

Comunicación corta

Marco contextual: la normatividad ambiental como escudera de las grandes represas

Contextual Framework: Environmental Politics as Squire of Large Dams

Estefanía Montoya-Domínguez^a, Jenny-Paola Santander-Durán^{a, b}

RESUMEN

En la concepción de los marcos ambientales nacionales se vinculan lecturas situadas, local e internacionalmente, que apuestan por el crecimiento económico, el progreso y la compensación-mitigación de daños ambientales. A partir de esto se consolidan los procesos de otorgamiento de permisos y de seguimiento de proyectos, obras o actividades, entre los cuales se encuentran las grandes hidroeléctricas. En este sentido, esta comunicación breve aborda dos periodos del desarrollo normativo colombiano que sirvieron como base para consolidar una visión utilitarista de la naturaleza que no ha sido superada, poniendo en grave riesgo la sostenibilidad y resiliencia de diversos territorios y comunidades en Colombia.

PALABRAS CLAVE: represa; conflicto ambiental; desarrollo; modelo de desarrollo; ambiente; política ambiental; política energética; impacto ambiental.

ABSTRACT

In the conception of environmental politics are linked located knowledge, either on international contexts, commitments of progress and economical growing or in environmental damage perceptions. Based on them have been consolidated monitoring, permissiveness and control process related to projects, activities, or public works, among which are included large dams. Because of that, this short communication approach two periods of the Colombian environmental policy development, which are the base of utilitarian nature vision consolidation that have not been overcome, putting at high-risk sustainability and resilience of diverse territories and ecosystems.

KEY WORDS: dam; environmental conflict; development; development project; environment; environmental policy; energetic policy; environmental impact.

Introducción

El desarrollo de la legislación ambiental involucra un proceso continuo de decisiones políticas enmarcadas en la interpretación y reinterpretación de los efectos de las acciones humanas en la naturaleza, por parte de los actores sociales que en él participan (Roth, 2015). De allí que no pueda desconocerse su vínculo con las transformaciones que reciben los territorios y los conflictos ambientales que emergen a causa de estas. Cada actor social aporta una *lectura situada* de estos efectos ambientales, definida a partir de su género, etnia, posición social, sus creencias y

contextos discursivos, la cual está lejana de cualquier percepción de objetividad, mediada, muchas veces, por la tecnología, las posiciones de privilegio académico o, incluso, por la separación del ser humano con la naturaleza (ver Haraway, 1995).

Para el caso colombiano, se resaltan dos periodos de este desarrollo con los que se posicionó una lectura específica de naturaleza, apalancando, gracias a ello, las grandes obras de infraestructura para intervenir los llamados “*recursos naturales*” de la nación y las formas de apropiación de comunidades y de ecosistemas.

a Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, Observatorio de Conflictos Ambientales. Bogotá, Colombia. ORCID: Montoya-Domínguez, E.: 0000-0003-1318-8412; ORCID Santander-Durán, J.P.: 0000-0003-0590-3105

b Autor de correspondencia: jpsantander@unal.edu.co, emontoya@unal.edu.co

A lo largo del primero, hasta la década de 1960, se consolidó la visión de conservación utilitarista de la naturaleza, dirigida principalmente a su aprovechamiento, sin mucha conciencia de los efectos ambientales que pudieran ocasionarse. En el segundo período se sumaron algunos enfoques de conservación con la promulgación del *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente* (CNRNR) (Presidencia de Colombia, 1974). No obstante, siguió sin cuestionarse –directamente– el efecto sinérgico (negativo) de los grandes proyectos de infraestructura sobre los sistemas de vida. En consecuencia, las grandes represas han sido implementadas sin mayores cuestionamientos a nivel nacional, comprometiendo múltiples ecosistemas y comunidades humanas.

