

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DE COLOMBIA

*Estudio de caso del conflicto socio-ecológico en el Cañón del río Cauca en Antioquia, provocado por el
Megaproyecto Energético Hidroituango*

LUIS CARLOS MONTENEGRO ALMEIDA

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD EN FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ D.C., JUNIO 2019



Universidad
Externado
de Colombia

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DE COLOMBIA

Estudio de caso del conflicto socio-ecológico en el Cañón del río Cauca en Antioquia, provocado por el Megaproyecto Energético Hidroituango

LUIS CARLOS MONTENEGRO ALMEIDA

Abogado Defensor de Derechos Humanos, Territoriales y Ambientales DDHTA

Trabajo de grado para optar al Título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

MILSON BETANCOURT SANTIAGO

Director del trabajo de grado

Línea de investigación

Recursos minero energéticos

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD EN FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ D.C., JUNIO 2019

AGRADECIMIENTOS

A la Madre Tierra, a los Pueblos Originarios del Abya Yala, a las Comunidades que han decidido ser parte de procesos organizativos locales en los municipios afectados por la locomotora minero-energética, quienes se enfrentan a la injusticia del negocio hidroenergético global, que luchan constantemente por exigir sus derechos y que le han dado sentido a mi labor como defensor de la vida. Al Movimiento Ríos Vivos Antioquia por ser un proceso organizativo con dignidad, valentía y carácter para luchar por la vida en el Cañón del río Cauca. Y al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo que ha sido mi familia, mi abrigo y hogar para permitirme ser mejor persona y poder luchar contra la impunidad, ser un constructor de paz y un protector de los Territorios y los Pueblos.

DEDICATORIA

Al Movimiento Ríos Vivos Antioquia y al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo porque luchan y me han enseñado a luchar desde las entrañas de la resistencia y la dignidad de los pueblos del Abya Yala; sus montañas, páramos, selvas, ecosistemas, andes y todas las manifestaciones de vida que se enfrentan a la enfermedad del capitalismo.

Tabla de contenido

1	Fundamentos conceptuales para el análisis de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia.....	6
1.1	Marco de análisis por el referencial de políticas públicas.....	6
1.1.1	Una concepción constructivista para el análisis de políticas públicas.....	7
1.1.2	Esquema de análisis referencial de políticas públicas de Pierre Muller.....	10
1.1.3	El método y enfoque cognitivista de análisis por el referencial.....	11
1.1.4	Los paradigmas en el marco de análisis por el referencial.....	13
1.1.4.1	Los paradigmas de políticas públicas en Peter Hall; su relación con el marco de análisis por el referencial.....	17
1.2	El referencial global, el referencial sectorial y la relación global-sectorial (RGS)...	20
1.2.1	La imagen de la relación global-sectorial (RGS).....	20
1.2.2	Niveles de percepción del mundo articulados desde el referencial.....	21
1.2.3	Referencial global.....	23
1.2.4	Referencial sectorial.....	24
1.2.5	Elementos de la configuración de mediadores, operadores y actores en los referenciales.....	24
1.2.5.1	El problema de la racionalidad de los actores en los procesos de decisión. 25	
1.2.5.2	El papel de la administración pública, los círculos del medio decisonal central y las redes de actores o policy brokers.....	27
1.3	La ecología política, hacia el reconocimiento de problemas públicos en las licencias ambientales.....	28
1.3.1	Identificación y reconocimiento de problemas públicos en la agenda política.....	29
1.3.2	Orígenes teóricos de la ecología política en Leff y conceptos necesarios.....	30
1.3.2.1	Nueva división ecológico-territorial del trabajo según Porto-Gonçalves.....	32
1.3.2.2	Ecología política y relación con el concepto de extractivismo según Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves.....	33
1.3.3	Ecología política latinoamericana y el pensamiento crítico del Abya Yala.....	34
1.3.3.1	Mirada desde el sur de las relaciones de poder del conocimiento en la ecología política.....	35
1.3.3.2	Aportes de la ecología política latinoamericana a la ecología política global. 37	
1.3.3.3	Ecología política de la integración de Eduardo Gudynas.....	38
1.3.3.4	Ecología política de la diferencia de Arturo Escobar.....	39
1.3.4	Ecología política de la hidroenergía.....	41
1.3.4.1	Ecología política del agua desde Vandana Shiva.....	41
1.3.4.2	Ecología política y economía ecológica de la energía.....	47

1.3.5	Modelos extractivos y acumulación por desposesión o despojo del agua.	49
1.3.6	Ecosocialismo y violencia contra la naturaleza.	50
1.3.7	Ecocidio del capitalismo corporativo.....	51
1.3.8	Desplazamientos y desalojos forzosos ocasionados por megaproyectos extractivos hidroenergéticos.	53
1.3.9	Buen vivir y ecologismo popular.	58
1.4	Resumen y conclusiones del primer capítulo.....	60
2	Una propuesta de análisis crítico del marco referencial de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia.....	63
2.1	Identificación de marcos referenciales de políticas públicas hidroenergéticas del Estado colombiano en el marco jurídico relacionado	63
2.1.1	Revisión y análisis del marco jurídico de los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, con énfasis en el componente hidroenergético.	64
2.1.1.1	Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH- aplicable en Colombia en materia de políticas públicas hidroenergéticas.	64
2.1.1.2	Derecho Internacional Ambiental -DIA- aplicable en Colombia en materia de políticas públicas hidroenergéticas.	66
2.1.1.3	Marco normativo interno aplicable en materia de políticas públicas hidroenergéticas.	69
2.1.1.4	Jurisprudencia aplicable en materia de políticas públicas hidroenergéticas. .	81
2.1.2	Revisión y análisis de la estructura orgánica del Sector Minero-Energético de Colombia.	84
2.1.2.1	Entidades gubernamentales, roles y coordinación institucional en materia hidroenergética en Colombia.	86
2.1.3	Revisión y análisis de la estructura orgánica del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.	86
2.1.3.1	Entidades gubernamentales del Sector Ambiente, roles en materia hidroenergética en Colombia.	88
2.1.4	Revisión de otros Sectores Administrativos de Colombia que guardan relación con asuntos hidroenergéticos.....	90
2.2	Políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.....	90
2.2.1	Revisión y análisis de políticas, planes, programas y proyectos hidroenergéticos de Colombia.....	93
2.2.1.1	Políticas hidroenergéticas de Colombia.	93
2.2.1.3	Programas hidroenergéticos de Colombia.....	108
2.2.2	Tensiones en las políticas públicas hidroenergéticas de los Sectores Minero- Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	108
2.2.3	Tensiones en las políticas públicas hidroenergéticas de otros Sectores Administrativos y Asuntos de Estado, como la Construcción de Paz.	110

2.2.4	Marco Referencial Global de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.	111
2.2.5	Marcos Referenciales Sectoriales de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia.	112
2.2.6	Relación Global-Sectorial RGS en las de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.	114
2.2.7	Mapa de actores de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia.	115
2.3	Resumen y conclusiones del segundo capítulo	118
3	Análisis de las tensiones de marcos referenciales de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia, a partir de la ecología política del Sur Global/Abya Yala en el caso del conflicto socio-económico provocado por Hidroituango	120
3.1	El megaproyecto energético Hidroituango: un conflicto socio-ecológico ecocida.	120
3.1.1	Un contexto de Hidroituango, la amenaza de todas las formas de vida: el Cañón del río Cauca, el territorio, las tierras, las comunidades y los ecosistemas.	121
3.1.2	El licenciamiento ambiental de Hidroituango: una autorización cómplice del ecocidio.	123
3.1.3	La declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social de Hidroituango: la distorsión de un principio constitucional.	126
3.1.4	Políticas públicas hidroenergéticas de Colombia que promueven Hidroituango: cómplices del destierro, la mercantilización del agua y la energía y la acumulación por desposesión.	127
3.2	La lucha digna del Movimiento Ríos Vivos Antioquia: un proceso organizativo de la esperanza	128
3.2.1	Una propuesta de justicia social y ambiental desde la ecología política de la diferencia.	129
3.2.2	El marco referencial sectorial del Movimiento Ríos Vivos Antioquia.	130
3.2.3	Relaciones entre el conflicto armado, la violencia socio-política, el conflicto socio-ecológico, ambiental, cultural y económico y las fases de Hidroituango.	132
3.2.4	El Cañón del río Cauca, la naturaleza, los animales, las tierras y los territorios como víctimas de los conflictos y violencias relacionadas con Hidroituango, desde un enfoque ecocéntrico.	133
3.2.5	Las comunidades afectadas por Hidroituango como víctimas del desarrollo, desde un enfoque biocéntrico.	135
3.2.5.1	Hidroituango se beneficia de las violaciones de derechos humanos: exigibilidad de Derechos Civiles y Políticos, frente a la violencia socio-política en el caso del Movimiento Ríos Vivos Antioquia.	136
3.2.5.2	El peligro de ser defensoras de Derechos Humanos, Ambientales y Territoriales en el Cañón del río Cauca desde el Movimiento Ríos Vivos Antioquia: las víctimas exigen garantías para sus derechos y sus victimarios niegan su existencia.	140
3.2.5.3	Exigibilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la activación de mecanismos judiciales, desde una noción de derechos fundamentales biocéntricos.	141

3.3	Problemas públicos no reconocidos por el Estado colombiano, identificados en la licencia ambiental LAM2233 de Hidroitungo.....	144
3.3.1	Configuración del mapa de actores de los marcos referenciales del conflicto socio-ecológico provocado por Hidroitungo.	144
3.3.2	El rol del Estado y de las empresas frente al conflicto socio-ecológico generado por Hidroitungo: patrones de agresión y violación de derechos.....	150
3.3.2.1	Entes de control en relación a Hidroitungo.	150
3.3.3	Una mirada desde la ecología política del sur global/Abya Yala de la Relación Global-Sectorial-Local del conflicto socio-ecológico provocado por Hidroitungo: problemas públicos no reconocidos por el Estado.....	151
3.4	Resumen y conclusiones del tercer capítulo	157
4	Conclusiones.....	159
5	Recomendaciones	160
	Referencias.....	163

LISTA DE GRÁFICAS

- GRÁFICA 1-1. SECTORES ESTATALES INVOLUCRADOS EN TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS A PARTIR DE LA RGS DE MULLER.
- GRÁFICA 1-2. VARIEDADES DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
- GRÁFICA 1-3. EL CICLO DE LA VIDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.
- GRÁFICA 1-4. FUNCIONAMIENTO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.
- GRÁFICA 1-5. LOS CÍRCULOS DEL MEDIO DECISIONAL CENTRAL DE PIERRE MULLER.
- GRÁFICA 1-6. ELEMENTOS QUE CONFORMAN UN PARADIGMA COMO UNA MATRIZ DISCIPLINARIA EN KUHN.
- GRÁFICA 1-7. ESTRUCTURA DEL CAMBIO DE PARADIGMA A PARTIR DE LA CIENCIA DE KUHN.
- GRÁFICA 1-8. ESTRUCTURA DEL CAMBIO DE PARADIGMA A PARTIR DE LA CIENCIA DE KUHN.
- GRÁFICA 1-9. NIVELES DE PERCEPCIÓN DEL REFERENCIAL.
- GRÁFICA 1-10. PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO.
- GRÁFICA 1-11. CONFLICTOS MULTICAUSALES DE DESPLAZAMIENTO.
- GRÁFICA 2-1. SECTOR DE MINAS Y ENERGÍA.
- GRÁFICA 2-2. SECTOR AMBIENTE.
- GRÁFICA 2-3. TOTAL MUNDIAL DE LA CAPACIDAD HIDROELÉCTRICA INSTALADA (GW) POR PAÍS EN 2014. LAS CIFRAS NO INCLUYEN ACUMULACIÓN POR BOMBEO.
- GRÁFICA 2-4. OBJETIVOS SECTORIALES.
- GRÁFICA 2-5. PROYECCIÓN DEMANDA MÁXIMA DE POTENCIA ELÉCTRICA Y CAPACIDAD INSTALADA.
- GRÁFICA 2-6. SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL -SIN-.
- GRÁFICA 2-7. TENSIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS ENTRE LOS SECTORES MINERO-ENERGÉTICO Y DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.
- GRÁFICA 2-8. TENSIONES DE POLÍTICA PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS ENTRE LOS SECTORES MINERO-ENERGÉTICO Y DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE CON OTROS SECTORES ADMINISTRATIVOS Y ASUNTOS DE ESTADO COMO LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ.
- GRÁFICA 2-9. MARCO REFERENCIAL GLOBAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS EN COLOMBIA.
- GRÁFICA 2-10. MARCO REFERENCIAL SECTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO.
- GRÁFICA 2-11. MARCO REFERENCIAL SECTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DEL SECTOR DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.
- GRÁFICA 2-12. MARCO REFERENCIAL SECTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DEL ASUNTO DE ESTADO DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN LOS TERRITORIOS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.
- GRÁFICA 2-13. MARCO REFERENCIAL SECTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, AMBIENTALES Y ECOLOGISTAS.
- GRÁFICA 2-14. FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA HIDROENERGÉTICA DEL MARCO REFERENCIAL GLOBAL EN COLOMBIA.
- GRÁFICA 2-15. ACTORES PRINCIPALES DEL ESTADO COLOMBIANO RELACIONADOS CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS.
- GRÁFICA 2-16. ACTORES PRINCIPALES DE LA BANCA INTERNACIONAL RELACIONADA CON EL NEGOCIO HIDROENERGÉTICO GLOBAL.
- GRÁFICA 2-17. ACTORES PRINCIPALES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE PROPONEN UNA POLÍTICA PÚBLICA HIDROENERGÉTICA ALTERNATIVA.
- GRÁFICA 3-1. MARCO REFERENCIAL GLOBAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DEL MEGAPROYECTO ENERGÉTICO HIDROITUANGO.
- GRÁFICA 3-2. LÍNEA DE TIEMPO DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL DE HIDROITUANGO EN SU FASE PREVIA.
- GRÁFICA 3-3. LÍNEA DE TIEMPO DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL DE HIDROITUANGO EN SU FASE POSTERIOR.
- GRÁFICA 3-4. MARCO REFERENCIAL SECTORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DEL MOVIMIENTO RÍOS VIVOS ANTIOQUIA.
- GRÁFICA 3-5. SOBREPOSICIONES FÁCTICAS DEL MEGAPROYECTO ENERGÉTICO HIDROITUANGO.
- GRÁFICA 3-6. VÍCTIMAS ANIMALES NO HUMANAS Y DEMÁS FORMAS DE VIDA PRESENTES EN LOS TERRITORIOS AFECTADOS POR HIDROITUANGO.
- GRÁFICA 3-7. RELACIÓN ENTRE VIOLACIONES DE DDHH E HIDROITUANGO.

GRÁFICA 3-8. VÍCTIMAS HUMANAS DE HIDROITUANGO.

GRÁFICA 3-9. TENSIONES ENTRE ACTORES DE LOS MARCOS REFERENCIALES DE HIDROITUANGO.

LISTA DE TABLAS

TABLA 1-1. UNA ECOLOGÍA POLÍTICA DE LA DIFERENCIA: CONFLICTOS DE DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y CULTURAL.

TABLA 2-1. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DE COLOMBIA.

TABLA 2-3. ÁREAS HIDROGRÁFICAS SEGÚN IDEAM.

TABLA 2-4. CAPACIDAD TOTAL DE PROYECTOS CANDIDATOS IDENTIFICADOS POR ÁREA [MW].

TABLA 3-1. EMPRESAS NACIONALES, MIXTAS, TRANSNACIONALES Y MULTINACIONALES INVERSORAS Y EJECUTORAS DEL MEGAPROYECTO ENERGÉTICA HIDROITUANGO.

TABLA 3-2. MUNICIPIOS AFECTADOS POR HIDROITUANGO.

TABLA 3-3. MAPA DE ACTORES DEL MARCO REFERENCIAL GLOBAL DEL MEH Y DEL MARCO REFERENCIAL SECTORIAL DEL MRVA.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. TABLA. MARCO JURÍDICO DEL SECTOR ENERGÉTICO DE COLOMBIA. VERSIÓN LARGA.

ANEXO B. TABLA. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SECTOR ENERGÉTICO COLOMBIANO. VERSIÓN LARGA.

ANEXO C. TABLA. INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HIDROENERGÉTICAS DE COLOMBIA. VERSIÓN LARGA.

ANEXO D. MATRIZ DE RESOLUCIONES MODIFICATORIAS DE LICENCIA AMBIENTAL LAM2233 DE HIDROITUANGO.

ANEXO E. CARTA DE DERECHOS AMBIENTALES COMUNITARIOS.

ANEXO F. ENTIDADES GUBERNAMENTALES, ROLES Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL EM MATERIA HIDROENERGÉTICA EM COLOMBIA. VERSIÓN LARGA.

LISTADO DE ACRÓNIMOS

ADR: Agencia de Desarrollo Rural.

AFTCCPED: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

AID: Área de Influencia Directa.

AIDA: Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente.

AII: Área de Influencia Indirecta.

AMARU: Asociación de Mujeres Defensoras de la Vida, el Ambiente y el Territorio.

ANH: Agencia Nacional de Hidrocarburos.

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

ANM: Agencia Nacional de Minería.

ANT: Agencia Nacional de Tierras.

ART: Agencia de Renovación del Territorio.

ASDI: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional.

AMA: Asociación Mundial para el Agua.

APRODEH: Asociación Pro Derechos Humanos de Perú.

ASPROCIG: Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lórica.

BD: Brøderlijk Delen.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

CAJAR: Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”.

CAM: Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena.

CARDS: Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

CDB: Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica.

CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CEDHU: Comisión Ecuémica de Derechos Humanos de Perú.
CEDIB: Centro de Documentación e Información de Bolivia.
CENSAT: Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo.
CGR: Contraloría General de la República.
CIEL: Centro para el Derecho Internacional Ambiental.
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CII: Corporación Interamericana de Inversiones.
CIURE: Comisión Intersectorial para el Uso Racional y Eficiente de la Energía y Fuentes No Convencionales de Energía.
CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular.
CJL: Corporación Jurídica Libertad.
CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
CMR: Comisión Mundial de Represas.
CNDAV: Comisión Nacional del Agua y de la Vida de Uruguay.
CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica.
CNUDL: Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África.
CNUMAD: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica.
CoIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
COLCIENCIAS: Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
CONFIS: Consejo Nacional de Política Fiscal.
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CORANTIOQUIA: Corporación Autónoma Regional de Antioquia.
CORMAGDALENA: Corporación Autónoma Regional del río Magdalena.
CORPOURABÁ: Corporación Autónoma Regional de Urabá.
CORELCA: Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica.
COSIPLAN: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.
CREG: Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas.
DAA: Diagnóstico Ambiental de Alternativas.
DADDH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública.
DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DDHH: Derechos Humanos.
DDHTA: Derechos Humanos, Territoriales y Ambientales.
DIA: Derecho Internacional Ambiental.
DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
DIH: Derecho Internacional Humanitario.
DNP: Departamento Nacional de Planeación.
DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.
EADE: Empresa Antioqueña de Energía.
ECDBC: Programa Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono.
EIA: Estudio de Impacto Ambiental.
ELAW: Environmental Law Alliance.
EPM: Empresas Públicas de Medellín.
EQUITAS: Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial.
ERI: EarthRights International.
ESMAD: Escuadrón Móvil Anti Disturbios.
FAER: Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.
FAZNI: Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas.
FEJUVE: Federación de Juntas Vecinales de Bolivia.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FNCE: Fuentes No Convencionales de Energía.
FNCER: Fuentes No Convencionales de Energía Renovable.
FOES: Fondo de Energía Social.
FONAM: Fondo Nacional Ambiental.
FRENA: Frente en Defensa de los Recursos Naturales de Guatemala.
GEI: Gases de Efecto Invernadero.
IAVH: Instituto Alexander Von Humboldt.

ICA: Instituto Colombiano Agropecuario.
IDEA: Instituto para el Desarrollo de Antioquia.
IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.
INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”.
IPSE: Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas.
IRENA: International Renewable Energy Agency.
LAM2233: Licencia Ambiental de Hidroituango.
MADPER: Movimiento Mexicano contra las Represas y por la Defensa de los Ríos.
MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
MAVDT: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
MEM: Mercado de Energía Mayorista.
MESMEA: Mesa Minero Energética y Ambiental por la Paz.
MIPG: Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
MME: Ministerio de Minas y Energía.
MEH: Megaproyecto Energético Hidroituango o Hidroituango.
MOVICE: Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado.
MRVA: Movimiento Ríos Vivos Antioquia.
OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de Colombia.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OEF: Obligaciones de Energía en Firme.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
ONU: Organización de Naciones Unidas.
OMC: Organización Mundial del Comercio.
PCN: Proceso de Comunidades Negras.
PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
PENC: Plan Energético Nacional Colombia.
PES: Plan Estratégico Sectorial.
PIB: Producto Interno Bruto.
PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PIDESC: Protocolo de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.
PIEC: Plan Indicativo de Expansión de Cobertura.
PIEM: Programa de Integración Energética Mesoamericana.
PINES: Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos.
PISDA: Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo.
PNACC: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.
PND: Plan Nacional de Desarrollo.
PNER: Plan Nacional de Electrificación Rural.
PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución.
PMA: Plan de Manejo Ambiental.
PMS: Plan de Monitoreo y Seguimiento.
PNN: Parques Nacionales Naturales.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPHC: Políticas Públicas Hidroenergéticas de Colombia.
PRONE: Programa de Normalización de Redes Eléctricas.
PROURE: Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y demás formas de Energía No Convencionales.
PUJ: Pontificia Universidad Javeriana.
REDLAR: Red Latinoamericana contra las Represas y por los Ríos, sus Comunidades y el Agua.
RGS: Relación Global-Sectorial.
SGC: Servicio Geológico Colombiano.
SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
SIN: Sistema Interconectado Nacional.
SINCHI: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.
SINA: Sistema Nacional Ambiental.
SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
SIVJNRN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
SNCC: Sistema Nacional de Cambio Climático.
SNCT: Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

STN: Sistema de Transmisión Nacional.

UAESP: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

UNP: Unidad Nacional de Protección.

UPIS: Utilidad Pública e Interés Social.

UPRA: Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios.

UPME: Unidad de Planeación Minero Energética.

URE: Uso Racional de Energía.

WEC: World Energy Council.

ZNI: Zonas no Interconectadas.

Introducción

En esta tesis se realiza un análisis de las Políticas Públicas Hidroenergéticas de Colombia *-en adelante PPHC-*, identificadas a partir de una revisión documental de algunos instrumentos de política, marcos jurídicos internacionales e internos en materia minero-energética y ambiental y en investigaciones relacionadas con la ecología política del agua y de la energía.

La importancia de este trabajo radica en el reconocimiento que, como sociedad, se puede hacer de manera más integral, del problema energético de Colombia. Problema directamente relacionado con la decisión de construir megaobras como el Megaproyecto Energético Hidroituango *-en adelante MEH o Hidroituango*. La pregunta que surge es: ¿cuáles son los costos económicos, políticos, sociales, culturales, ecológicos, ambientales, espirituales y de toda índole, que una sociedad está dispuesta a pagar por la cobertura de la demanda energética, que es más alta en las grandes ciudades, que en el campo colombiano?

El problema de investigación abordado se refiere a cómo los megaproyectos hidroenergéticos provocan conflictos socio-ecológicos, que causan una serie de daños en los territorios donde se desarrollan, que tienen un carácter irreversible y que además afectan de manera grave a las comunidades locales que resisten y se oponen a lógicas impositivas que por ejemplo, con el abuso de la fuerza, del derecho y del discurso por parte del Estado y de las empresas generan destierros, despojos, desalojos y desplazamientos forzosos que no son reconocidos.

Generalmente, estas inversiones macroeconómicas auspiciadas por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo *-en adelante BID-*, el Banco Mundial *-en adelante BM-*, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil *-en adelante BNDES-*, el Fondo Monetario Internacional *-en adelante FMI-* o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos *-en adelante OCDE-*, se desarrollan en territorios que han sido sistemáticamente afectados por las dinámicas del conflicto armado colombiano y de la violencia socio-política, que encuentra como uno de sus responsables al Estado criminal (denominación dada por su responsabilidad comprobada judicialmente en violaciones de derechos humanos).

Esto genera una superposición de conflictos estructurales que degradan más los tejidos sociales y ecológicos que existen entre todas las formas de vida de un territorio. Por lo anterior, la relevancia de este trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, en materia de ecología política del agua y la energía, es que busca entender e identificar las bases que sustentan la toma de decisiones de construir megaproyectos como Hidroituango. Para esto, analiza los principales efectos de ello, y tiene en cuenta las tensiones que existen entre el Estado, las empresas posicionadas en el negocio energético global, la sociedad civil y comunidades afectadas.

Para trabajar sobre esta problemática, se plantean las siguientes preguntas que apoyan el ejercicio investigativo: ¿Bajo qué marco referencial de políticas públicas se fundamentó la decisión de construir el MEH?; ¿teniendo en cuenta los enfoques biocéntrico y ecocéntrico de la ecología política y un método de análisis constructivista de políticas públicas, cuáles son los principales impactos que ha causado el MEH en el territorio y formas de vida afectadas?; y ¿si el licenciamiento ambiental del MEH genera problemas públicos no reconocidos por el Estado, cuáles se podrían identificar y caracterizar?

Se sugiere como hipótesis de esta investigación que el MEH se ha impuesto a través de marcos referenciales de políticas públicas fundamentados en un interés de exportación de energía y no en la cobertura de la demanda nacional y consumo interno. La declaratoria de utilidad pública e interés social del MEH, tergiversa este principio constitucional, porque ha

vulnerado derechos humanos, territoriales y ambientales de las comunidades afectadas, causando daños irreversibles en todas las formas de vida, afectando particularmente al Cañón del río Cauca (municipios impactados), configurando con ello una serie de problemas públicos no reconocidos por el Estado, en el periodo de 2009 a 2018.

Para ello, se plantea identificar el marco referencial global bajo el cual el Estado toma la decisión de construir Hidroituango. Esto es: aplicar un método de análisis de políticas públicas, que propone construir una propuesta para entender alguna política, que en este caso es la hidroenergética de Colombia, con un estudio de caso puntual.

Esto requiere del establecimiento de una conceptualización de lo que se entiende por marco referencial global, marco referencial sectorial, análisis de políticas públicas, así como la identificación de problemas públicos. Pero también es necesario contar con unos referentes teóricos en materia de ecología política latinoamericana y del Abya Yala en relación con los asuntos de agua y energía con perspectivas comunitarias y críticas.

Adicionalmente, con base en los conceptos propuestos, se proponen el marco referencial global de PPHC y el del MEH, así como los marcos referenciales sectoriales gubernamentales del Sector Minero-Energético y del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la sociedad civil de Movimientos Sociales, Ambientales y Ecologistas como el Movimiento Ríos Vivos Antioquia –*en adelante MRVA*–.

Esto permitirá identificar los principales efectos y tensiones que generan el marco referencial global de Hidroituango y el marco referencial sectorial del MRVA, analizando la relación global-sectorial-local que tienen, las dinámicas de poder y los intereses de cada uno de los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones públicas relacionados.

Es fundamental comprender que pueden existir paradigmas y marcos referenciales que respondan a un problema público, pero también pueden existir unos que conlleven a un tomador de decisión a equivocarse y diseñar políticas que no responden al problema público, sino que, por el contrario, agravan situaciones de conflictos territoriales o causan nuevos problemas públicos no reconocidos. La investigación está fundamentada en un método cualitativo interpretativo, que se basa en un enfoque cognitivista, analítico, conceptual, documental y crítico.

Utiliza un método cualitativo interpretativo toda vez que se realiza una observación directa participante y se hacen entrevistas abiertas a actores de la sociedad civil. Además no se utilizan técnicas estadísticas, sino que por el contrario se interpreta y analiza la política hidroenergética colombiana desde un estudio de caso como Hidroituango.

Se basa en un enfoque cognitivista, porque se seleccionó el método del marco de análisis por el referencial de políticas públicas del profesor Pierre Muller (2002) para identificar paradigmas decisionales alrededor de Hidroituango.

Es analítico porque el método seleccionado en esta investigación exige una capacidad de comprensión de las comunidades afectadas por megaproyectos hidroenergéticos, Hidroituango, de los territorios impactados y del proceso de toma de decisión de políticas públicas de construir hidroeléctricas. Así mismo, se requiere llegar a un salto cualitativo de identificación de problemas públicos no reconocidos en la licencia ambiental, como una de las conclusiones del marco referencial identificado y de las políticas públicas analizadas.

Es conceptual porque se utilizan perspectivas teóricas de ciencias sociales y de ecología política de autores como Porto Gonçalves, Vandana Shiva, Emilio Tadei, Milson Betancourt, Joan Martínez Allier, Eduardo Gudynas, Enrique Leff, y Alberto Acosta. Estas perspectivas teóricas contribuyen a orientar y entender el problema de investigación y la revisión del método de análisis de políticas públicas del marco referencial y del enfoque que brinda la ecología política latinoamericana.

Es documental porque se cuenta con un marco teórico de las temáticas planteadas, tales como el marco referencial de políticas públicas, la toma de decisiones en la construcción de megaproyectos extractivos hidroenergéticos, la identificación y reconocimiento de problemas públicos, los conflictos socio-ecológicos, la irreparabilidad de los daños sociales y ambientales, el desplazamiento causado por el desarrollo, el paradigma de utilidad pública e interés social y el beneficio obtenido de las violaciones de derechos humanos por parte de empresas hidroenergéticas.

Y finalmente, es crítico porque tiene en cuenta un enfoque de la teoría crítica y de la ecología política latinoamericana, fundamentalmente de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –*en adelante CLACSO*–, con autores clásicos de la Escuela de Frankfurt como Habermas, Adorno, Marcuse, y de otros contemporáneos como Hobsbawm, Horkheimer, Lowy y Boaventura de Sousa Santos, que fundamentan la línea de investigación de esta tesis.

El método cualitativo interpretativo, de acuerdo a la clasificación propuesta por Dvora Yanow, señala que los analistas interpretativos no tienen la necesidad de convertir las palabras en números para analizarlas, sino que se mantienen cercanos a datos caracterizados. Por eso son ontológicamente constructivistas (versus realistas) y epistemológicamente interpretativistas (versus objetivistas). (Yanow, en Barreto Nieto, Cerón Rincón & Fernández Medina, 2017, p. 360)

De lo que se deduce: el análisis propuesto le da protagonismo a las capacidades de la persona investigadora sobre el contexto, los actores y la complejidad de la problemática social descrita anteriormente. Por otro lado se da preponderancia a las reflexiones que se originan en el diálogo con distintos actores involucrados, como las comunidades afectadas organizadas, en las temáticas que se trabajan y en los daños identificados que genera la construcción de una hidroeléctrica.

Por otra parte, en el texto previamente citado se indica que los datos que usan los investigadores interpretativistas se originan en tres fuentes: a) observación a los actores desde afuera para obtener un marco de referencia, b) entrevistas que den sentido a las vivencias y experiencias desde una posición fenomenológica y c) el procesamiento de documentos que den un sentido del tiempo en que ocurren los acontecimientos investigados. (Yanow, en Barreto Nieto, Cerón Rincón & Fernández Medina, 2017, pp. 360-361). Sobre el paradigma de la teoría crítica, se resalta que es desarrollado por la Escuela de Francfort, en particular por J. Habermas, T. Adorno y H. Marcuse, quienes comparten premisas ontológicas del pospositivismo, que a pesar de que considera que la realidad existe, indica que es de imposible acceso, por lo cual, para ellos, la investigación está guiada por valores, pues esto permite asumir posturas, como la del compromiso con las transformaciones sociales y la democratización de los procesos de políticas públicas. (Forester, 1993; SPSR, 2004 en Roth, 2015, pp. 75-76)

Lo cual cobra relevancia para los objetivos de esta investigación, porque las imposiciones originadas en los paradigmas de la objetividad científica positivista o neopositivista, que utilizan las empresas extractivas y el Estado, se tienen en cuenta, pero como subjetividades y no como verdades últimas, lo cual es necesario para que emerja la epistemología popular ecológica de las comunidades afectadas y que pueda ser analizada en igualdad de condiciones a los conocimientos, que por ser científicos no son cuestionados ni por las normas, ni por los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

Y como complemento a lo anterior, se encuentra que el paradigma constructivista en relación al análisis de los ciclos de políticas públicas, corresponde a la posición socioconstruccionista de Berger y Luckmann, pues consideran que la realidad es una construcción social y por lo tanto la objetividad no es asequible y no existe. En ese sentido,

los investigadores hacen parte de la realidad, que es relativa y de la cual hacen parte, razón que explica la intersubjetividad de los saberes que surgen de la búsqueda del conocimiento. La filosofía posestructuralista de Foucault y los aportes epistémicos de Habermas, generaron, por ejemplo, la importancia de abordar las políticas públicas desde el análisis del discurso (ver, por ejemplo, Edelman, 1991). (Roth, 2015, pp. 76-77)

Paradigma que es fundamental para el proceso de identificación de un problema público no reconocido por el Estado, y para encontrar los paradigmas en los cuales se basan los actores institucionales para tomar la decisión de construir un megaproyecto hidroenergético, puesto que al ser la realidad una construcción social, se pueden develar los intereses subjetivos de los tomadores de decisión en distintos momentos claves de la construcción de Hidroituango. Se abre la posibilidad de hacer el análisis de las premisas que por estar fundamentadas en supuestas verdades instaladas, como por ejemplo la de: “las hidroeléctricas son energías limpias que promueven el desarrollo”, que no han sido cuestionadas por la sociedad en general, porque no se ha permitido la apertura de ese debate, limitando las interacciones intersubjetivas que no sólo enriquecerían este tema, sino que en determinado momento podrían haber cambiado el curso de las decisiones en alguna de las fases de política pública.

Los tipos de datos y evidencias que se utilizan corresponden a revisiones documentales de las temáticas: enfoques y metodologías de políticas públicas, investigación participativa, paradigmas de políticas públicas, identificación de problemas públicos, destierro y desplazamiento forzado causado por megaproyectos de desarrollo, violación de Derechos Humanos -*en adelante DDHH*- de comunidades afectadas por el extractivismo, daños que causan las hidroeléctricas en los territorios, configuración de un ecocidio, expoliaciones y extrahección, principio de utilidad pública e interés social, memoria, verdad, justicia, reparación integral ambiental y garantías de no repetición en casos de megaproyectos hidroenergéticos, ecología política y justicia ambiental.

Se consultan como fuentes de información: documentos académicos como libros, artículos de investigación, informes, revistas, documentos de las comunidades, de organizaciones no gubernamentales e institucionales privadas y públicas del sector minero-energético, de ambiente y desarrollo sostenible, de derechos humanos y del Estado en general, audios, videos, sistematización de encuestase investigaciones del MRVA, entrevistas abiertas, material periodístico. Otras fuentes de información son investigaciones propias, así como el territorio en sí mismo.

En concordancia con la metodología de investigación, enfoques, perspectivas y paradigmas que se utilizan, se realizan salidas de campo en las que hay unas interacciones constantes que, por medio de la herramienta metodológica de la etnografía naturalista, permiten comprender algunas complejidades de un caso que requiere levantamiento de información de base que es procesada gracias al apoyo y contribuciones fundamentales del MRVA y del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo –*en adelante CAJAR*–.

Aunado a lo anterior, en el desarrollo concreto de la tesis, en el primer capítulo se presentan las bases conceptuales del marco de análisis por el referencial de políticas públicas de Pierre Muller, complementado y apoyado con la teoría de los paradigmas de políticas públicas de Peter Hall como metodología de análisis de políticas públicas. En este capítulo se abordan conceptos como el marco referencial, el análisis cognitivo de las políticas públicas, los círculos del medio decisonal y la complejidad de procesos de decisión de políticas públicas.

Se identifican los distintos tipos de marcos de análisis por el referencial. Entre estos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de la relación global-sectorial. Se aborda el concepto de reconocimiento e identificación de la agenda política y de la

constitución de problemas públicos. Finalmente, se hace referencia a las bases conceptuales de la ecología política de la energía y de la ecología política del agua.

A continuación, en el segundo capítulo, se presenta un análisis crítico de las políticas públicas hidroenergéticas del Estado colombiano. El análisis se hace a partir de una identificación y caracterización del marco referencial global que influye en las mismas y de los marcos referenciales sectoriales gubernamentales, de la sociedad civil, de los movimientos sociales, de los movimientos ambientales y de comunidades afectadas por represas, como el MRVA.

Para lo anterior, se revisa el marco jurídico internacional e interno pertinente, en particular, las estructuras orgánicas de los sectores administrativos Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y algunos instrumentos de política, como planes y programas que permiten identificar los referenciales sectoriales y las tensiones que puedan existir frente al referencial global. Finalmente, a partir del análisis de la relación global-sectorial se aborda el mapa de actores tripartito de Estado, empresas y sociedad civil para concluir con la propuesta de marcos identificados para el análisis de un caso concreto.

En el tercer capítulo se aplica el marco referencial global de políticas públicas hidroenergéticas al estudio de caso del conflicto socio-ecológico y ambiental de Hidroituango y se propone un marco referencial global concreto para este megaproyecto que, frente a una propuesta de marco referencial sectorial del MRVA, encuentra tensiones y debates que son abordados de manera general en el cierre del capítulo. De modo que, teniendo en cuenta los actores y la relación global-sectorial del caso, se concluye si se evidencian o no la existencia de problemas públicos no reconocidos originados en la Licencia Ambiental de Hidroituango –*en adelante LAM2233*–.

Finalmente, se presentan las conclusiones de los tres capítulos y las recomendaciones generales que se dirigen a diferentes actores involucrados en la investigación.

