-11-11]. Arranca audiencia pública sobre El Quimbo en el Huila.

<sup>140</sup> RCN Radio [2016-11-11]. Comenzó la audiencia pública más grande del país por la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo.

**Tabla 4-3.** Estrategias de Asoquimbo en la fase de escalamiento del conflicto

<b>Asoquimbo. Estrategias. Fase del conflicto: Escalamiento</b>	
<b>Estrategia</b>	
Comunicacional-(Denuncia Pública, Declaración Pública, Rueda de Prensa)	16
Mecanismos Legales (Defensa, Desobediencia Civil, Solicitud Garantía de neutralidad prueba pericial Judicialización resistencia civil, Derechos de Petición)	5
Denuncia Pública (Entes de control, Judiciales por hostigamiento judicial y policial, Organismos DD.HH)	3
Movilización (Marchas, Bloqueo Vías, Concentración)	3
Alianzas (Organismos Internacionales-Asamblea Departamental-Instituciones Estudios Científicos)	3
Comunicacional-Fortalecimiento Redes de Resistencia-Concientización impactos hidroeléctricas	2
Publicación Investigación Académica	1
Otros	3
<b>Total general</b>	<b>36</b>

Fuente: Elaboración propia

Asoquimbo, la principal organización de comunidades afectadas por la hidroeléctrica de El Quimbo, evidencia una estrategia compuesta por la visibilización permanente del conflicto en las comunidades y medios de comunicación, junto con movilizaciones y articulación con movimientos, organizaciones, ONG, organismos a nivel regional, nacional e internacional.

Esta estrategia se ha complementado con las denuncias de las irregularidades en los procesos y procedimientos legales instituidos para este tipo de proyectos. Finalmente, el hecho de que Asoquimbo sea liderada por Miller Dussan, profesor de la Universidad Surcolombiana, ha impreso al movimiento una rigurosidad científica que ha hecho que el movimiento se nutra de un seguimiento estricto del proyecto y del conflicto, generando argumentos sólidos en las demandas judiciales instauradas por la organización, así como en los procesos de defensa que la organización ha tenido que lidiar en razón a las demandas instauradas por Emgesa.

Las comunidades afectadas si bien inician tempranamente acciones para defender sus intereses, es sólo hasta el 2012 con la desviación del río Magdalena para la construcción de la presa que aumentan sus movilizaciones, exigiendo desde este momento la realización de la Audiencia Pública Ambiental de Seguimiento de El Quimbo como un

mecanismo para evaluar el proyecto en cuanto a sus impactos reales y los incumplimientos en el pago de las compensaciones.

Por su parte Emgesa, tal como se muestra en la Tabla 4-4. Estrategias de Emgesa en la fase de escalamiento del conflicto<sup>4</sup> en el escalamiento del conflicto realiza una estrategia fuertemente comunicacional encaminada a justificar su actuar y a responsabilizar a otras instituciones por su demora en el pago de las compensaciones.

Dentro de las acciones comunicaciones destaca los argumentos presentados por Emgesa ante el incremento del presupuesto de la obra como consecuencia del pago de las compensaciones [11/05/2014]<sup>141</sup>; argumento que es respaldado tres meses después cuando la Comisión de Regulación en Energía y Gas CREG sostiene que las fuentes del retraso de la obra se deben a "dificultades relacionadas con paros, bloqueos e invasiones" que escapan del control de la compañía [11/05/2014]<sup>142</sup>. Argumentos que legitiman el accionar de la compañía para impedir que las compensaciones aumente pues esto llevaría a una disminución de las utilidades del proyecto.

**Tabla 4-4.** Estrategias de Emgesa en la fase de escalamiento del conflicto

<b>Emgesa. Estrategias. Fase del Conflicto: Escalamiento</b>	
<b>Estrategia</b>	
Comunicacional	35
Mecanismos Legales (judicialización movilización de la población, desacatos)	2
Desistimiento presión judicial	1
Alianza Judicial	1
Desistimiento construcción otras hidroeléctricas	1
Evasión Legislación	1
<b>Total general</b>	<b>41</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>141</sup> El Tiempo [2014-05-11]. Hidroeléctrica El Quimbo no operará este año

<sup>142</sup> *Ibid.*

Esta estrategia esta complementada con mecanismos legales en los que se busca la judicialización de la movilización de las comunidades afectadas por el Quimbo, estrategia de la que Emgesa tuvo que desistir por la presión internacional que organismos internacionales hicieran en favor de Asoquimbo y las comunidades afectadas por el proyecto [06/02/2017]<sup>143</sup>. Es de aclarar que el accionar de Emgesa más conflictivo se da en el proceso de licenciamiento que coincide con la fase de maduración del conflicto ambiental.

En lo que respecta con la Presidencia de la República (Tabla 4-5. Estrategias de la Presidencia de la República en la fase) se identifica un accionar con una estrategia comunicacional, complementada con el uso de las facultades del poder ejecutivo para la generación de un orden jurídico que permita y favorezca un actuar de “excepción” para el proceso del licenciamiento y de la investigación judicial, tendientes a garantizar la estabilidad jurídica y financiera de los proyectos de inversión en el país.

En este sentido destaca el decreto presidencial de inicio de la generación de energía de El Quimbo [06/10/2015], situación que implicó el desconocimiento del poder judicial que justamente había ordenado la prohibición de la generación de energía, como medida preventiva para proteger los derechos de los piscicultores de Betania, ante una acción popular que buscaba el amparo de sus derechos colectivos. Este hecho llega a ser tan cuestionado que merece la investigación de la Corte Constitucional que declara la inconstitucional del Decreto [10/12/2015]<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Asoquimbo [2017-02-08]. Audiencia de preclusión: no hubo violencia ni delito, se materializó un derecho constitucional: la protesta social.

<sup>144</sup> Revista Semana [2015-12-10]. Represa de El Quimbo no podrá seguir generando energía.

**Tabla 4-5.** Estrategias de la Presidencia de la República en la fase de escalamiento del conflicto

<b>Estrategias Presidencia de la República. Fase del Conflicto: Escalamiento</b>	
<b>Estrategia</b>	
Comunicacional-Declaración Pública	8
Uso de facultades legales del ejecutivo	4
Generación condiciones favorables empresa	1
<b>Total general</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia

El actuar de la Presidencia de la República ha estado acompañado del accionar del MinAmbiente y el ANLA, los cuales han favorecido desde sus ámbitos institucionales actuaciones los intereses de Emgesa.