Primer periodo

Como lo señala Gómez (2005, p. 12), la planificación del desarrollo en Colombia tomó como marco las teorías de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creándose las primeras instituciones ambientales regionales, siguiendo el modelo de la Autoridad del Valle de Tennessee¹. Dichas entidades estuvieron encargadas de los proyectos de generación / transmisión eléctrica y el control de inundaciones y estuvieron adscritas, hasta 1968, al Ministerio de Desarrollo Económico. Su quehacer fue financiado con aportes de la nación, junto con recursos provenientes de proyectos de hidroenergía, como fue el caso de la represa La Salvajina en la Corporación del Valle del Cauca (CVC).

A este enfoque predominantemente económico se le sumó el técnico, referido por Rodríguez (2004, p. 6), a partir del cual se reforzó la explotación de cada recurso natural de manera aislada y se incorporó la noción de proyectos multipropósito en el campo hídrico. Esto se tradujo en la construcción de grandes represas con funciones simultáneas, apoyadas sobre el desarrollo de la ingeniería civil, campo que se dedicó a formar ingenieros expertos en

¹ Entidad encargada, principalmente, del desarrollo hidroeléctrico para apoyar el crecimiento económico de los Estados Unidos tras la gran depresión de los años veinte y treinta.

grandes obras, cuyo auge especial se dio entre los años sesenta y ochenta.

Un fuerte espaldarazo a esta visión institucional fue el de la Misión del Banco Mundial para Colombia, realizada en 1949 (*Trabajo Currie*), a partir de la cual se recomendó la construcción inmediata de hidroeléctricas y su combinación con plantas termoeléctricas, la prelación en la ampliación de redes eléctricas en las grandes ciudades, pues las mismas eran polos de crecimiento industrial, y la electrificación rural de zonas promisorias (Cánfora, 2006, p. 48). De esta forma, se empezaron a configurar no sólo nodos de crecimiento–conectividad económica, sino áreas enfocadas en la provisión de beneficios ecológicos; entre ellos los de suministro y regulación de agua, con base en el análisis sobre la capacidad de producción hidroenergética de secciones pertenecientes a la gran cuenca Magdalena-Cauca. Todo lo anterior tuvo lugar desde finales de la década de 1960, a cargo de la recién creada Interconexión Eléctrica S.A. – ISA.

Segundo periodo

Bajo el marco de una creciente movilización ambiental de carácter mundial, empezaron a derivarse estudios sobre los daños generados por las hidroeléctricas en el río Tennessee, los cuales consiguieron señalar las visiones fragmentadas de estos proyectos al tomar como referencia el enfoque sistémico de la ecología (Cánfora, 2006, p. 11). Estos trabajos, emprendidos desde la década de 1960, hicieron parte de un conjunto creciente de investigaciones interesadas en evaluar los efectos de las acciones humanas y las relaciones con el modelo económico, dando con ello origen a la ecología política (ver Bridge *et al.*, 2015). No obstante, los resultados de dichas investigaciones no alcanzaron a permear el contexto colombiano y, en contraste con la dinámica internacional, con el CNRNR se empezaron a otorgar permisos de aprovechamiento de la naturaleza.

En consecuencia, se habilitaron las condiciones para la construcción de obras hidráulicas y de generación de energía eléctrica en dos vías. En la primera, se viabilizó su desarrollo al definir la adquisición de bienes de propiedad privada y patrimonial (declaratoria de utilidad pública e interés social). En

la segunda, se establecieron los procesos de seguimiento del agua en las cuencas, al asumirla como un bien escaso para los proyectos de desarrollo. Dentro de estos pueden contarse la solicitud de concesión de aguas, la autorización previa para su trasvase y la obligación de suministrar la información disponible, oral o escrita, en el marco de la cooperación de los usuarios de las cuencas hidrográficas y la implementación de los planes de ordenación y manejo.

A partir de esto, la gestión del agua empezó a tomar un enfoque de administración entre la oferta y la demanda, beneficiando grandes usuarios bajo la bandera del progreso. Entre 1974-1980 fueron adelantadas las metodologías para garantizar el aprovisionamiento eléctrico, para lo cual se identificaron 308 proyectos que sirvieron como base de las posteriores obras de hidroenergía. Así se contempló la puesta en marcha de represas como Betania, Guavio, Cañafisto, Urrá, Miel I y II desde 1986 (Unidad de Infraestructura. División de Energía, 1983).