1 Fundamentos conceptuales para el análisis de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia

Para que en un Estado Social de Derecho se tomen decisiones públicas de construir megaproyectos extractivos, como los energéticos, necesariamente existen una serie de influencias, paradigmas y marcos decisionales que motivan y justifican las mismas. Estas están dadas por una serie de condiciones impuestas por la dinámica de globalización y colonización que prima en el sistema político-económico mundial del que Colombia hace parte.

Así pues, los conceptos relacionados se explicarán en este capítulo que se encuentra dividido en cuatro partes. Cada uno de estos segmentos permitirá identificar los elementos necesarios para desarrollar el análisis de los marcos referenciales que utiliza el Estado colombiano en materia de políticas públicas energéticas con énfasis en las hidroenergéticas.

En la primera parte de este capítulo se presentarán las bases conceptuales del enfoque del marco de análisis por el referencial de políticas públicas de Pierre Muller, complementado y apoyado con la teoría de los paradigmas de políticas públicas de Peter Hall, como metodología de análisis de políticas públicas desde la que se abordan conceptos como el marco referencial, el análisis cognitivo de las políticas públicas, los círculos del medio decisional y la complejidad de procesos de decisión de políticas públicas.

Estos autores son relevantes porque diseñaron, plantearon y comprobaron estas teorías y metodologías que permiten cumplir con los objetivos diseñados por esta investigación. Por otro lado, se consideran pioneros en la creación y desarrollo conceptual métodos de análisis de políticas públicas que debieran funcionar para Estados que se consideren sociales y de derecho.

En la segunda parte del capítulo se identificarán los distintos tipos de marcos de análisis por el referencial; como son el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de la Relación Global-Sectorial –*en adelante RGS*–, en un contexto de un proceso de determinación de las políticas públicas a partir de la imagen de la RGS y de los niveles de percepción del mundo articulados desde el referencial; los cuales, como elementos, son fundamentales para comprender metodológicamente esta herramienta de análisis.

En la tercera parte del capítulo se abordará conceptualmente el tema del reconocimiento y la identificación de problemas públicos en la agenda política. Toda vez que la constitución de los problemas públicos sea vista como un proceso, será importante para esta investigación. Por lo cual es relevante entender algunos planteamientos de autores como Lasswell, Mény, Thoening Cobb, Berger, Luckman o Parsons, pues esta fase le da origen a cualquier política pública. En seguida, se hará una referencia a temas relacionados con la ecología política de la energía, toda vez que este campo de las ciencias sociales cualifica los análisis de las políticas públicas hidroenergéticas que se desarrollarán en los siguientes capítulos. Se tendrán como referentes para ello a Martínez Allier, Alimonda, Moreano, Escobar, Svampa, Lowy, Toledo, Huanacuni, Gudynas, Leff, Acosta, Porto Gonçalves, Betancourt, Shiva y Taddei.

También se hará una referencia al concepto del desplazamiento forzado causado por megaproyectos extractivos. Es necesario para comprender su nivel de reconocimiento y aplicación real en casos de megaproyectos hidroenergéticos. La cuarta, y última parte, brindará un resumen y conclusiones básicas de esta primera parte de la investigación.

1.1 Marco de análisis por el referencial de políticas públicas

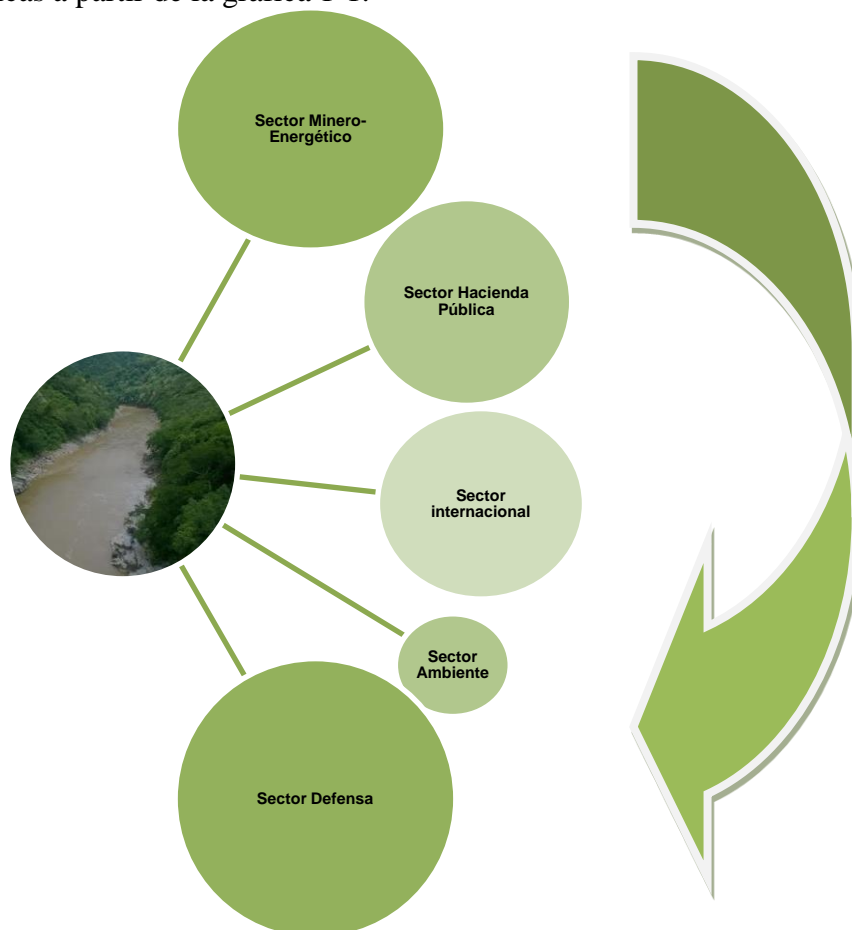
En este aparte del primer capítulo se explica en qué consiste el método del marco de análisis por el referencial de políticas públicas a partir de los planteamientos de analistas e investigadores como Pierre Muller, Wayne Parsons, André-Noël Roth, Jobert e Yves Surel.

1.1.1 Una concepción constructivista para el análisis de políticas públicas.

Partiendo del hecho en el cual se establece que el marco referencial es un enfoque cognitivo. Para Muller (2002) es importante definir qué se entiende por políticas públicas debido a la polisemia del término. Así pues, se tiene en cuenta la definición que dan Yves Meny y Jean-Claude Thoening, citados en Muller (2002): “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico.” (pp. 47-48). Muller prosigue indicando que no se dice nada de la génesis de las políticas públicas y que por ende se intentará comprender a la

política pública como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global.” (2002, p. 48)

A partir de lo cual Muller (2002) indica que una política tiene como objeto, la gestión de una RGS. De modo que, sobre la RGS que se genera entre los distintos sectores públicos, Muller (2002) señala que las consecuencias que ocurren en unos generan efectos en otros, razón por la cual la RGS es a la vez objeto (problema que se busca resolver) y variable que determina las condiciones en las cuales se elabora determinada política. Para el objeto de investigación de esta tesis se podrán observar desde una dimensión primaria, las relaciones que existen entre sectores involucrados en la toma de decisiones de políticas públicas hidroenergéticas a partir de la gráfica 1-1.



Gráfica 1-1: Sectores estatales involucrados en toma de decisiones de políticas públicas hidroenergéticas a partir de la RGS de Muller.

Fuente: Elaboración propia (2018), a partir de Parsons y Kuhn. (2007, p. 104).

Pero antes de continuar con la revisión de la RGS (en la que se profundizará en el siguiente segmento de este capítulo), es importante clarificar algunos presupuestos conceptuales de políticas públicas que son explicados por Parsons. Estos son fundamentales para el desarrollo y comprensión del marco de análisis por el referencial; en primera medida sobre el análisis y el proceso de las políticas públicas visto de manera más general, se indica que investigadores como “Etzione han buscado (y han logrado) influir en el proceso de formulación de las políticas públicas a través de la investigación y los argumentos que propugnan por un análisis no sólo de los “problemas”, sino además de las opciones de políticas públicas (o “soluciones”).” (Parsons, 2007, p. 89) Así mismo, se indica que es posible pensar en distintos *tipos de análisis* dentro del *proceso de las políticas públicas*, que se puede observar en seguida en la gráfica 1-2.

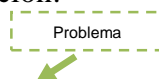


Gráfica 1-2: Variedades de análisis de las políticas públicas.

Fuente: Parsons (2007, 89) Tomado y adaptado de Gordon *et al.* (1977)

Para el análisis que prosigue en los siguientes capítulos se hará un énfasis en el análisis de determinación de las políticas públicas. Se hará toda vez que se propone la identificación de los referenciales que fueron escogidos por los actores tomadores de decisión, en el caso de las PPHC, objetivo que se desarrolla en el primer momento de la gráfica 1-2, lo cual ayuda a delimitar el campo de análisis correspondiente.

En segunda medida, de acuerdo a la anterior lógica de delimitación del análisis, también es necesario comprender, para fines conceptuales, en cuál momento de los ciclos de políticas públicas, propuestos, entre otros, por May y Wildavsky (1978), se encuentra el ejercicio que se propone en este trabajo. Para esto se identifica el fundamento de la propuesta esquemática que hace Parsons (2007) y que a la vez analiza, cuestiona y crítica (planteamientos que son compartidos por el enfoque que se desarrolla para el análisis de políticas públicas) en la gráfica 1-3, a continuación:





Gráfica 1-3: El ciclo de la vida de las políticas públicas.

Fuente: Parsons (2007, 111)

Parsons (2007) indica al respecto de este tipo de esquemas cíclicos, que a pesar de que han servido para estructurar el análisis del proceso de las políticas públicas, este modelo por etapas tiene varias dificultades. Autores como Stone (1989), Nakamura (1987), Lindblom y Woodhouse (1993), Sabatier y Jenkins-Smith (1993) señalan una visión artificial en la formulación de políticas públicas. Esta crítica advierte que el mundo real es más complejo y no puede ser definido en etapas rígidas y se considera así una exageración racional, pues generan una imagen falsa de un proceso en el que la agenda, la implementación y la evaluación se ubican en extremos opuestos. Sabatier y Jenkins-Smith:

Plantean cinco grandes críticas al enfoque heurístico empleado en el paradigma del libro de texto:

- No aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente.
- No puede someterse a pruebas empíricas.
- Caracteriza la formulación de políticas como un proceso básicamente “de arriba hacia abajo” y no toma en cuenta a otros actores, como los responsables de dar atención al público.
- La noción del ciclo de las políticas públicas desconoce el mundo real de la formulación de políticas, que implica múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción.
- No da paso a una visión integral del análisis del proceso de las políticas públicas ni al análisis (conocimiento, información, investigación) que se usa en el proceso de las políticas públicas, el cual no sólo ocurre en la etapa de “evaluación”. (Sabatier y Jenkins-Smith, en Parsons, 2007, pp. 112-113)

Parsons recuerda que distintas políticas europeas tienen sus limitaciones y pueden distorsionar su comprensión. Por otro lado, el ciclo heurístico de políticas públicas también hay que observarlo con precaución y cautela, puesto que no pueden simplificarse a tal punto las políticas públicas, lo que no obsta para que esta propuesta ayude a organizar y hacer análisis de los procesos públicos decisionales. En seguida el autor añade:

La idea de desglosar la formulación de políticas públicas en etapas que empiezan con la definición de los problemas y las agendas, y terminan con la implementación y la evaluación de las políticas, impone etapas a una realidad infinitamente más compleja, fluida e interactiva; no obstante, para adoptar una metáfora cíclica, no necesariamente es una forma poco razonable o poco realista de observar lo que sucede cuando se

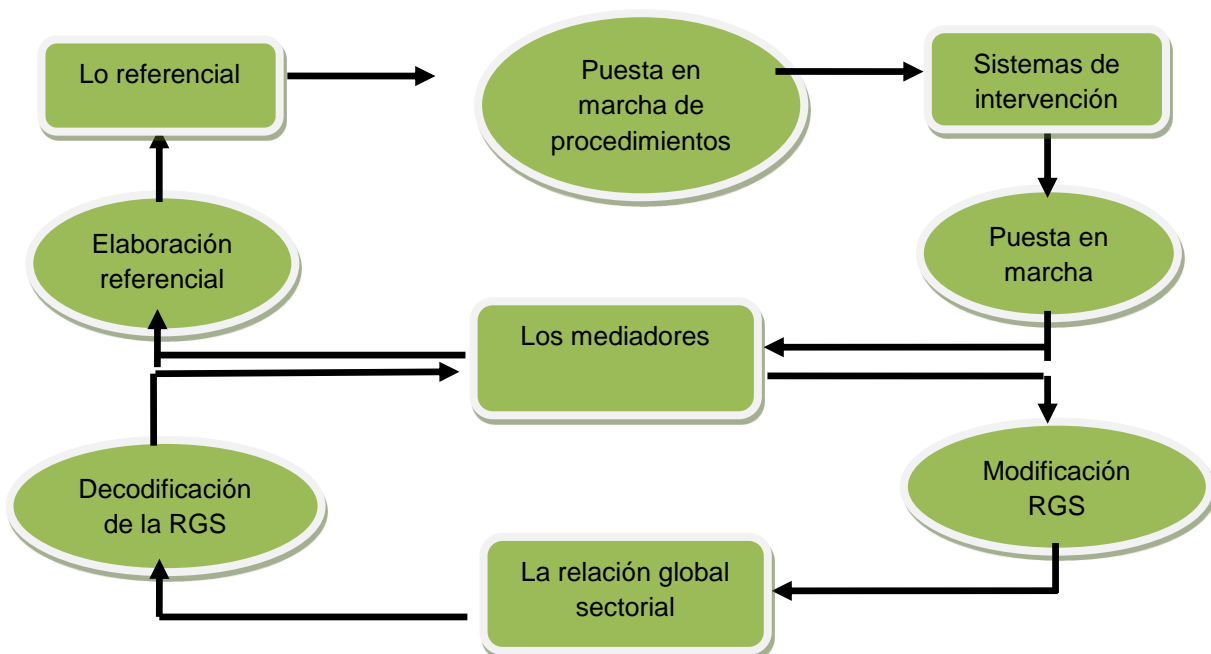
formulan políticas públicas. Lo importante, en todo caso, es ser conscientes de que comprender y explicar tal complejidad implica entender que la realidad existe dentro del contexto de una multiplicidad de marcos. (Parsons, 2007, p. 114)

En concordancia con Parsons y con los objetivos de esta búsqueda investigativa, se coincide en que la utilidad hermenéutica, heurística y de análisis que brinda la herramienta de los ciclos de políticas públicas es cognitivamente importante, siempre y cuando sea leída de manera complementaria y paralela con la multidisciplinariedad que aportan diversos campos del conocimiento, en particular de las ciencias sociales y más concretamente de las corrientes constructivistas, como la ecología política.

1.1.2 Esquema de análisis referencial de políticas públicas de Pierre Muller.

A modo de complemento de los planteamientos conceptuales de la RGS, Muller (2002) propone un esquema de análisis de las políticas, en las que “intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial” (p. 50).

Y prosigue el autor indicando que, a partir de ahí, cualquier política puede descomponerse en tres procesos fundamentales: 1) Acción voluntaria tentativa que no siempre logra el resultado, de manejo del rol, posición y función del sector determinado, en relación con la sociedad global o con otros sectores. 2) Objeto de intervención pública en función de las normas e imágenes que se hacen de ella los actores implicados, lo que se denomina como referencial de una política pública, para definir los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública. 3) Determinación del actor o grupo de actores que investigan para construir o transformar el referencial de una política pública, denominados como los mediadores, que ocupan una posición estratégica, los anteriores procesos se grafican en la gráfica 1-4.



Gráfica 1-4: Funcionamiento de una política pública.

Fuente: Muller (2002, 51).

Lo referencial en la gráfica 1-4 es parte del proceso de funcionamiento de una política pública y, a la vez, parte de un esquema de análisis abstracto. En este último, desde la

observación activa, se puede deducir que lo referencial tiene un origen en los mediadores, que son protagonistas y eje central de prácticamente los tres procesos que propone Muller. Inciden en la formulación del referencial, en la puesta en marcha de la política pública, así como en la modificación de la relación global-sectorial.

En ese sentido, para el esquema de análisis de lo referencial tendrá una gran importancia el papel que llevan a cabo los mediadores, así como la manera como se colocan en marcha los procedimientos y sistemas de intervención en materia de políticas públicas y además la manera en como la decodificación de la RGS tiene un poder de influencia en esos múltiples procesos de tomas de decisiones que ejecutan los mediadores.

En la comprensión del referencial dentro del funcionamiento de una política pública, según Muller, se suscitan una serie de debates conceptuales que generan la necesidad de entender los problemas públicos, la agenda política y el campo cognitivo. El autor insiste en mencionar que hay un problema fundamental: tener claro cómo se formula y pone en marcha un programa, debido a que existen variadas percepciones de los actores que toman las decisiones, pero que incluso las mismas están limitadas e influenciadas por el entorno y la misma configuración del sistema de políticas públicas de un Estado. Por la concepción del Estado, ya se prevén unas formas y estándares de respuesta, caso en el cual el actor se vuelve simplemente un operador de las decisiones públicas.

Acá surge un cuestionamiento sobre los actores tomadores de decisiones y su capacidad real para poner en marcha soluciones a problemas públicos identificados. Esto teniendo en cuenta que, además de lo mencionado, el campo cognitivo funciona como un filtro que selecciona y bloquea informaciones, lo cual supone un reto para todo el marco referencial de decisión en cuanto a no bloquear información indispensable para el proceso de formulación, por lo cual se considera pertinente entender al referencial desde su concepción como método y enfoque cognitivista de análisis.

1.1.3 El método y enfoque cognitivista de análisis por el referencial.

Este método de análisis de políticas públicas hace parte de los enfoques cognitivistas, que en palabras de Surel (2008), indica que: “[l]a noción de *referencial* constituye ante todo una tentativa por operacionalizar los fenómenos de conocimiento y de sentido al nivel del espacio público” (p. 42). Jobert y Muller citados por Surel (2008, p. 42) señalan que se puede definir al referencial como una imagen de la realidad social que se construye a través de un prisma de relaciones hegemónicas sectoriales y globales, teniendo en cuenta que la imagen oculta las relaciones de hegemonía, permite al menos actuar de alguna manera sobre la realidad. Prosigue Surel indicando que el referencial tiene una doble implicación, pues:

(...) reúne los procesos de categorización y de definición que permiten a un sector dado situarse en una sociedad global y verse como depositario de funciones sociales precisas (gestión de la relación global/sectorial, RGS, según la expresión de Jobert y Muller); por otra parte, una vez asegurado este conocimiento, el referencial supone igualmente la actualización de normas de acción que van a determinar y a encuadrar las políticas públicas. (2008, pp. 42-43)

Se menciona que el concepto del referencial se atañe también a la noción de “mediador”, que para Jobert y Muller (1987) se refiere a los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, que deben hacer entendible la RGS para todos los actores. Posteriormente los autores la adaptan a la realidad a través de normas y criterios de intervención políticos (Surel, 2008, p. 43). Razón por la cual, Muller (1994) precisa que los mediadores están en el origen de imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de grupos ciudadanos y dando soluciones apropiadas. Alrededor de una

política pública existe la constitución de un sistema de actores jerarquizado, donde los mediadores tienen la parte más influyente en razón de su apego común al *referencial*. (Surel, 2008, p. 43)

De lo anterior se infiere que el papel que juegan los mediadores en el proceso de toma de decisiones de implementar una política pública es determinante. Son ellos quienes dan a conocer el referencial que esté posicionado en el contexto global de la política a implementar. Están desde el inicio del proceso decisional, lo que les da un poder invisible que influye significativamente en la comprensión de cómo se percibe un problema público y por qué determinado referencial es el que se debe tener en cuenta.

La legitimación de la toma de decisión y de la implementación de una política pública se da, para Surel (2008), porque se configura un sistema de actores que determinan las imágenes y normatividad, pero, además, ideas y paradigmas que constituyen un referencial que podría ser definitivo en teoría. Por este motivo se puede preguntar qué se necesita para que un marco referencial sea definitivo para la creación de una política pública, pues se pueden encontrar políticas públicas diseñadas e implementadas que no cuentan con un referencial.

Sobre estos cuestionamientos se afirma que además de la existencia de mediadores, para que el referencial influya en el origen de una política pública, también deben existir unos paradigmas que estén posicionados en la opinión pública como “verdades absolutas” aunque no lo sean. Estas, además, deben ser las “revelaciones” del momento, porque el fenómeno de la globalización así lo impone.

En otros países de culturas “más avanzadas” ya se han tomado decisiones de ese tipo, porque en el contexto social, cultural y político de una región determinada hay una mayor influencia de una clase política o porque el “status quo” de una población y las deficiencias en el nivel educativo general son influyentes para que se excluyan a personas de procesos de toma de decisiones que tienen que ver con sus vidas y territorios. A partir de los ejemplos esbozados se indica que son variados y múltiples los factores que pueden darse para que definitivamente existan referenciales, sin los cuales no se habría diseñado determinada política pública.

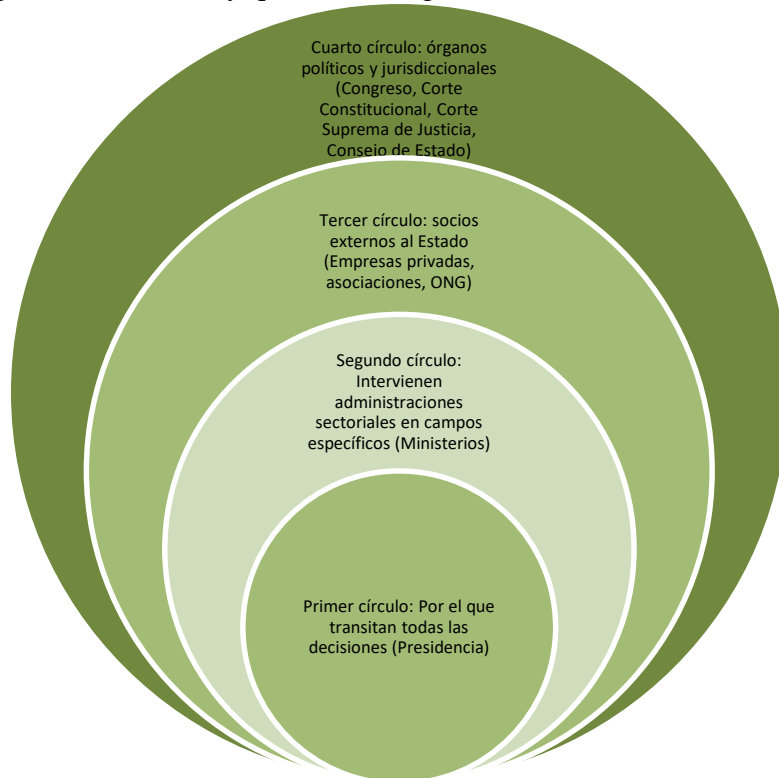
Hipotéticamente hablando, podemos afirmar que es probable que existan políticas públicas que se diseñen e implementen sin haber contado con un referencial. Fenómeno que se presenta en casos donde otros factores decisionales no previstos juegan un papel detonante en decisiones repentinas de implementar. Por ejemplo, políticas de megaconstrucciones o de prohibiciones racistas y clasistas, que no tienen una explicación racional –que guarde una lógica con los procesos de decisión de políticas públicas– para la sociedad en general.

Por otra parte, en el análisis que hace Parsons (2007) sobre la evolución del enfoque de políticas públicas y, refiriéndose en concreto a la idea de Lasswell sobre la ciencia de las políticas públicas, indica que el marco de referencia de políticas públicas requiere considerar todo el contexto de eventos relevantes pasados, presentes y prospectivos que están relacionados profundamente con el investigador, lo que refiere una integralidad del análisis del contexto y de los factores que se tienen en cuenta para la investigación. Ejercicio del que va a depender significativamente el resultado de la política pública diseñada.

En el meta-análisis de su investigación, el profesor Parsons (2007) hace una referencia a los modelos, mapas y metáforas que se pueden tener en cuenta para el análisis de las políticas públicas. Cita, por ejemplo, la existencia de los mapas geográficos del primer sistema de transporte subterráneo de Londres (de 1900). Indicó que, para entender el mundo de la formulación y análisis de política, se requieren modelos y diferentes formas de pensar.

Por ese camino se entiende que el marco de análisis por el referencial, como un enfoque cognitivista, le da una especial relevancia a la configuración del mapa de actores en

el proceso decisional. Roth, a partir de Muller, indica que es necesario hacer “énfasis en tres elementos: 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores.” (Roth: 2015, pp. 108-109). Se refiere así al medio decisional central, el cual está conformado por 4 círculos de decisión relacionados con la estructura orgánica del Estado y que veremos graficados a continuación.



Gráfica 1-5: Los círculos del medio decisional central de Pierre Muller.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir de Roth y Muller. ([2002] 2015a, 108-109).

Sobre lo anterior, es importante precisar que los tres elementos de la configuración de actores, mencionados por Muller, permiten hacer un análisis de contexto de los procesos decisionales a partir de las distintas relaciones de poder que pueden entretenerse y generarse en los círculos decisionales de la gráfica 1-5, dependiendo evidentemente del tipo de decisión de política pública y el sector al que ésta pertenezca, además de los paradigmas que puedan influir cognitiva, política y contextualmente en los distintos actores.

Por ello, a modo de complemento, Muller (2006) señala que la dimensión global de las políticas es irreducible, puesto que las ideas deben relacionarse con los procesos de decisión en los cuales la sociedad construye su relación con el mundo. La política pública es la construcción de las imágenes de la realidad sobre las cuales se intervendrá. Esa imagen del mundo es el referencial que “articula cuatro niveles de percepción del mundo -valores, normas, algoritmos e imágenes- que se descompone en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y operadores de transacción llamados la relación global-sectorial (RGS).” (Roth, 2015, p. 109)

1.1.4 Los paradigmas en el marco de análisis por el referencial.

El concepto de paradigmas de políticas públicas ha sido estudiado por profesores como Peter Hall o Yves Surel, quienes han referido que estos son imágenes cognitivas que logran una aceptación social generalizada porque se asimilan a verdades incontrovertibles. Además, son determinantes e influyentes en los procesos de toma de decisiones que se

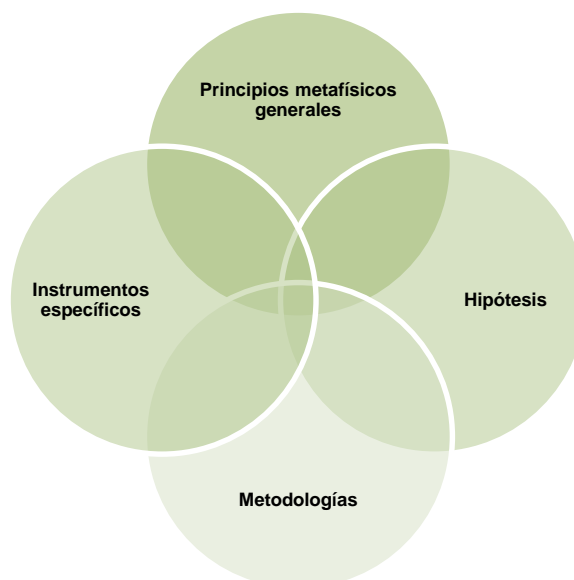
presentan en los ciclos de políticas públicas, sobre todo en la fase donde se identifica un problema público que, al ser reconocido, requiere de la intervención del Estado para que se diseñe una política que responda al mismo. De modo que sin la existencia de los paradigmas, muchas políticas no habrían podido existir.

Hay que tener en cuenta que en los sistemas de actores y en los universos cognitivos se presentan rupturas y cambios, que para Surel (2008) no se pueden integrar con facilidad en el modelo de Jobert y Muller, que plantea la acción ideal del Estado, en el que hay una articulación exitosa y estable entre lo público y los demás actores, modelo que no contribuye a la descripción de fases de transición, crisis o ruptura que se presentan con frecuencia en los procesos de políticas públicas.

Por otra parte, Kuhn, citado por Surel (p. 44), indica que la ciencia alterna entre fases críticas y períodos “normales”. Los últimos se refieren a la existencia de un equilibrio en una comunidad científica, cimentado en un acuerdo general alrededor de un paradigma. En seguida, Surel (2008) afirma que el descubrimiento y adopción de un paradigma es un elemento que estructura la ciencia, pues cuenta con principios, métodos e instrumentos de investigación precisos.

A partir de lo anterior, Surel (2008) indica que es posible utilizar los elementos de ese modelo para discutir la naturaleza de las políticas públicas como paradigmas, con el objetivo de explicar su papel en los procesos cognitivos y de construcción social de la realidad. Las leyes, teorías, aplicaciones y dispositivos, también podrían dar origen a modelos de políticas públicas que están estructurados a través de procesos investigativos que no solamente se rigen por lo estudiado por Kuhn, sino que se verán influenciados por una amplia gama de autores que abordarán este campo con mayor profundidad.

En su investigación, Surel (2008) precisa los cuatro elementos que deben encontrarse simultáneamente para que se conforme un paradigma: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos, que, en su conjunto, son denominados por Kuhn como una “matriz disciplinaria”. A continuación, se sintetizan sus definiciones por su relevancia.



Gráfica 1-6: Elementos que conforman un paradigma como una matriz disciplinaria en Kuhn.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir de Surel y Kuhn. (2008, 45).

Los principios metafísicos generales son los componentes más abstractos y con contenidos ideológicos de cualquier paradigma. Orientan la actividad investigativa que busca encontrar conclusiones que cambien los paradigmas establecidos colectivamente en la

sociedad. Menciona Surel (2008) que “para el caso de las políticas públicas, esta noción corresponde bastante bien a lo que Jobert y Muller llaman ‘referencial’, o lo que Merrien designa como ‘paradigma societal’” (pp. 45). Añade que los principios generales se refieren a los modos de funcionamiento de la sociedad en distintos campos, como el político, a la vez, constituyen un conjunto de meta-imágenes sociales con legitimidad colectiva.

Se puede afirmar que los principios metafísicos generales hacen parte del referencial, pues están en el comienzo de la definición de una imagen de la realidad que sea la base para iniciar un proceso de toma de decisión.

Adicionalmente, se encuentra el debate sobre cómo se interrelacionan los paradigmas dominantes como la lógica de mercado con las dinámicas del Estado Social y Democrático de Derecho, pues la primera puede cambiar abrupta y radicalmente las posibilidades de intervención que tiene el segundo, lo que podría favorecer a los dos, pero que evidencia una tensión relevante para el análisis del proceso de toma de decisiones, ya que ciertas imágenes dominantes en el mundo pueden incidir para que un Estado tome decisiones erróneas. Estas malas decisiones podrían afectar de manera más grave a las generaciones presentes y futuras que tendrán que resolver nuevos problemas públicos originados en políticas públicas que utilizaron referenciales que no necesariamente eran los mejores para una población o determinado territorio, dependiendo del caso que se analice.

Las hipótesis y leyes se refieren al conjunto de axiomas, hipótesis o razonamientos que establecen un vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto, como lo menciona Surel (2008). Son los que permiten la operacionalización de los principios metafísicos generales, a través de un proceso racional que permite dar cuenta de una realidad observada.

En lo relacionado con el campo de las políticas públicas, Surel (2008) encuentra que este nivel se refiere a la acción de las autoridades públicas, a través de principios corroborados en la realidad, que permiten aclarar los tipos de operaciones que sean satisfactorias y/o legítimas. Dependiendo de los paradigmas que estén establecidos para determinada toma de decisión, se diseñarán una serie de hipótesis. Por medio de estas se abordará el problema público; por eso, en políticas públicas, es fundamental comprender en detalle cada paradigma y sus hipótesis correspondientes para analizar esa fase desde la metodología que se haya decidido.

En las metodologías se comprende, entonces, que existen una serie de representaciones sociales, que, al ser aceptadas o impuestas, constituyen imágenes que cuentan con principios metafísicos e hipótesis, que han requerido a la vez de una metodología para poder existir. Para Surel (2008), este tercer nivel en políticas públicas, se refiere a la definición de los tipos de relación que se consideran los más apropiados en un caso particular, entre el Estado y el sector correspondiente.

Se considera que no es menor la importancia de este nivel, sino que por el contrario es sustancial, en tanto que dependiendo de las metodologías que se utilicen para el relacionamiento con los actores sociales, se podría hablar de la legitimidad o no del Estado para la toma de una decisión relacionada con la implementación de una política pública, o bien por medio del diálogo y la concertación, o por medio de la fuerza coercitiva impositiva. Se menciona por parte de Surel (2008) que existen algunos indicadores que permiten identificar los métodos que se adoptaron, el nivel de “institucionalización” de los ciudadanos concernidos en el aparato político-administrativo, las movilizaciones de los actores y los tipos de medidas que ha tomado el Estado en ese análisis de relaciones de los actores implicados.

Los instrumentos y las herramientas son los que hacen realidad el dispositivo del paradigma. Un método en particular, los principios y las normas, requieren de una serie de herramientas que nacen con la aparición misma de determinado paradigma y son las que lo

concretan materializándolo. El profesor Surel (2008) trae a colación el siguiente ejemplo: “En el caso de la “revolución copernicana” (Cf. Kuhn, 1973), la invención del telescopio por Galileo va a permitir “probar”, mediante la observación y la experimentación, las hipótesis teóricas formuladas por Copérnico.” (p. 50)

Concluye Surel (2008) más adelante, en relación a los cuatro componentes de un paradigma y refiriéndose al mismo, como una matriz sectorial, que:

Definir una política pública como paradigma o matriz sectorial supone, por tanto, cuatro elementos fundamentales: principios metafísicos generales, hipótesis prácticas, metodologías de acción e instrumentos específicos. (...) Un paradigma no es solamente una imagen social, sino un conglomerado de elementos cognitivos y prácticos que estructuran la actividad de un sistema de actores, que lo hacen coherente y durable. (Surel, 2008, p. 51)

Así pues, prosigue Surel indicando que la emergencia de los problemas públicos es una etapa en las que los distintos actores buscan visibilizar cierto paradigma como el legítimo y decisivo para ser tenido en cuenta como el origen de una solución de política pública.

Un tema relacionado con lo anterior, tiene que ver con el momento de crisis que puede llegar para determinado paradigma, pues llega un momento en el que la realidad y su complejidad superan la propuesta del paradigma. En ese sentido Surel (2008) indica que varias razones pueden afectar a alguno de los elementos de la matriz disciplinaria, que finalmente genere un desequilibrio y una ruptura que impida que un marco de referencia, unos principios, métodos e instrumentos puedan funcionar para responder a la complejidad de determinados problemas públicos.

Es vital comprender que si bien pueden existir paradigmas que respondan a un problema público, también podrían existir paradigmas que lleven a un tomador de decisión a errar en el proceso de toma de decisión, por tener en cuenta un marco referencial que no responde a un problema público. Las políticas públicas que se diseñen con base en determinados paradigmas podrían generar a su vez, una serie de medidas que, en vez de resolver situaciones sociales, económicas, políticas y culturales difíciles, las complejicen innecesariamente, configurando con ello un problema público que agrava la realidad de las redes relacionales de los actores implicados en el mismo.

A modo de complemento, se encuentra en las investigaciones de Parsons (2007) que, al referirse a los paradigmas perdidos y encontrados en relación con los cambios de objetivo y los marcos de análisis de las políticas públicas, se indica que efectivamente el enfoque de Kuhn permite entender que la “ciencia normal estructura el pensamiento y la forma en que se perciben los problemas, hasta que llega una crisis que obliga a abandonar el marco y a transitar a otro paradigma” (p. 104). Sobre lo que se podría deducir que existen una serie de ciclos para que un paradigma establecido pueda cambiar y ser sustituido por otro.

Parsons (2007) indica a continuación que, tomando como base las reflexiones del texto *The Structure of Scientific Revolutions* (1962), es importante hacer el análisis de la siguiente propuesta de estructura:



Gráfica 1-7: Estructura del cambio de paradigma a partir de la ciencia de Kuhn.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir de Parsons y Kuhn (2007, 104).

Adicionalmente, sobre esta concepción de ciencia, afirma el autor que:

Kuhn ve la ciencia como una actividad impulsada por paradigmas que dominan las observaciones y las investigaciones. Dichos paradigmas son, básicamente, una comunidad de investigadores que en gran medida definen la “ciencia normal”. Algunos interpretan esta idea como la afirmación de que la ciencia es ideológica. Las teorías se aceptan por el poder del paradigma y por consenso científico. La revolución estalla cuando hay una crisis en el paradigma; entonces, sobreviene el cambio hacia otro paradigma (Parsons, 2007, p. 104)

Y en relación con el impacto que ha tenido esta teoría en las políticas públicas, resaltamos que Parsons (2007) afirma que la misma llevó a repensar y a plantear cuestionamientos de las teorías y modelos de las ciencias sociales vinculadas con las mismas. De este modo se abrió el camino de reflexiones de distintos pensadores y pensadoras que no se conformaron con la perspectiva positivista de las políticas públicas. Así, para el proceso de toma de decisiones sobre la formulación de políticas públicas, se empezaron a desarrollar otros enfoques, como el de Kuhn y luego Habermas, que planteó que “la realidad tenía que conceptualizarse enmarcada en paradigmas antagónicos” (Landau, 1977; Rein, 1976; Rein y Shön, 1993, 1993; Rein, 1983; Fischer y Forester, 1993; Stone, 1988).” (p. 105)

Es igualmente relevante el “enfoque constructivista de los problemas sociales, así como la teoría que afirma que la realidad es una construcción social y no una “realidad objetiva”, desarrollada por los sociólogos Berger y Luckman en 1966” (p. 105). También se referencian las teorías de Foucault y Habermas que influenciaron a profesores como Murray y Edelman, que iniciaron con el análisis de las “políticas públicas como modos de discurso que estructuran la realidad” (p. 105), para llegar a señalar la propuesta de Guba “de entender en ese momento la situación actual de la investigación en ciencias sociales a partir de cuatro paradigmas: Positivismo, postpositivismo, teoría crítica y constructivismo.” (p. 105)

Podemos identificar que se han configurado una serie de escuelas de investigación que surgen de estos paradigmas propuestos por Guba, que desde el amplio campo de las ciencias sociales, contribuyen a la comprensión de la influencia que éstas pudieron tener en materia de políticas públicas. Además, se puede entender que es amplio el ámbito en el que los paradigmas pueden influir en la concepción de alguna medida de política pública, así como también en la identificación de un problema público y en general en todo el proceso de toma de decisiones relacionado.