Por otra parte, cuando los organismos de control del Estado se manifiestan críticos al proceder de la Presidencia-MinAmbiente-ANLA con respecto a la licencia ambiental y las compensaciones a las comunidades afectadas, la ANLA responde haciendo visitas de seguimiento y cumplimiento sobre un Plan de Manejo Ambiental entregado por Emgesa que estaba basado en un Estudio de impacto Ambiental que subvalora los impactos ambientales y socioeconómicos del proyecto.

La resultante es una acción legitimadora de la ANLA al accionar de Emgesa, en tanto que en su mayoría los informes de la ANLA son favorables a la empresa, mostrándola ante la opinión pública como cumplidora de sus obligaciones; situación que si bien tiene efectos en la opinión pública del país, no ha logrado dismantelar las acciones de los afectados del Quimbo tendientes a evidenciar los vacíos con los que se otorgó la licencia ambiental y al no pago de sus compensaciones [15-09-2012]<sup>145</sup> [22-10-2012]<sup>146</sup>

<sup>145</sup> El Tiempo [2012-09-15]. Revisan denuncias de derrames

<sup>146</sup> Portafolio [2012-10-22]. Hallazgos fiscales por \$350.000 millones en El Quimbo.

Por otra parte, desde finales de 2016 se destaca el accionar de las comunidades afectadas por fuera del marco coordinado de Asoquimbo y de la Mesa Temática por la Defensa del Territorio y el Agua del Huila, solicitando mediante movilización, denuncias públicas y demandas civiles el pago de las compensaciones adeudas por Emgesa.

**Tabla 4-6.** Estrategias de las comunidades afectas en la fase de escalamiento del conflicto

<b>Comunidades Afectadas. Estrategias. Fase del Conflicto: Escalamiento</b>	
<b>Estrategias</b>	
Movilización (Marchas, Bloqueo Vías, Toma de Tierras)	5
Comunicacional-Denuncia Pública	5
Mecanismos Legales (Demanda Civil, Denuncias)	3
Resistencia Simbólica	1
<b>Total general</b>	<b>14</b>

Fuente: Elaboración propia

Entre estas comunidades afectadas se encuentran población residente no propietaria de las tierras de la zona de influencia directa de El Quimbo y pescadores artesanales. Su accionar se realiza justo después de una pobre respuesta de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales a las denuncias hechas por las comunidades por su no compensación ni censo para efectos de compensación. Las comunidades manifiestan estar cansados de reuniones sin que se den soluciones reales a sus demandas.

#### 4.2.4 Fases del Conflicto

El conflicto iniciará con las acciones emprendidas por Emgesa relacionadas con la solicitud de la licencia ambiental para la construcción del proyecto El Quimbo. Situación que inicia el [13-07-2007] con la solicitud de Emgesa al MinAmbiente de un pronunciamiento sobre la necesidad de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas para El Quimbo.

Antes estas acciones, la génesis del conflicto ambiental por la construcción de la hidroeléctrica del Quimbo se daría con la asignación del cargo por confiabilidad a Emgesa

[13-06-2008] para la hidroeléctrica de El Quimbo, pago efectivo a partir de diciembre de 2014 cuando se preveía entrara en operación la central<sup>147</sup>, hecho que reafirmaba para las comunidades la inminencia de la construcción del proyecto en la región.

Situación que quedará totalmente confirmada con la declaratoria de Tierras de Utilidad Pública a la zona de influencia del proyecto por parte del Ministerio de Minas y Energía (Resolución 321 del 01 de septiembre de 2008)<sup>148</sup>.

Ante esta situación cerca de 2000 campesinos de la zona afectada reunidos, junto con Organizaciones No Gubernamentales presentes en la zona, invitan a hacer un frente común para, evitar que se construya este proyecto, y/o “tratar de que el Huila sea socio de la hidroeléctrica y permitir que se beneficie en algo de la productividad de El Quimbo” [2008-09-23]<sup>149</sup>.

Como se observa en la Tabla 4-7, tanto la etapa de latencia y génesis se dan con un poco número de acciones y en un período de tiempo muy corto, 14 meses.

**Tabla 4-7.** Fases del conflicto ambiental de El Quimbo

Fases del conflicto	No. Acciones
Acciones 1977-1997	24
Latencia	4
Génesis	5
Maduración	14
Escalamiento	308
<b>Total general</b>	<b>355</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>147</sup> El Tiempo [2008-06-13]. Seis nuevas hidroeléctricas serán construidas en Colombia antes del 2014.

<sup>148</sup> El Tiempo [2008-09-23]. 362 familias que deben ser reubicadas para construir hidroeléctrica en Huila se niegan a irse.

<sup>149</sup> *Ibid*

La fase de maduración del conflicto, en la que los actores afectados inician acciones y definen sus estrategias, se encuentra que rápidamente las autoridades municipales, los representantes al senado por el Huila, así como las organizaciones de comunidades afectadas emprendieron acciones dentro del marco institucional del Estado (Tutelas) y movilizaciones.

Sin embargo, las acciones del Estado reafirmarán cada vez más la vehemencia con la que se defendería la construcción del proyecto, pese a la fuerte oposición que ya se identificaba en la región. Es así como el 12 de mayo de 2009, el General Luis Alberto Ardila Silva, Jefe del Estado Mayor del Ejército, inauguró el batallón N° 12 'José María Tello', ubicado frente a la hidroeléctrica El Quimbo. El General Ardila aseguró que el batallón "tendrá 1.200 soldados y una inversión de 110.000 millones de pesos", financiados por la empresa privada, en un 40% y (...) el 60% restante será inversión del Ejército"; así mismo, señaló que sus acciones estarán dirigidas "[no] solo [a la protección de] la presa, sino la infraestructura eléctrica, los pozos petroleros del Huila y las vías"<sup>150</sup>.

Tres días después, el 15 de mayo de 2009 el Ministerio de Medio Ambiente aprobará la licencia ambiental para el proyecto El Quimbo, con lo que se despejaría cualquier esperanza de que por diversos conceptos no favorables al proyecto, emitidos por los diferentes instituciones y organismos de control del Estado -como el Ministerio de Agricultura, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo-, el Gobierno del entonces presidente, Álvaro Uribe, decidiera parar el proyecto.

Con esta acción el conflicto entraría en la fase de escalamiento, sin encontrar aún una vía eficaz de transformación. Tras nueve años de escalamiento del conflicto, la demanda por

---

<sup>150</sup> El Tiempo [2009-05-12]. Ejército creó en Huila Batallón energético para cuidar polémico proyecto El Quimbo.

el pago de las compensaciones a las comunidades afectadas aún sigue sin resolverse de fondo.