La formulación de este marco normativo ambiental estuvo articulada con la del sector eléctrico, el cual se orientó hacia el plan de expansión nacional de generación de energía hasta la década de 1980. En adelante tiene lugar su desarrollo y consolidación en los años 90, a partir de su privatización y la descentralización de los proyectos hidroeléctricos (ver Martínez y Castillo, 2016). Con esto se catapultó lo que González (2016, p. 52) denomina una burocracia técnicamente capacitada para controlar física y jurídicamente el agua de los ríos, las lagunas y los mantos de acuíferos. De allí, el auge de los “problemas concebidos para la ingeniería”, centrados en el desarrollo de infraestructura y cimentados en las disciplinas de la hidrología e hidráulica. Con esta visión reducida del agua se comprometió la dinámica de los ecosistemas acuáticos y de los territorios en vínculo estrecho.

Algunos efectos de la consolidación de la visión utilitaria de la naturaleza

Bajo el predominio del desarrollo económico nacional y técnico sobre las particularidades y necesidades de conservación locales/regionales, ecológicas y socioculturales, fueron impulsadas las grandes represas hasta lo corrido del siglo XXI. Este

posicionamiento ocurre pese a existir alertas nacionales sobre los efectos negativos de su construcción, pues en la década de los noventa ya empezaban a sentirse en el país los impactos ambientales de la construcción de las represas La Salvajina, Betania, Urrá, Anchicayá o las del oriente antioqueño. Dichas afectaciones se mantienen y han escalado con el tiempo, además que han involucrado sinergias entre las trayectorias territoriales con el conflicto armado.

Asimismo, en los inicios de la década de 2000, la Comisión Mundial de Represas publicaba el reporte *Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones* (WCD, 2001), señalando que, aún con los beneficios percibidos de energía eléctrica y de la provisión de agua para el consumo humano y riego, los costos ecológicos y sociales era muy altos. El mundo contaba, para el momento, con al menos 45.000 represas (cerca de la mitad de los ríos del mundo tenían una). De los estimados globales consolidados, entre 40-80 millones de personas habían sido desplazadas por estos proyectos, en muchos casos sin reconocimiento de los perjuicios sufridos y con serios daños sobre sus medios de vida y productividad futura, destruyendo importantes ecosistemas y recursos pesqueros. Además, refería que los países donde estas fueron construidas designaban fondos públicos para su desarrollo, recibiendo un fuerte impacto en la carga de la deuda nacional al tener que asumir los costos sociales, ambientales, de mantenimiento, inflación, etc., junto con los sobrecostos y la distribución desigual de los beneficios.

Por consiguiente, en el reporte se consideró a las grandes represas uno de los problemas más controversiales en materia de sostenibilidad de los proyectos de desarrollo, por lo que se planteaba la posibilidad de eliminar estas obras desfavorables en una etapa temprana, reducir patrones de consumo o plantear marcos políticos que favorecieran aprovechamientos diversificados. Si bien la Comisión no desalentaba la construcción de este tipo de infraestructura, proponía líneas más integradas en su abordaje para superar, entre otros problemas, la planeación no inclusiva, la evaluación restringida a parámetros técnico, el análisis costo-beneficio, la incorporación tardía del proceso de evaluaciones de impacto ambiental y de personas afectadas, así como la deficiencia en las actividades de seguimiento y

evaluación, sumado a la falta de claridad en las licencias ambientales de las responsabilidades hacia el final de la vida útil de la presa.

Aun contando con estos antecedentes, a finales de la década de 2000 e inicios de la de 2010, fueron construidas las hidroeléctricas El Quimbo, Hidrosogamoso e Hidroituango sin incluir la percepción de las comunidades afectadas, o de la sociedad en su conjunto. Con ellos se profundizaron las falencias anteriormente enunciadas y se ignoraron los aprendizajes obtenidos de los conflictos ambientales derivados de las ya establecidas en el país. Incluso, en el marco normativo, los mecanismos de participación en materia ambiental fueron concebidos ya entrada la década de 1990, a partir de la Constitución Política de 1991, mucho después de la proyección de estas represas, o del mismo proceso de reglamentación de las licencias o los permisos ambientales. Si se compara la consolidación discursiva de estos megaproyectos, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, frente a la evolución de los mecanismos de participación ciudadana, se encontrará que estos últimos son relativamente recientes.