1.1.4.1 Los paradigmas de políticas públicas en Peter Hall; su relación con el marco de análisis por el referencial.

De acuerdo con el texto *Paradigmas de las políticas públicas, el Estado y el aprendizaje social*, el caso de la elaboración de políticas públicas en Inglaterra, de Peter Hall, basado en el análisis de la formulación de políticas sociales hecho por Hugh Hecló, se identifican una serie de temas, planteamientos, cuestionamientos y conceptos que complementan el marco teórico que se ha presentado en materia de análisis de políticas públicas a partir del método del marco referencial planteado por Muller.

En primera instancia, el autor reconoce la importancia que tiene para el mundo contemporáneo el estudio de políticas comparadas para el desarrollo de teorías que permitan estudiar de mejor manera al Estado en sí mismo y en las formas de su relacionamiento con la

sociedad. Situación en la cual el análisis del origen y emergencia de las políticas públicas y la forma como estas influyen en el aparato estatal se vuelve fundamental.

En segunda instancia, el autor plantea una serie de cuestionamientos relacionados con las motivaciones que tiene el Estado para tomar decisiones, con la capacidad de influencia que ejerce la presión social en los procesos de creación de políticas, con las formas de definir los “intereses nacionales”, con las concepciones burocráticas de funcionarios del Estado o las búsquedas de diseños alternativos de políticas que se han vuelto una necesidad creciente.

Así pues, surge el concepto de la formulación de políticas como aprendizaje social, que según Hecló, citado por Hall (1993, p. 3), cuenta con fuentes en el poder y también en la incertidumbre colectiva de preguntarse qué hacer frente a determinadas situaciones, por lo cual concluye que la formulación de políticas es el resultado de una interacción política colectiva que indudablemente es social. Hall indica que esta noción se convertirá en un elemento clave de las teorías contemporáneas del Estado y planteaba como problemas: primero, que sus nociones no estaban totalmente desarrolladas y no eran claras; y segundo que:

El aprendizaje social generalmente ha sido tratado como una dimensión de la formulación de políticas públicas que confirma la autonomía del Estado, pero bien puede ser un proceso que se ve afectado íntimamente por los desarrollos sociales (globales) en lugar de uno que tiene lugar principalmente dentro del mismo Estado (Hall, 1993, pp. 3-4)

Frente al tema de la “presión social” se señala que existen una serie de actores que tienen determinados roles directos o indirectos en la conformación de una política pública y que puede estar relacionada con la estructura vigente del Estado. Dentro del objetivo de la investigación de Hall se encuentra examinar la naturaleza del aprendizaje social y el proceso general, a través del cual las políticas públicas se transforman. Plantea también la pregunta sobre cómo entender la relación que existe entre las ideas y la formulación de políticas.

Para relacionar el proceso de aprendizaje social con el marco referencial es necesario partir de las tres premisas centrales que Hall señala del denominado “modelo predominante de aprendizaje social”: la política responde más a las consecuencias de las políticas pasadas que a las condiciones sociales y económicas vigentes, quienes impulsan estos procesos son “expertos” en los campos de política y tienen relaciones previas con el Estado y se sostiene que el Estado debe actuar de manera autónoma frente a la presión social. Frente a esta primera premisa, podemos notar que el modelo tradicional analizado –década de 1970 en Inglaterra– expresa una linealidad cronológica en materia de políticas, determinada por un marco, sea visible o no, reconocido o no. Por esto no se puede negar la determinada influencia que una política anterior ejerce sobre su modificación.

En cuanto a la segunda premisa, es claro que una expresión de la burocracia, en los Estados del mundo, es el predominio de los actores que han sido y son funcionarios del Estado. Sobre todo cuando se trata de los denominados “favores políticos” que vuelven a una persona experta en una materia para la cual no necesariamente está calificada profesionalmente, ni por la experiencia. Mantener los niveles de influencia de estos actores, que pueden ser mediadores de política, es muy complejo y en ocasiones negativo para la definición de marcos referenciales de políticas públicas.

Sobre la tercera premisa: es claro que esta es una discusión histórica, que de hecho se remite a la creación misma de las primeras figuras de Estados. Pero frente a los marcos referenciales se refieren al nivel de influencia que en determinados contextos puedan tener el

Estado y la sociedad, tanto para definirlos, como para mantenerlos y que a la vez sean parte de paradigmas que se establecen y orientan la toma de decisiones públicas.

Las posiciones conservadoras se mantendrán en el paradigma de la excesiva autonomía del Estado que peligrosamente podría ser una forma de autoritarismo, mientras que las posiciones más alternativas o críticas considerarán que la sociedad cuenta con múltiples actores que son fundamentales, protagonistas y determinantes en la toma de decisiones de políticas y por lo tanto deberían influir directamente en la definición de los marcos referenciales de las mismas.

Reconoce así Hall (1993) que el aprendizaje social implica que las ideas son fundamentales para la formulación de política y que las ideas necesariamente están enmarcadas en una serie de objetivos, instrumentos y problemas a resolver que son definidos por los tomadores de decisión. Punto exacto en el cual la investigación de Hall reconoce la existencia de un marco referencial que, para él, es equiparado con el concepto de la Gestalt. Sobre este señala que es una forma de comunicación de los legisladores y, se añadiría, de los tomadores de decisión. Se vuelve influyente porque gran parte de su contenido se da por sentado y no se puede analizar como un todo, lo cual, en palabras textuales de Hall, se denomina “marco interpretativo de paradigma de política”. (Hall, 1993, p. 6)

Así pues, existen marcos referenciales que se fundamentan en paradigmas de política, que, para el caso analizado por Hall, correspondían a la política macroeconómica de Inglaterra basada en los modos keynesianos que hicieron un tránsito a un paradigma basado en la teoría económica monetarista. Por supuesto se puede explicar –según el autor– de manera más práctica desde la sociología, que desde una ciencia exacta. Muchas veces en las decisiones de los Estados, tienen mayor relevancia los criterios políticos que los económicos, lo que implica a la vez un cambio de referenciales de análisis de política.

Hall añade que “cuando los paradigmas de política se vuelven objeto de una contestación política abierta, el resultado depende de la capacidad de cada sitio para movilizar una coacción electoral suficiente en la arena política” (1993, p. 19). Lo que quiere decir que mediante el ejercicio de poder se podrían imponer paradigmas que no necesariamente impliquen beneficios y progreso para la ciudadanía, sino que respondan a los intereses de quienes están ubicados en entes públicos desde donde se toman decisiones estatales.

Una de las conclusiones más relevantes del autor, se refiere a que las políticas cambian no únicamente por las acciones autónomas de un Estado, sino como respuesta a la presión social que crece en determinados momentos, como los electorales. Así mismo, señala Hall (1993) que los cambios asociados a los aprendizajes colectivos pueden encontrar un lugar en el Estado, pero están sujetos a grandes tensiones en la sociedad e influencias poderosas de la arena política.

Es útil comprender que los marcos referenciales están influenciados directa e indirectamente por los paradigmas basados en criterios políticos, y que estos últimos pueden ser el resultado de los denominados por Hall, aprendizajes sociales. El concepto de paradigmas de políticas permite para Hall (1993) comprender de mejor manera las variaciones que existen en la autonomía del Estado.

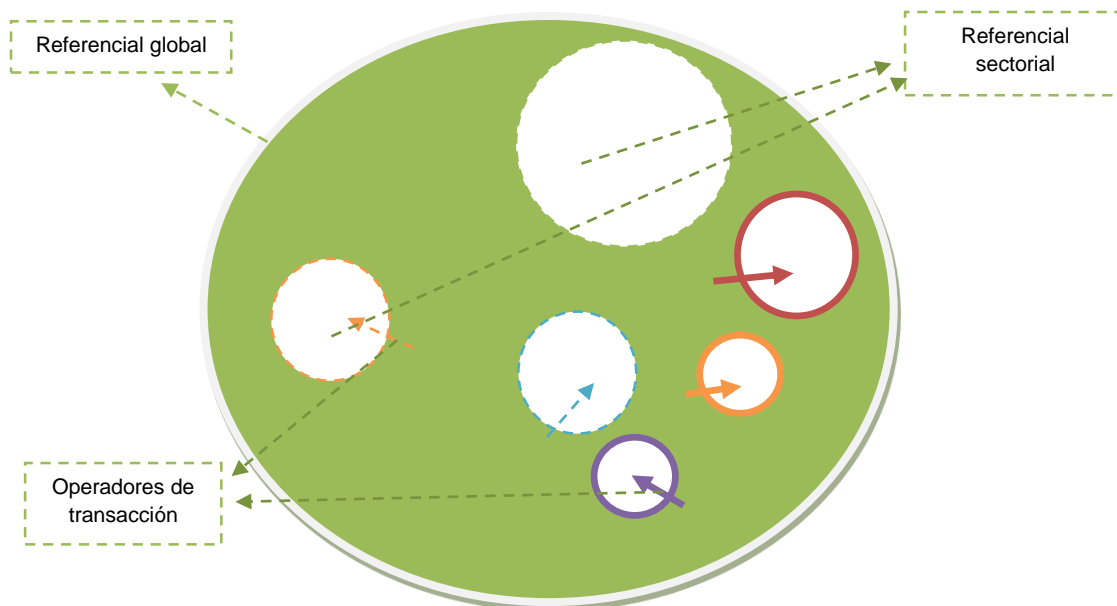
También concluye que “la formulación de políticas en prácticamente todos los campos tiene lugar en el contexto de un conjunto particular de ideas que reconocen algún interés social como más legítimo que otros y privilegian algunas líneas de política sobre otras” (Hall, 1993, p. 26). Lo que permite afirmar también que los marcos referenciales son móviles y también están influenciados por los contextos que pueden buscar posicionar más un paradigma que otro.

1.2 El referencial global, el referencial sectorial y la relación global-sectorial (RGS)

En esta segunda parte del capítulo se identificarán las concepciones del marco de análisis por el referencial, como son: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de la RGS, en el marco del proceso de determinación de las políticas públicas, a partir de la imagen de la RGS y de los niveles de percepción del mundo articulados desde el referencial; los cuales, como elementos, son fundamentales para comprender metodológicamente esta herramienta de análisis.

1.2.1 La imagen de la relación global-sectorial (RGS).

Se parte de la siguiente definición que brinda Muller sobre la RGS: el *referencial global* es “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (2006, p. 100). El *referencial sectorial* “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” y los *operadores de transacción* “corresponden a los algoritmos” (2006, p. 100). Para Muller estos referenciales constituidos por “ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales”, son ideas en acción (2006, p. 106). En la acción política surgen “mediadores”, como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, que establecen el puente, realizan los ajustes entre el referencial global y el sectorial. Este proceso de ajustes y desajustes entre referenciales constituye, entonces, una dinámica continua de cambio en las políticas públicas (Roth, 2015, p. 109).



Gráfica 1-8: Estructura del cambio de paradigma a partir de la ciencia de Kuhn.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir de Muller (2002, 78-79)

La RGS puede ser comprendida a partir de la gráfica 1-8, de la que se deduce que el referencial global contiene a los referenciales sectoriales. Dependiendo de su poder y relaciones contextuales se ubican jerárquicamente siempre dentro y en relación con las dinámicas globales que generan permanente influencia en lo sectorial, se encuentra que los operadores de transacción están involucrados en los procesos de influencia del global en el sectorial y en general en todas las dinámicas relacionales que se pueden gestar en esta gráfica.

Muller señala que uno de los puntos centrales de este sistema “lo constituye alguna concepción del puesto y del rol del sector considerado en la sociedad”, (2002, p. 73) toda vez

que dependiendo de la capacidad de los actores de un sector y del sector mismo se podrían o no modificar representaciones dominantes (pp. 73-74).

Precisa Muller que: “En cada caso el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos” (2002, p. 74). Razón por la cual es importante identificar los valores, principios y reglas que influyen en la política pública que será sujeta de análisis, pues hace parte del proceso de detallar la composición interna del referencial. El autor señala que, en consecuencia, el referencial:

Se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad. La elaboración del referencial de una política pública corresponde entonces a un doble proceso:

- Una operación de *decodificación de lo real*, gracias a la intervención de operadores intelectuales que permitan disminuir el carácter opaco del mundo, definiendo *nuevos puntos de apoyo para actuar*.
- Una operación de *recodificación de lo real*, a través de la definición de modos operacionales susceptibles de definir un programa de acción política. (Muller, 2002, p. 74)

Este proceso cognitivo busca sintetizar lo máximo posible la complejidad de un problema, asimilándola en el referencial que es un resultado de los actores que lo operacionalizan, el cual debe ser identificado por el analista que busca comprenderlo.

Por otra parte, frente a la operación de decodificación de lo real hay que dimensionar el poder que ejercen estos actores para definir cuáles son los puntos o paradigmas de actuación y a la vez en la recodificación. Se debe definir el programa de acción público que interviene en esa situación problemática, pero a partir de lo que los operadores indicaron. Estos operadores, a pesar de ejercer poder, soportan una serie de influencias de otros poderes que les indican las maneras de construir determinados referenciales, lo cual influye en los niveles de percepción que existen en el mundo.

1.2.2 Niveles de percepción del mundo articulados desde el referencial.

Como lo señala Bejarano, el referencial está compuesto por una serie de prescripciones que son el soporte o sustento de una política pública y a partir de esto se encuentra que el referencial está articulado por: “Cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, pero cuyas relaciones son evidentes. Estos niveles son: los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes” (Muller, 2010, p. 117).

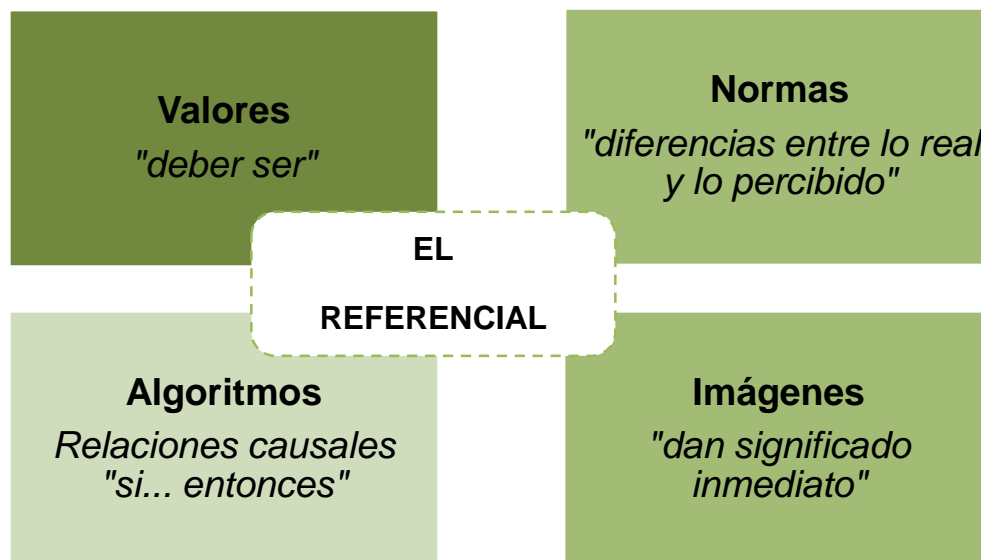
Los valores son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de la acción pública. El debate entre equidad versus igualdad es, típicamente, un debate sobre los valores como lo era el debate sobre “el crecimiento” o la preservación del ecosistema.

Las normas definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores: “la agricultura debe modernizarse”, “hay que disminuir el costo de los gastos en salud”; “las empresas francesas deben estar expuestas a la competencia”.

Los algoritmos son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si..., entonces”: “si el gobierno no le pone tanto cuidado a la moneda, entonces las empresas ganarán competitividad”; (...) “si

transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados”.

Las imágenes son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos. Dan significación de manera inmediata, sin necesidad de un largo discurso. Desde este punto de vista, constituyen un elemento central del referencial: (“el joven agricultor dinámico y moderno.” (...)) (Bejarano, 2012, p. 36)



Gráfica 1-9: Niveles de percepción del referencial.

Fuente: Catalina Bejarano (2012, 37) a partir de Muller (2009).

Sobre los valores se precisa que, dependiendo del contexto social y de los múltiples actores que se fundamentan en determinados valores de una escala axiológica, estos puedan tener variaciones por los distintos problemas públicos que existen en la sociedad, pero que, en todo caso, siempre van a tener una característica de transversalidad, casi que jerárquica sobre los demás niveles.

Sobre las normas, más como principios que como reglas, se identifica que son más precisos que los valores, y así mismo influyen de manera directa en las determinaciones de acciones que definen los operadores. Sobre los algoritmos y su característica de relación de causalidad, se encuentra que desde la acción plantea posibles consecuencias de la misma, generando una forma aún más concreta de influir en el tomador de decisión. Sobre las imágenes poseen menor información, pero impactan más, utilizan menos caracteres alfabéticos y llegan más al inconsciente de las personas.

Estos niveles de percepción hacen parte del proceso de construcción del referencial que muestra Muller (2002), el cual se puede descomponer en tres operaciones concomitantes: 1. una operación de clasificación de las informaciones en función de un marco de perfección de la realidad: que consiste en explicar los cambios que afectan la RGS, para que estos sean comprensibles y deseables; 2. una operación de construcción de algoritmos operacionales: que consiste en que los operadores deben constatar que la RGS ha cambiado mediante los algoritmos que definen las necesidades de la acción; y, finalmente, 3. una operación de integración de estos algoritmos con unos valores que van a darles fuerza y la deseabilidad necesaria: que explica que el proceso de elaboración de un referencial es cultural, por lo que puede cuestionar valores fundamentales para proponer el cambio de la matriz de referencia de

una política pública que incluso llega a proponer o imponer un nuevo sistema de valores que cambia el referencial global.

1.2.3 Referencial global.

Teniendo como punto de partida, la definición del marco referencial e identificando que el referencial global es uno de los elementos del mismo, Muller indica que:

El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado. Al contrario de lo que una definición superficial podría hacer pensar, el referencial global no constituye una representación perfectamente coherente del mundo. En efecto, los valores que lo componen son objeto de conflictos (por ejemplo, hoy en día, el puesto de lo social, o de la función pública). El referencial global no es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales. El conjunto de valores y de las normas del referencial global conforma un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. (Muller, 2002, p. 79)

Así pues, el referencial global se fundamenta en los valores que una sociedad tenga para sí como verdaderos, certeros y que hagan parte inclusive de su identidad como colectividad. La pregunta que suscita esto es: ¿hasta qué punto es la sociedad misma la que puede tener el poder de definir su referencial global para la toma de decisiones públicas?, ¿hasta qué punto los paradigmas que influyen desde la escala de valores humanos está dada por el pensamiento colectivo de todas las personas que conforman una sociedad? El cambio de un paradigma, de un referencial o de un sistema de valores requiere de una serie de condiciones que, si bien no son objeto de análisis de este trabajo, sí corresponden a un tema de sumo interés para la teoría crítica y paradigmas constructivistas de políticas públicas que han revisado los procesos revolucionarios y de cambios gestados desde abajo.

Por otra parte, se identifica con claridad la existencia de un referencial global que influye en distintos países de los continentes del mundo, y que aunque ha sido impuesto, ha recibido buena aceptación o adaptabilidad consciente e inconsciente por parte de las sociedades, éste es el de la política de mercado que referencia Muller, el cual ha generado por lo menos en Colombia, una supeditación de los derechos humanos, ambientales y territoriales a las lógicas mercantilistas que con una lógica jerárquica instrumentalizaron el Estado Social de Derecho para beneficiar sus transacciones.

Lo anterior ha cosificado las relaciones humanas y han mantenido el paradigma antropocentrista que le da un valor limitado y comercial a los mal llamados “recursos naturales” que encuentra como paradigma antagónico, el del biocentrismo y ecocentrismo que además de ver a esos “recursos naturales” como “bienes comunitarios”, de acuerdo a propuestas de procesos organizativos ambientales de Colombia, se proponen cambios referenciales de nuestra relación con la naturaleza en general, lo cual implica pensar en una serie de transformaciones culturales globales, locales y sectoriales que permitan la configuración de un referencial diferente al de la globalización violenta e impuesta del mercado.

1.2.4 Referencial sectorial.

Sobre el referencial sectorial como una imagen del sector determinado, Muller indica lo siguiente:

Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, en efecto, la configuración de un sector como la agricultura, los transportes o la energía depende estrechamente de la representación que se tiene del puesto de la agricultura, de los transportes y de la energía en la sociedad. Las fronteras de un sector son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política. Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial de un sector es un constructor social cuya coherencia nunca es perfecta. En el seno de una sociedad siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y la extensión de los límites sectoriales, siendo una de estas generalmente la dominante, a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global. (Muller, 2002, p. 81)

La ubicación de los diferentes sectores que están involucrados en un problema público determinado, va a depender del contexto del gobierno que esté en el poder, en el caso colombiano y de los paradigmas y referenciales globales con que estén influenciados los operadores y actores tomadores de decisión sobre la predominancia de uno u otro sector. Independientemente de esto, se concuerda con Muller, en que siempre van a existir conflictos en los sectores en la forma en cómo se plantea la agenda de abordaje de determinados asuntos públicos, pues hay intereses sectoriales propios de su dinámica e influencias paradigmáticas, que generarán choques que en algunos casos pueden zanjarse si el referencial global los logra poner de acuerdo en determinados puntos.

Por lo anterior, es que encontramos que en la gráfica 1-1 hay unos sectores con mayor capacidad de ejercer poder, en relación, por ejemplo, con la política energética, toda vez que existe un mayor nivel de relación, dependencia o de influencia, bien sea por asuntos temáticos, de influencia, de coyuntura o de decisiones de actores que influyen en la materia.

1.2.5 Elementos de la configuración de mediadores, operadores y actores en los referenciales.

En cuanto a los operadores de los movimientos de incidencia entre políticas globales y sectoriales, que corresponden a los algoritmos mencionados en este trabajo desde la concepción de Muller, se encuentra que:

Son ellos los que realizan esta operación de empotramiento en el referencial global que es, por así decirlo, el acto fundador de una política pública. (...) El estudio de una política pública pasa obligatoriamente por un cuestionamiento sobre la manera como se opera permanentemente (no solo en la fase de elaboración) la transacción entre el referencial global (lo que supone descubrir su estructura normativa) y un referencial sectorial. El problema, entonces, es detectar los actores, quienes realizan esta operación de transacción, y las luchas de poder en juego que le están ligadas. A partir de ese momento es posible construir las políticas públicas como objeto de investigación. (Muller, 2002, pp. 81-82)

Al remitirse a la gráfica 1-4 se encuentra que los mediadores u operadores de las relaciones de poder que se dan entre los distintos actores, tanto para cumplir sus roles en la RGS, como para la definición de un referencial o bien para diseñar una política o para

analizarla, son actores centrales en los procesos de toma de decisión, que son de especial interés en esta investigación, razón por la cual es fundamental desentrañar y clarificar las relaciones en distintos niveles, contextos, coyunturas, tiempos de los actores que inciden en las distintas fases decisionales de la configuración de un referencial.

Como lo han mencionado Muller (2002) y Roth (2007) el papel de los operadores, mediadores y actores en el proceso de identificación o formulación de un marco referencial de políticas públicas es uno de los elementos fundamentales para comprender este esquema de análisis, por esa razón, en este apartado se revisarán los elementos conceptuales que configuran a los mediadores o actores, fundamentalmente a partir de los planteamientos de Muller.

Una política pública existe en realidad solo a través de los actores concretos que entran en relación (eventualmente enfrentándose) con ocasión de su elaboración o de su puesta en marcha. Se llaman mediadores los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas. De acuerdo con lo anterior, no hay duda de que los mediadores ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión, en la medida en que son quienes formulan el marco intelectual dentro de cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión. (Muller, 2002, p. 85)

1.2.5.1 El problema de la racionalidad de los actores en los procesos de decisión.

Como lo indicó Roth (2007), en la acción política surgen mediadores que son agentes de cambio, que establecen puentes y realizan los ajustes entre el referencial global y el referencial sectorial. Lo hacen a través de su poder, a través del cual se constituye la dinámica continua de cambio en los procesos de avances y retrocesos de las políticas públicas. Por supuesto pasa por las subjetividades y racionalidades de estos actores, que, no podemos olvidar, son personas que tienen influencias, historia y lugares por los cuales han transitado y ocupan. Como tampoco podemos olvidar los múltiples factores que inciden en la forma en que estas personas se vinculan a los procesos de tomas de decisiones públicas.

La racionalidad de los actores que tienen roles y objetivos en los procesos de toma de decisión puede implicar algunas limitaciones en los momentos de definición y selección de los referenciales que se utilizarán para enfrentar un problema público. Esto, cada vez que los ejercicios cognitivos están marcados por ideologías, sesgos y cargas personales que pueden desconocer otros paradigmas o formas de comprender una situación en la cual el Estado debe intervenir. Pero también pueden presentarse límites porque simplemente la realidad es inabarcable mediante la razón y así como los ciclos de políticas públicas rígidos y esquemáticos excluyen otras ciencias para comprender estos complejos procesos. La pura racionalidad da un campo de acción muy pequeño para la universalidad que representa un proceso de toma de decisión de políticas públicas. Por otra parte, la racionalidad de los grupos de actores que influyen en estos procesos, puede entenderse como la imposición de una forma particular de tratar determinado problema público a través del poder que se ejerza por el lugar o el rol que se ocupe, como por ejemplo un gremio económico en un país, la presidencia misma de un Estado o una Comisión Económica de organismos multilaterales o de alianzas de Estados.

Independiente de las dos limitaciones expuestas anteriormente, es claro que estos actores, cuando tienen un rol de mediadores, ejercen una serie de funciones complejas, tanto en la puesta en marcha o implementación como en la elaboración de una política pública, pues ellos combinan dos importantes dimensiones:

- La dimensión intelectual, es decir, el proceso de construcción de una visión del mundo que va a determinar la percepción de los actores que intervienen en el sistema de decisión.
- La dimensión del poder, es decir, el proceso por el cual se va a establecer una nueva jerarquía entre los actores, donde uno de los grupos presentes hace aceptar su liderazgo en el sistema y su lugar central en el proceso político. (Muller, 2002, p. 101)

Muller aclara que estas combinaciones no se ejercen de igual manera en todos los sectores, dado que existen distintas categorías de mediadores en función de su predominancia social. En ese sentido, el autor propone al menos tres tipos: i) los profesionales, ii) las élites administrativas y iii) los políticos elegidos popularmente. De estos tipos, el autor menciona que “Los profesionales son los grupos sociales estructurados alrededor de una función o de un oficio (...) Su recurso fundamental es su capacidad para definir las condiciones de ejercicio de su profesión.” (2002, p. 102). Por otro lado, Muller afirma que

Las élites administrativas se definen por su capacidad de dominar la coherencia de los sistemas de decisión (...) el espacio de referencia es el sistema de decisión global (...) su recurso principal es su capacidad de ubicar su acción más allá de los distintos sectores. (2002, p. 103)

Y por último, indica que políticos elegidos juegan un papel fundamental en la puesta en marcha de políticas públicas, pero sobre todo en la articulación de los referenciales producidos por las élites administrativas a quienes acompañan en sus crisis de legitimidad.

Finalmente, Muller concluye que los mediadores son fundamentalmente intelectuales, en el sentido gramsciano, referido al actor que define y construye la visión del mundo propio. Como lo diría el mismo Gramsci, citado por Muller:

crea al mismo tiempo que él, orgánicamente, una o varias capas de intelectuales que le dan su homogeneidad o la conciencia de su propia función, no solamente en el campo económico sino también en el campo político y social.” (2002, p. 107)

Así pues, se indica que estos intelectuales tienen una función doble. Primero, construyen las imágenes de referencia que van a constituir la visión del mundo del grupo social (por ejemplo, una nueva representación del oficio de agricultor o de la acción social, o del oficio de las armas, o del oficio de político local elegido). Y segundo, tienen como función hacer reconocer como verdadera esta visión del mundo por la mayoría de los actores del sector. El acceso de un grupo social a la dirección de un sector implica, en efecto, el reconocimiento de la legitimidad de su liderazgo por parte del conjunto de los grupos que intervienen en este sector (Muller, 2002, p. 107). En seguida Muller nuevamente cita a Gramsci para precisar lo siguiente:

Gramsci diferencia acá entre dominación (que tiene que ver con la fuerza) y hegemonía (que tiene que ver con el consentimiento). (...) el proceso de mediación que corresponde al acceso al poder de nuevos actores sociales a través de la difusión de nuevas imágenes cognitivas no es un mero proceso ideológico o científico. Al contrario, está en el corazón de las luchas sociales cuya forma puede ser más o menos fuerte. (Muller, 2002, pp. 108-109)

Y añade que, la RGS sólo existe para los actores cuando se ha conceptualizado a través de las imágenes cognitivas. Este es el momento en el que se puede analizar el nivel de viabilidad y sintonía de las políticas públicas con el proceso de la RGS. Concluyendo que los mediadores “constituyen las imágenes a través de las cuales una sociedad dada representa su relación con el mundo.” (Muller, 2002, pp. 108-109)

1.2.5.2 El papel de la administración pública, los círculos del medio decisional central y las redes de actores o policy brokers.

Sobre los círculos de decisión o del medio decisional central, como les llama Muller, tomando como referencia la gráfica 1-5, se entra a profundizar en los conceptos de cada uno de ellos. Tenemos en cuenta que son cuatro, que hacen parte de este segundo elemento constitutivo de los mediadores y que el rol fundamental lo cumplen los actores que hacen parte de la administración pública y se ubican y/o relacionan en y/o con alguno de los círculos: 1) Primer círculo: Por el cual transitan todas las decisiones. 2) Segundo círculo: Administraciones sectoriales. 3) Tercer círculo: Socios externos al Estado. 4) Cuarto círculo: Órganos políticos y jurisdiccionales.

Pero antes es necesario comprender el proceso de elaboración de políticas públicas desde adentro, razón por la cual entrar a observar este medio decisional central que propone Muller (2002) basado en Catherine Grémion es imprescindible. Por ello, se revisará esta “máquina decisional” a través de ejemplos que da Muller de la puesta en marcha de una decisión concreta, para definir sus límites, reglas de funcionamiento y modelo de aplicación a un caso.

A través de la revisión del caso francés, Muller (2002) indica que dentro de las administraciones públicas existe una permanente lógica corporativa, la cual hace parte de la estructura en red de la administración, lo cual puede generar ciertas contradicciones (fragmentaciones entre sectores y subsectores), por una parte, y por otra, cierta coherencia interna en los sectores administrativos responsables de la decisión. Por otra parte, Muller (2002) afirma que los estudios muestran la radical variabilidad del medio decisional determinado campo, por lo cual los actores que intervienen, hacen parte de la función pública, que limita sus variaciones. Con esto, refiere que el medio decisional tiene una geometría muy variable por factores como el campo, la naturaleza de la decisión, condiciones de la negociación. Muchas condiciones pueden generarse dependiendo del sector y tipo de política pública a la que se refiera determinado caso.

Finalmente, sobre los cuatro círculos de decisión se precisa que, a pesar de lo mencionado, existe una coherencia que asegura una

jerarquización del sistema de decisión entre, de un lado, un núcleo duro, compuesto por los actores que intervienen en todas las decisiones y, del otro, los actores que intervienen sólo puntualmente. Para una política pública dada todo va entonces a depender de la configuración establecida por estos cuatro círculos fundamentales de la decisión. (Muller, 2002, p. 118)

Sobre el primer círculo, que es por el que transitan sin excepción todas las decisiones (para el caso francés) Muller indica que está conformado por el Presidente, su gabinete, secretario general de la presidencia, primer Ministro, su gabinete, secretaria general del gobierno y el Ministro de Hacienda con su gabinete y direcciones más importantes.

Sobre el segundo círculo, que está compuesto por el conjunto de las administraciones sectoriales, Muller señala que se trata de los sectores implicados en la toma de decisión de la política pública correspondiente. Por esto, tenderán a defender o promover sus intereses sectoriales con distintas estrategias que superpongan su interés al de las exigencias globales. El interés está afincado, entre otros factores, en el de la cualificación y experticia técnica que logren las personas que conforman el sector.

Sobre el tercer círculo, referido a los socios externos al Estado, dentro de los que se mencionan a sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas, Muller precisa que

una obra (*Les grandes manoeuvres industrielles*) de Elie Cohen y Michel Bauer muestra de manera significativa, hasta qué punto algunos actores, perteneciendo a este grupo, pueden ejercer funciones estratégicas en algunos campos como la política pública industrial, la energética o de las telecomunicaciones. (2002, p. 119)

Por último, con el cuarto círculo, Muller se refiere a los órganos políticos como es el Congreso de la República y los jurisdiccionales como son la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado para el caso colombiano. El autor afirma que estos pueden intervenir en determinadas decisiones dependiendo del contexto de manera limitada o decisiva. Se debe tener en cuenta la configuración del campo de fuerzas, el equilibrio de poderes que fundamenta al Estado Social de Derecho y los niveles de incidencia en determinados temas de estas ramas del poder público en los procesos de toma de decisiones de asuntos públicos.

Para el proceso de construcción de matrices de referencia, se ha establecido claramente que es necesario comprender el funcionamiento del medio decisional central o de los círculos de decisión para poder identificar las relaciones que existen entre las políticas públicas sectoriales y globales. Resulta bastante útil la clasificación y creación o diseño de un mapa de actores que pueden o no ubicarse dentro de los círculos decisionales, dependiendo del propósito académico, político o analítico. En la constitución de las redes de actores se pueden encontrar diferentes estrategias y mecanismos de negociación, influencia, incidencia en los distintos círculos de decisión que van a depender del tipo de actor, contextos políticos del Estado y de las políticas que se desean promover y/o analizar.

1.3 La ecología política, hacia el reconocimiento de problemas públicos en las licencias ambientales

En este tercer apartado del capítulo, se abordará conceptualmente el tema de la identificación de problemas públicos en la agenda política que define los licenciamientos ambientales de megaproyectos hidroenergéticos, toda vez que el tema de la constitución de los problemas públicos como proceso, es importante para el desarrollo y concreción de los siguientes capítulos. Además, se comprenderá que la fase del reconocimiento de los problemas públicos, que se generan por la ejecución de algún megaproyecto minero-energético, es la que permite conectar la RGS que se da entre actores tomadores de decisión y sociedad civil afectada, que va a encontrar en los conceptos de la ecología política, una serie de elementos que pueden cualificar y caracterizar las exigencias e inconsistencias que se podrían encontrar en el licenciamiento ambiental de una hidroeléctrica.

1.3.1 Identificación y reconocimiento de problemas públicos en la agenda política.

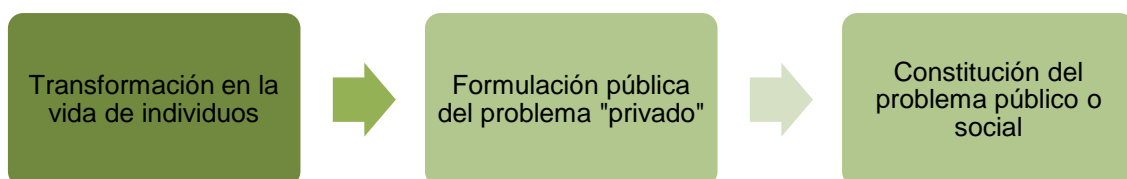
Roth indica que la constitución de los problemas públicos no se da por un proceso obvio, sino que se origina en una situación que genera inconformidad. “[Su] definición implica una actividad de identificación, caracterización y análisis particular de la situación y conlleva a la realización de discusiones e investigaciones” (Cefai, Terzi, en Roth, 2015, p. 10), que simultáneamente se asocia a la constitución de problema público, momento en el cual surgen comunidades que son afectadas indirectamente por ésta (p. 117).

En este proceso se genera la constitución de determinados públicos, que son personas que se implican desde sus percepciones en la problemática que se está volviendo pública. Estos problemas tienen una connotación social, han sido abordados desde distintas escuelas. Existe la perspectiva positivista liderada por Emily Durkheim, que “entendía los problemas como formas de desviación de la conducta normal” (p. 118). Por su parte, Talcott Parsons, que desarrolló la teoría funcionalista, afirma que los problemas son disfunciones dentro de un sistema social, que los problemas tienen una dimensión objetiva y otra subjetiva. Posteriormente llegan corrientes de la sociología que indican que los problemas son resultado de procesos políticos, pues las realidades sociales son resultado de una construcción social y no de hechos objetivos.