Como se observa en la Tabla 4-7, en la fase de escalamiento se identificaron 308 acciones, 87% de las acciones del conflicto. Lo característico de este conflicto es justamente, que el conflicto entra en esta fase de polarización antes del inicio de las obras. Situación que hace suponer la existencia de demandas insatisfechas en otros momentos de la historia del Huila en relación con la construcción de hidroeléctricas.

## **5. Cambios en los conflictos ambientales Betania y El Quimbo desde las transformaciones del Estado y la política energética**

Como se mencionó en el capítulo dos, la política energética en Colombia ha sufrido una transformación desde el año 1994, acorde con un proceso de privatización del Estado (Ley 142 Ley de Servicios Públicos y Ley 143 o Ley Eléctrica).

La privatización del Estado no sólo ha consistido en la mayor participación del sector privado en la producción de bienes y servicios, antes producidos por el Estado; sino también en la incorporación de criterios de gestión privados en la gestión pública.

Para el caso de los servicios públicos en Colombia, según Martínez (2011:36-37) este proceso tuvo correspondencia con una perspectiva de la administración de lo público que predica la capacidad superior del mercado -en oposición a la del Estado-, para regular los asuntos de interés de la sociedad, incluyendo la producción, distribución y consumo de bienes y servicios definidos como esenciales para las condiciones de calidad de vida de los individuos.

Conforme con lo anterior, debe entenderse la privatización del Estado como una transformación del modelo de intervención económica del Estado (Oszlak, 2004:32).

En este sentido el Estado deja de ser productor de bienes públicos a ser regulador, supervisor y generador de condiciones de libre competencia -estímulos de mercado- para la producción de los bienes públicos por parte de agentes privados (Martínez, 2011:41).

Así mismo, la gestión del acceso a la electricidad desde el Estado pasa de uno universal a uno focalizado en los sectores más vulnerables, dirigiendo subsidios para garantizar el acceso a estos bienes en condiciones de mercado -como una forma de paliar los fallos del mercado- (León, 2006:140)

En Colombia la privatización ha venido de la mano con una nueva constitución, un nuevo pacto social que promueve los derechos humanos como base de la relación entre el Estado y la sociedad civil, consolidándose jurídicamente la forma del Estado Social de Derecho.

En este contexto ha emergido el reconocimiento del medio ambiente como una instancia de cuidado y protección del Estado, pasando a constituirse no sólo en una variable de gestión de los proyectos de desarrollo sino en un ámbito de ejercicio de los derechos ciudadanos -derechos de tercera generación- (Constitución Política de Colombia, Art. 79)

Pero paradójicamente el mismo énfasis del Estado en gestionar lo público con criterios privados, encaminados a lograr el crecimiento económico, ha llevado a que la sociedad civil sea expuesta a condicionamientos sobre sus derechos -trayendo consigo efectos a nivel de equidad- (Martínez, 2011), especialmente estos de tercera generación como el medio ambiente que se garantizan de manera colectiva y a los que no se acceden a través del mercado.

En este escenario, el operar de las empresas transnacionales que buscan nuevos espacios para la inversión, y que son favorecidas por el Estado para el emplazamiento de sus inversiones en el territorio nacional en procura de producir los bienes públicos que otrora produjera el Estado, cierran el panorama de una nueva relación política entre el Estado, la sociedad civil y los actores globales.

En este sentido, Suárez (2010:76) asegura que mediante la Ley 963 de 2005 el Estado colombiano favoreció la inversión extranjera directa en el país en sectores como la energía eléctrica, facilitando contratos de estabilidad jurídica en los que se garantiza al inversionista

“que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo” (Art. 1)

En este contexto, el presente capítulo presentará un análisis sobre los cambios en los conflictos ambientales originados por la construcción de Betania y El Quimbo a la luz de sus actores y estrategias, los asuntos conflictivos y las fases del conflicto.

## 5.1 Actores y estrategias

Si bien es cierto que los conflictos ambientales de Betania y El Quimbo se presentan en dos momentos distintos, el recorte regional del presente estudio -Departamento del Huila, permite identificar cambios y/o patrones de continuidad en la forma en la que se expresa el conflicto (actores, asuntos conflictivos, estrategias y fases del conflicto).

En este sentido, la documentación de estos conflictos ha puesto en evidencia la transformación del Estado, cambio que en lo fundamental puede resumirse en la renuncia a la construcción de proyectos de infraestructura para la generación de energía eléctrica -aun cuando el Estado se encarga de los proyectos de generación e interconexión para las zonas apartadas del territorio nacional-.

La privatización de los procesos de generación de energía eléctrica puede entenderse también gracias a avances tecnológicos que han hecho que cada vez sea menos necesario construir centrales hidroeléctricas de gran capacidad instalada, y grandes inversiones, para encontrar puntos de eficiencia económica (Stoft, 2002 En: Restrepo, Arango, & Vélez, 2012:200)

Para el caso colombiano, el Estado cumple cuatro funciones importantes en el sector eléctrico: planea la expansión de la infraestructura de generación, asigna los proyectos de expansión eléctrica de acuerdo con criterios de eficiencia económica y confiabilidad del sistema, regula el mercado mayorista de energía -sólo en situaciones críticas-y vigila las tarifas en las que se presta el servicio de energía para los usuarios regulados del sistema.

En este sentido, en lo que respecta con los cambios en la planeación de la expansión eléctrica, se destacan la planeación por escenarios (de alta, media y baja demanda) que incorpora la proyección de variables económicas y climáticas (UPME, 2000), lo cual ha

permitido corregir los errores de la planeación de los años ochenta -en los que las expectativas de crecimiento económico llevaron a una sobre estimación de las necesidades de energía eléctrica- y ha hecho factible la incorporación de una planificación enfocada en la apertura de oportunidades de inversión para el sector privado.

Así se destaca que la planeación de la expansión eléctrica reconoce la autosuficiencia energética del sistema eléctrico colombiano en el corto plazo -hasta 2021- (UPME, 2015), y proyecta en el largo plazo posibilidades de expansión cifradas en las posibilidades comerciales de las exportaciones de energía con países como Ecuador, Perú y Centroamérica (UPME, 2006).