Un ejemplo de esta asincronía fue la celebración de la primera Audiencia Pública en el país hasta 2016, con el fin de realizar seguimiento a la licencia ambiental otorgada a la represa El Quimbo. Las comunidades del Alto Huila ya habían resentido las brechas sociales y las fuertes afectaciones a la pesca, agricultura y ganadería que les había dejado Betania en la década de 1980. No obstante, pese a su descontento y rechazo, esta obra no sólo fue inaugurada en 2011, sino que hasta cinco años después la Autoridad Ambiental empezó a reconocer los incumplimientos y las afectaciones. Un proceso que en 2021 se mantiene con deudas y ambivalencias entre la empresa, el Gobierno y las comunidades.

Es así como la trayectoria del marco normativo ambiental, con una lectura tardía de la complejidad intrínseca en estas grandes obras de infraestructura, ha comprometido la sostenibilidad y resiliencia de territorios y ecosistemas, con afectaciones ambientales profundas que ponen en duda su relación costo-beneficio, así como el rol de la ingeniería y las grandes obras en el desarrollo del país.

En suma, como Nación aún seguimos en deuda de fortalecer los procesos de preservación y control

ambiental, con el reto de pasar de un papel de acompañamiento y vigilancia hacia uno de garante de derechos humanos y de la naturaleza.

Nota

Esta comunicación breve fue derivada del planteamiento inicial del artículo “*Flujo de intereses y represamiento territorial: debates en torno al proyecto hidroeléctrico Hidroituango*”. Con él se buscaba ubicar, en líneas normativas generales, el desarrollo de este conflicto ambiental y la emergencia de profundos impactos ambientales en el cañón del Cauca, encontrando finalmente un vínculo más amplio con este y muchos otros que, en resumen, han degradado las condiciones ecológicas y de vida en diversos territorios en el país.

Referencias

- Bridge, G., McCarthy, J., Perreault, T., 2015. Editor's introduction. In: Bridge, G., McCarthy, J., Perreault, T. (Eds.), *The routledge handbook of political ecology*. Routledge, Londres. pp. 3-18.
- Cánfora Argandoña, E., 2006. Lauchlin Currie, una original propuesta para Colombia. En: *Economía colombiana y coyuntura política*. Revista de la Contraloría General de la República 313-314, 32-53.
- Gómez Torres, M., 2005. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 107. Santiago.
- González Reynoso, A., 2016. La región hidropolitana de la ciudad de México. *Conflicto gubernamental y social por los trasvases Lerma y Cutzamala* (México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2016). *Rev. Mex. Sociol.* 81(1), 225-228.
- Haraway, D., 1995. Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En: Talens, M. (Trad.), *Ciencia, cyborgs y mujeres. La invención de la naturaleza*. Ediciones Cátedra; Universitat de Valencia; Instituto de la Mujer, Madrid. pp. 313-346.
- Martínez, V., Castillo, O., 2016. The political ecology of hydropower: Social justice and conflict in Colombian hydroelectricity development. *Energy Res. Social Sci.* 22, 69-78.
- Presidencia de Colombia, 1974. Decreto 2811, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. DO 34.243. Bogotá, DE.
- Rodríguez Becerra, M., 2004. *El Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el*

- conservacionismo utilitarista y el ambientalismo. En: Evaluación y Perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, DC. pp 155-177.
- Roth Dubel, A.-N., 2015. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. 10a ed. Ediciones Aurora, Bogotá, DC.
- Unidad de Infraestructura. División de Energía, 1983. Plan de expansión del sistema de generación eléctrica. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1983/pd_vXV_n2-3_1983_art.4.pdf; consultado: mayo de 2020.
- World Commission on Dams (WCD), 2001. Dams and development: A new framework for decision-making – overview. Londres.