Y también, a partir de los años 60, se empiezan a interpretar los problemas desde la perspectiva construccionista o socioconstruccionista de Becker, Berger, Luckman o Parsons. Señalan que el reconocimiento de los problemas públicos es el resultado de un proceso burocrático de “etiquetaje”. En su versión más radical considera que la realidad no existe, sino que es una construcción social e histórica que no debe nada a las condiciones objetivas. (Roth, 2015, p. 119)

En esta investigación se adopta el paradigma construccionista, toda vez que las realidades sociales que se desencadenan en territorios afectados por megaproyectos energéticos, son generadas a modo de proceso por las construcciones sociales que están enmarcadas en los marcos referenciales y paradigmas. Estos imponen unos actores sobre las vidas de otras personas, comunidades, procesos organizativos, naturaleza, seres vivos, al fin, sobre el territorio del país entero. Roth (2015) señala como ejemplo de una buena identificación y categorización de una problemática social que redundara en el diseño de una política pública el de la categoría “desplazados por la violencia”, toda vez que traducida a la agenda pública, generó la ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado.

Tomando a Remi Lenoir (1989), conviene recordar que el posicionamiento de los problemas requiere de una transformación en la vida cotidiana de personas afectadas. Esto genera una tensión que es procesada como una problemática que puede pasar de ser individual, a ser considerada como colectiva, pero con un carácter social, para que pueda contar con la formulación de una política que la enfrente y transforme, a partir de una definición, delimitación, buena explicación y sustento en el terreno de lo público. (Roth, 2015, p. 120)



Gráfica 1-10: Proceso de constitución de un problema público.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir de Roth (2002 [2015], p. 120)

El esquema básico de la gráfica 1-10 permite comprender de manera sencilla el proceso de constitución de un problema público que, observado de manera conjunta con los círculos decisionales, los sectores involucrados y el esquema de los mediadores se complejiza sumamente este proceso de identificación y/o reconocimiento por parte del Estado y en concreto del gobierno de momento, de un problema público que amerite el diseño de política pública.

Roth propone como definición de problemas públicos: “el resultado de las luchas libradas por el conjunto de los actores, o ‘públicos’ concernidos, para imponer una representación, una etiqueta, la más ventajosa posible para sus intereses.” (2015, p. 120). Luchas en las que se pueden identificar diversas tensiones de los referenciales que plantean discusiones del orden de la escala de valores de una sociedad, en cuanto al deber ser y los principios que debieran operar en determinados asuntos públicos, dependiendo del actor que los comprenda y promueva a la vez. Este proceso podría calificarse como excluyente, clasista y racista, toda vez que los actores que tienen mayor nivel de incidencia en estos espacios son personas de élites sociales y burocráticas que tienen el control de los agentes de decisión, de la agenda pública y de lo que puede ser considerado o no un problema público.

Un ejemplo claro, que tiene que ver con el contexto actual de Colombia, es el de un gobierno que no reconoció la existencia del conflicto armado interno. Esto desencadenó una serie de consecuencias, como el grave aumento de violaciones de derechos humanos contra las poblaciones más afectadas por múltiples conflictividades, que confluían en los mismos territorios. Con la llegada de un gobierno que, al reconocer la existencia de este conflicto como un problema público, se permitió llevar a cabo unas negociaciones que dieron origen al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera -*en adelante AFTCCPED-*, firmado el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá D.C.

1.3.2 Orígenes teóricos de la ecología política en Leff y conceptos necesarios.

En este apartado se completa el marco teórico necesario para desarrollar la investigación. Se presentarán una serie de discusiones conceptuales y prácticas de la ecología política que resultan pertinentes para conectar la discusión de las tensiones que se producen en las relaciones globales, sectoriales y locales, al momento de definir y reconocer problemas públicos que, para nuestro caso, están relacionados con el otorgamiento de una licencia ambiental de una hidroeléctrica. Así, materias como la ecología política de la energía, del agua y de la hidroenergía; la economía política hidroenergética; el desplazamiento forzado por megaproyectos minero-energéticos; los movimientos sociales; la gobernanza; el ecocentrismo; la protección del territorio y; los conflictos socio-ecológicos, contribuyen con la cualificación de los debates que se presentarán. Se hará el análisis a partir de los aportes que brindan autores como: Carlos Porto-Gonçalves, Milson Betancourt, Enrique Leff, Melissa Moreano, Héctor Alimonda, Emilio Taddei, Vandana Shiva, Patricia Ávila, Arturo Escobar, Maristella Svampa, Michael Lowy, Víctor Toledo, Fernando Huanacuni, Joan Martínez-Alier, Eduardo Gudynas o Alberto Acosta, quienes ayudan a observar, entender y analizar el problema de la hidroenergía desde las dimensiones económica, política y ecológica.

Se tendrá como referente epistemológico, desde las ciencias sociales, al pensamiento de Boaventura de Sousa Santos. Son importantes sus aportes sobre la ecología política latinoamericana y el pensamiento crítico latinoamericano o del Abya Yala.

De este modo, Sousa Santos aboga por la construcción epistemológica de una ecología de saberes, que es necesario investigar desde tres dimensiones. La primera, está

relacionada con cuestiones ignoradas por las epistemologías del norte global, como los diferentes saberes, el conocimiento científico y la variedad de conocimientos no científicos y la variedad entre estos y sus híbridos. La segunda, con las conexiones que pueden tener los distintos saberes, a partir de distinguir la inconmensurabilidad, incompatibilidad, contradicción y complementariedad de la interculturalidad, evitando que sea absorbida por el imperialismo y el colonialismo. La tercera, con la naturaleza y evaluación de las intervenciones del mundo real, identificando la perspectiva de los oprimidos en las resistencias frente a estas; pues se genera un lugar de práctica de conocimientos y saberes que constituyen alternativas frente a la dominación y la opresión, que también provoca la cuestión fundamental, de distinguir entre alternativas al capitalismo y alternativas dentro del capitalismo, precisando el cómo luchamos contra las epistemologías dominantes que se han posicionado impositivamente en las vidas y realidades cotidianas.

En esa línea, Enrique Leff (2006) sostiene que la ecología política se encontraba en un momento fundacional teórica y prácticamente. Señala que esta “viene a interrogar la condición del ser en el vacío de sentido y la falta de referentes generada por el dominio de lo virtual sobre lo real y lo simbólico” (Leff, 2006, p. 22). Por lo cual le concierne estudiar los conflictos de distribución ecológica, así como las relaciones de poder que se generan en las vidas de las personas en un mundo globalizado, que cada vez se encuentra más amenazado por diferentes actividades de megaproyectos extractivos. Leff indica que:

La ecología política emerge en el hinterland de la economía ecológica para analizar los procesos de significación, valorización y apropiación de la naturaleza que no se resuelven ni por la vía de la valoración económica de la naturaleza ni por la asignación de normas ecológicas a la economía” (2006, pp. 22-23)

Es decir que desde el campo económico se enfrentan una serie de limitaciones que desde el análisis político e interdisciplinar de otras áreas como la sociología, antropología o historia si se pueden analizar y comprender, por lo menos, con más herramientas cualitativas. Enfatiza Leff que los conflictos distributivos dan origen a las denominadas externalidades ambientales y a diversos movimientos sociales, temas que se comprenden analíticamente desde el concepto de la distribución ecológica, que tiene una raíz en la economía ecológica. Lo cual permite identificar las cargas desiguales o asimetrías sociales y espacio-temporales que asumen las partes enfrentadas y da entrada a discusiones relacionadas con las reparaciones integrales ecológicas y la justicia ambiental.

Por otra parte, Leff (2006) se refiere al concepto de la deuda ecológica, señalando que, se cuestiona la legitimidad de la deuda económica de los “países pobres”, pues se coloca al descubierto la destrucción de los bienes comunitarios de los países del sur global (Asia, África y América Latina), que no ha sido calculado ni siquiera económicamente. Se presentan fenómenos como la desigualdad de competencia en la lógica de la economía de mercado, la sobre-explotación de la naturaleza en territorios como el colombiano o la constante degradación del ambiente y el empobrecimiento de los pueblos. La deuda ecológica no se puede medir, nadie la puede pagar.

Leff añade en su análisis que se propuso un cambio de paradigma epistemológico y societario, del paradigma mecanicista al paradigma ecológico, que busca comprender de manera holística al mundo. Para explicarlo requirió de la política y para ello se enfatiza en que “la ecología política es una lucha por la desnaturalización de la naturaleza: de las condiciones ‘naturales’ de existencia, de los desastres ‘naturales’, de la ecologización de las relaciones sociales.” (Leff, 2006, p. 26). Es importante entender que los seres humanos construyen relaciones de poder con la naturaleza, aunque no puedan controlar el fenómeno

irreversible del cambio climático al que se enfrenta todo el planeta. Este es un hecho absolutamente político, que puede ser abordado con herramientas cualitativas que permiten realizar un análisis más integral de la realidad.

Se resalta por parte de Leff (2006) que en la ecología política se están construyendo nuevas identidades culturales, relacionadas con la protección de las naturalezas resignificadas, en conceptos como la sustentabilidad y se puede añadir la denominación de bienes comunitarios o la noción de la irreparabilidad de los daños ambientales. Por lo cual, Leff es categórico al afirmar que:

La ecología no es política en sí. Las relaciones entre seres vivos y naturaleza, las cadenas tróficas, las territorialidades de las especies, incluso las relaciones de depredación y dominación, no son política en ningún sentido. Si el campo de la política es llevado al territorio de la ecología es como respuesta al hecho de que la organización ecosistémica de la naturaleza ha sido negada y externalizada del campo de la economía y de las ciencias sociales. (Leff, 2006, p. 27)

Esta realidad ha sido impuesta por actores que ejercen el poder de toma de decisiones y que además fragmenta la naturaleza, la desconoce, la divide y la destruye para poder manipularla y no reconocer los daños que le causa una actividad invasiva como la que genera cualquier tipo de extractivismo.

1.3.2.1 Nueva división ecológico-territorial del trabajo según Porto-Gonçalves.

Para Porto-Gonçalves es relevante el cuestionamiento acerca de la nueva división ecológico-territorial del trabajo que se viene configurando en el mundo. Afirma que los países industrializados mantienen su desarrollo con huellas ecológicas que vuelven imposible su extensión frente a otros países cuyas poblaciones viven en condiciones infrahumanas y tienen grandes extensiones de tierras para la conservación ambiental. Puntualiza: “1) como si fuesen, en rigor, basureros que limpian la suciedad lanzada a la atmósfera por los países del Primer Mundo; o 2) como si fuesen reservas de valor de germoplasma para el futuro, verdaderos latifundios genéticos.” (Porto-Gonçalves, 2004, p. 114).

Porto-Gonçalves (2004) añade que para esa configuración han jugado un papel relevante agencias multilaterales como el Banco Mundial y grandes bancos privados internacionales. Estas agencias han creado una nueva división mundial del trabajo al servicio de sus intereses, financiando hidroeléctricas y carreteras para sus inversiones económicas. Se advierte sobre la gravedad de la creación de latifundios productivos con monocultivos de especies para la industria de la celulosa o del carbón vegetal (*pinnus alba*, *pinnus elliotis*, *gmelina* y eucaliptos) que fueron impuestos en Brasil y por los cuales nace la expresión de “desierto verde”. Como señala Porto-Gonçalves (2004), estos monocultivos son causa de empobrecimiento genético y desequilibrio hídrico. Desde finales de la década de 1980 se empezaron a crear industrias con sellos verdes, las cuales hacen parte de lo que hoy se conoce como “capitalismo verde”, que encuentra un antecedente próximo, en la década de 1970, en la que con el calificativo de “revolución verde”, se utilizaron químicos y semillas modificadas genéticamente para aumentar la producción de la alimentación. Concluye al respecto Porto-Gonçalves precisando que “la mercantilización de la naturaleza bajo la nueva geopolítica económico-ecológica profundiza las diferencias entre países ricos y pobres bajo los principios del desarrollo sostenible.” (2004, p. 119). Con un discurso ecologista, la nueva globalidad justifica la contaminación e industrialización de unos países sobre otros que

absorben los excesos y a quienes les despojan de sus bienes comunitarios como todas las redes de biodiversidad que existen en América Latina, detrás de los bienes y servicios ambientales se oculta el mismo modo de explotación de las empresas extractivas, de eso no hay duda.

1.3.2.2 Ecología política y relación con el concepto de extractivismo según Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves.

Para Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves es necesario revisar el concepto de extractivismo por las implicaciones teóricas y conceptuales que tiene el mismo, frente a los desafíos que implican poder generar propuestas de transformaciones del modelo minero-energético imperante, como las planteadas desde las denominadas transiciones energéticas.

La noción de extractivismo surge en el contexto de la ampliación reciente de las explotaciones mineras, petroleras, para posteriormente también ser extendido a otras formas de explotación como monocultivos, así como obras de infraestructura como la construcción de vías, puertos e hidroeléctricas, entre otros. (2017, p. 178).

Las explotaciones devastadoras de la naturaleza, realizadas por la humanidad, están influenciadas por el paradigma antropocéntrico del dominio, de la que a la vez surgen los procesos de despojo. De modo que se han movilizad a grupos ecologistas de América Latina, según lo plantean Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves (2017), que además surgen en el contexto de la crítica de modelos de desarrollo que imperan en los denominados gobiernos progresistas.

El sistema mundo capitalista moderno-colonial entendido por Aníbal Quijano (2006, 2000) como una “heterogeneidad histórico-estructural” tiene una totalidad-mundo con múltiples génesis socio-espaciales. Se descentraliza el origen del capitalismo de Europa y se comprende que en el mundo existieron relaciones pre-capitalistas en distintos procesos y proyectos globales de todo el sistema que hoy conocemos. El extractivismo, entonces, está absolutamente ligado al fenómeno de la conquista, desde el cual se han creado y mantenido unos sistemas complejos de dominación. Según estos, el extractivismo es tan sólo una parte de los sistemas de explotación y extracción intensiva de la naturaleza. Mencionan entonces Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves (2017) frente a un ejemplo de la época de inicios del colonialismo en el Abya Yala, que

la explotación de oro y plata, estaba lejos de ser un simple extractivismo, y sí un complejo sistema técnico-productivo con toda su espacialidad dominante que se apropiaba incluso de conocimientos ancestrales de metalurgia y orfebrería del oro y de la plata, sometiéndolos a relaciones sociales y de poder fundadas en el capitalismo y en la colonialidad, en donde la racialidad cumple un papel estructurante. (2017, p. 181)

Lo que buscan explicar es que se entienda que el extractivismo por sí solo no genera la crisis ambiental. Es la concepción productivista del territorio que ve en la eficiencia la aceleración de la producción y el consumo exacerbado, una de las causas de la explotación depredadora de la naturaleza, que ha llegado al punto de generar graves ecocidios en el Abya Yala. Afirman que el extractivismo es una técnica de poder colonial que, al imponerse sobre los territorios desde una perspectiva de dominación, reafirma su objetivo de acumular capital de manera exacerbada. Ese objetivo está basado en los principios de la modernidad de “(1) la separación entre sociedad y naturaleza y (2) la desacralización de la naturaleza y los

territorios.” (2017, p. 184). A partir de los cuales, se puede entender la mirada de ecología política que plantea la modernidad/colonialidad.

Esta mirada está fundamentada en el antropocentrismo: el hombre, como sujeto, vuelve objeto a la naturaleza, incluyendo a los seres humanos del Abya Yala, quienes son sometidos y esclavizados bajo ese paradigma. Sin embargo, en Europa también existieron violencias contra mujeres y campesinos que tenían una relación material/espiritual/simbólica con la naturaleza, y por eso, como lo mencionan Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves es común que múltiples campesinidades y pueblos originarios fueran desligados de sus tierras, desterritorializados de sus espacios de vida y desacralizados de sus dioses, creencias y arraigos a los territorios y naturaleza.

Así pues, Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves (2017) muestran que el “Sujeto-Hombre masculino, blanco, portador de la Razón, la Razón Iluminada por la Ilustración” (p. 186) reemplazó las visiones simbólico/religiosas politeístas a través de su mentalidad y práctica productivista. Esto “justificará el colonialismo y la acumulación primitiva, que sabemos (Rosa Luxemburgo) que es permanente, y que es siempre una acumulación por despojo (Harvey), despojo no solo de bienes materiales, sino de relaciones simbólicas” (p. 186). Escenario en el cual se instala el discurso de una ecología política basada en el capitalismo que genera malos entendidos, pues se cree que la preservación y la intangibilidad protegerán la naturaleza, cuando por el contrario la cosifican, extraen, destruyen y vuelven un negocio, que es el capitalismo verde, totalmente asociado a las prácticas extractivistas.

Finalmente, sobre las prácticas de vida de los subalternizados, Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves (2017) afirman que la noción de extractivismo no es justa con los pueblos indígena-originario-campesinos del mundo. La práctica de extracción de medios de vida tiene que ver con las distintas relaciones que tienen estos pueblos, con el agua, sol, lluvia, aire, tierra, espíritus, que además conforman sus culturas y formas de habitar el territorio. Se afirma así, que existen extractivismos que mantienen una serie de relaciones armónicas con elementos de la naturaleza sin destruirla.

Estos pueblos, por tanto, saben (saber/conocimiento y saber/sabor-corpóreo), que, por ser recolectores, cazadores, pescadores, en fin, extractores, dependen de la productividad biológica primaria, esto es, dependen de la manera como creativamente son su saber extraen/producen sus medios de vida. No son productores en el sentido que la sociedad capitalista moderno-colonial atribuye. Por el contrario, por ser extractivistas saben que dependen de la reproducción de la vida y de todo lo que no producen para existir. (Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves, 2017, p. 188)

Por lo cual, se puede decir que no todo el extractivismo está asociado a la lógica devastadora y destructora del capitalismo neoliberal y que no es justo afirmar que existen gobiernos extractivistas, desconociendo la larga tradición de imposición de las tecnologías que se desarrollan en el norte global. Según Betancourt Santiago y Porto-Gonçalves (2017) son las que promueven, sustentan y legitiman, la constante, progresiva e intensiva explotación de la naturaleza en el mundo sometido a la lógica productivista infinita del desarrollo.

1.3.3 Ecología política latinoamericana y el pensamiento crítico del Abya Yala.

La ecología política como concepto encuentra en América Latina/Abya Yala un significativo desarrollo en, al menos, las últimas tres décadas, lo que ha permitido posicionar los debates que allí se proponen. Como indican Martín y Larismont, citados por Alimonda

La Ecología Política Latinoamericana es una construcción colectiva en la que han confluído, no sin tensiones y debates, diversos autores de Latinoamérica poniendo énfasis en el estudio de las relaciones de poder; que son configuradas históricamente, como mediadoras de las relaciones sociedad/naturaleza. (2017, p. 41)

Precisa Alimonda que para pensar en la constitución de un lugar de enunciación de la ecología política latinoamericana “el pensamiento crítico latinoamericano y la ecología política comparten como punto de partida la duda sobre nuestra identidad y la búsqueda ansiosa de las claves de la misma.” (2007, p. 44). Recalcando que nuestros países son diferentes de quienes se detentan “padres” de la modernidad, quienes fijan el paradigma eurocéntrico como el modelo a seguir, del cual en la ecología política latinoamericana se toma absoluta distancia. La búsqueda de identidad de un pueblo necesariamente tiene que remitirse a su historia. En el caso de la ecología política, Alimonda reconoce que se requiere reconstruir la historia ambiental del continente, encontrando allí el paradigma de la modernidad y la colonialidad como estandartes de la conquista que se imponen en las dinámicas de nuestros países y culturas. Se necesita, además referirse a una realidad geohistórica común que permita identificar a los desposeídos de distintas “naciones” y el despojo ambiental generado, por ejemplo, por el fenómeno de la “acumulación por desposesión” que es uno de los factores generadores de conflictos ambientales. Alimonda resalta la distancia que toma la ecología política de las metodologías positivistas, por lo cual, sus fuentes se basan en la argumentación crítica anti-positivista, inspirada en políticas populares subalternizadas vinculadas con el activismo socio-ambiental.

Es fundamental precisar que existen diversas propuestas para comprender la ecología política latinoamericana a partir de las expresiones de los pueblos que existen en el Abya Yala. Así se entenderá como referente teórico al concepto de la “pluriversalidad” como la forma de reconocer que existen propuestas de ecología política, como la posicionada por Escobar (2014) del Proceso de Comunidades Negras *-en adelante PCN-* de Colombia. Este propone cinco principios con un origen de ontología política, que se refieren a la afirmación y reafirmación del ser comunidades negras, el derecho a un espacio para ser (el territorio), el derecho al ejercicio del ser (autonomía, organización y participación), el derecho a una visión propia de futuro desde lo ecológico, lo económico y lo social y, finalmente, la identidad con la lucha del pueblo negro en el mundo.

1.3.3.1 Mirada desde el sur de las relaciones de poder del conocimiento en la ecología política.

Para Enrique Leff la crisis civilizatoria dio origen también a la crisis ambiental que se ubica en las décadas de los sesenta y setenta, lo que generó un condicionamiento de la vida a la excesiva racionalidad económica que se impone sobre la sustentabilidad de la misma. Es en ese campo, en el que trabaja la ecología política, buscando responder a los retos que impone dicha crisis civilizatoria.

Así, la ecología política anglófona ha abierto un espacio crítico en la academia estadounidense y anglosajona con el propósito de deconstruir las teorías que, pretendiendo comprender las relaciones entre cultura y naturaleza -la tradición geográfica y antropológica, la economía política, los estudios agrarios y campesinos-, han desconocido las causas epistemológicas de la crisis ambiental. (Leff, 2017, p. 130)

Esos desafíos busca realizarlos tanto en la matriz de pensamiento del norte global (Norteamérica y Europa Occidental), con una propuesta de deconstrucción de los paradigmas positivistas, para que se dé continuidad al ejercicio de las escuelas de pensamiento crítico. Así mismo, en el Abya Yala¹ o Latinoamérica, se pretende explicar los orígenes y causas de los conflictos ambientales, para analizarlos desde distintos campos de las ciencias sociales. Para Leff, la ecología política:

Busca comprender los procesos sociales que inciden, condicionan, determinan y desencadenan la transformación de los ecosistemas, el cambio global, la degradación entrópica del planeta y la insustentabilidad de la vida, que hoy aquejan y desafían a la humanidad, desentrañando las relaciones de poder -y de poder en el saber- que determinan los modos de acceso, intervención, apropiación y degradación de la naturaleza. (Leff, 2017, p. 131)

Y Leff complementa lo anterior, indicando que la ecología política responde al llamado de pensar y conceptualizar las geografías de la producción del conocimiento en la ecología política, desplegando el mapa del imaginario geográfico de la ecología política. Lo que busca entonces, es abrir un diálogo de saberes que nos pueda conducir a un mundo sustentable en toda su diversidad:

La ecología política abrió una indagatoria sobre los conflictos socio-ambientales generados por la apropiación capitalista de la naturaleza, fuertemente influenciada por el marxismo en boga en esos años de revoluciones teóricas y culturales, con autores pioneros como Murray Bookchin (1962), Eric Wolf (1972), Hans Magnus Enzensberger (1974) y André Gorz (1975). (Leff, 2017, p. 132)

Leff explica que los paradigmas críticos de la geografía y la antropología han permitido el crecimiento de la ecología política, pero también la ecología cultural, la etnografía, la etnoecología, la sociología ambiental y la economía ecológica, han permitido avances importantes de este campo. Adicionalmente, el post-desarrollo, el eco-marxismo, la ecología social y el eco-feminismo dan apertura a debates complejos sobre las ontologías y epistemologías de la naturaleza. Así pues, los enfoques que para Escobar (2009) citado en Leff (2017, p. 132) forjaron la ecología política, son los estudios post-estructurales, deconstruccionistas y post-constructivistas; post-decoloniales y antiesencialistas. Como complemento, Leff afirma que: “La ecología política se forjó en la crítica ecológica de la racionalidad económica (Gorz, 1989), el des-encubrimiento de la segunda contradicción del capital (O’Connor, 1998), y en los márgenes críticos de la economía ecológica (Martínez-Alier, 1995).” (2017, p. 133). La crítica que se realiza a la episteme ecológica y al pensamiento post-estructuralista y su influencia teórica en las ciencias sociales, ha sido determinante.

No todas las culturas de América Latina pueden ser comprendidas a través de la ciencia, lo cual conforma un problema de las epistemologías en general. La ecología política se obliga a

ejercitar una estrategia de deconstrucción de sus saberes, una vigilancia epistemológica y una ética de la otredad en su comprensión, en su diálogo y sus

¹ Propuesta de referencia al continente de América que busca posicionar la expresión Kuna de este territorio antes de la conquista.

intervenciones en los contextos culturales de los procesos socio-ambientales que estudia y en los que se involucra. (Leff, 2017, p. 134)

Sobre cómo puede volverse política la ecología, Leff propone una delimitación:

La ecología -entendida como el entramado de relaciones de poblaciones no humanas con su entorno, como los complejos flujos de materia, energía e información en el metabolismo y en la organización de la biosfera, o como las relaciones de depredación, las cadenas tróficas y las dinámicas ecosistémicas no inducidas por la acción humana-, no es política en ningún sentido. La ecología se vuelve política como efecto de la intervención humana en las transformaciones eco-lógicas, que de esta manera dejan de estar regidas por leyes naturales. (Leff, 2017, pp. 137-138)

Se puede tener como referente esta caracterización para la delimitación de la ecología política como un campo teórico que sirve de base para el análisis de políticas públicas ambientales, tanto en las fases de identificación de un problema como en el diseño e implementación. Los aportes epistemológicos que brinda la ecología política son imprescindibles para cualquier investigación que tenga en cuenta las políticas públicas relacionadas con megaproyectos extractivos. Leff complementa esta definición, afirmando que la ecología se vuelve política por el resultado de la voluntad de poder ejercido sobre la naturaleza, a través de procesos de apropiación basados en valores e intereses diferenciados. Y es precisamente en los ejercicios de poder, en los cuales la naturaleza puede ser victimizada por las intervenciones humanas, asunto que también es analizado desde las perspectivas críticas de la ecología política.

1.3.3.2 Aportes de la ecología política latinoamericana a la ecología política global.

Frente a la ecología política latinoamericana, Moreano, Molina y Bryant (2017) afirman que esta genera una serie de aportes a la ecología política global a través de la diferencia identitaria que tiene con la ecología política anglosajona y de una serie de características que se identifican en casos donde esta teoría es aplicable. Indican que “la ecología política anglosajona es la línea teórica dominante a escala global por una serie de factores histórico-estructurales muy conocidos. Es también, el lugar de convergencia de ideas de todo el mundo, incluido el Sur Global (Asía-África-América Latina).” (2017, p. 199)

La ecología política latinoamericana para Moreano (et al., 2017), primero, se adhiere a la teoría decolonial y, segundo, reflexiona sobre la posicionalidad de la persona investigadora y tercero se moldea por la territorialidad indígena y la pertenencia a un territorio. Frente a la decolonialidad,

la ecología política latinoamericana surge como ciencia crítica asentando sus enfoques políticos en la tradición Marxista y eco-Marxista en un primer momento (Toledo, 1992; Alimonda 2011, Leff, 2012), para luego pasar a la antropología cultural (Escobar, 2005) y a la crítica ecológica de la economía política (Martínez-Alier, 2004)

Con base en lo que se puede afirmar y corroborar la existencia de la ecología política latinoamericana como ciencia y como referente teórico para esta investigación. Moreano et al. resaltan la antropología cultural de Escobar, Castro-Gómez y Grosfoguel, las influencias del post-estructuralismo, post-colonialismo y estudios subalternos y los aportes de “la teoría

de la dependencia, la filosofía de la liberación, la investigación-acción participativa y la pedagogía del oprimido” (2017, p. 199) de Dos Santos, Mignolo y Misoczky.

Sobre el lugar de la persona que investiga, Moreano et al. indican que en América Latina la producción teórica está ligada al entendimiento de la realidad social para transformarla. Existe una relación directa con el territorio local que hace parte de la investigación. Escobar (2008), Machado (2011), Gudynas y Acosta (2011) y Alimonda (2011), precisan que existen teóricos que han fortalecido su rol, por el relacionamiento que generan con los movimientos sociales, asumiendo una posición en la realidad social investigada (citados en Moreano et al., 2017). Sobre el lugar como territorio, indican que está relacionado con la metodología inductiva, que va desde las observaciones empíricas a la construcción de teorías, relacionadas con conflictos socio-ambientales que han permitido crear conceptos como la “soberanía alimentaria” o el “buen vivir”.

Finalmente, sobre la territorialidad Moreano et al. señala que el desarrollo teórico está asociado a “la apropiación material y simbólica de un determinado espacio” (2017, p. 202) que busca ser controlado mediante los ejercicios de poder de los sujetos interesados en imponer megaproyectos extractivos, generadores de conflictos socio-ambientales, generando con ello una masiva objetivación de la naturaleza. Gonçalves indica que el territorio incorpora dinámicas socio naturales que son claves para comprender la forma cómo los actores interactúan con los recursos naturales en la tensión global/local. Así, la ecología política latinoamericana da especial atención a la complejidad de las relaciones de poder que surgen de la naturaleza y la cultura, las concepciones de territorialidad que cada uno tiene y a la respuesta que se le puede dar a la racionalidad económica neoliberal consumista y cosificadora, oponiéndose radicalmente como indica Svampa (2011) a la eco-eficiencia como discurso que hace parte de la narrativa dominante del neoliberalismo (citada en Moreano et al., 2017).

1.3.3.3 Ecología política de la integración de Eduardo Gudynas.

Los países latinoamericanos que consolidaron procesos progresistas democráticos, y que llegaron en distintos momentos a la presidencia, heredaron los problemas estructurales del capital y por ende del extractivismo. Es imposible desmarcarse de prácticas que han sido impuestas por el sistema global en un lapso de cuatro, seis u ocho años, por esta razón es que en el análisis de Gudynas (2002) del caso de Mercosur del 2001 se indica que un desarrollo económico regional necesita superar esas imposiciones y sino no podría progresar la integración.

Se plantea entonces la importancia del concepto de sustentabilidad, toda vez que fue impulsado por las ciudadanías, como el caso de los movimientos bolivianos de protesta campesina andina que exigían justicia frente al derecho al agua. Según Gudynas: “la sustentabilidad debe complementarse con una propuesta sobre una vía alternativa de la integración regional.” (2002, p. 147). Así surge la propuesta del regionalismo autónomo que se puede alimentar de la ecología política que se desarrollan en América Latina. Gudynas afirma que el regionalismo autónomo implica repensar el fenómeno de la globalización, porque el “desarrollo sostenible” no puede depender de esas dinámicas impuestas. La sustentabilidad sin autonomía regional no se puede construir políticamente. Esto, se podría decir, también es una condición fundamental para que se puedan construir y desarrollar propuestas de transiciones energéticas regionales.

Como parte de la ecología política de la integración, se encuentra el caso de Ecuador, donde la naturaleza está sujeta a derechos en la Constitución del Estado Plurinacional. Por lo que surge la incógnita de si ese hecho jurídico representa o no un avance en materia de derecho ambiental y de protección del patrimonio ecológico latinoamericano o del Abya

Yala. Gudynas (2009) se propuso identificar las características y avances que representa el reconocimiento constitucional de derechos de la naturaleza en la Constitución ecuatoriana, a partir de un análisis de un hecho que fue considerado hito pero que tiene algunos problemas. Si bien se puede afirmar que ese hecho es un avance cualitativo en la región en materia de justicia ambiental, mantener las mismas políticas extractivas generarían una contradicción difícil de solventar.

Por otra parte, es fundamental el avance que se logra en aumentar el espectro de la responsabilidad del Estado frente a la reparación integral de la naturaleza. Se crearon nuevas herramientas para exigir derechos en materia ambiental y se reconoció el papel protagónico de los movimientos ambientales que le dieron ese giro eco-territorial a la Constitución, posicionando el paradigma eco-céntrico. Son las meta-ciudadanías ambientales y las ciudadanías ecológicas las que se vuelven protagonistas a la hora de aportar insumos en política pública para proponer herramientas que materialicen el avance constitucional en Ecuador y también para replicarlo en países hermanos. Para Gudynas: “la nueva constitución de Ecuador es la primera en América Latina, y posiblemente en el mundo, que incorpora de forma clara y explícita el concepto de derechos propios de la naturaleza.” (2009, p. 17).

La proyección de la denominada ecología política de la integración encuentra un campo de preparación interesante en el diseño de políticas públicas de la sustentabilidad (concepción de los movimientos sociales) como alternativas al desarrollo económico neoliberal y al final al capitalismo en sí. Un ejemplo de lo anterior es “el caso de la moratoria petrolera en el ITT, la protección del área de Yasuní es resultado de los mandatos y contenidos constitucionales, y por lo tanto debe ser considerada una política pública nacional.” (Gudynas, 2009, 142).

1.3.3.4 Ecología política de la diferencia de Arturo Escobar.

Arturo Escobar afirma que los pueblos originarios como indígenas y negros del pacífico “no solo producen su propio conocimiento sobre las situaciones que encaran, sino que también este conocimiento construye esquemas sofisticados, que no pueden pasar por alto en cualquier discusión de globalización, ya sea desde las perspectivas económicas, culturales o ecológicas.” (2011, p. 63). Lo cual permite colegir que la globalidad eurocéntrica desde la expresión de Enrique Dussel, citado en Escobar (2011), de la colonialidad global tiene prácticas que niegan al otro, por medio, por ejemplo, del encubrimiento o de viles tácticas de manipulación y engaño.

Entonces el planteamiento de Escobar (2011) es: en el marco de la geopolítica del conocimiento, existe un cuestionamiento sobre la validez de los conocimientos a partir de los análisis que se pueden hacer desde el poder y la cultura. Escobar habla de la ecología política de la diferencia, partiendo de Martínez Alier (2002) cuando refiere el concepto de la distribución ecológica, enmarcada en los contextos políticos, económicos, culturales y ecosistémicos, en los que se disputa el acceso y control de los bienes comunitarios.

Escobar plantea (2011) que las crisis económicas son ecológicas y culturales. Lo cual permite comprender, que se abordan conjuntamente y que podrían aportar a la construcción de alternativas tangibles y de nuevos territorios existenciales, lo cual es denominado por Guatari (1990) citado en Escobar (2011) como una “ecología generalizada” o ecosofía. Así pues, los conflictos distributivos surgen por el conjunto de consecuencias que generan las diferencias culturales, como menciona Escobar (2011) en asuntos relacionados con la humanidad, como los valores, lo cotidiano, lo trascendental, la economía, la ecología y así sucesivamente. La ecología de la diferencia, plantea de fondo lo fundamental del reconocimiento de las teorías que surgen de las economías locales, de las ecologías de pueblos y comunidades que se organizan y que diseñan y orientan su vida por medio de

políticas que se explican desde el lugar, es decir, desde el territorio y la complejidad que existe en él. Escobar sentencia: “la lógica de la diferencia es un medio para ensanchar el espacio político e incrementar su complejidad.” (2011, p. 76). Plantea entonces que, desde la confluencia de las diferencias, se puede encontrar una ruta que cuestione las prácticas habituales de sistemas como la democracia liberal, teniendo presente “la perspectiva de la modernidad/colonialidad/decolonialidad (MCD)” (p. 73).

Contexto / Proceso histórico	Concepto / Problema	Teoría / Respuesta académica	Intelectual / Proyecto político	Social / Respuestas políticas
Capitalismo global	Distribución económica (Negación de la diferencia económica)	Internalización de externalidades. Economía del medio ambiente.	Desarrollo “sostenible” capitalista.	Gobernabilidad del medio ambiente.
Ciencia y tecnología reduccionista	Distribución ecológica (Negación de los procesos ecológicos)	Relevancia de la imposibilidad de medición de la economía y ecología (moderna). Ecología política, económica y ecológica.	Necesidad de reinsertar la economía en la sociedad y los ecosistemas.	Luchas sobre el medio ambiente como fuente de sustento. Preocupación por el medio ambiente de los pobres.
Modernidad /Colonialidad (Sistema del mundo moderno colonial)	Distribución cultural (Negación de la diferencia cultural)	Relevancia de la imposibilidad de medición de la economía (moderna) y la pluriculturalidad; Ecología Política; Política de los esquemas del lugar; políticas articuladoras; des-colonialidad.	Necesidad de reinsertar la economía en la sociedad, en los ecosistemas y en la cultura.	Luchas basadas en el lugar por la diferencia económica, ecológica y cultural. Movimientos sociales de sistemas de redes. Autonomía, contra-hegemonía. Proyectos des-coloniales.

Tabla 1-1: Una Ecología Política de la Diferencia: Conflictos de Distribución Económica, Ecológica y Cultural.

Fuente: Arturo Escobar (2011, 77).

Desde la teología de la liberación, Leonardo Boff, Maturana y Varela, citados en Escobar, mencionan que “la valoración de la diferencia implica la aceptación de complementariedades y convergencias construidas a partir de la diversidad de la cosmovisión y las prácticas.” (2011, p. 77). Lo cual implica el reconocimiento de otras epistemologías, formas de concebir el mundo y de proponer paradigmas de desarrollo multiversales que podrían complementarse o aceptarse. Además, frente al conflicto es fundamental enfrentar y confrontar individual y colectivamente la diferencia y para ello, como lo señalan los biólogos Humberto Maturana y Francisco Varela, citados en Escobar:

Un conflicto puede resolverse, si sólo nos movemos hacia otro dominio donde toma lugar la coexistencia. El conocimiento de este saber constituye el imperativo social para una ética centrada en el ser humano (...). Como seres humanos, tenemos sólo el mundo, el cual creamos con los otros – ya sea que nos guste o no. (2011, p. 78)

De hecho, esta es la lección de biología más profunda de estos dos pensadores: “sin amor, sin la aceptación de los otros que viven al lado de nosotros, no hay un proceso social, y, por lo tanto, no hay humanidad.” (2011, p. 78). Solo si se comprende esta cuestión de los procesos sociales, se podrán construir propuestas alternativas al capitalismo desde las otredades y diferencias que pueden enfrentar y transformar los conflictos distributivos con herramientas que ni siquiera el capitalismo mismo conoce.