Estas expectativas de exportación están relacionadas con el proyecto de interconexión eléctrica entre Colombia y Panamá en marcha desde el 2008 y que permitiría exportar excedentes de energía a Centroamérica a través del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), proyecto que se espera entre en operación en el presente año por medio de la entrada en operación del punto de interconexión con Panamá

La planeación del sector eléctrico se hace entonces en los últimos años bajo consideraciones económicas, en las que se reconocen las ventajas absolutas de Colombia en la región para la generación de energía eléctrica, y aprovechando el mercado energético centroamericano el cual presenta bajos niveles de cobertura eléctrica.

En este sentido, desde 2006 el Estado ha iniciado la expansión del sistema eléctrico con el objetivo de ampliar la reserva operativa del sistema y atender de esta manera la demanda internacional -esto también “considerando la intención que han manifestado agentes privados en el desarrollo de nuevos proyectos” (UPME, 2006:85)

Conforme con esta necesidad, el Estado promueve la inversión de empresas nacionales e internacionales, flexibilizando la legislación ambiental, social y tributaria para la

construcción de estos proyectos (contratos de estabilidad jurídica) e incentivos financieros como el cargo de confiabilidad para el caso del sector eléctrico<sup>151</sup>.

En este marco institucional, los conflictos ambientales generados por la construcción de las centrales hidroeléctricas de Betania y El Quimbo han mostrado una clara transformación.

En relación con las autoridades departamentales han pasado de ser abanderadas de concepciones modernistas, propulsoras de la construcción de proyectos de infraestructura, como impulsoras de políticas industriales y mecanismos de mercado; a ser, con el Quimbo, opositores abiertos de la construcción de hidroeléctricas en el Huila. Posición que es compartida por la mayoría de los congresistas del departamento, y que tiene como antecedente, no sólo los impactos de la hidroeléctrica de Betania en la población, sino la privatización de la CHB S.A.

El hecho que el aprovechamiento de la actividad energética no esté en manos del Estado ni de la electrificadora del departamento del Huila, ha abierto en las clases dirigentes sentimientos regionalistas que se nutren de reflexiones por la propiedad de los recursos energéticos y del derecho de los huilenses de usar estos recursos y gestionarlos en procura de sus necesidades más sentidas.

Ahora bien, al contrario de lo que sucedió con Betania, con el Quimbo no se conocen registros de iniciativas de las clases políticas de la región, de procurar, mediante la inversión de sus capitales privados, mecanismos de riego para el aprovechamiento agroindustrial de las tierras circundantes, esto puede deberse a que la clase política ha

---

<sup>151</sup> En este sentido, la UPME reconoce que para los planes de expansión de 2006, Emgesa se encontraba interesada en realizar dos proyectos de generación, uno a gas y otro hidráulico -Quimbo-, pero la “empresa ha supeditado el desarrollo de estos proyectos [a que] se establezca una metodología simple y predecible del cargo por confiabilidad” (UPME, 2006: 86-87)

logrado desde hace unos años, equilibrar sus inversiones agroindustriales y trascenderlas a otros espacios de inversión.

Por su parte las comunidades afectadas directa e indirectamente por la hidroeléctrica, muestran un nivel de confrontación directa mayor a la observada en el caso de Betania. Sus intereses ya no son representados por las autoridades municipales, y se encaminan autónomamente por la conquista de sus intereses.

En el caso del Quimbo, las comunidades que sufrieron desplazamientos, tienen una historia de luchas campesinas por el acceso a la tierra y el aprovechamiento comunitario de la misma. Esta memoria histórica, junto con el arraigo que el campesino siente por su tierra, permitieron una concientización y organización que hizo posible que el conflicto ambiental por los efectos de la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo, emergiera antes del inicio de las obras.

De la oposición de las comunidades locales surge la Asociación de Afectados por El Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo Asoquimbo. Esta organización muestra una particularidad y es que reúne no sólo a las comunidades directamente afectadas, sino a ciudadanos provenientes de la universidad Surcolombiana preocupados por los efectos del proyecto en las comunidades. El presidente de Asoquimbo, el profesor Miller Dussán, siendo cabeza de la organización, y a su vez profesor de la universidad Surcolombiana, ha permitido que la dirección del movimiento se haga con fundamento en la investigación, el análisis, la sistematización constante y la visibilización permanente del conflicto en los escenarios públicos.

Estas acciones han permitido que Asoquimbo se mantenga como un actor altamente visible y dinámico a lo largo de este conflicto. Manteniendo posturas claras y contundentes en relación con los asuntos conflictivos que han emergido a lo largo del mismo, teniendo

visibilidad regional, nacional e internacional; lo que ha facilitado la concreción de estrategias de alianzas con movimientos nacionales e internacionales<sup>152</sup>.

Así mismo, la contundencia de los argumentos expuestos por Asoquimbo ha dinamizado procesos de reconocimiento en las instancias de toma de decisiones, de manera que ha logrado ser un actor activo para la reciente administración del Gobernador Carlos Julio Rodríguez González, quien ha sido un abanderado de la lucha en contra de la construcción de hidroeléctricas en el departamento.

El papel de Asoquimbo, ha permitido la conformación de la Mesa Temática en Defensa del Territorio, el Agua y la Vida, un mecanismo de control y participación ciudadano sobre los procesos de compensación a las comunidades afectadas de El Quimbo. Fenómeno que ha sido incluso reconocido como una experiencia novedosa de Gobernanza y ejemplo de transparencia en la gestión pública.

Así mismo, las comunidades locales y afectadas por la construcción de estas hidroeléctricas adquieren una característica notable en tanto que actúan a la manera de un movimiento social generando alianzas en distintos niveles, con otros movimientos sociales y organizaciones de derechos sociales y ambientales.

Por su parte, Emgesa, empresa perteneciente al grupo Enel de Italia, con inversiones alrededor del mundo, aparece en el territorio colombiano con intereses de expansión regional, persiguiendo un posicionamiento estratégico frente a las posibilidades que ofrece

---

<sup>152</sup> Cox (1998) manifiesta que este “salto de escala” puede ser conceptualizado como una estrategia política en la que se va de una escala de relaciones para la acción a otra y permite comprender las maneras en las que los grupos sociales locales toman elementos de los discursos [o herramientas legales, de opinión pública] locales, regionales, nacionales e incluso internacionales para aumentar sus posibilidades de éxito en la lucha política (Jones, 1998: 27)

Colombia en relación con la exportación de energía eléctrica a partir de los recientes proyectos de interconexión eléctrica con Centroamérica y Suramérica<sup>153</sup>.

En este sentido, la empresa goza de la estabilidad jurídica y económica que le representa la política de confianza inversionista del gobierno Uribe, lo cual le garantiza un retorno fijo a su inversión. Su cadena de valor, se complementa con rentas obtenidas de la declaratoria de hidroeléctricas como mecanismos de Desarrollo Limpio, libre de emisiones contaminantes a la atmósfera.