1.3.4 Ecología política de la hidroenergía.

Para comprender este campo es necesario advertir que existen antecedentes conceptuales tanto en materia de justicia hídrica, como de justicia energética; los cuales están directamente relacionados con la ecología política del agua y la ecología política de la energía, los cuales permiten identificar elementos esenciales para el análisis de las políticas públicas hidroenergéticas en Colombia. A continuación, se abordarán algunos debates, que son necesarios para analizar la conformación de las políticas públicas de la hidroenergía, tanto en el marco jurídico colombiano, como en el estudio de caso de Hidroituango. El conjunto de los siguientes planteamientos, conforman el joven campo de estudio referido a la ecología política de la hidroenergía.

1.3.4.1 Ecología política del agua desde Vandana Shiva.

Sin dudar, Porto-Gonçalves (2004) afirma que la disputa por la apropiación y el control del agua se intensificó a partir de la segunda década de 1990, recordando que, hasta el momento ningún tratado internacional ambiental había abordado seriamente el tema del agua, tan vital para la humanidad y todas las formas de vida del planeta. Se identifica que, desde las clases políticas oligárquicas dominantes y empresas detentadoras del control del agua, se ha venido posicionando el discurso de la escasez a nivel global para mantener y acrecentar el poder que han tenido sobre este vital elemento natural. Lo que se devela en la investigación de Porto-Gonçalves es que este discurso a pesar de ser “científico” comete graves errores cuantitativos, cualitativos y políticos, pues es un fenómeno manipulado que hace parte de un desorden ecológico global que tiene causas complejas, entre ellas: la intervención humana. En desarrollo de la anterior última idea, se señala que:

Es preciso subrayar que, no obstante que estamos frente a un desorden ecológico global, particularmente visible cuando es abordado a partir del agua, sus efectos están lejos de ser distribuidos de manera igualitaria en los diferentes segmentos y clases sociales y en las diferentes regiones y países del mundo, y también están muy desigualmente distribuidos los medios para lidiar con esta cuestión. (Porto-Gonçalves, 2004, p. 130)

Se puede agregar que los efectos de ese desorden ecológico global se manifiestan en materia social, cultural, política, económica, comunitaria, antropológica, sociológica, histórica y en distintos campos que no han sido suficientemente estudiados, comprendidos, cuantificados o dimensionados en la imposibilidad de controlarlos, mitigarlos, contenerlos, compensarlos y/o repararlos. Esto se explica en parte “[l]a actual disputa por el control y gestión del agua, parte de la crisis ambiental, también revela la crisis de la racionalidad instrumental hegemónica en la ciencia de la sociedad moderno-colonial.” (Porto-Gonçalves, 2004, p. 130).

La cuestión de la justicia del agua no es simple, la visión occidental del asunto, no sólo es miope, sino que también es torpe, cuando se refiere al concepto del ciclo del agua, en el cual desconoce el papel fundamental de las personas y de la humanidad en su conjunto:

nuestra sangre es 83% agua. Y no sólo eso: cuando nos sentamos a la mesa para comer, deberíamos saber que el cereal, la fruta y las legumbres no sólo contienen en sí mismas agua, sino también que todo el proceso de su producción agrícola involucra un elevado consumo de agua. ¡La agricultura es responsable por el consumo de 70% del agua de la superficie en el planeta! De este modo, ¡es todo el sistema agrario-agrícola el que está implicado en el “ciclo del agua”! (Porto-Gonçalves, 2004, p. 131)

Lo cual complejiza el tema de la relación sociedad-naturaleza desde la perspectiva del agua, toda vez que éste bien comunitario está presente, como lo indica Porto-Gonçalves (2004), en el sistema agrario-agrícola y también en el sistema industrial, los cuales lo desequilibran, burocratizan, cooptan y por esa vía, lo mercantilizan y privatizan.

La ecología política del agua entonces se ocupa de pensar en la relación que tiene el agua con el territorio y todas las formas de vida que habitan en él, busca analizar las maneras en cómo está inmersa en la relación sociedad-naturaleza. Se tienen en cuenta las contradicciones implicadas en el proceso de apropiación enmarcadas en las relaciones sociales y de poder que sostienen hombres y mujeres:

El ciclo del agua no es externo a la sociedad, ésta lo contiene con todas sus contradicciones. De esta manera, la crisis ambiental, vista a partir del agua, también revela el carácter de crisis de la sociedad, así como de sus formas de conocimiento. (Porto-Gonçalves, 2004, p. 132)

Por otra parte, Taddei (2013) afirma que el agua es un bien común vital y natural tiene un carácter sagrado desde tiempos inmemoriales para los pueblos porque es necesaria para las generaciones. Por eso se reconoce el papel fundamental que tienen los acuíferos del planeta, que hacen parte del 3% del agua potable que existe en el planeta, pues el 97% restante no es consumible por la humanidad. Para Brukmann (2012) los acuíferos son reservas de agua dulce, decisivos para preservar los ecosistemas. Para Vandana Shiva (2003) la ecología del agua está relacionada con el reconocimiento e identificación de las causas que explican el aumento inusitado de sequía de fuentes hídricas, en particular en el caso del Himalaya. Así, identificó causas como la tala exacerbada, los monocultivos de eucalipto, la gran minería, la privatización del agua subterránea, cultivos de caña de azúcar, pozos de agua operados con combustibles fósiles, bombeo de agua a gran escala.

La ecología del agua también nos permite reflexionar sobre los derechos colectivos sobre el agua y la gestión colectiva y comunitaria que pueda garantizar su preservación y acceso a las comunidades. Añade Shiva que “cuando la filosofía del desarrollo deteriora el control comunitario y promueve tecnologías que violan el ciclo del agua, la escasez es inevitable.” (2003, p. 28). Su investigación es excluyente al señalar que la intervención del Banco Mundial en India agravó la crisis del agua, ante lo cual la propuesta de construir una democracia ecológica con enfoque comunitario es una alternativa viable.

Se enfrentan entonces dos paradigmas: el del mercado y el ecológico. “Los supuestos del mercado respecto al agua son ajenos a los límites ecológicos que fija el ciclo del agua y a los límites económicos que fija la pobreza.” (Shiva, 2003, p. 31). Por lo que las políticas del mercado han demostrado ser ineficientes e incapaces de generar un abastecimiento, ni

siquiera en sus términos, “eficiente” y “equitativo”. Ni tampoco tener una respuesta ante la realidad absoluta de que, ante la desaparición del agua, no hay ninguna alternativa económica de mercado:

La crisis del agua es una crisis ecológica con causas comerciales, pero sin soluciones de mercado. Las soluciones dictaminadas por el mercado destruyen la tierra y agravan la desigualdad. La solución a una crisis ecológica es de índole ecológica y la solución a la injusticia es la democracia. Poner fin a la crisis del agua requiere rejuvenecer la democracia ecológica. (Shiva, 2013, p. 31)

El agua como “bien comunal”, con una perspectiva de derecho natural y comunitario, puede generar el desarrollo de las democracias del agua que se ocupen de las generaciones, garantizando la justicia hídrica y la soberanía alimentaria directamente asociada, en la que tenga cabida otra forma de desarrollo no globalizante, ético, popular y localizado.

Shiva (2013) indica que las comunidades que combaten las grandes industrias han propuesto la Carta de Derechos Ambientales Comunitarios (ver anexo E) que cuenta con una serie de principios para construir la democracia del agua, los cuales, son sustanciales para comprender las bases de la ecología del agua, desde una propuesta centrada en la conciencia de la importancia ecológica de las fuentes hídricas, con su primacía por encima de los macro-intereses mercantiles y globalizantes de este bien común.

1.3.4.1.1 Ecología política del agua desde la mercantilización neoliberal.

Taddei indica que en América Latina se albergan el 47% de las reservas de agua potable de superficie y subterráneas del mundo y que “en América del Sur tres grandes cuencas albergan la mayoría del agua dulce de la región: ellas son la cuenca del Orinoco, la Amazónica y la de la Plata.” (2013, p. 110). La crisis del agua, que se ha posicionado mediáticamente en la matriz de opinión global, está relacionada con el creciente interés de dominar y controlar geopolíticamente este bien común, para cubrir las necesidades y demandas del neoliberalismo devastador. Así el agua es pensando como un “recurso estratégico mundial”.

Para Taddei la conceptualización hegemónica de esa expresión oculta algunas cuestiones, como la relación que tiene la escasez de agua provocada por los patrones de consumo capitalistas con la falta de acceso de millones de personas a este elemento esencial de la vida. A la vez se invisibiliza la responsabilidad de los agentes privados internacionales que abusan y sobreexplotan el agua en sus negocios transnacionales. Se desconocen por esa vía las relaciones de producción y las estructuras de poder que toman decisiones que destruyen ecosistemas importantes para la existencia de las especies del planeta.

Se explica a continuación que la globalización del discurso del agotamiento del agua pretende “colectivizar” la “obligación” de la “crisis” para difuminar sus crímenes ecodidas, evadir las responsabilidades de los daños producidos en distintos países y cargar a los Estados con acciones de terceros que son realizadas indiscriminada y planificadamente en los territorios afectados. Taddei es categórico en afirmar que se busca debilitar el marco jurídico internacional que ha reconocido que el acceso universal al agua es un derecho humano inalienable. Y aprovechándose de las crisis creadas, proponen el concepto de seguridad hídrica, para legitimar y justificar ocupaciones territoriales de todo tipo que les permitan controlar las principales fuentes de agua del mundo.

En ese orden de ideas, en la ecología política del agua se presenta una tensión referida a los enfoques geopolíticos y de pensamiento desde los que se abordan los problemas que rodean la administración de este bien comunitario. Así pues, se encuentran posturas

neoliberales que conciben al agua como un recurso mercantilizable, como una cosa que hace parte de transacciones económicas y que debe ser controlado mediante un gobierno corporativo que acapara y distribuye un servicio “público”, pero bajo las reglas de organismos multilaterales e influenciado por los intereses de empresas multinacionales y transnacionales. Pero también se encuentran posturas antagónicas, que basadas en el paradigma ecocéntrico, consideran al agua como un bien comunitario, que antes que nada, es un elemento natural que hace parte de los ciclos de vida esenciales de todos los ecosistemas de la Tierra. Consideran que se puede administrar comunitariamente y distribuir justamente desde la autodeterminación de los pueblos y la autonomía territorial de los correspondientes entes gubernamentales que reconozcan las garantías de los derechos humanos de las comunidades y los derechos de la naturaleza.

Taddei indica que “la naturaleza pública de los recursos hídricos dominó por largo tiempo los enfoques de las políticas públicas estatales en la materia.” (2013, p. 112). Esto refiriéndose a la “mundialización” neoliberal que empezó a transformar estas dinámicas a partir de la década de 1970, y que en Colombia se ven manifestados en la década de 1990, a través de legislación que empezó a favorecer más a las empresas que al Estado mismo. Taddei recuerda que la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de Dublín, Irlanda, celebrada en 1992, fue la que definió que el agua tendría un valor económico y que por lo tanto se convierte en un derecho tener el agua a un precio asequible.

La gestión del agua a partir de su valor económico, la mercantiliza y permite la expansión del negocio internacional que aprovecharon organismos como el BM y el FMI. Estos, a través del Consejo Mundial del Agua, han organizado una serie de Foros Mundiales del Agua que son verdaderos espacios con lógica de consorcio y corporativización de este elemento. En contraposición a esto, comunidades en resistencia de todo el mundo han propuesto la gestión comunitaria del agua, que busca integrarse armónicamente a los ciclos naturales de la vida para garantizar estándares de derechos más altos y sobre todo la preservación de las fuentes y cuidado integral de las mismas, sin una lógica de enriquecimiento.

Posteriormente, Taddei también desarrolla este recuento histórico de la mercantilización global del agua, señalando que, en la denominada Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, se introdujeron conceptos como la “governabilidad del agua” que instaló la idea de que un buen gobierno es el que posiciona a los recursos financieros como los conceptos guías en la formulación de políticas públicas para este sector. Adicionalmente se encuentra en la creación de la Asociación Mundial para el Agua *-en adelante AMA-*, creada en 1996 por el BM, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo *-en adelante PNUD-* y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional *-en adelante ASDI-*, que su lema dice: “Por una eficaz gestión del agua” y que AMA indica tiene por objetivo promover foros de diálogo “entre corporaciones, agencias gubernamentales, usuarios del agua y grupos ambientales para promover la estabilidad a través del desarrollo sostenible de los recursos hídricos.” (Taddei, 2013, p. 15),

De lo anterior se puede resaltar que se posicionan conceptos como “diálogo”, “gestión eficaz del agua”, “agencias”, “corporaciones”, usuarios”, “desarrollo sostenible” y “recursos hídricos” que guardan una conexidad lógica interna basada en el negocio del mercado global del agua. Se encuentra una antítesis en la perspectiva crítica del pensamiento ecológico político latinoamericano que habla desde una lógica de derechos humanos y ambientales integrales que recuperen las dinámicas comunitarias y la gobernanza popular del agua a partir de usos justos y que estén armonizados con las prácticas, usos y costumbres de los pueblos originarios de Latinoamérica/Abya Yala.

Directamente relacionado con la estructura del gobierno corporativo del agua, señala Basteiro Bertolí que el Banco Interamericano de Desarrollo *-en adelante BID-*, se dedica a financiar multimillonarios “proyectos de desarrollo” orientados a la desregulación, privatización y descentralización de los sistemas de agua, así como grandes obras de infraestructura hídrica tanto para el saneamiento de aguas como para la generación de energía hidráulica (Taddei, 2013, p. 115).

Bajo el supuesto de cerrar la brecha en cobertura de servicios del agua y saneamiento para América Latina, el BID lanzó la iniciativa de agua y saneamiento que, según Taddei (2013), en muchos casos está asociada a los proyectos de infraestructura de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana *-en adelante IIRSA-*, retomados por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento *-en adelante COSIPLAN-*. Adicionalmente, Solón precisa que el agua como bien transable fue incluido en rondas de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio *-en adelante OMC-* y que está presente en tres niveles de acuerdos: “en las áreas de comercio de bienes (agua embotellada y exportación de agua), de servicios y de inversiones (embotellamiento, exportación, servicios de agua potable, servicios medioambientales, usos hidroeléctrico, minero, petrolero, turístico y agrícola, transporte fluvial y derechos del agua).” (Taddei, 2013, p. 116).

Se resalta uno de los niveles que Silvia Ribeiro reconoce como impacto socioambiental provocado por el saqueo del agua: “Privatización mediante el desvío de aguas asociado a la construcción de megarepresas e hidrovías que desvían los cauces con el objetivo de abastecer zonas de alto consumo industrial, agroindustrial y urbano.” (Taddei, 2013, pp. 117-118). Modalidad, que es decisiva para la expropiación/desposesión de acceso al agua de millones de campesinos y pueblos indios que son desplazados y que sufren una destrucción irreparable de su vida, cultura y economías propias. Entender esto, es relevante para comprender el campo de análisis de la ecología política de la hidroenergía, que se encarga de entender estos daños en particular, los provocados por megaproyectos acaparadores del agua, despojadores de tierras y territorios e interesados en el negocio global de la energía.

Dentro de estos irreversibles daños provocados por las hidroeléctricas, Taddei (2013) resalta que estas aceleran e incrementan la pérdida de biodiversidad por los impactos que se ocasionan sobre los peces, bosques, humedales y tierras para cultivar, “la acumulación en estas represas de algas emisoras de gases de efecto invernadero contribuye al calentamiento global y la crisis climática.” (p. 120) Así que, los negocios hidroenergéticos afectan indudablemente los ciclos hidrológicos y contribuyen al desplazamiento masivo de poblaciones, agravando con ello de manera directa el aumento de conflictos socio-ecológicos en las regiones priorizadas para imponer esta lógica mercantil del agua que se ha descrito anteriormente.

Por otra parte, Ávila (2015) señala que “en Latinoamérica la neoliberalización del agua se ha expresado en la fragmentación del territorio al separar la matriz agua-suelo-bosque, que forma parte de la cosmovisión prehispánica tanto mesoamericana (altépetl) como andina /ayllu.” (p. 24) Incluyéndola en la lógica del mercado como una mercancía con valor económico y precio, situación que indudablemente causa y desencadena una serie de despojos en territorios campesinos de pueblos originarios, rompiendo la noción de territorio que tienen los mismos.

1.3.4.1.2 *Ecología política del agua desde las luchas populares de América Latina/Abya Yala.*

En el inicio del nuevo milenio, se dieron una serie de protestas sociales que cuestionaron la legitimidad neoliberal en América Latina, que para Seoane (2008) citado en Taddei (2013) a partir de la resistencia social, logró articular y materializar una serie de reclamos que encuentran en la lucha del agua, vivida en Cochabamba, Bolivia en enero de

2000, un punto culmen de estas exigencias, que constituyó un referente emblemático, que logró detener los procesos de privatización del agua que lideraban la empresa Betchel y el Estado boliviano.

Esta lucha se renovó por los esfuerzos de la Federación de Juntas Vecinales - FEJUVE-, que protestaron contra los abusos cometidos por el consorcio Aguas de Illimani, según Taddei (2013) en Uruguay también se refleja esta lucha en el referéndum constitucional que impulsó la Comisión Nacional del Agua y de la Vida -CNDAV- y que con un 60% del pueblo uruguayo a favor de la defensa del agua, se logró reconocerlo como derecho humano, con un “manejo exclusivamente público, participativo y sostenible.” (p. 122)

Estos referentes fueron los que impulsaron la conformación de procesos organizativos en distintos países de la región, que, mediante el ejercicio a la organización social, reunión, asociación, libertad, protesta y movilización pacífica lograron reivindicaciones y reconocimiento de derechos, que representan avances en materia de justicia hídrica promovida por los pueblos oprimidos, se lograron además, como lo dicen Grosse, Santos, Taks & Simmel (2006) citados en Taddei (2013) “forjar experiencias y modelos alternativos y comunitarios de gestión no mercantil de los recursos hídricos.” (p. 122) También se referencian resistencias mesoamericanas contra la construcción de represas hidroeléctricas que produjeron convergencias organizativas que hacen parte de tradiciones populares de movilización del Abya Yala/Latinoamérica.

Inspiradas en el Quetzal, Taddei (2013) recuenta que organizaciones populares dieron origen en el periodo de 2003 a 2006 a los Foros Mesoamericanos contra las Represas (Guatemala en 2002, Honduras en 2003 y El Salvador en 2004) y al III Encuentro de la Red Latinoamericana contra Represas y por los Ríos -REDLAR-, los cuales hacían contrapeso al Plan Puebla Panamá (que hace parte del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos -CAFTA-) promovido por los gobiernos neoliberales de la región. Organizaciones como el Frente Chiapaneco contra las represas (2003), el Movimiento Mexicano contra las Represas y por la Defensa de los Ríos -MADPER- y el Frente Nacional Guatemalteco contra las Represas surgieron para enfrentar el CAFTA y generar propuestas de alternativas energéticas diferentes a la imposición del sector hidroeléctrico privatizado y monopolizado por el Programa de Integración Energética Mesoamericana -PIEM-.

Diversas convergencias plurales, conformaron y fortalecieron las luchas de organizaciones de distinto origen social y popular que desarrollaron rutas y propuestas ciudadanas de rechazo de proyectos hidroenergéticos que mercantilizan y destruyen la vida. Taddei (2013) resalta algunas de estas experiencias, como la Caravana Centroamericana en Defensa del Agua realizada en noviembre de 2008 con el objetivo de visibilizar a nivel mundial la explotación indiscriminada del agua y promover el derecho humano al agua, también el IX Foro Social Mundial realizado en Belém, Brasil o el V Foro Mesoamericano contra represas y por la defensa de los ríos y las comunidades realizado en Boquete, Panamá en abril de 2009. De esta última iniciativa, surgió una declaración pública que señala:

“Reafirma el carácter contaminante de las represas hidroeléctricas, rechaza la creación del mercado de carbono como respuesta hegemónica a los efectos provocados por el cambio climático al tiempo que ratifica la defensa del agua como derecho humano fundamental y el acceso a la misma bajo principio de solidaridad y precios justos. Asimismo, se denuncia la agudización de los procesos de militarización y criminalización de los movimientos sociales que, en octubre de 2009, habrán de cobrar una nueva víctima con el asesinato de Víctor Gálvez, dirigente social del

Frente en Defensa de los Recursos Naturales de Guatemala -FRENA- y luchador contra los abusos de la empresa transnacional Unión Fenosa.” (Taddei, 2013, p. 124)

Se resaltan la Red Latinoamericana contra las Represas y por los Ríos, sus Comunidades y el Agua -REDLAR- y el VI Encuentro Regional Mesoamericano contra las represas en Costa Rica, 2011, porque “contribuyeron a desacreditar la visión de los organismos financieros y empresas energéticas transnacionales sobre el carácter “limpio” y “sustentable” de la energía hidráulica basada en la construcción de mega-represas. (Taddei, 2013, p. 128)

Para Taddei (2013) también se consideran fundamentales para la consolidación del paradigma de ecología política del agua comunitario, la realización del Primer Foro Mundial Alternativo del Agua llevado a cabo en Nueva Delhi, India en 2004, el lanzamiento de la campaña “Fuera el Agua de la OMC y de la Plataforma Global de Lucha por el Agua en 2005, igualmente la declaración del Foro Alternativo Mundial del Agua de Marsella, Francia en 2012, que reflejan una serie de avances en las demandas y propuestas de alternativas de las organizaciones.

De esa última declaración, se resaltan: 1) Exigencia a los Estados del reconocimiento del derecho al agua como humano universal. 2) Democratización verdadera de los usos y sistemas públicos de agua. 3) Fortalecer la gestión pública y ciudadana del agua mediante el modelo público-comunitario. 4) Apoyo de la agricultura campesina y familiar, dando prioridad a las prácticas agroecológicas por encima de las extractivistas destructoras de ecosistemas.

Taddei (2013), señala que para el año de 2012 las luchas por el agua en América Latina, contaban con un renovado dinamismo y que muestra de ello hechos emblemáticos que reseñó: 1) La “Gran Marcha Nacional por el Derecho al Agua y la Vida” realizada en febrero de 2012 contra el proyecto minero Conga en Yanacocha, Cajamarca, 2) La instalación del Foro Nacional de Justicia Hídrica que contó con más de 35.000 personas, 3) La “Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos” realizada en Ecuador con los antecedentes de luchas de pueblos originarios organizados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE-, 4) Acciones Directas realizadas en Brasil en el 2012 rechazando la hidroeléctrica Belo Monte por parte de activistas del Movimiento Xingu Vive, megaproyecto hidroenergético, que ha generado desastres que son responsabilidad de las empresas y por los cuales no existe aún ninguna condena, ni acto de justicia con las personas afectadas.

1.3.4.2 Ecología política y economía ecológica de la energía.

La ecología política de la energía, está directamente ligada con las exigencias de la justicia energética, la cual tiene una relación de interdependencia con la justicia hídrica, por la indudable y natural relación ecosistémica que tienen las diversas fuentes hídricas con la energía que existe en las mismas. Así mismo, las discusiones conceptuales sobre sus fundamentos, está relacionada con las exigencias de los movimientos sociales, de no imponer un modelo de explotación de los ríos, que, justificado en el supuesto interés general de brindar cobertura de energía eléctrica de un país, sacrifica el patrimonio ecológico, especies y comunidades, con las cuales no existe un modelo de reparación mínimo, que se base en los preceptos que se han descrito, de ecología política, que para este caso, se aplicarían a casos de conflictos que tienen implicaciones energéticas.

Para Porto Gonçalves la búsqueda de una mayor eficiencia energética, implica una mayor capacidad de transformación de la materia, lo que a su vez requiere de un mayor consumo de agua, causa una mayor disipación de la energía en forma de calor (2° principio de la termodinámica), así como mayor necesidad de agua para el enfriamiento de las turbinas

(2004, p. 135). Premisas que corroboran la interrelación que existe entre el agua y la energía como bienes comunes. Toda vez que el fenómeno de explotar los ríos para conseguir más energía, causa daños irreversibles en los ecosistemas hídricos y en los movimientos de energía naturales que circulan sin la interferencia de grandes infraestructuras.

Por otra parte, tomando como referentes los conceptos de economía ecológica de Joan Martínez Alier y de David Barkin, por su consistencia y relevancia para el debate de la justicia energética, se encuentra que Martínez Alier (2014) plantea que la economía ecológica no es únicamente el intento de darle valores monetarios a los recursos/bienes comunitarios y servicios ambientales/ecosistémicos. Es también la identificación y análisis de

las relaciones que existen entre los conflictos ecológicos distributivos y los diversos lenguajes de valoración. La economía ecológica es un campo de estudios transdisciplinario, recientemente establecido, que ve a la economía como un subsistema de un ecosistema físico global y finito. (2014, pp. 36-37)

Por su parte Barkin, Fuente y Tagle (2012) señalan que la economía ecológica cuenta con un carácter articulador de disciplinas que se orientan a comprender el tema de la sustentabilidad ecológica de la economía. A partir del pluralismo metodológico de la economía ecológica, reconocen la relevancia del pensamiento de Nicolás Georgescu-Roegen (1971) quien habló de temas como los flujos energéticos o la entropía en los procesos productivos.

Barkin et al. (2012) proponen una ruptura epistemológica radical de la racionalidad de la economía neoclásica, porque consideran que, sin ello, la economía ecológica, no podrá desarrollar su propio pensamiento epistémico y generar un diálogo intercultural de saberes, necesario para los retos que tiene este campo interdisciplinar. Precisan entonces que, este modelo analiza “la interacción de los procesos económicos con los ecológicos.” (2012, p. 3) Requiere reconocer la complejidad de los problemas socio-ambientales a partir de una mirada sistémica de la relación sociedad-economía-ambiente. Sobre el pluralismo metodológico, Barkin et al. plantean la siguiente definición: “es la conjunción de diversas propuestas para la comprensión y la solución de conflictos ecológicos y del uso de diferentes lenguajes de valoración de la naturaleza.” (2012, pp. 5-6).

Martínez Alier precisa que “en la economía ecológica no hay producción sin distribución” (2014, p. 41) es decir, que, el carácter distributivo de la economía es esencial para comprender los ciclos naturales de los ecosistemas que rodean a la especie humana. Por otra parte, añade, que se considera fundamental entender que la naturaleza provee de manera gratuita, servicios esenciales sobre los que se apoya la vida, como los ciclos del carbono, los nutrientes, del agua o fenómenos naturales, como la formación de subsuelos y suelos, la regulación del clima, la evolución de la biodiversidad o la asimilación de contaminantes y las diversas formas de energía utilizable. (Martínez Alier, 2014, p. 46). Así, se han intentado asignar valores monetarios a los flujos anuales de algunos “servicios ambientales” (Martínez Alier, 2014), para compararlos con el Producto Interno Bruto *-en adelante PIB-* y generar análisis de costos económicos de las tecnologías alternativas. Mantener la lógica anterior podrá garantizar el tan anhelado crecimiento económico, lo que sin duda va a generar mayores conflictos socio-ambientales, agravando cada vez más los daños ecológicos de carácter irreversible.

Por su parte, a partir de los estudios del metabolismo social se puede entender que el ambiente está cada vez más amenazado por el aumento de la población y el sobreconsumo mundiales, frente a lo cual Martínez Alier (2014) propone evaluar estas amenazas mediante indicadores físicos de “(in) sustentabilidad”, frente a los cuales señala que construirlos y

desarrollarlos es un reto de campos transdisciplinarios, como la ecología urbana, la agroecología o la economía ecológica.

En ese orden de ideas, la economía ecológica del agua y la energía se encarga de analizar los conflictos distributivos que ha producido la economía neoliberal al mercantilizar y cosificar, por una parte, los bienes comunitarios y por otra las relaciones intrínsecas que existen entre todos los ecosistemas y formas de vida. Por eso es que Martínez Alier menciona los movimientos de justicia ambiental como una propuesta en sí misma, que comprende conceptos como la “deuda ecológica”, el cual es económico y busca medir monetariamente de alguna manera, los daños que dejan consigo los conflictos socio-ambientales producidos por los megaproyectos extractivos, como las hidroeléctricas.

Organizaciones sociales comunitarias y locales, como el MRVA, quienes se reconocen como víctimas del desarrollo por ser afectadas por Hidroituango, proponen una consigna relevante para este apartado de conceptualización: “Agua y Energía no son mercancía.” En su propuesta se encuentra intrínseca la negación de la cosificación del agua y la energía, por el contrario, proponen el reconocimiento de estos elementos como comunes y necesarios para la vida, invaluable, advirtiendo que su pérdida es irreparable.

En casos como el mencionado, la economía ecológica del agua y la energía, propondría realizar un estudio de los daños que fueron propuestos por la empresa que construye el megaproyecto, así como los que fueron aprobados por el Estado, para analizar desde la perspectiva económica, ecológica, política y cultural, si existe una mirada integral ecologista o si se requiere generar una propuesta de valoración alterna, por desconocimiento o mala calificación, deliberada o no, de los denominados impactos físicos, bióticos y sociales, en la legislación ambiental colombiana, a los cuales de entrada, les hace falta el reconocimiento pleno de los ecológicos, espirituales, culturales, políticos, entre otros, que son analizados tanto desde la economía ecológica, como desde la ecología política.

1.3.5 Modelos extractivos y acumulación por desposesión o despojo del agua.

Frente al concepto de acumulación por desposesión que desarrolla Harvey (2004) es claro que está relacionado con el proceso de neoliberalización de la naturaleza de Castree (2008) y del agua de Swyngedouw (2005) citados en Ávila (2015). La privatización y despojo de los bienes comunes se justifica con argumentos de autoridad, como los que señalan que el mercado es idóneo para distribuir los usos y servicios del agua como un derecho y que únicamente el sector privado es capaz de administrar las hidroeléctricas, cuidarlas y generar un desarrollo económico “sostenible”.

Considera Ávila que el agua, “como un bien económico sujeto a las leyes del mercado, queda expuesta a las reglas comerciales internacionales y a su devastación por la lógica de maximización de la ganancia de las empresas y consorcios privados, interesados en su control.” (2015, p. 23). Y por esa vía se cosificó y adquirió mayor interés por el mercado transnacional impulsor de los tratados de libre comercio. Es claro que este modelo de gestión privada del agua, excluye y se opone a la gestión comunitaria y social del agua que se propone en Estados democráticos, que normalmente tienen una visión no mercantil del agua. Para Swyngedouw, citado en Ávila (2015), el Estado es el responsable de privilegiar al modelo privado mediante políticas que desregulan jurídicamente la protección de los bienes comunes, la privatización del servicio público del agua y que controlan militarmente territorios geoestratégicos por el agua que se encuentra en distintos estados en los mismos. La acumulación por desposesión no favorece a nadie más que a las empresas transnacionales y multinacionales del sector agua y energía. El poder alcanzado por los actores privados se muestra claramente en el control oligopólico del mercado de abasto de agua por parte de empresas transnacionales como las francesas Suez y Vivendi, que controlan el 70% del

mercado global de aguas privatizadas (Porto-Gonçalves 2006; Swyngedouw 2005). El mercado de agua embotellada es controlado, a nivel global, por otras empresas transnacionales: Coca Cola, Pepsico, Danone, Nestlé.

Frente a la anterior realidad económica, desde la ecología política se puede entender que el neoliberalismo del agua busca obtener mayores ganancias en corto plazo, así que en zonas rurales donde no es rentable llevar el negocio no invierten en infraestructura, ni en redes. Por lo tanto se puede afirmar que no han logrado abarcar muchos territorios y que esto genera una diferenciación en los daños ecológicos que se producen en los territorios donde si hacen presencia con sus megaproyectos hidroenergéticos.

El fenómeno de la neoliberalización del agua genera un cambio de la gestión pública y social a una gestión privada de las políticas públicas que se encargan de regular todos los temas relacionados con el agua en un Estado (Ávila, 2015). Como argumentos recurrentes se encuentran, por ejemplo, que las empresas públicas no son bien manejadas, no generan buenos rendimientos y si pérdidas, el Estado es ineficiente, los subsidios son insostenibles, entre otras afirmaciones.

Para Svampa (2011) la dinámica de la acumulación por desposesión es evidente en Latinoamérica, pues es la base de la reprimarización de la economía que crea dependencias a los mercados externos, colocando en riesgo, amenazando y destruyendo la autonomía de los pueblos. Ese modelo “se asienta sobre la expropiación económica, la destrucción de territorios y la depredación ambiental.” (Svampa, 2011, p. 184)

1.3.6 Ecosocialismo y violencia contra la naturaleza.

De acuerdo con Valqui, Garza, Ascencio, Salazar y Reyes (2014) es necesario contar con un concepto de medio ambiente, “considerado como un sistema complejo y dinámico de interrelaciones ecológicas, socioeconómicas y culturales, que evolucionan a través del proceso histórico de la sociedad” (2014, p.101), que además tiene en cuenta a la naturaleza y al patrimonio en todas sus expresiones sociales y culturales.

Se afirma que cuando se toma conciencia del daño que se causa al ambiente, se regulan estas conductas por parte del denominado derecho ambiental. Esto crea una serie de mecanismos que buscarían una sanción para restablecer el daño en la medida de lo posible. Se reconoce que las actividades socio-económicas sistémicas, causan violencias contra la naturaleza en toda su complejidad, en la que el ser humano se reconoce como parte fundamental de todas las expresiones de vida que existen y son igualmente afectadas (Valqui et al., 2014).

Ya se ha explicado con suficiencia, la raíz de la crisis ambiental que existe, de acuerdo a los preceptos de la ecología política, ciencia social que está relacionada con el ecosocialismo, que es una propuesta de ética global que busca proteger la vida de seres humanos y naturaleza frente a las intervenciones económicas y tecnológicas que buscan imponerse en la Tierra entera. Este conlleva a comprender la importancia del derecho de la autodeterminación de los pueblos para decidir su política de desarrollo, arraigada a sus saberes y culturas originarias (Valqui et al., 2014).

Frente al reconocimiento de la existencia de esa crisis civilizatoria global ambiental y económica, Valqui et al. (2014) afirman que vivimos una transición histórica que sufre la economía de mercado y que se pueden identificar al menos cinco dimensiones de la crisis histórica:

1. “Transición de la era de las energías contaminantes (carbón, petróleo, gas, energía nuclear) a la era de las energías limpias (eólica, solar, hídrica, geotérmica).” (p. 106) Sobre la que se precisa que las mencionadas energías limpias encuentran un condicionante que depende del tipo de actividad y

- megaproyecto que las desarrolla, lo que las podría volver igualmente contaminantes.
2. Transición “desde la propiedad privada y la gestión vertical de los medios de producción, hacia la propiedad colectiva y la gestión horizontal.” (p. 106)
 3. Transición “de la representación a la participación como criterios fundacionales de la organización política de la sociedad.” (p. 106) Asociada a la crisis de los partidos políticos y de la institucionalidad clásica que no permite la ampliación efectiva de la participación ciudadana en sistemas democráticos directos, impidiendo el desarrollo de los participativos.
 4. Transición “en las luchas contemporáneas contra la homogenización cultural, impuesta a sangre y fuego a partir del siglo XV con la colonización.” (p. 107) Que aniquila las identidades originarias de los pueblos del Abya Yala, tal como lo señalan Porto-Gonçalves y Betancourt.
 5. Transición “que tiene que ver con el desplazamiento de la sociedad patriarcal por una nueva era de igualdad entre los géneros,” (p. 107) que, además, está relacionada con las corrientes del feminismo que abogan por las transiciones energéticas, como el ecofeminismo de Vandana Shiva o la misma Rosa Luxemburgo.

Sobre la propuesta del concepto del ecosocialismo, Michael Lowy (2014) propone su definición problematizando la manera de reaccionar frente al peligro de la lógica productivista y mercantil de la civilización capitalista/industrial, que nos lleva a una catástrofe y desastre ecológico de proporciones incalculables. Se pregunta también sobre cuáles transformaciones deben darse en el sistema productivo, para que resulte compatible con la salvaguarda de la naturaleza. Lowy explica que el ecosocialismo tiene como objetivo proveer una alternativa de civilización radical, a lo que Marx denominaba; el progreso destructivo del capitalismo. Propone una política económica que satisfaga las necesidades sociales y que mantenga el equilibrio ecológico; esta debe estar basada, entonces, en criterios no monetarios y extraeconómicos: “Se trata de una corriente de pensamiento y de acción ecológica que hace propios los conocimientos fundamentales del marxismo, al tiempo que se libera de sus escorias productivistas.” (2014, p. 19). Es claro que para los ecosocialistas la lógica del mercado y del autoritarismo burocrático no es compatible con las exigencias de protección ambiental.

En suma, el ecosocialismo reconoce que el socialismo y la ecología tienen en común una serie de valoraciones sociales cualitativas que son irreductibles al mercado. Dice Lowy que comparten la propuesta de transformación de la cosificación de las relaciones sociales y por esa vía proponen una ética radical, ir a la raíz del mal, para dar cuenta de las limitaciones de las políticas del mercado y avanzar en la consolidación de un cambio de paradigma, que genera un nuevo modelo de civilización y por supuesto, otros referenciales de políticas públicas.

1.3.7 Ecocidio del capitalismo corporativo.

El ecocidio es una problemática que alerta a la humanidad entera, sobre la crisis ecológica que se vive en el planeta, surge por la concepción errada antropocéntrica de cosificar y ver como objetos infinitos a los bienes comunitarios que son en su conjunto la naturaleza, de la que, como especie humana, hacemos parte. Este tema puede ser analizado sistémicamente desde cuatro breves apartados: 1) Interacción hombre-ecosistema para producir cultura, 2) ecocidio resultado de la producción cultural humana bajo el sistema de valores capitalista irracional, 3) transnacionales como responsables del ecocidio y 4) evitar un ecosuicidio planetario (Ramírez, 2014).

La cultura capitalista produce basura, literalmente. Muchos productos se venden como ecológicos y amigables ambientalmente con la naturaleza, pero en realidad siguen contaminando y manteniendo el acelerador consumista de bienes y servicios que contribuyen a la generación de una huella ecológica planetaria irreversible. No se ha entendido que los ecosistemas están interconectados, así que cualquier acción e intervención que se realice en la tierra, tendrá efectos locales y globales. La presión que las demandas transnacionales generan sobre la naturaleza de todo el planeta, son las que están provocando la configuración de ecodios locales y un ecodidio global. Los responsables de esta realidad, son los capitales corporativos: transnacionales y multinacionales que extraen a gran escala los bienes comunitarios de distintos territorios, amenazando la sustentabilidad de los pueblos originarios de todo el planeta.

El extractivismo depredador y ecocida a gran escala del capitalismo transnacional corporativo, ha instalado hace más de tres décadas el concepto del desarrollo sostenible, que ha generado una serie de principios ambientales que han sido incorporados en el derecho internacional ambiental, pero que se considera no es compatible con las actividades destructoras de la naturaleza, pues no puede llamársele sostenible, a la condena ecocida segura a la que nos llevará la avaricia de empresas como Chevron, Beers, Phillip Morris, Coca-Cola, Pfizer, McDonald's, Nestlé, British Petroleum, Monsanto, Vale, Cerrejón, Cerromatoso o Hidroitungo.

Para Víctor Toledo (2015) la crisis de la civilización permite plantear la tesis del ecodidio aún evitable:

El mundo está llegando a su límite. No es solamente la especie humana la que se encuentra en una encrucijada, sino toda la trama vital y el delicado equilibrio del planeta. Al incremento explosivo de la población humana, con 7.000 millones de individuos, se ha sumado la expansión de la civilización moderna con su modelo industrial y su voluntad desbocada de acumulación de riqueza. Esta civilización dominante está basada en una fórmula que combina industria y tecnociencia con capital más petróleo y otros combustibles fósiles, y es la causa profunda, oculta y principal de la desigualdad social que prevalece en el mundo contemporáneo, así como la mayor amenaza a la supervivencia biológica, ecológica, cultural y, en fin, humana. (Toledo, 2015, p. 15)

Toledo explica que la ecología política se basa en tres tesis: el caos del mundo proviene de la doble explotación del capital sobre la naturaleza y el trabajo, la expresión espacial de esa doble explotación, partiendo de la visión sistema-mundo de Immanuel Wallerstein (1993) y agregando la contradicción ecológica y la crisis de la civilización como factor que determina los anteriores planteamientos.

Sobre la crisis de la modernidad, Dussel señala que sus principales características son el eurocentrismo y cientificismo, que ocultan tras el maquillaje humanístico, progresista y civilizatorio, la explotación social y ecológica (en Toledo, 2015). Toledo concuerda con Lowy, en que los movimientos sociales son los llamados a “proponer un nuevo paradigma civilizatorio fuera de las prácticas ancladas en la explotación de la naturaleza en aras del desarrollo económico.” (2015, p. 27). Hay consenso en los investigadores de ecología política en señalar que la crisis de la modernidad es el fin de la civilización industrial, debido a la incapacidad de los modelos científicos dominantes de superar las crisis económicas, políticas, culturales, ecológicas. La relación histórica de más de 200.000 años, existente entre naturaleza y humanidad está en riesgo si las prácticas ecocidas se perpetúan y no se genera el cambio urgente de paradigma y de referenciales de políticas ecológicas.

Sentencia Toledo: “La transformación de las estructuras externas (aprovechamiento de los ‘recursos naturales’) y de los procesos de producción de la sociedad y de la naturaleza no es posible sin una exploración del mundo interno, doméstico y organizacional del individuo.” (2015, p. 29). En el aspecto cultural de la cotidianidad del ser humano se encuentran las claves para enfrentar, resistir y remontar la crisis, solo ahí señala Toledo (2015) en las dimensiones ocultas e intangibles necesarias para la reflexión crítica latinoamericana, deslocalizada y “surglobalizada”. Para salir de la crisis y evitar ecocidios generalizados, Toledo plantea cuatro principios conectados entre sí:

- 1) la coexistencia con la naturaleza y sus procesos en todos sus niveles; 2) la implementación de fuentes de energía alternativas al petróleo y otros combustibles fósiles (causa principal del desbalance climático); 3) la construcción del poder social como contrapeso al poder político y los bancos y las grandes corporaciones, y 4) la salida del capitalismo. (2015, pp. 32-33)

En consonancia, André Gorz (Toledo, 2015) plantea que la salida del capitalismo ya ha comenzado, pero que no sabemos si será por medio de una salida “bárbara” o “civilizada”, propone entonces tres hipótesis:

- 1) La crisis ecológica terminara con el capitalismo. 2) El capitalismo requiere para su reproducción de una economía ficticia, es decir, de la especulación financiera, que es la “mercantilización de lo que viene”, por lo que si la escasez de los recursos continua, el sistema económico colapsará. 3) La innovación tecnológica en informática, telecomunicaciones, ingeniería geomática, entre otros, provocará que cambien los procesos de producción, circulación y consumo por modelos autónomos, autosuficientes y autogestionales, en detrimento de la propiedad privada, las patentes y los monopolios. (Toledo, 2015, p. 33)

La ecología política se desmarca del pensamiento de izquierda, debido a que va más allá en la comprensión crítica de los problemas del capital. Así, Toledo (2015) evidencia cinco temas nodales que se trabajan desde esa ciencia social: 1) crisis de civilización; 2) ecología política desde el análisis ecopolítico de la sobreexplotación de las minorías y la expropiación de la naturaleza; 3) crisis ambiental por los intensivos procesos de explotación que han llevado al planeta a vivir el fenómeno del cambio climático; 4) claves de salida desde el poder popular social y volviendo a las raíces de los pueblos originarios del Abya Yala, del sur global y; 5) conciencia de especie como principal necesidad colectiva para construir un nuevo paradigma civilizatorio, que surja de las diversas expresiones de resistencias y que se pueden agrupar en el concepto propuesto por Boaventura de Sousa Santos de “globalización contrahegemónica”.

1.3.8 Desplazamientos y desalojos forzados ocasionados por megaproyectos extractivos hidroenergéticos.

La referencia sobre el concepto de desplazamiento causado por megaproyectos extractivos, se encuentra en un constante proceso de construcción, ampliación, desarrollo y consolidación, desde el pensamiento crítico de los movimientos sociales, ambientales y ecologistas, así como de teóricos de la ecología política que se ha descrito y explicado en este apartado. Tal vez uno de los principales avances, en términos de reconocimiento jurídico y conceptualización, es el que se encuentra en el Sistema Internacional de Derechos Humanos - *en adelante SIDH*-, los “Principios básicos y directrices sobre desalojos y desplazamiento

generados por el desarrollo” propuesto por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Milon Kothari de la Organización de Naciones Unidas - *en adelante ONU*- en 2007.

Este instrumento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), plantea el alcance, carácter, obligaciones generales de los Estados y parámetros para la ocurrencia antes y después de los desalojos, recursos jurídicos en el caso de un desalojo forzoso. También proporciona los mecanismos de vigilancia, evaluación y seguimiento en los que juega un rol fundamental la comunidad internacional. Pero, la debilidad de este tipo de instrumentos tiene que ver con su obligatoriedad y vinculatoriedad jurídica para ser aplicado dentro de un Estado como el colombiano, por lo tanto si no hay voluntad política, su aplicación se complica aún más, sobre todo por las regiones y megaproyectos donde debería tener una aplicación directa y prioritaria. Este instrumento recuerda normas de instrumentos del DIDH como la Declaración Universal de Derechos Humanos -DUDH-, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-, la Convención sobre el Estatuto de Refugiados, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y el Convenio de Ginebra. (ONU, 2007, p. 3)

Señala la ONU (2007) que este instrumento desarrolla las Directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo y que se basan en:

La Observación general N° 4 (1991), la Observación general N° 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Principios Rectores de los desplazamientos internos, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por la Asamblea General en su resolución 60/147 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. (2007, p. 3)

Se resalta que en el numeral 8 del instrumento se indica por parte de la ONU (2007) que existen desalojos que se realizan argumentando el “bien común”. Dan como ejemplo los que se asocian a proyectos de desarrollo e infraestructuras como grandes presas. Los desplazamientos que se derivan de los desalojos, ocurren violando los derechos humanos y en particular el derecho a una vivienda adecuada.

El conjunto de disposiciones referidas a los principios básicos de derechos humanos, así como del cumplimiento de las obligaciones del Estado, son amplias y son importantes herramientas que las comunidades afectadas y organizaciones acompañantes pueden tener en cuenta para las rutas de exigibilidad integral de sus derechos. Se considera importante que se reconocen también las responsabilidades de las empresas y personas responsables de los megaproyectos que producen esta cadena de graves violaciones a los derechos humanos y, se puede añadir, a los derechos de la naturaleza.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- de México, publicó una guía práctica sobre derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos, que tiene en cuenta los principios básicos de este Relator Especial, que “han sido presentados al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2007 por Miloon Kothari (India)” (2009, p. 9) quien estuvo en ese cargo en el periodo de 2000 a abril de 2008.

La OACNUDH México precisa que el objetivo principal de los principios es “orientar a los Estados sobre las medidas y procedimientos que deben adoptarse para garantizar que los desalojos generados por los proyectos de desarrollo no violen los derechos humanos de los afectados.” (2009, p. 10). Son también, un insumo fundamental tanto para el diseño de políticas públicas ecológicas preventivas y reactivas frente a este grave fenómeno, como para la generación de legislación más garantista y progresiva frente a derechos de comunidades víctimas y afectadas por el desarrollo, como de los ecosistemas mismos que se encuentran en distintos riesgos ocasionados por la globalización del extractivismo a gran escala. Se recuerda por parte de la OACNUDH México que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -CDESC-, en su Observación número 4, señala que

para que una vivienda sea adecuada tiene que tener 7 aspectos fundamentales: 1. Seguridad jurídica de tenencia; 2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; 3. Asequibilidad (gastos adecuados a nivel de ingresos); 4. Habitabilidad; 5. Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación); 6. Lugar adecuado y; 7) Adecuación cultural. (2009, pp. 12-14)

Sobre la definición del desalojo forzoso, la OACNUDH México menciona que en la Observación General no. 7 al PIDESC

el desalojo forzoso se da cuando personas, familias o comunidades enteras son obligadas a salir de sus hogares o de las tierras que ocupan sin que el Estado les ofrezca medios de protección (como es la posibilidad de defenderse en los tribunales) contra los desalojos.” (2009, p. 15)

Adicionalmente, en los Principios de ONU (2007), se complementa ello, así:

Las presentes directrices se aplican a acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y los recursos comunes de propiedad que estaban ocupando o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo" (OACNUDH México, 2009, p. 15)

Se ratifica que la responsabilidad de los desalojos y de los desplazamientos forzosos ocasionados por el desarrollo es del Estado y de las empresas. Es claro que violan sistemáticamente una serie avasallante de derechos humanos y que las principales afectadas, son las comunidades víctimas y afectadas en general, las personas Defensoras de Derechos Humanos, Territoriales y Ambientales -DDHTA- en particular. Finalmente, en algunos casos, también son afectados de manera indirecta los derechos de las ciudadanías del Estado, que con sus decisiones sobre la construcción de represas, podría afectar también la composición de la matriz energética del país y por esa vía, vulnerar derechos asociados a la vida, agua, alimento, tierra y energía.

Se sugiere, para ampliar en detalle los aspectos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada, consultar el Folleto Informativo No. 21 (Rev. 1) de la ONU (2010). Para profundizar en las modalidades, conceptos, prohibiciones y responsabilidades de organismos del SIDH, de los Estados y del sector privado en materia de desalojos forzosos, se recomienda el Folleto Informativo No. 25 (Rev. 1) de la ONU (2014).

Para el análisis de políticas públicas hidroenergéticas es significativo tener en cuenta los mencionados principios e instrumentos del DIDH. Se requiere identificar si este marco se encuentra debidamente incorporado no solo en el derecho interno a nivel general, sino en el derecho ambiental colombiano en particular, más concretamente en los instrumentos y términos de referencia que se exigen para el otorgamiento de licencias ambientales de megaproyectos extractivos hidroenergéticos.

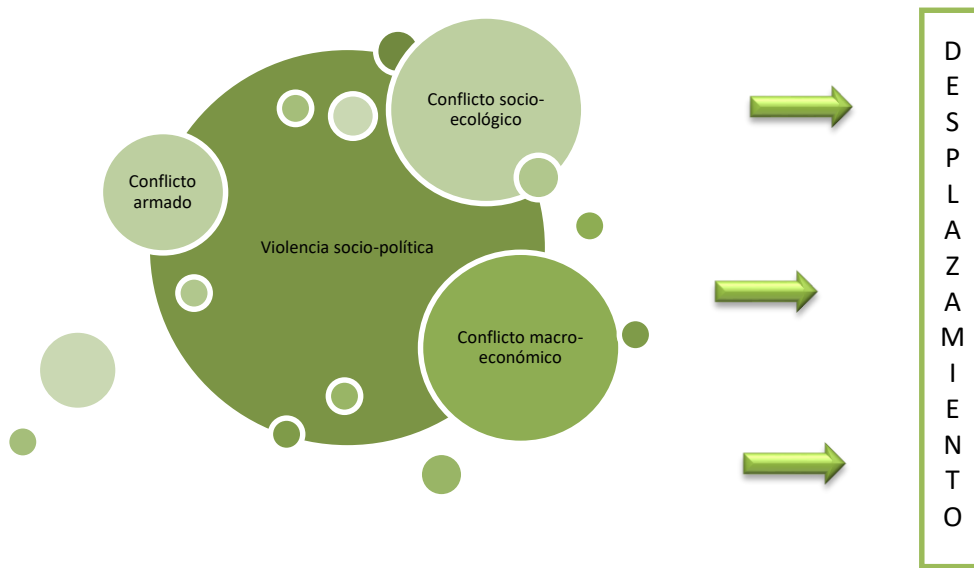
Por otra parte, la Comisión Mundial de Represas *-en adelante CMR-* (2005) decidió documentar con un grupo experto a nivel mundial, los distintos impactos que generan las hidroeléctricas, basados en la realidad insoslayable que se ha vivido en distintos países que han soportado la imposición de estos megaproyectos en sus agendas públicas nacionales, dentro de las múltiples conclusiones y hallazgos pertinentes para este apartado, se resalta el siguiente:

Las poblaciones negativamente afectadas incluyen las familias directamente desplazadas, las comunidades anfitrionas donde se reasientan familias, y las comunidades ribereñas, sobre todo las que están río abajo de la represa, cuyos medios de subsistencia y acceso a recursos se ven afectados en diferente medida por los caudales alterados de ríos y por la fragmentación de ecosistemas. Más en general, sociedades enteras han perdido el acceso a recursos naturales y a patrimonio cultural que quedaron sumergidos en embalses o ríos que las represas transformaron. La construcción de grandes represas ha producido el desplazamiento de entre 40 y 80 millones de personas en todo el mundo, como lo explica el Capítulo 4. Muchas de ellas no han sido reubicadas ni han recibido una compensación adecuada, o quizá ninguna. Entre 1986 y 1993, aproximadamente 4 millones de personas se vieron desplazadas cada año debido a las 300 grandes represas que se comenzaron a construir anualmente. Estas cifras sólo dan una idea aproximada de la dimensión del problema, ya que hay enormes variaciones de un caso a otro. (Comisión Mundial de Represas, 2000, p. 17)

Vale la pena aclarar que hablar de desplazamiento como consecuencia de la construcción de megaproyectos hidroenergéticos. Es un hecho probado, entre otros por este Informe, que inclusive probatoriamente hablando se podría denominar como un “hecho notorio”. La contundencia del anterior hallazgo demuestra que inexorablemente habrá desplazamiento de comunidades locales afectadas directamente por la construcción de este tipo de megaproyectos:

Muchas intervenciones de desarrollo para transformar recursos naturales, en particular proyectos de infraestructura en gran escala, conllevan alguna clase de desplazamiento de personas de sus hogares y medios de subsistencia. Las grandes represas son quizá únicas entre esos proyectos por cuanto tienen impactos ecosistémicos muy difundidos y de largo alcance debido simplemente a la obstrucción de un río. El resultado es una serie de impactos terrestres, acuáticos y ribereños que no sólo afectan ecosistemas y biodiversidad, sino que también tienen consecuencias graves para las personas que viven tanto cerca como lejos del lugar de la represa. Una base grande y multifuncional de recursos, como un río y su entorno, se caracteriza por una red compleja de papeles funcionales implícitos y explícitos, de dependencias e interacciones. En consecuencia, las implicaciones sociales y culturales de construir una represa en un paisaje dado son espacialmente significativas, localmente obstructoras, duraderas y a menudo irreversibles.” (Comisión Mundial de Represas, 2000, p. 104)

Así pues, el reto que existe en este tema, es lograr que los Estados que han decidido construir este tipo de megaproyectos adecue su normatividad interna a estas recomendaciones que da la CMR y que además haya un reconocimiento expreso a la ciudadanía, que indique que una de las mayores causas de desplazamiento, se origina en los megaproyectos extractivos y ya no en el conflicto armado, pero que en todo caso este fenómeno social es multicausal y por lo tanto, no todos los hechos que tienen que ver con desplazamiento están necesariamente asociadas a conflictos y violencias que hayan ocurrido en el marco o con ocasión del conflicto armado, sino que también tienen que ver con los intereses económicos y políticos que ha impuesto la lógica del paradigma del desarrollo neoliberal. Para explicar la complejidad del anterior fenómeno nos apoyaremos en la gráfica 1-11:



Gráfica 1-11: Conflictos multicausales de desplazamiento.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” -CAJAR- (2015-2017)

La gráfica 1-11 permite comprender las superposiciones que existen entre distintos tipos de conflictividades que potencialmente confluyen en los territorios y comunidades que son afectadas por las mismas. Dependiendo del contexto de los municipios y subregiones, los tamaños del nivel de presencia del conflicto serán mayores o menores. Sin embargo, es importante observar que la multicausalidad del desplazamiento no se debe exclusivamente a uno de los conflictos, que ha sido el discurso que ha impuesto cada gobierno que debe enfrentarse a esta política pública. Este fenómeno se origina en múltiples causas estructurales y violencias que permiten identificar actores e intereses que influyen directa e indirectamente en los marcos referenciales sectoriales y globales, tratándose del conflicto socio-ecológico que generan las hidroeléctricas.

Este tema se abordará a profundidad cuando sean expuestos los hallazgos que se encuentren, una vez revisada la normatividad vigente a nivel internacional e interno aplicable en la materia, incluyendo jurisprudencia, así como los instrumentos de políticas públicas, haciendo énfasis en el tema de licenciamiento ambiental, teniendo en cuenta, como lo menciona Ávila (2015), que los megaproyectos hidroeléctricos se autorizan sin considerar las verdaderas afectaciones que producirán en los territorios. Son impuestos, las entidades no informan a las comunidades y generan violencia contra los opositores. Tirel, Romero, Aravena y Toledo, Khotari et al., resaltan casos como: “La Parota, Arcediano y La Yesca en

México, Pangué, Ralco y Angostura en Chile e Hidrosogamoso en Colombia.” (Ávila, 2015, p. 26).

1.3.9 Buen vivir y ecologismo popular.

Es imprescindible mencionar, que el buen vivir es una de las manifestaciones más auténtica e innovadora, han surgido justamente del pensamiento de ecología política latinoamericana. O más bien, el Abya Yala es un territorio del cual han surgido tantas formas de concebir el buen vivir, como pueblos que lo han habitado. Reconociendo lo inabarcable e imposible que resulta para cualquier investigación alfabética, incorporar la sustancia de las reflexiones originadas en los pensamientos de pueblos originarios que proponen diversas concepciones del buen vivir, se hará mención de algunas ideas generales y reflexiones provocadoras que completan el multiverso de conocimientos que se han planteado de ecología política y economía ecológica.

De ese modo, Fernando Huanacuni Mamani (2010) afirma que, en el proceso de cambio emergente en la región, los pueblos ancestrales proponen el “paradigma comunitario de la cultura de la vida para vivir bien”, que se sustenta “en una forma de vivir reflejada en una práctica cotidiana de respeto, armonía y equilibrio con todo lo que existe, comprendiendo que en la vida todo está interconectado, es interdependiente y está interrelacionado.” (2010, párr. 1).

La respuesta que brinda el buen vivir al paradigma consumista y depredador, es recuperar el sentido colectivo de la vida comunitaria, reconstruir la memoria de visión en comunidad (común-unidad) de los pueblos originarios del Abya Yala. Precisa Huanacuni al respecto, que, “ello no implica una desaparición de la individualidad, sino que ésta se expresa ampliamente en su capacidad natural en un proceso de complementación con otros seres dentro de la comunidad.” (2010, párr. 6). Huanacuni aclara que en Bolivia se utiliza el concepto de *vivir bien* y en Ecuador el del *buen vivir*, los cuales se originan en el *suma qamaña* (aymara) o *sumak kawsay* (quechua), y continúa señalando que, es necesario reflejar una traducción más precisa:

Para la cosmovisión de los pueblos indígenas originarios, primero está la vida en relaciones de armonía y equilibrio, por lo que “qamaña” se aplica a quien “sabe vivir”. Ahora bien, el término de “suma qamaña” se traduce como “vivir bien”, pero no explica la magnitud del concepto.” (2010, párr. 2)

Para la cosmovisión Aymara, Suma significa plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso y Qamaña significa vivir, convivir, estar siendo y ser estando. Por otra parte, para el Kichwa (quechua), el Sumak significa plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso, superior y el Kawsay significa vida, ser estando y estar siendo (2010, párr. 3). Como se puede comprender, cada pueblo tiene una visión y una complejidad cultural que desde la ecología política y en concreto desde corrientes como el ecologismo popular, la ecología política latinoamericana o la ecología del Abya Yala se pueden estudiar rigurosamente y darle continuidad a las reflexiones pertinentes que le den más fuerza a otros paradigmas de vida, que a la vez respondan a la crisis civilizatoria que ha producido el modelo económico capitalista. Los pueblos indígenas de Bolivia y Ecuador proponen una nueva estructura para el Estado, con prioridades y agendas públicas distintas, orientadas por el concepto de “Estado Plurinacional”, desde el cual se dé respuesta a

reclamos del movimiento indígena por la tierra y todo lo que ella nos provee, por el reconocimiento de nuestra organización, estructuras políticas propias, sistemas

agrícolas naturales, soberanía frente a las transnacionales, respeto a nuestros símbolos, por nuestro camino y horizonte de vivir bien (Huanacuni, 2010, párr. 7)

Como uno de los retos de los Estados Plurinacionales de Ecuador y Bolivia, Huanacuni (2010) señala que es incorporar la propuesta de los pueblos indígenas originarios en la gestión político-administrativa, es decir, que las prácticas de respeto, preservación y cuidado equilibrado de la vida y la Madre Tierra esté por encima de todos los demás “asuntos de Estado”, creando el “Sistema Jurídico Ancestral Comunitario” y estructurando el “Derecho Natural Ancestral Comunitario”. Se resaltan concepciones de vivir bien, desde distintos pueblos originarios del Abya Yala, para tener presentes sus significados y significantes en esta investigación: así, Huanacuni (2010) reseña, que para el *pueblo Quechua - Aymara* de Bolivia: “Saber vivir implica estar en armonía con uno mismo; “estar bien” o “sumanqaña” y luego, saber relacionarse o convivir con todas las formas de existencia.” (párr. 4) Para el *pueblo Mapuche* de Chile: “vivir bien también es vivir sin violencia, vivir con afecto y empatía.” (párr. 4) Para el *pueblo Kolla* de Argentina: “El hombre es tierra que anda”, dice un proverbio Kolla, comparten los principios de vida en armonía y comunidad. (párr. 6) Para los pueblos originarios de la Amazonía Colombiana Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica -COICA-: Refieren “al concepto del vivir bien desde su percepción de la vida, hablan de “Volver a la Maloka”, que se refiere a retornar a nosotros mismos, valorar el saber ancestral y relacionarse armónicamente con el medio. (párr. 7) En síntesis, Huanacuni (2010) sentencia:

Vivir bien, es la vida en plenitud. Saber vivir en armonía y equilibrio; en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia en permanente respeto. (párr. 5)

Huanacuni deja esbozadas unas orientaciones generales, para la construcción de políticas públicas sobre el Vivir Bien, de las que se resaltan: la generación de comunidades productivas, el cuidado de semillas nativas, las alianzas comunitarias y Estado Plurinacional, priorizar las necesidades internas antes de exportar, impulsar créditos a las comunidades, soberanía alimentaria espiritual y sana, entre otras.

Por su parte, Alberto Acosta (2011) al reflexionar sobre la propuesta y paradigma del Buen Vivir, afirma que representa una oportunidad para el mundo y en particular, para los países andinos, de impulsar las transiciones sociales, económicas, ecológicas, políticas, culturales y de toda índole que se necesitan para generar transformaciones de raíz que le permitan a la humanidad salir de la crisis permanente en la que vive.

Acosta complementa a Huanacuni, al decir que “el concepto del Buen Vivir no solo tiene un anclaje histórico en el mundo indígena, se sustenta también en algunos principios filosóficos universales aristotélicos, marxistas, ecologistas, feministas, cooperativistas, humanistas y otros.” (2011, p. 191). Lo cual le permite establecer una serie de relaciones metodológicas, epistémicas, teóricas y prácticas que lo fortalecen y le permiten un amplio campo de desarrollo como ciencia social en todo el Abya Yala, el sur global y el mundo.

Acosta (2011) explica que economistas como Amartya Sen, Ernest Friederich Schumacher, Nicholas Georgescu-Roegen, Iván Illich, Arnes Naess, Roberto Guimaraes, Vanda Shiva, entre otros; recalcan la importancia de incluir a la naturaleza dentro de los procesos económicos, en los cuales esta sea el centro y tengan cabida y desarrollo. Conceptos como la sustentabilidad de manera amplia y creativa en materia de políticas públicas de Estados con estructuras distintas, la noción de justicia ecológica, hacen parte del paradigma

del Buen Vivir que se viene consolidando y requiere de mayor reflexión, que incorpore saberes de ciencias fundamentales como la economía solidaria.

Una relación directa tiene la propuesta del Buen Vivir con el concepto del giro eco-territorial propuesto por Svampa (2011) pues al ser una expresión que podría aglutinar distintas propuestas teórico-prácticas sobre las alternativas al capitalismo, con una serie de contenidos de exigencias de justicia ambiental en el sur global, puede dar “cuenta del cruce entre matriz indígena-comunitaria y lenguaje-ambientalista.” (p. 190)

Así pues, el poder ejercido a través del lenguaje de valoración divergente potencia las diversas territorialidades de las resistencias campesinas, indígenas y urbanas y encuentran en estas propuestas paradigmáticas y referenciales, verdaderas expresiones de lo que conocemos, -según la propuesta de teóricos como Joan Martínez Alier-, como “ecologismo popular”. Se considera que el Buen Vivir, el giro eco-territorial y el ecologismo popular se interrelacionan y beben de fuentes epistémicas similares que en el diálogo de saberes tienen acuerdos en la necesidad de construir un paradigma que brinde “salidas” a la crisis civilizatoria que se vive en la tierra y en conjunto, hacen parte de los referentes teóricos con los que se cierra este marco teórico que orienta la presente investigación.

1.4 Resumen y conclusiones del primer capítulo

En este capítulo, en la primera parte, se presentan los fundamentos conceptuales del método de análisis de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia, denominado: marco referencial, se explica su funcionamiento, enfoque, principales autores que lo proponen y desarrollan, metodología de análisis y conceptos básicos como el análisis cognitivo, círculos del medio decisional, complejidad de procesos de decisión de políticas públicas y relación/lugar que tiene el marco referencial con los paradigmas de políticas públicas.

En la segunda parte, se profundiza en la explicación de los tipos de marco referencial que propone Pierre Muller, como son: el referencial global y el referencial global, comprendiendo el concepto de relación global-sectorial -RGS- que existe entre estos dos marcos referenciales y en el cual se genera una dinámica protagónica de los denominados operadores de la RGS, que no son más que los actores promotores e influenciadores encargados de la identificación, selección y posicionamiento de una política referente que hace parte de un paradigma, cuyo rol es fundamental para entender las limitaciones de su racionalidad en los procesos de decisión, el papel de la administración pública y los denominados círculos del medio decisión central que hacen referencia por una parte al Estado y por otra a las grandes corporaciones transnacionales y multinacionales de los sectores involucrados. Finalmente, se cierra el capítulo explicando la relevancia de la constitución de redes de actores, denominados originalmente como los policy brokers.

En la tercera parte, se hace una sintética referencia al concepto fundamental en el ciclo de políticas públicas, de la identificación y el reconocimiento de problemas públicos en la agenda política de un Estado, explicando que esa fase, momento o instancia hace parte del origen del diseño de una política pública y, que tanto los operadores de la RGS, como los actores relacionados con ese problema son esenciales para el proceso de definición y reconocimiento de un problema, como público: lo cual requiere de una buena comprensión para el abordaje del problema de investigación.

En la cuarta y última parte, se hace una revisión general y necesaria de literatura y personas que han investigado la ciencia de la ecología política, como un marco teórico esencial para el desarrollo a profundidad, tanto del análisis de políticas públicas hidroenergéticas que se realiza en el segundo capítulo, como de los principales hallazgos de la aplicación del marco referencial en el estudio de caso del conflicto socio-ecológico generado por el megaproyecto hidroenergético Hidroituango que se realiza en el tercer

capítulo, no menor es el aporte sustancial que esta área del conocimiento le brinda al cuarto y último capítulo que presenta las conclusiones y recomendaciones de la investigación. Como conclusiones del presente capítulo se encuentran las siguientes:

Que el método del marco referencial es idóneo para el análisis de políticas públicas complejas, debido a que permite identificar la raíz u origen paradigmático y de influencias que tuvo un Estado, para proponer un problema público, que requiere una normatividad y un conjunto de decisiones públicas, comunitarias y privadas para llevar a cabo la construcción de un megaproyecto hidroenergético.

Que el enfoque cognitivista y el problema de la racionalidad de los actores en los procesos de decisión de políticas públicas es limitado para abordar el análisis integral de un problema como un conflicto socio-ecológico, que se presenta en un Estado con un marco jurídico desregulado a nivel ambiental y favorable a los intereses del negocio energético.

Que los paradigmas en los que se encuentran determinados marcos referenciales, son fundamentales para comprender factores económicos, políticos y administrativos a nivel estatal que explican la toma de decisiones que involucra diversos intereses de redes de actores que inclusive se oponen en la lectura de un problema público, en cuyo caso el rol de los operadores o actores con niveles de influencia en círculos decisionales es definitivo para el análisis de una política pública.

Que el momento de identificación y reconocimiento de los problemas públicos en un Estado en su agenda pública, es un punto de origen y de inflexión sustancial para aplicar el método de análisis del marco referencial de políticas públicas, pues sin esa delimitación que brinda esa propuesta de fase, el marco teórico en materia de políticas públicas sería inabarcable.

Que esta investigación no puede prescindir de la ecología política como un complemento teórico ideal del marco referencial, toda vez que sus aportes epistemológicos, cualifican los debates que surgen al abordar el análisis de las políticas públicas hidroenergéticas de un Estado.

Que tanto la ecología política anglosajona, como la latinoamericana contribuyen a la cualificación y posicionamiento de la ecología política global como una ciencia social que es imprescindible para los debates del cambio climático, las transiciones energéticas, la crisis civilizatoria o la necesidad del cambio de paradigma de vida para la supervivencia de la humanidad.

Que la ecología política guarda una estrecha relación con el concepto de extractivismo, que permite comprender que los pueblos originarios del Abya Yala han tenido y tienen prácticas extractivas que no pueden ser juzgadas y analizadas por los mismos criterios con los que se abordan los daños producidos por las devastadoras prácticas de megaproyectos extractivos multinacionales.

Que existen una importante diversidad de comprensiones y abordajes de la ecología política en Latinoamérica/Abya Yala, tales como la ecología política latinoamericana, basada en el pensamiento clásico crítico del continente; la ecología política de la integración, la ecología política de la diferencia, la ecología política del agua, la ecología política de la energía o el ecologismo popular, entre otros.

Que la consolidación y construcción de la ecología política hidroenergética sigue teniendo retos epistémicos presentes, necesarios para acelerar la transición de las hidroeléctricas a modelos y proyectos realmente limpios y sustentables.

Que la ecología política del agua tiene propuestas vigentes y urgentes para el análisis de conflictos socio-ecológicos y la generación de alternativas a los mismos.

Que la economía ecológica es una ciencia esencial para el abordaje de las problemáticas generadas por los megaproyectos hidroenergéticos y, por lo tanto, sus aportes

son necesarios la comprensión de las políticas que los sustentan y para el planteamiento de propuestas alternativas.

Que el ecosocialismo es una propuesta que desde el paradigma ecocentrista, propone el fin de la violencia contra la naturaleza y que como propuesta teórica resulta interesante para tener en cuenta en el análisis de políticas públicas hidroenergéticas.

Que los niveles de ecocidios que ha producido el capitalismo corporativo en el planeta son incalculables y si su dinámica continúa, se asegura una devastación aún mayor en menor tiempo del esperado.

Que los desplazamientos y desalojos forzosos han aumentado vertiginosamente en el mundo por causa de las hidroeléctricas y las propuestas de lineamientos en materia de derechos humanos que propone la ONU, son apenas los primeros insumos que requieren políticas públicas que aborden este problema estructural que genera el negocio de la hidroenergía.

Que el Buen Vivir como concepto tiene mucho por aportar al diseño de alternativas al capitalismo y que se ha consolidado como un cuerpo epistémico que reivindica los conocimientos y saberes de los pueblos originarios del Abya Yala, junto al ecologismo popular y al giro eco-territorial son fundamentales para el análisis del marco referencial de políticas públicas hidroenergéticas.

2 Una propuesta de análisis crítico del marco referencial de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia

El marco referencial de las políticas públicas hidroenergéticas de Colombia hace parte de la política nacional energética, que cuentan con una trayectoria cronológica de al menos dos siglos. Es importante identificarla con claridad para comprender sus componentes, conocer sus principales influencias, tanto a nivel de paradigmas, como de marcos referenciales y, contar con mayores elementos de análisis que permitan conocer su conformación y los procesos de toma de decisiones que se han dado para que las mismas existan. De modo que en este capítulo se realizará esta identificación a través de tres partes, en las que se explican las políticas públicas hidroenergéticas de Colombia a partir de los elementos conceptuales que brinda el marco de análisis por el referencial descritos en el primer capítulo, que serán aplicados a instrumentos de política pública para analizar las tensiones que se presentan entre el referencial global y los referenciales sectoriales.

Así, en la primera parte de este capítulo, se presentará un análisis crítico de las políticas públicas hidroenergéticas del Estado colombiano, a partir de una identificación y caracterización, en primer lugar, del marco referencial global que influye en las mismas y, en segundo lugar, de los marcos referenciales sectoriales gubernamentales, de la sociedad civil, de los movimientos sociales, de los movimientos ambientales y de comunidades afectadas por represas. Para esto, se hará una presentación y análisis de las principales normas del marco jurídico que regulan al Sector Minero Energético y al Sector e Ambiente y Desarrollo Sostenible, para identificar desde una perspectiva de políticas públicas hidroenergéticas, los roles que tiene cada ente gubernamental y algunas de sus dependencias en esa materia, así como conocer algunos espacios de coordinación sectorial y subsectorial relevantes.

Adicionalmente, se expondrá la estructura orgánica del Sector Minero Energético y del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para comprender las funciones de las entidades correspondientes, respecto de las distintas fases de políticas públicas hidroenergéticas, así como para identificar diferentes instrumentos de políticas, planes, programas y proyectos, que permitan corroborar la configuración de los marcos referenciales, de acuerdo a los problemas públicos considerados y a las políticas relacionadas que se diseñaron.

En la segunda parte, se propondrá el análisis concreto de algunos de estos instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas identificados, con el objetivo de encontrar más elementos que conformen los marcos referenciales de análisis y de plantear el esquema de RGS que existe en este campo, a partir de los elementos que brinda el campo de las políticas públicas y la ciencia social de la ecología política. Se propondrá un mapa de actores general, que tiene alguna relación directa e indirecta con el campo hidroenergético en Colombia, el cual servirá como base para el estudio de caso de Hidroituango.

Finalmente, se presenta una síntesis y conclusiones generales relacionadas con el análisis del marco referencial global que influyó en la configuración de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia y que fue decisivo para permitir la construcción de una megaobra, como “Hidroituango”.