Emgesa, es por tanto un actor global con una racionalidad económica, con objetivos altamente financieros, que la impulsan a un actuar basado en la identificación y aprovechamiento de condiciones de abundancia de agua, posicionamiento estratégico y estabilidad jurídica.

Para Emgesa la construcción del Quimbo representaba un hito de importancia dentro de su estrategia de expansión regional y control de posiciones de importancia en países de la región con superávit de agua para la generación de electricidad. Al ser la primera hidroeléctrica que Emgesa construía en Colombia, esta obra representaba la posibilidad de aumentar el control de la generación de energía eléctrica en el país<sup>154</sup> y convertirse en un actor de importancia para las negociaciones de las condiciones de intercambios comerciales con Panamá y el mercado eléctrico centroamericano.

Dentro de esta estrategia, Emgesa contó con el apoyo de gobierno colombiano, para flexibilizar la regulación ambiental y social, principales obstáculos en la construcción de la hidroeléctrica. En procura de garantizar que la empresa pudiera poner en operación la

---

<sup>153</sup> Desde 2003 cuando se inician las exportaciones de energía eléctrica a Ecuador, Colombia, en un período de 22 meses, logró ventas netas por US\$95,37 millones, lo cual representa un aumento de las ventas de las empresas generadoras (Flórez Estrada & Escobar Moreno, 2005: 10)

<sup>154</sup> Actualmente Emgesa controla el 21% de la generación de energía eléctrica en Colombia, concentrando su poder en las hidroeléctricas ubicadas en Cundinamarca y el Huila, y es la segunda empresa de generación de energía eléctrica después de Empresas Públicas de Medellín, que se concentra en el departamento de Antioquia.



Es así como la hidroeléctrica pasaría a actuar como el mecanismo conciliador, la compensación que permitiría que el conflicto originado por las compensaciones no pagadas por la CHB S.A, fuera superado. Constituyéndose además en el garante de una nueva vinculación ecosistémica para los pobladores de Yaguará, Hobo, Campoalegre y Gigante, una vinculación que dejaba atrás el aprovechamiento agrícola y que se volcaba al turismo.

El traspaso de la hidroeléctrica del ICEL a la Electrificadora del Huila, se constituyó para los huilenses, en la posibilidad de administrar los recursos del departamento para gestionar su desarrollo. Sin embargo, esta situación sufriría un retroceso con la privatización de la CHB S.A en 1996. La adquisición de la empresa por parte de Emgesa, y la separación del departamento en la gestión y aprovechamiento de la hidroeléctrica abriría nuevamente una sensación de descontento con el Estado, la política energética, los proyectos de aprovechamiento hidroeléctrico y las posibilidades que estos proyectos ofrecían a los huilenses.

Es importante destacar que el hecho de que Betania fuera la primera hidroeléctrica del Huila y que llegara en un momento donde se requería de fuentes de aprovechamiento eléctrico para suplir las necesidades de la población, hizo que su construcción se viera como un potencial beneficio para el departamento y que el conflicto surgiera, sólo en el momento en que tras reiterados incumplimientos de la CHB S.A en el pago de compensaciones -originado por la falta de presupuesto público- el municipio de Yaguará protestara [1983-08-14] por el pago de las compensaciones -tres años después de iniciar las obras-.

Las estrategias seguidas por las comunidades afectadas y autoridades municipales fueron en su mayor parte declaraciones públicas en las fases de génesis-maduración del conflicto. El escalamiento por su parte estuvo liderado por las autoridades municipales en el cual se hizo uso de acciones coactivas dentro del orden del derecho administrativo, mediante las cuales los municipios presionaron a la CHB S.A el pago de las compensaciones adeudadas.

Por su parte, el conflicto de El Quimbo mostrará una diferencia sustancial con respecto a Betania en relación con los asuntos conflictivos y las estrategias de los actores. El Estado y sus acciones encaminadas a garantizar los derechos ciudadanos, transformada en una visión desarrollista neoliberal, en la que se mercantilizan las empresas que garantizaban los derechos de los ciudadanos, tendrá serias implicaciones en el manejo de los recursos, en la planificación del territorio y en la legitimidad del Estado frente a las comunidades en las que se desarrollan los proyectos.

Igualmente, el medio ambiente, incorporado como un derecho de tercera generación, aparece como un asunto conflictivo, propio de la reivindicación social y política. Es de resaltar que en este conflicto el ambiente no aparece bajo reivindicaciones propias del ecologismo sino como las condiciones biofísicas de las cuales dependen las formas de vida de las comunidades locales.

La aparición de una empresa privada, transnacional, que en el conflicto ambiental por la construcción de hidroeléctricas en el territorio, es reconocido como un nuevo actor, a pesar de que Emgesa hiciera su incursión en el Huila desde 1996 con la compra de la CHB S.A.

La presencia de este actor en el conflicto ambiental por la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo, hará que los recursos y el territorio se gestionen desde las consideraciones propias de la ganancia, más que de la garantía y bienestar de la población. El conflicto pondrá en evidencia esta situación de fortalecimiento de la capacidad del Estado para la atracción y difusión del interés de las empresas transnacionales (Santos B. d., 2006, pág. 222)

Si bien el Estado se une a las redes globales de expansión del comercio, las comunidades afectadas por la construcción de infraestructuras de aprovechamiento hidroeléctrico encuentran en las escalas regionales, nacionales e internacionales los espacios para establecer alianzas que permitan hacer frente al actuar del Estado y la empresa multinacional.

Estas estrategias emergen en la fase de escalamiento del conflicto, y permiten que el conflicto tenga mayor visibilidad, más aún cuando la empresa apunta a la criminalización y a la judicialización de la oposición de las comunidades. Las organizaciones internacionales de derechos humanos tienen un papel muy importante en la protección de los líderes y en el respaldo a las acciones de las comunidades afectadas y sus organizaciones.

Las alianzas con los movimientos regionales y nacionales tienen como fin la articulación de experiencias y la construcción de un plan de acción conjunto encaminado a transformar las condiciones causantes de los conflictos ambientales generados, en varias partes del país, por la construcción de centrales hidroeléctricas, a saber: el modelo y la política energética del Estado.