2.1 Identificación de marcos referenciales de políticas públicas hidroenergéticas del Estado colombiano en el marco jurídico relacionado

En esta primera parte del segundo capítulo, se hará una revisión de las principales normas del marco jurídico y estructura orgánica del Sector Minero-Energético desde la perspectiva hidroenergética, así como de algunos instrumentos de Políticas, Programas, Planes y Proyectos hidroenergéticos de Colombia. En seguida, se identificarán y caracterizarán los elementos que constituyen tanto el marco referencial global, como los

marcos referenciales sectoriales, a partir del análisis crítico que se realiza de las políticas públicas hidroenergéticas correspondientes, para finalmente, presentar y describir la propuesta de RGS que existe en estas políticas.

Lo anterior es parte fundamental de la propuesta de análisis crítico del marco referencial de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia, toda vez que describen, delimitan y caracterizan componentes de una política pública, que tiene una relación directa con los conocidos megaproyectos minero energéticos, los denominados Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES) y con los paradigmas del modelo minero-energético del país, que son generadores de diferentes conflictos socio-ecológicos, que a nivel institucional, desencadenan una serie de tensiones administrativas entre sectores como el Ambiental, Cultural, Militar, Hacienda Pública o el de Derechos Humanos.

En dichos conflictos, también se podrían presentar tensiones políticas con actores del Movimiento Social y Ambiental colombiano, tales como Procesos Organizativos Nacionales, Regionales o Locales que cuentan con agendas de exigibilidad propias, dentro de las que se pueden resaltar algunas propuestas relacionadas con la justicia social y ambiental, la soberanía alimentaria, la justicia hídrica y energética, la reforma rural integral o la urgencia de priorizar las transiciones energéticas para Colombia.

2.1.1 Revisión y análisis del marco jurídico de los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, con énfasis en el componente hidroenergético.

Pero antes de iniciar este análisis particular de las normas enunciadas, es necesario comentar que en la Constitución Política. Según esta, Colombia es un Estado social de derecho, que cuenta con autonomía de sus entidades territoriales, democracia, participación y pluralismo, resalta como un fin esencial que el Estado debe facilitar la participación de la ciudadanía en todas las decisiones que les afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Constitucionalmente, la participación efectiva es esencial para la existencia del Estado social de derecho, entonces, como un Estado requiere del diseño y construcción de políticas para el manejo de los problemas públicos que enfrenta las ciudadanías deben estar incluidas en los procesos de toma de decisión relacionados con sus vidas. En este caso, al hablar de las políticas hidroenergéticas, desarrolladas jurídicamente desde el sector minero-energético, se advierte que, por ejemplo, tienen que ver con las garantías de derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la salud, la salubridad, el agua y energía en su mínimo vital, el ambiente sano, el equilibrio ecológico o la soberanía alimentaria.

En ese sentido y a manera de complemento, por vía del artículo 93 de la Constitución Política, se encuentra que hacen parte del ordenamiento jurídico interno de Colombia, todos los tratados internacionales que sean ratificados por el Congreso de la República, por lo cual, se abordarán los más pertinentes para encontrar los mencionados elementos de análisis de las políticas públicas hidroenergéticas que se analizarán.

2.1.1.1 Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH- aplicable en Colombia en materia de políticas públicas hidroenergéticas.

El DIDH, fortalece y complementa el catálogo de derechos fundamentales de la Constitución Política, desarrolla y describe con profundidad los derechos humanos que emanan de distintos instrumentos, que tienen aplicabilidad en el ordenamiento jurídico interno colombiano y que por lo tanto el Estado debe garantizar y proteger, los cuales se abordarán a continuación, haciendo énfasis en su relación con las políticas públicas hidroenergéticas.

2.1.1.1.1 *Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).*

En esta Declaración se complementan derechos fundamentales de la Constitución Política de Colombia, que están relacionados con las políticas hidroenergéticas, de la siguiente manera: Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, particularmente en los relacionados con la vida, el agua, el alimento y la energía, sin ningún tipo de discriminación, con el reconocimiento de la igualdad ante la ley y el derecho, garantizando un recurso efectivo ante los jueces, circulando libremente por su territorio, respetando la propiedad individual y colectiva, expresando libremente sus opiniones, pensamientos y sentimientos, permitiendo la libertad de reunión y asociación pacíficas, brindando condiciones para contar con un trabajo de remuneración equitativa y satisfactoria, con la posibilidad de fundar sindicatos, con un nivel de vida adecuado, que asegure la salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios, con un especial cuidado de la infancia y la maternidad, respetando la diversidad cultural y contando con garantías mundiales para el respeto de todos los principios contenidos en este instrumento (DUDH, arts. 1, 2, 7, 8, 13, 17, 19, 20, 23, 27 y 28).

2.1.1.1.2 *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH).*

En esta declaración se desarrollan de manera más específica valores y principios aplicables a la materia de políticas públicas hidroenergéticas, sobre todo, en materia de garantías para la protección de personas defensoras de derechos humanos, ambientales y territoriales, así, las víctimas de megaproyectos de desarrollo, encuentran en la DADDH, un instrumento que les permite exigir a nivel internacional el respeto de derechos como la alimentación, la vivienda, la cultura, el trabajo, la justicia, la salud, la reunión y asociación pacíficas, la propiedad, la respuesta por parte de entidades del Estado de peticiones que garantice el debido proceso (DADDH, arts. 11, 13, 14, 18, 21, 22, 23 y 24).

2.1.1.1.3 *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).*

Este Pacto contribuye de manera específica en la exigencia de garantías para los derechos humanos en países de América, pero en particular los Pueblos Originarios del Abya Yala, toda vez que encuentran herramientas que les permiten defender la movilización social y pacífica de carácter político, económico y cultural de pueblos y comunidades que ejercen su autodeterminación y autonomía enmarcada en la diversidad intercultural.

Toma especial relevancia este instrumento, por los riesgos probados que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, ambientales y territoriales en Colombia, máxime, cuando se denuncian los daños irreversibles que, por ejemplo, causan megaproyectos hidroenergéticos, como las hidroeléctricas. La reivindicación de los derechos, requiere de garantías para este ejercicio, por lo tanto, se vuelve preminente el cuidado integral de la vida, la libertad y seguridad personales, la libre circulación por los territorios afectados por políticas hidroenergéticas, la igualdad ante la justicia y la libertad de pensamiento y expresión (PIDCP, arts. 1.1, 2.2, 3, 6.1, 9.1, 12.1, 14.1, 18.1, 19.2, 21).

2.1.1.1.4 *Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).*

Esta Convención es una hoja de ruta para el Abya Yala/Latinoamérica, en cuanto a la exigibilidad de los derechos humanos, que comunidades afectadas por políticas de los Estados de la región reclaman en el conocido SIDH, en lo referido a políticas públicas hidroenergéticas, se encuentra que los derechos a la vida, integridad personal, garantías judiciales, indemnización, honra y dignidad, libertad de conciencia, libertad de pensamiento y

expresión, reunión, asociación, circulación, ejercicio político, protección judicial y el desarrollo progresivo (CADH, arts. 4, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 19, 22, 23, 25 y 26) se encuentran relacionados por las tensiones que generan los megaproyectos hidroeléctricos que promueven, al causar violaciones de derechos humanos, los cuales deben ser protegidos internacional e internamente por los Estados parte de ese instrumento.

2.1.1.1.5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Este instrumento, es necesario para la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-, toda vez que se enfoca en desarrollar progresivamente las discusiones del carácter de derechos humanos de los tradicionales DESC, pero también, de encontrar rutas armónicas para respetar los derechos de todas las formas de vida, de la naturaleza.

En el PIDESC, se evidencia la tensión del paradigma antropocéntrico, que también incide en el DIDH, pues varios de sus instrumentos se centran en la humanidad y olvidan a las demás formas de vida que existen en los territorios y jurisdicciones en los que tienen aplicación sus principios y mandatos. Así pues, la transición que se da hacia una concepción ecocéntrica o biocéntrica de los derechos humanos, se relaciona directamente con este Pacto.

Frente a las políticas públicas hidroenergéticas, sin duda, las violaciones de DESC que causan los megaproyectos hidroeléctricos se han documentado en las últimas décadas, lo que permite afirmar, que las comunidades afectadas y empobrecidas por estas políticas y sus referentes de capitalismo verde, pueden encontrar en el PIDESC una herramienta más, para exigir el respeto de la libre determinación de los pueblos, la no discriminación, la igualdad, el trabajo, la sindicalización, la familia, los niños y las niñas, un nivel de vida adecuado, salud física y mental, educación y cultura (PIDESC, arts. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15).

2.1.1.2 Derecho Internacional Ambiental -DIA- aplicable en Colombia en materia de políticas públicas hidroenergéticas.

Junto con el DIDH, el DIA cuenta con una serie de normas que tienen carácter vinculante para Colombia, por lo tanto, es necesario advertir que existen tratados internacionales en materia ambiental y ecológica que están relacionados con la dinámica del capitalismo verde y, por lo tanto, se van a analizar los más relevantes, para la identificación del marco referencial de análisis de PPHC.

2.1.1.2.1 Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica -CDB- (Ley 165 de 1994)

Este Convenio evidencia la ya tradicional tensión, que existe entre megaproyectos de desarrollo, como las hidroeléctricas y el deber estatal del cuidado del patrimonio de diversidad biológica de la humanidad, con que se cuenta en los diversos territorios que son afectados por las imposiciones económicas del capitalismo global. Es esta oposición de intereses se encuentra un punto álgido del debate en las distintas formas de comprender el concepto de “desarrollo sostenible”, toda vez que en materia hidroenergética, este instrumento aboga por el cuidado de la flora y fauna, incluyendo los ecosistemas hídricos, que son explotados por el negocio multinacional de la energía.

La hidrografía de un país se ve amenazada por las masivas prácticas extractivistas de gran escala, que puedan estar orientadas por sus políticas energéticas y, en particular por las hidroenergéticas, que la conciben como una fuente inagotable de abastecimiento hídrico de megaproyectos mineros, hidroeléctricos, de hidrocarburos o de monocultivos agroforestales y de agrocombustibles.

Para enfrentar esta situación, las ciudadanías defensoras del patrimonio natural de la humanidad, pueden encontrar en esta herramienta de protección de la diversidad biológica, insumos para exigir el respeto de la flora y fauna amenazadas por ser especies en vía de extinción, contando con la exigencia de la participación efectiva en asuntos ambientales como una de las rutas fundamentales para exigir justicia distributiva, por ejemplo, en los casos de hidroeléctricas que han sido impuestas por los Estados (Ley 165, 1994, arts. 2, 6, 7, 10, 12, 13, 14, 19 y 22).

2.1.1.2.2 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ley 357 de 1997).

De esta Convención, se resalta el deber especial de los Estados de preservar y diseñar medidas de protección efectiva a ecosistemas especiales como los humedales y ríos, asunto que podría ser priorizado en las políticas hidroenergéticas, para que el cuidado del patrimonio hídrico colombiano, prime por encima de los intereses hidroeléctricos de las empresas promotoras de megaproyectos, que colocan en riesgo especies amenazadas, como las aves, que tienen una serie de relaciones complejas ecológicas con la hidrografía de los territorios.

Existen especies de la avifauna que están amenazadas y, por lo tanto, se encuentran en riesgo de extinción, argumento que motiva aún más, la importancia de aplicar esta Convención, desde la perspectiva ecocentrista (Ley 357, 1997, arts. 1, 2 y 7).

2.1.1.2.3 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - CNUMAD- (junio 13 de 1992).

Los principios contenidos en la Declaración de Río, que fue promulgada en la Convención de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, constituyen un marco rector en materia ambiental para Colombia, toda vez que la normatividad relacionada, por una parte, con la protección del patrimonio natural y, por otra, con las actividades económicas que ponen en riesgo distintos ecosistemas, deben tener presentes preceptos como: el derecho a la vida saludable y productiva estará en armonía con la naturaleza. El desarrollo debe ser equitativo tanto para las generaciones presentes, como para las futuras, la protección del ambiente es parte del desarrollo sostenible, la conservación, protección y restablecimiento de la salud e integridad de la Tierra es responsabilidad de los Estados o la participación, información y justicia con carácter ambiental será priorizada.

La Declaración entonces, le indica a los Estados parte, que deberán priorizar estos principios al momento de expedir normas relacionadas con el “desarrollo sostenible” y los ecosistemas que se puedan ver impactados por políticas económicas, es decir, que en materia de políticas hidroenergéticas, el reto permanente, es encontrar equilibrios en las decisiones de carácter económico, las cuales no pueden omitir el carácter ecológico, juega entonces, un rol fundamental en esto, la ciencia social conocida como economía ecológica (CNUMAD, principios. 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23 y 24).

2.1.1.2.4. Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África -CNULD- (Ley 461 de 1998).

En esta Convención, el fenómeno global de la desertificación de los suelos, le preocupa al Sistema-Mundo capital por el reconocimiento implícito de la irreversibilidad de los daños que se han causado en el planeta, vía megaproyectos minero-energéticos. Esta lucha, se relaciona con el derecho a la soberanía alimentaria de los pueblos, pues si no se cuenta con suelos aptos para su cultivo, se vulneran otros derechos, como la dignidad humana, la vida, la salud o el agua.

La ratificación de este instrumento internacional del derecho ambiental, implica que en materia del diseño e implementación de políticas hidroenergéticas el Estado colombiano debe reconocer este problema en su territorio y armonizar medidas que frenen efectivamente este fenómeno, en las regiones que se vean afectadas por el mismo, aplicando principios como la participación de la población afectada, la solidaridad internacional y regional, la asociación y cooperación entre gobierno, comunidades y organizaciones no gubernamentales, reconocer las necesidades de países con mayor afectación (Ley 461, 1998, arts. 3, 5, 8, 9, 10 y 11).

2.1.1.2.5 Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono (Ley 30 de 1990)

En relación con las políticas hidroenergéticas de un Estado, este Convenio presta especial relevancia, toda vez que es una directriz que exige la protección integral de la Capa de Ozono, por lo tanto, es necesario aplicar criterios de razonabilidad económica y ecológica para tomar decisiones, sobre megaproyectos hidroenergéticos que la puedan afectar de una u otra manera.

Así pues, informes como el de la Comisión Mundial de Represas (2005) demuestran que las hidroeléctricas representan para el mundo, un riesgo alto, entre otros factores, por la contaminación que generan a la Capa de Ozono, como consecuencia de la destrucción de ecosistemas especiales de flora y fauna, los cuales contribuyen mediante sus funciones naturales a mantener un equilibrio ecológico, que se afecta cuando se presenta una alteración, como la construcción de una infraestructura hidroenergética (Ley 30, 1990, arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8).

2.1.1.2.6 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley 164 de 1995).

Este instrumento es fundamental para abordar los debates sobre las transiciones energéticas y la conformación de la matriz energética de un Estado, toda vez que reconoce que el Cambio Climático, es un fenómeno del orden global de carácter irreversible y del cual existen una serie de responsabilidades internacionales, que no se reconocen del todo, como podrían aceptar los Estados promotores de políticas económicas que destruyen ecosistemas tanto en territorios de sus jurisdicciones, como en otros donde la dinámica del mercado global se disputa el control territorial de los llamados por ellos, “recursos naturales”, tanto por vías de diálogo político, como por vías militares.

En la lucha de los pueblos por la protección de los territorios, como por su permanencia en ellos, se reconoce el asunto del Cambio Climático, como la consecuencia del exacerbamiento de los conflictos socio-ecológicos y ambientales que provocan las políticas minero-energéticas en el Sur Global, del cual son responsables los Estados parte que tienen el control de la toma de decisiones de la configuración de la matriz energética global.

En materia hidroenergética, el Estado colombiano se obliga a luchar contra el cambio climático, por vía de esta Convención, por lo tanto, una Política del Agua y la Energía, debiera no solo reconocer este fenómeno, sino, permitir el proceso de toma de decisiones económicas y ecológicas equilibradas y equitativas, que no contribuyan a agravar la situación global y que no permitan la injerencia de otros Estados en la proyección y cuidado de los bienes comunitarios de la ciudadanía, que al fin y al cabo, como Constituyente Primario, son el Estado (Ley 164, 1995, 1, 2, 3 y 4).

2.1.1.2.7 Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley 629 de 2000).

Este Protocolo desarrolla el objetivo último de la Convención Marco sobre Cambio Climático, que “es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.” (Ley 164, 1995, art. 2). En la norma se indica la creación de un grupo intergubernamental de expertos sobre el Cambio Climático que propongan la creación de medidas que promuevan el “desarrollo sostenible”.

El Protocolo, entonces, fortalece el marco jurídico ambiental con el que cuenta el Estado, para el diseño, actualización y ajuste de las políticas públicas hidroenergéticas, que podrían contribuir a este objetivo de la Convención, con adecuaciones necesarias, como la priorización del cuidado de todas las formas de vida por encima de los intereses macroeconómicos que son factores causantes de ecocidios y crímenes ecológicos contra la naturaleza (Ley 629, 2000, arts. 1, 2, 3, y 4).

2.1.1.3 Marco normativo interno aplicable en materia de políticas públicas hidroenergéticas.

El marco normativo puntual que se abordará, como ya se ha indicado, es el relacionado con el tema hidroenergético, por lo tanto, se hará énfasis en leyes que orientan las políticas públicas energéticas a nivel general y que tienen que ver con toma de decisiones económicas y ecológicas del Estado en relación a la construcción de megaproyectos minero-energéticos, como las hidroeléctricas.

2.1.1.3.1 Constitución Política de Colombia, desde la perspectiva de derechos.

La existencia de la Carta Política de Colombia, es la que permite que los Tratados Internacionales en materia de Derecho Internacional de Derechos Humanos y Derecho Ambiental, hagan parte del ordenamiento jurídico interno, así pues, la Constitución, es una herramienta fundamental del Estado social de derecho, definitiva para la exigibilidad de derechos fundamentales que están consagrados en ella.

Sin duda brinda elementos sustanciales para el diseño, ajustes e implementación de políticas hidroenergéticas, que se construyan alrededor del paradigma de derechos de las ciudadanías y de la naturaleza. La estructura del Estado y la amplia gama de derechos que debe garantizar son un fundamento de ecología política que se puede seguir para ponderar principios constitucionales que se encuentran en choque, al momento de tomar decisiones relacionadas con el “desarrollo sostenible” como por ejemplo: la vida de los ecosistemas frente a una hidroeléctrica, el equilibrio ecológico de las generaciones presentes y futuras frente al abastecimiento energético del país, el cuidado integral de los ríos frente al crecimiento del PIB, entre otros (Const. 1991, preámbulo, arts. 1, 2, 25, 37, 51, 63, 72, 79 y 80).

2.1.1.3.2 Ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015, orientadores de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.

La Ley 99 de 1993 es la norma rectora del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, que hace parte de la compilación que realizó el Decreto 1076 de 2015, como Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente, el cual tiene una directa relación con el Sector Energético del país, por lo tanto, sus valores, principios y reglas jurídicas deben orientar las políticas públicas hidroenergéticas en lo pertinente, puesto que estos sectores tienen un carácter de interdependencia en la toma de decisiones que pueda afectar a los ecosistemas del territorio.

Por ende, para los tomadores de decisión y los *policy brokers*, los aportes que brinda el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 y las normas compiladas en el Decreto 1076 de 2015 son fundamentales en materia, por ejemplo, de licenciamientos ambientales, de aplicación de principios de instrumentos del Derecho Internacional Ambiental y al fin y al cabo en la preservación, conservación y protección efectiva de los bienes comunitarios y territorios de Colombia, teniendo un especial cuidado con las cuencas hidrográficas, la flora y fauna, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas las políticas de “desarrollo sostenible” y los procedimientos sancionatorio de la Ley 1333 de 2009.

Junto con las normas rectoras del Sector Energético, las normas del Sector Ambiental son las que irradian las bases jurídicas de las políticas públicas hidroenergéticas, que tienen aplicación de carácter obligatorio y predominante en las decisiones de orden ecológico y económico de la Nación.

2.1.1.3.3 Análisis de la Ley 143 de 1994, orientadora de política pública energética de Colombia.

En la Ley 143 de 1994, “por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética”, se encuentran conceptos y planteamientos como el aprovechamiento económico de fuentes convencionales y no convencionales de energía, el manejo integral y eficiente de recursos energéticos, la promoción del desarrollo de fuentes de energía y el uso eficiente y racional de la energía por parte de los usuarios. Se establecen, además, la libre competencia en las actividades del sector, el impedimento de prácticas de competencia desleal o abuso de posición dominante en el mercado, la regulación del monopolio natural, los derechos y deberes de los usuarios, la incorporación de aspectos ambientales en la planeación y gestión de actividades del sector, la cobertura de servicios de electricidad en regiones del país para la satisfacción de necesidades básicas de los usuarios de estratos 1, 2, 3 y de menores recursos del área rural a través de agentes públicos y privados que presten el servicio, el aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios para cubrir subsidios.

Se indica que, para garantizar el cumplimiento de los anteriores puntos, el Gobierno Nacional dispondrá de los recursos generados por la contribución que indica la ley y por el presupuesto nacional, apropiados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Ley 143, 1994, art. 3, par.).

Como objetivos del Estado en relación con el servicio de electricidad se encuentran: abastecer la demanda de electricidad de la comunidad bajo criterios económicos y viabilidad financiera, asegurar una operación eficiente, segura y confiable en las actividades del sector y mantener y operar sus instalaciones preservando la integridad de las personas, de los bienes y del medio ambiente y manteniendo los niveles de calidad y seguridad establecidos. (Ley 143, 1994, art. 4).

De los anteriores objetivos se puede inferir que hay un condicionamiento a la prestación de un servicio público, desde el primer objetivo, a los criterios económicos y viabilidad financiera que van a generar limitaciones o restricciones en el acceso a quienes no tengan la capacidad para pagar, razón por la cual ya se puede afirmar que como elemento del marco referencial, se encuentra la visión de negocio que existe alrededor de los denominados “recursos energéticos” del país, los cuales son cosificados y dotados de un valor monetario que los aleja de la concepción de servicios públicos para la comunidad en general.

No deja de generar dudas el uso de ciertos términos en esta ley, que tienen unos contenidos y orientaciones que dependen del marco referencial de la política pública que los

fundamenta, así las cosas, aparecen conceptos como: “demanda de electricidad”, “marco de uso racional y eficiente”, “operación eficiente, segura y confiable”, “niveles de calidad y seguridad”, “integridad de las personas, bienes y medio ambiente” y “agentes económicos”; sobre los cuales se encuentra que tienen en común, la referida visión mercantilista de “recursos naturales” que le “pertenece” al Estado. La generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio, solidario y de utilidad pública. (Ley 143, 1994, art. 5) Sobre lo cual se puede señalar, que a pesar de esa afirmación y de considerarlas necesidades colectivas primordiales, todas estas características están subordinadas a la visión mercantil del negocio, el cual despierta una serie de transacciones comerciales, de los ya nombrados agentes económicos que juegan un rol fundamental, en la política pública que ya se empieza a caracterizar.

Se mencionan como principios que regirán en la prestación del servicio de electricidad: la eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad (Ley 143, 1994, art. 6) pero más cercanos a la mercantilización y visión de la ciudadanía como un cliente, que al cumplimiento de una serie de derechos fundamentales como la vida digna y el mínimo vital. Se evidencia el uso de palabras técnicas que están asociadas a la pérdida y ganancia netamente de una empresa privada que espera crecer y generar ingresos, y no de una empresa pública que debiera tener como mayor objetivo el mantenerse estable para contribuir a la satisfacción de necesidades de vida de las comunidades.

Está establecido que las empresas públicas que presten el servicio público de electricidad tendrán autonomía administrativa, patrimonial y presupuestaria (Ley 143, 1994, art. 8) pero se indica en el párrafo del artículo precitado que el régimen de contratación aplicable será del derecho privado y que adicionalmente la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, incluirá cláusulas excepcionales al derecho común en algunos contratos y que se sujetarán al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; lo que genera, una combinación normativa compleja, que podría beneficiar a las empresas que decidan cumplir con el deber constitucional de prestar un servicio como un derecho y sobre todo un negocio que satisfaga los intereses privados de un número limitado de personas.

En esta ley se encuentran términos que permiten identificar la incorporación de una visión sistémica y mercantil global del capital en su configuración y estructura, así, por ejemplo, se utiliza el concepto de “mercado mayorista” que “es el mercado de grandes bloques de energía eléctrica, en que generadores y comercializadores venden y compran energía y potencia en el sistema interconectado nacional, con sujeción al reglamento de operación.” (Ley 143, 1994, art. 11). Pero también se referencia la “libertad regulada” que habla de las tarifas y precios máximos o la “comercialización” que indica la compra y venta de energía a los “usuarios”, que a su vez dividen en “usuarios regulados” y “usuarios no regulados” cuya diferencia está dada por la “legalidad” del servicio. (Ley 143, 1994, art. 11).

“La planeación de la expansión del sistema interconectado nacional se realizará a corto y largo plazo, de tal manera que los planes para atender la demanda sean lo suficientemente flexibles” (Ley 143, 1994, art. 12) indicando el rol rector en materia de política que desempeña el Ministerio de Minas y Energía. También se indica la relación y funcionamiento de la Unidad de Planeación Minero-Energética del artículo 12 del Decreto 2119 de 1992 mediante un contrato de fiducia mercantil que celebrará el Ministerio de Minas y Energía con una entidad fiduciaria, sometido a las reglas del derecho privado y teniendo presente lo preceptuado por el Decreto-ley 663 de 1993 “por medio del cual se actualiza el

Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración” y cierra indicando que será el gobierno el encargado de señalar las “condiciones especiales de financiación” (Ley 143, 1994, art. 12) lo que no deja dudas de la presencia del paradigma capitalista cooptando la infraestructura estatal de la prestación de un servicio público.

Se puede establecer que a partir del uso de otros conceptos como “agentes económicos”, “proyecciones de demanda” o “precios de recursos energéticos” existe una influencia directa de un referencial global que considera que los bienes comunitarios se pueden monetarizar y así permitir la entrada del mercado, en este caso, por vía del cumplimiento de la obligación de prestar un servicio público.

Se resalta la función de la Unidad de Planeación Minero-Energética -UPME- de: “elaborar y actualizar el Plan Energético Nacional y el Plan de Expansión del sector eléctrico en concordancia con el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo” (Ley 143, 1994, art. 16, lit. c) toda vez que este documento debe tener concordancia con el correspondiente PND y por lo cual se convierte en un instrumento de política pública que es pertinente analizar y tener en cuenta para el objetivo de este capítulo.

La UPME es una entidad del orden nacional clave en materia de políticas públicas energéticas, toda vez que tiene la función de realizar diagnósticos que permitan formular planes y programas del sector energético y otras funciones que son necesarias para el buen funcionamiento y engranaje de demás entidades nacionales, departamentales e inclusive, municipales. Por ejemplo, es el Ministerio de Minas y Energía el encargado de “definir los planes de expansión de la generación y de la red de interconexión y fijar criterios para orientar el planeamiento de la transmisión y la distribución.” (Ley 143, 1994, art. 18).

Por otra parte, es fundamental determinar el rol que ejerce la CREG que es una Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Minas y Energía, dado que tiene regímenes especiales en materia de contratación, administración de personal, salarios y prestaciones y gozará de autonomía presupuestal y se indica que “manejará sus recursos presupuestales y operará a través del contrato de fiducia mercantil que celebrará el Ministerio de Minas y Energía con una entidad fiduciaria, el cual se someterá a las normas del derecho privado. Estas disposiciones regirán, igualmente, los actos que se realicen en desarrollo del respectivo contrato de fiducia.” (Ley 143, 1994, art. 21).

Una manifestación concreta de la existencia del libre mercado en la ley estructural que regula asuntos gubernamentales del sector energético es la que se encuentra en el Capítulo IX, “Del régimen económico y tarifario para las ventas de electricidad”, que señala:

Las transacciones de electricidad entre empresas generadoras, entre distribuidoras, entre aquéllas y éstas y entre todas ellas y las empresas dedicadas a la comercialización de electricidad y los usuarios no regulados, son libres y serán remuneradas mediante los precios que acuerden las partes. Se incluyen en este régimen las transacciones que se realicen a través de interconexiones internacionales. Las ventas de electricidad a usuarios finales regulados serán retribuidas sin excepción, por medio de tarifas sujetas a regulación.

Las compras de electricidad por parte de las empresas distribuidoras de cualquier orden deberán garantizar, mediante contratos de suministro, el servicio a los usuarios atendidos directamente por ellas, por el término que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Tales contratos se celebrarán mediante mecanismos que estimulen la libre competencia y deberán establecer, además de los precios, cantidades, forma, oportunidad y sitio de entrega, las sanciones a que estarán sujetas las partes por irregularidades en la ejecución de los contratos y las compensaciones a

que haya lugar por incumplimiento o por no poder atender oportunamente la demanda. (Ley 143, 1994, art. 42)

Se puede encontrar que los principios de la libertad de empresa como la libre competencia están inmersos en la lógica de mercado, que explícitamente señala el anterior artículo, lo que genera la presencia de un referencial global del marco jurídico energético orientado por conceptos, preceptos y sustentos del capitalismo global que predomina en el denominado “mercado energético” de países europeos del norte global y norteamérica. Incluso más adelante se habla de las normas de competencia indicando que

constituye abuso de posición dominante en el mercado, cualquier práctica que impida a una empresa o usuario no regulado negociar libremente sus contratos de suministro o cualquier intento de fijar precios mediante acuerdos previos entre vendedores, entre compradores o entre unos y otros (Ley 143, 1994, art. 43)

La clasificación de usuarios regulados y no regulados presupone una caracterización que puede ser racista, excluyente y discriminatoria, toda vez que muchas personas, que por las conflictividades que han ocurrido en Colombia no tienen acceso a servicios públicos como la electricidad, no tienen la culpa, y por una situación que es responsabilidad del Estado no se puede estigmatizar y segregar a la ciudadanía con malos tratos que provienen del gobierno. Entre otras cosas, supeditar el acceso al bien comunitario de la energía al pago de unas tarifas, puede agravar estos problemas de segregación que pueden generar las empresas de servicios públicos en representación de la acción del Estado, por lo tanto, no se estaría cumpliendo con el principio de eficiencia económica y solidaridad con las personas colombianas que no tienen medios económicos para pagar un servicio público como la energía, lo cual es abiertamente violatorio de derechos humanos y fundamentales.

Se considera necesario diferenciar el hecho de mantener unos precios adecuados al mercado competitivo, influenciado por las dinámicas externas globales y la obligación estatal de garantizar servicios públicos que materializan derechos fundamentales; es decir, que acá se identifica una tensión que genera una visión de política pública cimentada en preceptos económicos globales y el rol de protección de un Estado Social de Derecho. Es pertinente revisar la propuesta tarifaria que plantea la Ley 143 de 1994 toda vez que no necesariamente se adecua a las realidades cambiantes de la diversa población urbano rural de Colombia.

Es significativo resaltar el capítulo X de la ley precitada, toda vez que se refiere a la conservación del medio ambiente, tema que nos permitirá dejar planteados algunos elementos de análisis, que contribuirán al objetivo del tercer capítulo, en el que se identificarán problemas públicos relacionados con asuntos ecológicos. Se menciona que:

Para proteger la diversidad e integridad del medio ambiente y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, los agentes económicos que realicen algunas de las actividades de que, trata la presente Ley, deberán dar cumplimiento a las disposiciones que regulan la materia. (Ley 143, 1994, art. 50)

Y más adelante se indica que:

Las empresas públicas, privadas o mixtas, que emprendan proyectos susceptibles de producir deterioro ambiental tendrán la obligación de **evitar, mitigar, reparar y compensar los efectos negativos sobre el ambiente natural y social** generados en el

desarrollo de sus funciones, de conformidad con las normas vigentes y las especiales que señalen las autoridades competentes. (Ley 143, 1994, art. 51)

Sobre lo anterior, es necesario señalar que los verbos proteger, prevenir y controlar son muy generales y que son orientadores de las responsabilidades relacionadas con el ambiente por parte del Estado y las empresas. Por otra parte, los verbos evitar, mitigar, reparar y compensar los efectos negativos del accionar de empresas que ejecutan megaproyectos hidroenergéticos, se consideran insuficientes para enfrentar los daños ecológicos, que los mismos generan en los territorios afectados y en las comunidades víctimas del “desarrollo”. En todo caso, hay remisiones constantes a la normatividad ambiental, cuyas temáticas, aunque relacionadas, se pueden analizar a profundidad en otros trabajos investigativos. Además, el hecho de crear entidades, no garantiza que se protejan integralmente el ambiente y el territorio.

También, se estipula que

las empresas propietarias de los proyectos deben informar a las comunidades afectadas, consultando con ellas primero, los impactos ambientales, segundo, las medidas previstas en el plan de acción ambiental y tercero, los mecanismos necesarios para involucrarlas en la implantación del plan de acción ambiental. (Ley 143, 1994, art. 53)

Lo que implica que la participación sea un componente central de la política pública energética en todas sus actuaciones, como mandato constitucional. A la vez, se menciona que el “ahorro de la energía, así como su conservación y uso eficiente, es uno de los objetivos prioritarios en el desarrollo de las actividades del sector eléctrico.” (Ley 143, 1994, art. 66) que también se podría considerar un principio orientador del ejercicio de materialización de la política pública energética colombiana.

Esta ley, al final, es la que permite que megaproyectos hidroenergéticos, como el caso de Hidroituango, existan y se perpetúen en Colombia; toda vez que contribuye con el posicionamiento de paradigmas y referenciales de decisión política, que se basan en el concepto de la utilidad pública e interés general de los servicios públicos, lo cual puede ser usado como un sofisma, para justificar inversiones macro-económicas, como la referida.

2.1.1.3.4 Análisis de la Ley 697 de 2001, que promueve las energías alternativas como componentes de la política energética de Colombia.

La Ley 697 de 2001, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones, es la que desarrolla y complementa algunos principios de política pública que indica la Ley 143 de 1994 y que para el referencial global que se está configurando, concreta normativamente. Así, indica la siguiente declaración:

Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el medio ambiente y los recursos naturales. (Ley 697, 2001, art. 1)

También señala, que es el Estado el que “debe establecer las normas e infraestructura necesarias para el cabal cumplimiento de la presente ley, creando la estructura legal, técnica, económica y financiera necesaria para lograr el desarrollo de proyectos concretos, URE, a corto, mediano y largo plazo” (Ley 697, 2001, art. 2).

Lo cual confirma que el Estado tiene una serie de obligaciones en la materialización de esta política pública y principios orientadores, que si bien se circunscriben a un referencial global mercantil y de negocio, tiene unas tensiones que se originan en su configuración misma; como la de contribuir a que la economía colombiana sea más “competitiva” cumpliendo a la vez con mandatos como el del “desarrollo sostenible”, “interés público” o la “utilización de formas alternativas de energía”, que por supuesto se fundamentan en diversos paradigmas y referenciales que mediante diversos ejercicios de poder se imponen, a veces en la lógica democrática del Estado y otras en lógicas de dominación y opresión.

Esta ley utiliza una serie de conceptos que hacen parte del marco referencial global que se está identificando y construyendo: así, encontramos que el “Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE)” habla del “aprovechamiento óptimo en todas y cada una de las cadenas energéticas, desde la selección de la fuente energética, su producción, transformación, transporte, distribución y consumo, incluyendo su reutilización cuando sea posible” (Ley 697, 2001, art. 3) lo que implica necesariamente una cosificación de los bienes comunitarios como el agua y la energía por la concepción impositiva del “aprovechamiento”.

También el “uso eficiente de la energía” que se ubica “dentro del marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre medio ambiente y los recursos naturales renovables” (Ley 697, 2001, art. 3) es un concepto orientador de política pública que se circunscribe a una noción mercantil y se soporta en la visión de “recursos” de los elementos de la naturaleza que hacen parte de unas relaciones ecológicas y comunitarias que aunque tengan un marco jurídico que hipotéticamente las protejan, se afectan irreversiblemente con determinados megaproyectos hidroenergéticos.

Por otra parte, la concepción que tan de moda se ha puesto en las últimas tres décadas del “desarrollo sostenible” hace parte de un referencial global que está orientado por intereses capitalistas verdes de organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, se dice paradójica e inclusive contradictoriamente que:

Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (Ley 697, 2001, art. 3)

Se ratifica que es eminentemente contradictorio que el desarrollo sostenible tenga que conducir al crecimiento económico, pues se están supeditando unos preceptos ecológicos que se relacionan con derechos humanos, ambientales y territoriales a las lógicas del mercado que predominan en estas políticas públicas energéticas y que al final son generadoras de injusticias sociales y ecológicas de gran escala.

La utilización del término “aprovechamiento óptimo” es el que confirma que existe un marco referencial que clasifica a la naturaleza como una serie de recursos que no son infinitos y que por ello ve en ella una relación de beneficio-costos que la mercantiliza a partir de una explotación indiscriminada, que se circunscribe a la reiterada remisión de normas ambientales que valga decir de antemano. Estas normas están basadas en el paradigma antropocentrista, por lo cual no se va a proteger efectivamente un ecosistema por encima de un interés

macroeconómico. Se encuentran conceptos como “fuente energética” que refiere: “todo elemento físico del cual podemos obtener energía, con el objeto de aprovecharla. Se dividen en fuentes energéticas convencionales y no convencionales.” (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 5). El de “cadena energética” que “es el conjunto de todos los procesos y actividades tendientes al aprovechamiento de la energía que comienza con la fuente energética misma y se extiende hasta su uso final.” (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 6). O el de “eficiencia energética” que “es la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada en cualquier proceso de la cadena energética” (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 7).