El conflicto de El Quimbo sigue aún sin resolverse, son muchas las compensaciones que hoy se adeudan por parte de Emgesa; pero al contrario de Betania, El Quimbo, ha generado una movilización social más cualificada, que genera consciencia sobre las implicaciones de la construcción de hidroeléctricas en el actual modelo de desarrollo energético, así como del operar del Estado a favor de las empresas extranjeras.

Esta concientización ha llevado a que se busquen por medio de las acciones jurídicas la reclamación sobre los derechos vulnerados. Así mismo se han articulado iniciativas electorales que han ganado legitimidad y espacio en las instituciones de decisión, haciendo trascender la organización social derivada del conflicto de El Quimbo a espacios de mayor injerencia en las decisiones sobre el territorio.

La conciencia sobre los efectos de El Quimbo ha permitido conquistar espacios de participación política para la transformación de la planeación del territorio huilense como un clúster energético, articulándose con demandas de tipo ambiental y de reconocimiento de las necesidades de las comunidades rurales del departamento.



## **6. Conclusiones y recomendaciones**

### **6.1 Conclusiones**

La investigación presente investigación sobre los cambios en la manifestación de los conflictos ambientales originados por la construcción de las represas de Betania y El Quimbo, coincidentes con dos modelos distintos del operar económico del Estado colombiano permite entender que:

1. La transformación del rol económico del Estado, no sólo ha consistido en el desentendimiento del Estado de actividades de generación de energía -esto en favor del sector privado-, sino que en su nuevo rol de regulador gestiona el sector eléctrico acorde con criterios de mercado, impulsando la creación de condiciones de competencia perfecta.

Estas condiciones de competencia se traducen, para la construcción de proyectos de generación eléctrica, en condiciones de estabilidad jurídica (contratos de estabilidad jurídica) y financiera (cargo por confiabilidad) que permiten a las empresas una inversión en los territorios con mayores certezas de retorno de la inversión.

La generación de estas condiciones de competencia se extiende a la planificación del sector, en la que se visualizan oportunidades comerciales en la región a través de exportaciones de energía.

Así mismo, las condiciones de competencia, han hecho que el Estado focalice su gasto público en subsidios para garantizar a la población sin capacidad económica su acceso al servicio, en condición de consumidores. Este nuevo esquema del Estado en el sector eléctrico ha traído consigo: 1. aumento de las tarifas del servicio, siendo más fuerte el incremento para el sector residencial; 2. aumento de la participación del presupuesto

público para garantizar el acceso de los ciudadanos que no logran garantizar su acceso al servicio (como se vio en el capítulo 2, para el 2012 el 58% de los subsidios se pagaron con recursos del Presupuesto General de la Nación). Estas situaciones se traducen en condiciones de inequidad para los consumidores, así como de sobrecarga del presupuesto público -situación que se evitaría con la reforma del Estado y del sector eléctrico-.

2. En lo que respecta al conflicto ambiental por la construcción de la central hidroeléctrica de Betania, se evidenció que este tiene una fase de alta conflictividad que coinciden con el llenado del embalse y la puesta en operación de la hidroeléctrica. Los actores más antagónicos durante este conflicto fueron la CHB S.A y las comunidades de Hobo y Yaguará. Las reclamaciones más importantes fueron la compra de tierras y el pago de las compensaciones contempladas en la Ley 56 de 1981, en el que se destaca la reposición de las vías inundadas por el embalse, según trazados que favorecieran a las comunidades.

El conflicto se origina por el incumplimiento al marco institucional que regula las relaciones comunidades-empresa, propiciadas por la crisis financiera del proyecto y del mismo Estado. El conflicto se desarrolla dentro del marco institucional del Estado y se apela a sus mecanismos para su resolución (Ley 56/81, jurisdicción coactiva del Código Administrativo).

El conflicto ambiental por la construcción de la central hidroeléctrica de Betania se caracteriza además por una falta de planificación de la obra que lleva a los municipios a vivir situaciones sanitarias y sociales adicionales que agudizan los impactos de las comunidades frente a la obra, y que son el detonante para que el conflicto se agudice.

Si bien el conflicto alcanza una instancia de transformación con el compromiso de la CHB S.A de pagar las compensaciones, son muchas las compensaciones que quedaron pendientes (pescadores artesanales, aprovechamiento turístico del embalse, opciones de empleo), adicionalmente, a los problemas de desempleo para los cuales

no hubo la planificación adecuada y para los cuales las nuevas actividades turísticas no lograron demandar toda la mano de obra cesante.

3. En el caso del Quimbo la reclamación por el pago de las compensaciones no contempladas en los estudios de impacto ambiental así como las dejadas de pagar por Emgesa siguen vigentes aún después de dos años de entrada en operación la hidroeléctrica.

Esto pone en evidencia que el actual esquema de subasta para la asignación de la construcción y operación de proyectos de generación<sup>156</sup>, constituye un incentivo a que las empresas tramiten una licencia ambiental con estudios de impacto ambiental poco rigurosos, subestimando los impactos ambientales y sociales del proyecto, trasladando los costos reales a la población que es quien tiene que sufrir los efectos y generar alternativas económicas y sociales de sobrevivencia con los pocos recursos con los que queda luego del desplazamiento de su territorio.

Así las cosas, el mecanismo actual por el cual se incentiva la inversión para la construcción de centrales hidroeléctricas deja tras de sí enormes costos económicos, sociales y ambientales que no son internalizados por las empresas, pero que si son asumidos por las comunidades, generando falsos indicadores de rentabilidad social.

En el conflicto ambiental generado por la construcción del Quimbo se evidencian como antecedentes las luchas campesinas que dieron en los setentas para acceder a la tierra, y procesos de organización sucedáneos que hacen de las comunidades afectadas, sujetos con conciencia e intereses políticos propios. Así mismo, estas comunidades guardan en su memoria la experiencia de Betania, que se constituye en un antecedente inmediato de los efectos de las hidroeléctricas sobre las comunidades.

---

<sup>156</sup> Donde se adjudica la obra a la empresa con capacidad de ofrecer el menor precio por kilovatio, ofreciéndole a cambio el Cargo por Confiabilidad, que resulta ser una garantía de estabilidad financiera para le empresa que desarrolla el proyecto.



Esta conclusión se sustenta en que durante la construcción de Betania y años después de su inauguración, la clase dirigente del Huila presionó al gobierno central para que las obras del Quimbo se iniciarán lo más rápidamente posible, argumentando que esta obra abriría oportunidades de empleo para un gran número de personas en el departamento.

Con esto en mente, en 1996 la misma Electrificadora del Huila, como cabeza de la CHB S.A, solicitó al Ministerio de Medio Ambiente la aprobación de la licencia ambiental para iniciar con la construcción del proyecto de El Quimbo.

Pero luego de la negación de la licencia ambiental y la venta de la CHB S.A a Emgesa; la asignación del cargo por confiabilidad y la declaración de tierras de utilidad pública alentaron rápidamente la emergencia del conflicto ambiental por la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo.

Conforme con lo anterior, el conflicto ambiental de El Quimbo emerge antes de la iniciación de las obras, posiblemente como manifestación de la desconfianza de la población con respecto al nuevo rol del Estado y la política del sector eléctrico.

- iv. El conflicto de El Quimbo, se nutre de la memoria histórica de las comunidades campesinas por el acceso a la tierra, junto con la memoria de los cientos de campesinos afectados por Betania que no fueron reubicados, compensados, ni restituidos con proyectos productivos u opciones de empleo.

Pero también, convergen en este conflicto la experiencia exitosa de las luchas campesinas del Huila por el acceso a la tierra en los años setentas, y sus resultados positivos en términos de construcción de proyectos productivos asociativos.

En conjunto, el conflicto ambiental del Quimbo, reúne tanto un sentir de desconfianza hacia el Estado como garante de derechos; como un sentir de esperanza en la capacidad de las comunidades organizadas por la exigencia de sus derechos ciudadanos.



De esta manera se observa que las comunidades inmersas en el conflicto ambiental incorporan de forma paulatina consideraciones éticas sobre la necesidad de apropiar consideraciones ambientales en los procesos de habitar el territorio con criterios de equilibrio ecológico, consolidando desde lo local formas de habitar el territorio sustentables, entendiendo por esto “la ampliación de la capacidad productiva de los ecosistemas, el desarrollo de tecnologías armónicas con los ciclos ecológicos y consistentes con los valores culturales de las comunidades locales” (Leff, 2005: 259)

## 6.2 Recomendaciones

Es importante insistir en la necesidad de trascender los estudios de caso para el estudio de los conflictos ambientales generados por la construcción de obras de infraestructura. Es importante avanzar en análisis regionales, que permitan identificar la existencia de líneas históricas que permitan comprender la intensidad actual de los conflictos ambientales. Antioquia aparece en este escenario como un departamento que ofrece muchos casos de estudio, para comprender lo que sucede hoy con el conflicto generado por la construcción de la Central Hidroeléctrica de Hidroituango.

El trabajo aquí presentado es un primer ejercicio por identificar diferencias, semejanzas o líneas de continuidad o ruptura desde una perspectiva regional. El presente análisis arroja resultados interesantes sobre el operar del Estado, las empresas extranjeras -o nacionales con alta participación privada-, que deberían ser ampliados y validados con los conflictos ambientales originados en otros departamentos del país.

Es también importante insistir con base en lo observado en los casos aquí estudiados, que en los conflictos originados en la fase fomentista del Estado, las empresas públicas, gestoras de los proyectos, una vez entregan su control a las empresas regionales, los beneficios que se cree se obtendrán de este manejo, logra actuar como una “compensación” por medio de la cual las comunidades aceptan las transformaciones de sus vinculaciones ecosistémicas iniciales.



## Bibliografía

- Amaya, J. (2015). *Descripción analítica del proceso de construcción del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo*. Bogotá: Tesis para optar por el título de sociólogo. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Sociales. Sociología.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF y CORREVAL Firma Comisionista de Bolsa. (2011). *Privatizaciones, infraestructura y mercados de capitales*. Bogotá: ANIF. Recuperado el 5 de Febrero de 2017, de <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/correval2011.pdf>
- Bryand, R., & Bailey, S. (1997). *Third world political ecology*. Londres-New York: Routledge.
- CAM. (02 de 09 de 2017). *Corporación Autónoma del Alto Magdalena*. Obtenido de <http://www.cam.gov.co/entidad/organizacional/historia.html>
- Catalá, J. (Diciembre de 1992). La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80: Contenidos, marcos conceptuales y estrategias. (C. L. Desarrollo, Ed.) *Documentos Clave. Modernización de la administración pública: dilemas y desafíos*, 9(2). Recuperado el 12 de Septiembre de 2016, de <http://siare.clad.org/docclas.html>
- CEPAL. (2017). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CHB S.A. (1994). *Betania: Energía para Colombia*. Bogotá: Kimpres S.A.
- Comisión Mundial de Represas. (2000). *Represas y Desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones. Una Síntesis*. Londres: Comisión Mundial de Represas.
- Contraloría General de la República. (2012). *Informe Auditoría. Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM. Vigencia 2011*. Bogotá: Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.
- Cuervo, L. M. (1992). *De la vela al apagón. 100 años de servicio eléctrico en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.

- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *CONPES 3439 DE 2006. Institucionalidad y principios de política para la competitividad y la productividad*. Bogotá: Consejo de Política Social y Económica CONPES-DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *CONPES 3762 DE 2013. Lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico PINES*. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES-DNP.
- Dussán, M. (2017). *El Quimbo. Extractivismo, despojo, ecocidio y resistencia*. Bogotá: Planeta Paz.
- ECSIM. (s.a). *Análisis del impacto de la regulación y de las estructuras productiva e industrial del sector de energía eléctrica sobre el nivel final de las tarifas y precios del servicio de energía eléctrica en Colombia*. Bogotá: Bancoldex-Programa de Transformación Productiva.
- Emgesa (Dirección). (2014). *Obras Principales del Proyecto El Quimbo* [Película]. Recuperado el 10 de febrero de 2018, de <https://www.youtube.com/watch?v=JycAolaLnXk>
- Flórez Estrada, M. P., & Escobar Moreno, A. (2005). *Efecto de las Transacciones Internacionales de Electricidad TIE sobre los precios de la electricidad y sobre el bienestar social en Colombia y en Ecuador*. Medellín: Universidad EAFIT. Facultad de Economía.
- Folchi, M. (Diciembre de 2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres ni siempre ecologistas. *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*(22), 79-100. Recuperado el 30 de Julio de 2016, de <http://www.ecologiapolitica.info/webAntiga/ep/22.pdf>
- Fondo para el logro de los ODM. (2010). *Guía para la transformación de los consflictos socioambientales*. Lima: PNUMA, PRODIÁLOGO.
- Guerrero, P. (1999). Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social. En P. Ortiz, *Comunidades y conflictos socioambientales: Experiencias y desafíos en América Latina* (págs. 35-88). Quito: Abya Yala.
- Hydrochina Corporation. (2015). *Plan Maestro de Aprovechamiento del Río Magdalena. Resumen Ejecutivo*. Bogotá: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
- Ibarra, M. (Mayo-Agosto de 2012). Espacio: elemento central en los movimientos sociales por megaproyectos. *Desacatos*(38), 141-158. Recuperado el 30 de Julio de 2016, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13923111010>

- IDEAM. (2017). *Mapa ecosistemas continentales, costeros y marítimos*. Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales .
- Jones, K. (1998). Escala como epistemología. *Political Geography*, 17(1), 25-28.
- Leff, E. (2005). *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y Desarrollo Sustentable* (6 ed.). México D.F: Siglo XXI.
- León, E. (2006). La historia de la Empresa Distrital de Servicios de Bogotá: Construcción social de un declive organizacional. *Revista Facultad de Ciencias Económicas. Investigación y Reflexión*, XIV(1), 135-172. Recuperado el 2 de Octubre de 2017, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90900108>
- Malamud, A. (2006). Estado. En L. Aznas, & M. De Luca, *Política. Cuestiones y problemas* (págs. 83-112). Buenos Aires: Ariel.
- Martínez, M. d. (2011). *Lo público y lo privado en la gestión pública: Aproximación al modelo de contractualización del servicio público domiciliario de aseo y saneamiento en Bogotá*. Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado el 5 de Octubre de 2017, de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1dSKuJraAhXKslkKHRcYD3YQFghBMAI&url=https%3A%2F%2Frepository.javeriana.edu.co%2Fbitstream%2Fhandle%2F10554%2F1608%2FMartinezFariasMariadeJesus2011.pdf%3Fsequence%3>
- Ministerio de Cultura. (10 de 10 de 2017). *Sistema Nacional de Información Cultural*. Obtenido de <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=41&COLTEM=216>
- Montañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 120-134.
- Naranjo, S. (2014). *Conflictos territoriales generados por las macropolíticas y sus respectivos impactos, en relación con los pobladores del territorio donde éstas se materializan. Estudio de caso del megaproyecto de la Hidroeléctrica El Quimbo*. Tesis para optar por el título de Magister en Sociología. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- Olmos, A. (2014). *Conflictos ambientales asociados al aprovisionamiento y regulación hídrica, generados por la expansión de cultivos de palma africana. Zona oriental colombiana*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales IDEA de la Universidad Nacional de Colombia.
- Orellana, R. (1999). Conflictos...¿sociales, ambientales, socioambientales?...conflictos y controversias en la definición de conceptos. En P. Ortiz, *Comunidades y conflictos*

*socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina* (págs. 331-343).  
Quito: Abya Yala.

Organización Latinoamericana de Energía Eléctrica. (2012). *Matriz energética en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas de las energías renovables*. La Habana: OLADE.

Ormachea, I. (18 de Julio de 2016). *Resolución de conflictos ambientales: nueva perspectiva para el análisis y solución de conflictos*. Obtenido de The school for conflict analysis and resolution: <http://scar.gmu.edu/Nueva%20Perpectiva.pdf>

Ortiz, P. (. (1999). *Comunidades y conflictos socioambientales: Experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Abya Yala. Obtenido de <https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10717/Comunidades%20y%20conflictos%20socioambientales.pdf?sequence=1>

Oszlak, Ó. (2004). Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. En M. A. Huerta, *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad: los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Oszlak, Ó. (2011). El rol del Estado: micro, meso y macro. *VI Congreso de Administración Pública*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales.

Restrepo, M., Arango, S., & Vélez, L. (Enero de 2012). La confiabilidad en los sistemas eléctricos competitivos y el modelo colombiano de cargo por confiabilidad. *Cuadernos de Economía*, 31(56), 199-222. Recuperado el 5 de Noviembre de 2017, de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722012000100008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722012000100008&lng=es&nrm=iso)

Rojas, D. A. (2013). *Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales*. Bogotá: Maestría en Biociencias y Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Nacional de Colombia.

Rojas, R. (2015). El concepto de territorio. *Documento en construcción*.

Salcedo, C., & Cely, A. (Abril de 2015). Expansión hidroeléctrica, Estado y economías campesinas: el caso de la represa del Quimbo, Huila-Colombia. *Mundo Agrario*, 16(31). Recuperado el 17 de Septiembre de 2017, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84539280011>

Sanclémente, C. (1993). *Desarrollo y crisis del sector eléctrico colombiano 1890-1993*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Santos, B. d. (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, B. d. (2006). *Conocer desde el sur para una cultura política emancipatoria*. Lima: Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel S.A.
- Suárez, A. (2010). *Confianza inversionista. Economía colombiana, primera década del siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Turbay, J. (1979). *Plan de Integración Nacional 1979-1982*. Bogotá: Departamento de Planeación Nacional.
- Ullauri, J. (2014). *El conflicto socio-ambiental. Estudio de caso proyecto hidroeléctrico Hidroabanico y la comunidad de Jimbitono en la provincia de Morona Santiago*. Tesis para optar por el título de Magister en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio.
- UPME. (2000). *Plan de Expansión 2000*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- UPME. (2006). *Plan de Expansión de Referencia. Generación-Transmisión 2006-2020*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. Recuperado el 10 de Octubre de 2017, de <http://www.siel.gov.co/Inicio/Generaci%C3%B3n/PlanesdeExpansi%C3%B3nGeneraci%C3%B3nTransmisi%C3%B3n/tabid/111/Default.aspx>
- UPME. (2014). *Boletín estadístico de Minas y Energía 2000-2013*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- UPME. (2015). *Plan de Expansión de Referencia Generación-Transmisión 2015-2029*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. Obtenido de <http://www1.upme.gov.co/Paginas/Plan-Expansion-2015-2029.aspx>
- UPME. Subdirección de Energía Eléctrica. Grupo de Generación. (2015). *Informe de avance de proyectos de generación-Agosto 2015*. Bogotá: UPME.
- Uvalle, R. (Julio-Diciembre de 1999). La importancia de lo público en la vida del Estado. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 19(46), 53-66. Obtenido de <http://148.206.53.234/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=602&article=617&mode=pdf>
- Walter, M. (Febrero-Abril de 2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *Boletín ECOS*(6). Recuperado el 20 de Enero de 2016, de





**A. Anexo: Cambios en el rol del Estado colombiano y su impacto en la producción de hidroenergía en Colombia**

## **B. Anexo: Sistematización sintética del conflicto ambiental de Betania**



## **C. Anexo: Sistematización del conflicto ambiental de El Quimbo**