Así mismo, se señala sobre las “fuentes convencionales de energía” que para esta ley son aquellas utilizadas de forma intensiva y ampliamente comercializadas en el país (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 8) y las “fuentes no convencionales” son aquellas fuentes de energía disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleadas o son utilizadas de manera marginal y no se comercializan ampliamente (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 9). De estos se puede identificar con claridad que una de las diferencias que existen entre una fuente y otra es si se comercializa o no, lo que ratifica para el referencial global, que entre el Estado y la naturaleza existe una relación marcada por las dinámicas económicas, más que por un sentido integral de la protección de la misma.

Y, finalmente, se definen determinadas energías que son sujetas de reflexión permanente, por la configuración de la matriz energética del país: la “energía solar” es la transportada por las ondas electromagnéticas provenientes del sol. (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 10). La “energía eólica” es la que puede obtenerse de las corrientes de viento (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 11). La “geotérmica” es la que puede obtenerse del calor del subsuelo terrestre (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 12). La “biomasa” es “cualquier tipo de materia orgánica que ha tenido su origen inmediato como consecuencia de un proceso biológico y toda materia vegetal originada por el proceso de fotosíntesis, así como de los procesos metabólicos de los organismos heterótrofos.” (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 13). Y, por último, los “pequeños aprovechamientos hidroenergéticos” que es la energía potencial de un caudal hidráulico en un salto determinado que no supere el equivalente a los 10 MW. (Ley 697, 2001, art. 3, núm. 14).

Sobre la anterior clasificación, también se puede identificar que existe un mismo paradigma que las influye y es el de la necesidad de la humanidad de consumir energía para generar un “desarrollo sostenible”. Pero, adicionalmente, se encuentra que sus definiciones son eminentemente técnicas, pero existe un sentido político de que aparezcan en esta ley, lo que está relacionado con el marco referencial global de esta política pública, pues independientemente de la fuente energética, existirá siempre una noción de macronegocio y de control del monopolio de la energía por parte del sector energético en cabeza del Ministerio de Minas y Energía y de las empresas públicas, privadas y mixtas que se han creado para la comercialización de todas las fuentes identificadas.

Es pertinente mencionar que el Ministerio de Minas y Energía es la entidad rectora de su sector y por lo tanto para efectos de las políticas, programas, planes y proyectos energéticos es un actor central, tomador de decisión de política, que en relación con la ley analizada es la:

responsable de promover, organizar, asegurar el desarrollo y el seguimiento de los programas de uso racional y eficiente de la energía de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley, y cuyo objetivo es:

1. Promover y asesorar los proyectos **URE**, presentados por personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, de acuerdo con los lineamientos del programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía y demás formas de

- energía no convencionales (**PROURE**), estudiando la viabilidad económica, financiera, tecnológica y ambiental.
2. Promover el uso de energías no convencionales dentro del programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía y demás formas de Energía no Convencionales (**PROURE**), estudiando la viabilidad tecnológica, ambiental y económica. (Ley 697, 2001, art. 4)

El **PROURE** será diseñado por el Ministerio de Minas y Energía, con el objetivo de aplicar gradualmente programas para que toda la cadena energética, esté cumpliendo permanentemente con los niveles mínimos de eficiencia energética (Ley 697, 2001, art. 5). Lo cual ratifica, lo ya mencionado en la presencia notoria del paradigma antropocéntrico, pero también la predominancia de la noción referencial de aprovechamiento comercial, desde una perspectiva netamente empresarial sobre la noción de servicio público, que se prestaría para garantizar derechos humanos fundamentales de personas, pensando también en los derechos de la naturaleza. Se generan, una serie de estímulos para la creación de programas de investigación en el Uso Racional y Eficiente de la Energía a través de Colciencias, según lo establecido en la Ley 29 de 1990 y el Decreto 393 de 1991 (Ley 697, 2001, art. 7). Los cuales están enmarcados y limitados por los conceptos “racional” y “eficiente” que no permite, por ejemplo, que la cualificación de saberes de las ciencias sociales, pueda emerger en un sentido crítico de pensar transiciones para el modelo minero-energético. Por el contrario, se limita a mejorar el modelo que se plantea, como si éste fuera el mejor y estuviera proyectado de manera infinita por los siglos de los siglos.

Finalmente, se incentiva y promueve por parte del gobierno la importación o producción de “piezas, calentadores, paneles solares, generadores de biogás, motores eólicos y/o cualquier otra tecnología que use como fuente total o parcial las energías no convencionales, ya sea con destino a la venta directa al público o a la producción de otros implementos, orientados en forma específica a proyectos en el campo URE.” (Ley 697, 2001, art. 10). Lo que genera un compromiso demasiado general y abstracto sobre las formas de incentivar el uso de estas energías que podrían ser fundamentales para la discusión de las transiciones energéticas que se requiere en Colombia.

Esta ley contribuye con el posicionamiento social, político, económico y jurídico, en la agenda pública estatal y en la opinión pública. Permite que sobreviva la idea de contar con megaproyectos hidroenergéticos como supuestas soluciones energéticas. Sabemos, pues, que estas propuestas se cubren con el manto supuesto de ser “alternativas”, a pesar de ser, por el contrario, parte del problema, pues perpetúan la dependencia energética que existe en Colombia, sobre las fuentes de energía hidráulicas.

2.1.1.3.5 Análisis de la Ley 1665 de 2013, una Agencia Internacional para el monopolio del negocio energético transnacional y multinacional.

La Ley 1665 de 2013, que aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables -IRENA-, fue aprobada en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009. En esta aprobación, además, jugó un rol fundamental el Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este inicia señalando el deseo de promover la implantación y el uso generalizados y reforzados de las energías renovables con el objeto de lograr un desarrollo sostenible, sobre lo cual se encuentra que diecinueve (19) años después -al menos normativamente hablando- se sigue acuñando el mismo término que sin duda, se puede afirmar, es orientador del marco

de políticas públicas energéticas del país, independientemente de si se está de acuerdo o no con él.

Se exponen, previamente, algunos elementos que se consideran relevantes, tales como: el convencimiento de que las energías renovables ofrecen oportunidades incalculables para abordar y mitigar de forma gradual los problemas derivados de la seguridad energética y la inestabilidad de los precios de la energía, que juegan un papel crucial en la reducción de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, lo que contribuirá a la estabilización de los sistemas climáticos, y en la transición sostenible, segura y sin sobresaltos hacia una economía baja en carbono (Ley 1665, 2013).

Y continúa: las tecnologías de energías renovables impulsan positivamente el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo. Se reconoce el potencial que tienen las energías renovables de ofrecer un acceso descentralizado a la energía para un país en desarrollo y para regiones con difícil acceso. Dicen estar preocupados por las graves consecuencias negativas del empleo de combustibles fósiles y el uso ineficiente de la biomasa tradicional en la salud. Utilizan el concepto de eficiencia energética, para referirse al incremento mundial de las necesidades energéticas prevista para los próximos decenios y reafirman el deseo de establecer una organización internacional para cooperar internacionalmente (Ley 1665, 2013). Se puede resaltar el reconocimiento del potencial de estas energías para el acceso al servicio público, lo que implícitamente reconoce que hay regiones, comunidades y personas sin acceso a este derecho, pero también la generación de graves consecuencias para la salud de las energías fósiles y la biomasa. Por otra parte, el uso reiterado de los conceptos de “crecimiento económico sostenible”, “creación de empleo”, “país en desarrollo”, “eficiencia energética” o “incremento mundial de necesidades energéticas” ratifica que las políticas públicas energéticas de Colombia tienen un fuerte referencial en conceptos globales de la economía global capitalista.

A través de los principios neoliberales, han cooptado algunas luchas ambientales mediante sofismas como el que plantea el “desarrollo sostenible” que solo busca garantizar el crecimiento económico a costa de las denominadas “zonas de sacrificio” que tienen innumerables y complejas relaciones ecológicas que son incuantificables económica, cultural, espiritual y socialmente y por lo tanto no monetarizables, ni incorporables en el mercado. Esta ley crea una Agencia que tiene un rol internacional y que opera en representación del Estado de manera conjunta con otros Estados que deciden ser parte de esta dinámica global que no es liderada por Colombia, ni por América Latina, sino por quienes han dicho que las energías renovables son necesarias, pero con una perspectiva de negocio multinacional, es decir por los países europeos del norte global.

Así en la ley se utilicen términos como “prioridades nacionales e internas” o “energía renovable y medidas de eficiencia energética” es claro que su interés no es garantizar soberanías energéticas nacionales. Solo algunos países son los que tienen las industrias y tecnologías para desarrollar grandes infraestructuras de parques eólicos o solares, con lo que pueden imponer su visión basada en los mismos principios mercantiles globales que han sido sin duda, los referenciales de las políticas colombianas.

También se puede colegir que las energías renovables tienen una relación con el mercado de los bonos de carbono, lo cual está directamente conectado con las cantidades de emisiones que generan unos y otros países que son parte de esta Agencia multiestatal que opera con una lógica similar a la de un tratado internacional. Esa relación a la que se refiere, está enmarcada en la lógica del denominado “capitalismo verde”, toda vez que existen una serie de beneficios económicos para los Estados que “reducen” sus emisiones o que por medio de políticas conservacionistas “protegen” ecosistemas especiales para poder capturar

CO2 y contribuir al supuesto espíritu filantrópico de combatir la pobreza y evitar las extinciones de más especies en el planeta. La ley entiende por “energías renovables”:

todas las formas de energía producidas a partir de fuentes renovables y de manera sostenible, lo que incluye, entre otras:

1. La bioenergía;
2. La energía geotérmica;
3. La energía hidráulica;
4. La energía marina, incluidas la energía obtenida de las mareas y de las olas y la energía térmica oceánica;
5. La energía solar; y
6. La energía eólica. (Ley 1665, 2013, art. 3)

Sobre esta clasificación que se propone, es importante comprender que: “renovables” no significa “infinitas” y que “sostenible” no significa “perdurable”, “eterno” o “inofensivo”, toda vez que se reconoce que cualquier tipo de intervención en la naturaleza, va a generar una serie de impactos de múltiples efectos. Dependiendo del tipo de infraestructura, tamaño, condiciones físicas, sociales y distintos factores, estos impactos, afectaciones o daños pueden ser leves, graves, controlados, prevenidos, mitigados, compensados, reparados o simplemente evitados, pero en la mayoría de los casos de megaproyectos, estos daños son de carácter irreversible.

Es evidente entonces, que es muy diferente hablar de una central hidroeléctrica que hipotéticamente pueda producir 5000MW a hablar de proyectos comunitarios de biomasa de 10MW, porque, la primera, como megaproyecto, tiene un enfoque de negocio de monopolio que concentra su producción de energía en una matriz, desde la que se distribuye, por medio de las redes del país a las distintas estaciones correspondientes; y los segundos, los comunitarios, tienen un enfoque de verdadera autonomía y soberanía sustentables, que podrían brindar la energía necesaria que requiera una comunidad. para abastecerse de acuerdo a unos principios de buen vivir originarios, que estén establecidos colectivamente.

Si bien la ley indica que proveerá de tecnología de energías renovables a cualquier país (Ley 1665, 2013, art. 4), estas transferencias de conocimientos y tecnología, no han tenido realmente una operatividad en la práctica, que podamos evidenciar en Colombia. Este Estatuto tiene una operatividad interestatal, es decir, que requiere de la voluntad de todas sus partes para que como Agencia Internacional (International Renewable Energy Agency - IRENA-) pueda desempeñar un papel relevante en las transformaciones y transiciones energéticas que se requieren para, por ejemplo, luchar conjuntamente contra el fenómeno del cambio climático.

Pero es complicado que la misma esté supeditada a las lógicas globales del mercado verde que controlan unos Estados y no genera una real soberanía a los Estados que consideran “en desarrollo”, condición que puede ser un proceso lento, un sofisma o un camino que no necesariamente debemos continuar, porque al existir diversas visiones de desarrollo, podemos elegir cuáles elegir y en qué temas encontrar alianzas y consensos.

2.1.1.3.6 Análisis de la Ley 1715 de 2014, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.

Esta norma mantiene el paradigma antropocéntrico de la cosificación capitalista de la naturaleza y en particular de la energía, profundizándolo al considerar un mercado eléctrico en el que los bienes comunitarios de la energía y del agua son absolutamente mercantilizados, pero además prevé integrar las energías renovables no convencionales al denominado

Sistema Energético Nacional -SIN- que es básicamente un modelo de hiperconcentración de la energía del Estado y por esa vía de su control absoluto.

Aunque se insista en el uso de conceptos como “desarrollo económico sostenible”, “seguridad del abastecimiento energético” o “gestión eficiente de la energía” (Ley 1715, 2014, art. 1). Estos tienen un enfoque de negocio, lo que hacen es encubrir y decir en palabras que no reconocen la crisis energética mundial, una realidad de monopolio energético controlado por agentes y capitales internacionales sin rostros humanos y con muchos logos corporativos.

Esta ley tiene un especial énfasis en orientar políticas y definir instrumentos tributarios, arancelarios, contables y de participación en el llamado “mercado energético colombiano” que garanticen el cumplimiento de los compromisos suscritos con el capitalismo verde (Ley 1715, 2014, art. 2). Es cuestionable el uso limitado que le dan al concepto de “fuente de carácter renovable” porque no cuantifican los daños y costos ecológicos (por mencionar este solo ítem) que implican que supuestamente sea renovable, cuando estamos hablando de elementos naturales que en realidad son finitos y si no se le dan usos sustentables, desaparecerán.

Se habla de la “canasta energética colombiana”, pero no se reconoce el bien comunitario de la energía como un derecho, se habla de inversiones, mercados, costos, eficiencia, pero no de garantías para las personas que son ciudadanas de Colombia. Se habla del desarrollo económico de los mercados verdes, pero no se habla de las condiciones de empobrecimiento impuestas a personas no conectadas al sistema energético porque no lo pueden hacer.

En la norma se habla de la “declaratoria de utilidad pública e interés social”, indicando que las actividades de producción y utilización de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable se declara bajo esa figura, que tendrá efectos en los ámbitos territoriales, urbanísticos, de planificación ambiental, fomento económico y procedimientos administrativos, dentro de los que se destacan la “expropiación forzosa” (Ley 1715, 2014, art. 4).

El Ministerio de Minas y Energía fue conminado a expedir lineamientos de política energética en materia de generación con Fuentes No Convencionales de Energía -FNCE- en las Zonas No Interconectadas -ZNI-, la entrega de excedentes de autogeneración a pequeña y gran escala en el Sistema Interconectado Nacional, la conexión y operación de la generación distribuida, el funcionamiento del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía teniendo en cuenta las leyes 142 y 143 de 1994 (Ley 1715, 2014, art. 6, núm. 1). Lo propio se hizo con otras entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien está encargado de incorporar en las políticas ambientales, los principios y criterios ambientales de la FNCE, la cogeneración, autogeneración, generación distribuida y gestión eficiente de la energía (Ley 1715, 2014, art. 6, núm. 5).

Se destaca un programa, que se presenta como alternativa para sustituir la generación con diésel en las ZNI, para reducir los costos de prestación de servicios y emisión de gases contaminantes. Se propone establecer áreas de servicios exclusivos para la prestación por parte de una empresa de los servicios de energía eléctrica, gas natural, GLP distribuido por redes y/o por cilindros, se espera sustituir el diésel por las FNCE dando una serie de incentivos que se mencionan específicamente en el artículo 11 (Ley 1715, 2014, art. 9).

En los artículos 15 al 23 se mencionan Fuentes No Convencionales de Energía Renovable -FNCER-, las cuales podrían ser consideradas como opciones para las transiciones energéticas que requiere Colombia. Sin embargo su problema es el enfoque con el cual se visualizan y proyectan, estas son: energía procedente de biomasa forestal (art. 15), repoblaciones forestales energéticas (art. 16), biomasa agrícola (art. 17), energía de residuos

(art. 18), energía solar (art. 19), energía eólica (art. 20), energía geotérmica (art. 21), pequeños aprovechamientos hidroeléctricos (art. 22) y energía de los mares (art. 23).

Frente al Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía -PROURE-, esta ley propone realizar un Plan de Acción Indicativo que permita desarrollar técnica, jurídica y financieramente sus objetivos, así señala que el Plan

servirá para la concreción de las actuaciones en esta materia, el establecimiento de plazos para la ejecución de las mismas, la atribución de responsabilidades en el ámbito de las entidades públicas y la identificación de diferentes formas de financiación y presupuestarias. (Ley 1715, 2014, art. 27)

Se mencionan también los Planes de gestión eficiente de la energía (Ley 1715, 2014, art. 32), puesto que se reconoce la importancia de la eficiencia energética pero desde una perspectiva mercantil y de negocio en términos de réditos financieros, mas no desde una conciencia colectiva de incorporar políticas de bajo consumo energético per-cápita y en las ciudades por ejemplo, conscientes de fenómenos como el cambio climático que sin duda, es una de las consecuencias del sistema mundo-capital que se ha impuesto sobre los ciclos naturales ecológicos de los territorios.

2.1.1.4 Jurisprudencia aplicable en materia de políticas públicas hidroenergéticas.

La jurisprudencia como fuente de derecho brinda elementos importantes a tener en cuenta para el análisis de marcos referenciales y caracterización de las tensiones que se puedan presentar entre el global y los referenciales. Se resaltan algunos temas que contribuyen a la cualificación de la discusión, teniendo en cuenta los debates relacionados con derechos fundamentales y megaproyectos extractivos.

2.1.1.4.1 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aplicable en políticas hidroenergéticas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos -CoIDH- y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- han sido garantes de los derechos humanos en América Latina/Abya Yala y por ello sus precedentes y análisis a la luz del derecho internacional que acoge a países como Colombia, brindan aportes sustanciales al tema de análisis de las políticas públicas hidroenergéticas, por lo tanto, se revisarán sentencias relacionadas con estas temáticas.

Caso Saramaka vs. Surinam, sentencia de 12 de agosto de 2008:

Este caso es fundamental para tener una referencia progresiva del derecho a la participación efectiva de las comunidades en relación con megaproyectos extractivos, como las hidroeléctricas. Recalca que es responsabilidad del Estado generar el mecanismo por el cual se garantizará ese derecho, en el proceso de otorgamiento de concesiones en los territorios de comunidades. Sobre el derecho de consulta, la CoIDH es enfática en mencionar que el derecho a la consulta tiene casos en los cuales es obligatorio respetar el consentimiento.

Caso Comunidad Garifuna vs. Honduras, sentencia del 8 de octubre de 2015:

Este caso también refiere el derecho de la participación efectiva de comunidades afectadas por megaproyectos, indicando que:

para todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción en territorios tradicionales de comunidades indígenas o tribales, el Estado debe cumplir con las

siguientes salvaguardias: i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta; ii) realizar un estudio previo de impacto ambiental y social; y iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Garifuna vs. Honduras, Sentencia de 8 de octubre de 2015, p. 215.)

Este pronunciamiento es extensivo a comunidades campesinas, en un sentido progresivo y garantista, relacionado con las tensiones que en materia de derechos humanos, territoriales y ambientales generan los megaproyectos hidroenergéticos.

Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá, sentencia del 14 de octubre de 2014:

Este caso es relevante porque se refiere a los impactos que un megaproyecto hidroenergético causa en territorios y comunidades, como los desalojos y desplazamientos que causó una hidroeléctrica en la región de Bayano en Panamá, a la Comunidad indígena Ipetí por superposiciones con territorios ancestrales. Se afectaron irreversiblemente dinámicas culturales y se produjeron conflictos internos que no existían internamente en las comunidades, se estigmatizó y persiguió a los opositores.

2.1.1.4.2 Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, aplicable en políticas hidroenergéticas.

La jurisprudencia de este alto tribunal que tiene la obligación de velar por la protección de la Constitución Política de Colombia, se ha referido a algunos casos de megaproyectos hidroenergéticos que se referirán brevemente, a continuación.

Caso del pueblo Embera Katío del Alto Sinú víctima de la hidroeléctrica Urrá I, sentencia T-652 de 1998:

Este caso es analizado por Carlos Gaviria Díaz en la sentencia T-652 de 1998, en el que se tutelan los derechos fundamentales a la supervivencia, a la integridad étnica, cultural, social y económica, a la participación y al debido proceso del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú. La Presidencia de la República, los Ministerios del Interior, Agricultura, Medio Ambiente y Minas y Energía, la Alcaldía Municipal de Tierralta, Córdoba y la Empresa Multipropósito Urrá S.A.-E.S.P. son los responsables de haber vulnerado los derechos de estas comunidades con la construcción de la hidroeléctrica Urrá I.

La importancia del fallo reside en el reconocimiento expreso que se da sobre los impactos y efectos que causa una hidroeléctrica; tanto en los territorios afectados, como en las comunidades Embera Katío y afros que ven vulnerados sus derechos con su construcción e imposición.

Se puede señalar, además, que existen comunidades campesinas de río arraigadas a un territorio que tiene ecosistemas como el bosque húmedo o el bosque seco tropical y que en estas confluyen etnias indígenas, comunidades afrodescendientes y personas de las comunidades que tienen una red de relaciones tradicionales con el río, que es una de las principales fuentes de trabajo y alimento para todas y que a la vez se convierte en un ser estratégico y fundamental para la subsistencia de todas estas personas y de otras especies.

La Corte corroboró que hubo irregularidades en la expedición de esta licencia ambiental, por ejemplo, en la violación de derechos fundamentales de las comunidades afectadas, la Corte:

estima que el procedimiento para la expedición de la licencia ambiental que permitió la construcción de las obras civiles de la hidroeléctrica Urrá I se cumplió en forma

irregular, y con violación de los derechos fundamentales del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú (Sentencia T-652 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

Caso de la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lorica - ASPROCIG víctima de la hidroeléctrica Urrá I, sentencia T-194 de 1999:

Este caso es analizado por Carlos Gaviria Díaz en la sentencia T-194 de 1999, en el que se tutelan los derechos fundamentales de los afiliados a la Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande de Lorica -ASPROCIG- a la participación y a un medio ambiente sano. La Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica - CORELCA- y la sociedad de economía mixta, comercial e industrial del Estado Empresa Multipropósito Urrá S.A. son las responsables de haber vulnerado los derechos de estas comunidades con la construcción de la hidroeléctrica Urrá I.

Es importante mencionar que en este caso hay comunidades campesinas organizadas en ASPROCIG, así como comunidades indígenas Zenúes que son afectadas por los impactos de Urrá I en la cuenca del río Sinú. En el caso se recuerda que la construcción de la hidroeléctrica Urrá I y la desviación del río, afectaron a la cuenca del Sinú. “Por esa causa, resultaron perjudicadas unas cuatrocientas (400) comunidades rurales de campesinos y pescadores, con una población estimada de 300.000 personas, que se hallan en condiciones socioeconómicas precarias, y dependen de la pesca para subsistir.” (Sentencia T-194 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.).

Se resalta de la ratio decidendi de este fallo, que se hace una referencia sustancial al derecho a la participación efectiva de comunidades campesinas afectadas, citando el artículo 79 constitucional que tiene a la vez una relación directa e intrínseca con el derecho al ambiente sano; en el sentido de indicar que las entidades y la empresa a la que se le otorgó la licencia ambiental son los que tienen que financiar las asesorías que las comunidades requieran para hacer efectiva su participación y es importante, en ese sentido, recordar que esa participación debe respetar la autonomía, soberanía y autodeterminación de las comunidades para tomar decisiones.

Caso de Comunidades Campesinas víctimas de la represa El Quimbo, sentencia T-135 de 2013:

Este caso es analizado por Jorge Iván Palacio Palacio en la sentencia T-135 de 2013, en el que se tutelan los derechos fundamentales a siete ciudadanos campesinos y campesinas al mínimo vital, a la vida digna y al trabajo. Adicionalmente se ordenó a EMGESA S.A. E.S.P. elaborar un nuevo censo con los postulados de la sentencia y respetando la participación efectiva de los habitantes de la zona y a la ANLA que haga efectivos los procesos de participación según la sentencia y la Resolución 899 de 2009. EMGESA S.A. E.S.P., el MADS, las Corporaciones Autónomas Regionales del río Magdalena - CORMAGDALENA- y del Alto Magdalena -CAM-, la ANLA, la Alcaldía y la Dirección de Justicia Municipal de Paicol y la Procuraduría Ambiental y Agraria del Huila son las responsables de haber vulnerado los derechos de estas personas de las comunidades afectadas con la construcción de la represa El Quimbo.

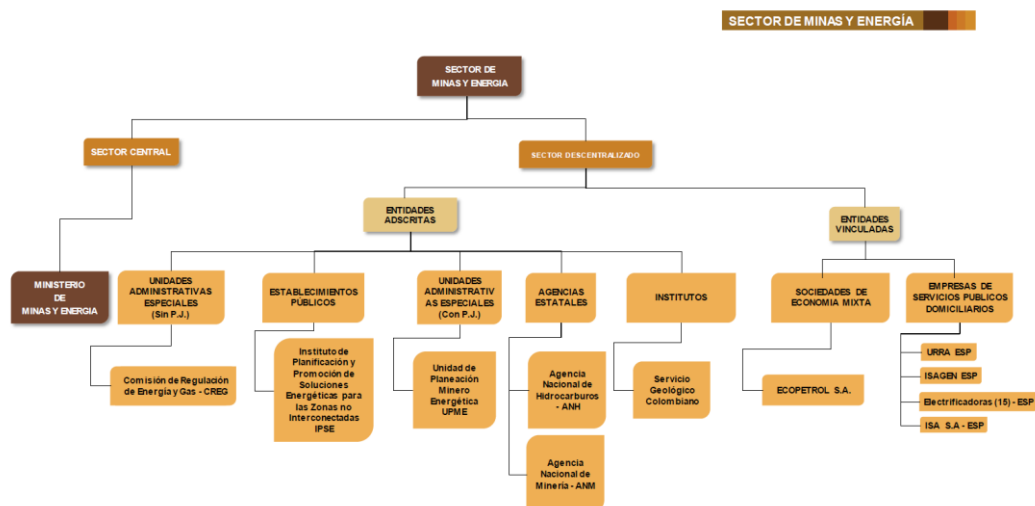
La Corte Constitucional tiene en cuenta en este caso temas que hacen parte del objeto de investigación relacionado con la política hidroenergética y hace consideraciones relevantes como la siguiente: “Ahora bien, el seguimiento de las obligaciones contraídas por la empresa mediante la resolución 899 de 2009 ha sufrido algunos traspiés, entre ellos por lo menos uno relacionado con el impacto de la obra.” (Sentencia T-135 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

La Corte también aborda en profundidad el tema del derecho a la participación efectiva de las comunidades afectadas por El Quimbo, y desarrolla argumentos importantes que hacen parte de la ratio decidendi de la sentencia, se resalta en ese sentido el siguiente apartado:

Al ejecutar un megaproyecto, el campesino, el jornalero o el tradicional habitante de una región afectada, se encuentra en un verdadero estado de indefensión frente al empresario o dueño del proyecto. Solo con el adecuado ejercicio de la participación podrá evitar que se lesionen sus derechos. En el marco de la toma de decisiones sobre megaproyectos, la participación en las decisiones ambientales es un derecho reconocido a las personas por la Constitución misma. (Sentencia T-135 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)

2.1.2 Revisión y análisis de la estructura orgánica del Sector Minero-Energético de Colombia.

Para continuar en la identificación y caracterización del marco referencial global de políticas públicas energéticas de Colombia, es fundamental conocer la estructura orgánica del sector energético, que se observa en la tabla 2-2 Estructura orgánica del Sector Energético colombiano, la cual se puede consultar completa en el anexo B.



Gráfica 2-1: Sector de Minas y Energía.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2017, p.1).

A partir de la revisión de la tabla 2-2 y de la gráfica 2-1, se proponen los siguientes elementos de análisis crítico, que hacen parte del marco referencial global que influye y predomina en toda la estructura del Sector Minero-Energético de Colombia:

- Existe una estructura jerárquica con exceso de poder presidencialista, manifestado en el Ministerio de Minas y Energía, cuyo nombre contiene implícitamente la cosificación de elementos naturales y bienes comunitarios.
- Existe un Viceministerio de Energía, que, por la importancia y preponderancia mercantil, desdibuja la noción del derecho fundamental de acceso a un bien comunitario y elemento natural, como es la energía.
- Las dos direcciones con que cuenta el Viceministerio de Energía son la de “Hidrocarburos” y la de “Energía eléctrica”, fuentes de las que depende la matriz energética colombiana. Se evidencia el arraigo a dos elementos

naturales que son disputados globalmente en distintos territorios por vías militares, violentas y geopolíticas económicas.

- La UPME tiene entre otras subdirecciones, la de “Energía eléctrica”, “Hidrocarburos” y “Minería” que da cuenta del enfoque gubernamental que se ha dado en estos bienes comunitarios. Hace patente la concentración de poder en entidades del orden nacional, encargadas de ejecutar y planificar todas las políticas públicas, que se han privatizado a favor de intereses empresariales energéticos en particular.
- La existencia de la CREG reconoce el fenómeno monopólico que existe en la distribución de energía en Colombia.
- La creación de las Agencias de Hidrocarburos y de Minería evidencian la asimetría presupuestal de este sector frente a otros como Salud, Educación o Ciencia y Tecnología, así como la marcada concentración de intereses en la explotación de elementos naturales, así pues, tiene sentido hablar de que el enfoque de las políticas energéticas en Colombia, es un enfoque extractivista de materias primas a gran escala con vocación mayoritariamente exportadora.
- Entidades como el Servicio Geológico Colombiano -SGC-, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- o el IDEAM, que debieran ser abiertas al público y al desarrollo popular del conocimiento y tecnología en materia energética, se notan absolutamente direccionadas por el Ministerio de Minas y Energía, lo que les resta autonomía y posibilidades de contribuir en los sectores de Educación y Ciencia y Tecnología.
- Las empresas de servicios públicos, de economía mixta de carácter comercial, de servicios públicos mixtos han venido reduciéndose a su mínima expresión. Ejemplo: la última venta de una empresa como Isagen. Para añadir, las empresas que existen suelen beneficiarse de marcos legales del comercio privado y de servicios públicos a una conveniencia mercantilista y no para pensar en mejorar la prestación de un servicio público como lo indica la Ley 142 de 1994.
- Una empresa como EPM, industrial y comercial del Estado, que se ha expandido como una empresa translatina e inclusive multinacional, genera dificultades para entenderla como pública por la lógica de su funcionamiento y direccionamiento mercantil. Tanto así, que no aparece referenciada por el MME como tal.
- En el marco jurídico que regula todas estas entidades, se presenta una denominación constante de los bienes comunitarios como “recursos naturales”, concepto que reafirma la impositiva cosificación de la naturaleza.
- Hay un uso predominante del concepto de “desarrollo sostenible” enmarcado en la venta de energía para que la economía avance, lo que paradójicamente ha generado mayor empobrecimiento en los territorios afectados por ciertos megaproyectos energéticos, lo que además está directamente relacionado con el marco que ha impuesto el denominado “capitalismo verde.”
- Se evidencia el tratamiento que las ciudadanías reciben como clientes, pues la privatización de la prestación del servicio público de energía, desconoce la noción de derecho humano y fundamental que tiene este servicio, imponiendo la lógica de su mercantilización.
- Existe una primacía del servicio público con una visión privada por encima de la noción del Estado Social de Derecho.

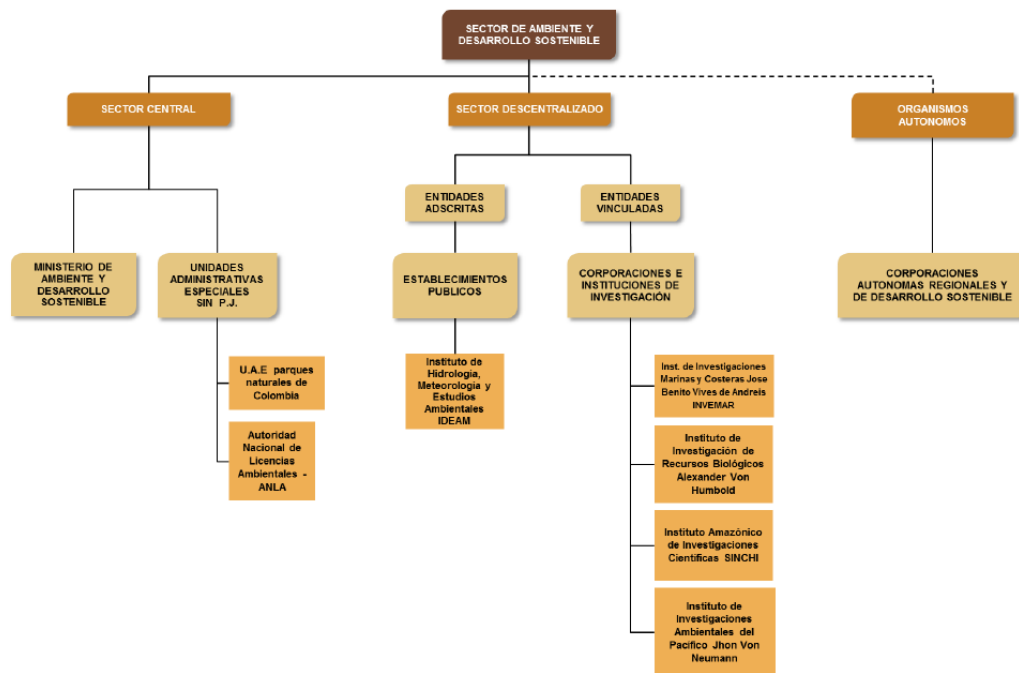
- La estructura de las entidades estatales del sector energético, como el de las Agencias, es más cercana a las lógicas empresariales extractivas que a las nociones sociales de derechos humanos y ecológicos.
- Se impone la orientación de crear y mantener una dependencia a megaproyectos de desarrollo, como la única vía que tiene el Estado, para crecer bajo el paradigma y prejuicio de ser un “país del tercer mundo” que algún día será del “primer mundo”, por medio del “desarrollo económico sostenible”.
- Existe un posicionamiento predominante de conceptos utilizados por organismos multilaterales como el BID, BM, FMI, Corporación Interamericana de Inversiones -CII-, entre otros, tales como: “energías renovables sostenibles”, “eficiencia energética” o “energías renovables no convencionales”.

2.1.2.1 Entidades gubernamentales, roles y coordinación institucional en materia hidroenergética en Colombia.

Se destaca que el Ministerio de Minas y Energía -MME- es la cabeza del sector administrativo encargado de la política minero-energética del país (se puede consultar una versión larga de este análisis detallado en el anexo F), así mismo de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector Minas y Energía en relación con distintas fases en el mercado de la energía eléctrica, el desarrollo de fuentes alternas de energía, así como generar una serie de coordinaciones en materia hidroenergética con distintas entidades del sector, como la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, Agencias, como la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, la Agencia Nacional de Minería -ANM-, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas -IPSE-, el Servicio Geológico Colombiano, la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME- y empresas del Estado tales como ECOPETROL S.A., Interconexión Eléctrica I.S.A E.S.P., Electrificadoras de distintas regiones, dentro de las que resalta Empresas Públicas de Medellín -EPM- S.A. E.S.P., finalmente, es necesario resaltar la existencia de la Comisión Intersectorial para el Uso Racional y Eficiente de la Energía y Fuentes No Convencionales de Energía -CIURE-, que apoya al MME particularmente en la coordinación de políticas sobre uso racional y eficiente de la energía.

2.1.3 Revisión y análisis de la estructura orgánica del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.

No basta con revisar la estructura orgánica del Sector Minero-Energético, toda vez que en materia hidroenergética, existe también una directa relación con el Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual brinda una serie de elementos y características que son relevantes para la configuración del marco referencial global de las políticas públicas hidroenergéticas, fundamentalmente por la relación conceptual y práctica con asuntos como el desarrollo sostenible, el cambio climático y la perspectiva ambiental del agua y la energía.



Gráfica 2-2: Sector Ambiente.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2017, p.1).

A partir de la revisión de la gráfica 2-2, se identifican los siguientes elementos de análisis crítico del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que complementan el marco referencial global que se configura desde el Sector Minero-Energético de Colombia. Existe un evidente punto de encuentro en el concepto de desarrollo sostenible, toda vez que su influencia se puede ver en los dos Sectores analizados, en el que se está analizando, tiene tanta fuerza, que hace parte del mismo nombre del sector. Se puede cuestionar el hecho de que no necesariamente, el nombre de un Sector, implica una coherencia con los principios y valores que implican y se encuentran implícitos en su contenido. El desarrollo sostenible es un concepto que encuentra asidero en las discusiones de derechos humanos y de instrumentos del derecho internacional ambiental, que se ha posicionado en este Sector, desde una visión unilateral, multinacional y transnacional.

El desarrollo sostenible no es uno solo, para los pueblos originarios del territorio colombiano, existen tantas visiones de desarrollo, como diversidad intercultural de sus expresiones y visiones de la vida. Existe una primacía de la visión conservacionista del ambientalismo clásico que privatiza territorios por medio de la declaratoria de protección ambiental especial de áreas determinadas, como los parques nacionales o las reservas forestales. Se evidencia la visión del capitalismo verde en el direccionamiento de entidades como PNN o la ANLA, toda vez que la presencia del concepto de recursos naturales sigue predominando y posicionando el mercantilismo y cosificación de bienes comunitarios como el agua y la energía.

Aunque existe un sector descentralizado, el mandato público del cuidado integral de los bienes comunitarios por parte de establecimientos públicos y corporaciones e instituciones de investigaciones se encuentra influenciado principalmente por el derecho privado, comercial y minero-energético que inciden en los procesos de toma de decisiones de estas autoridades, minando su autonomía y visión propia.

Se encuentran fallas estructurales en la coordinación institucional de la entidad que lidera el sector, como es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible de diferentes territorios de Colombia, toda vez que la capacidad de respuesta a la gravedad de los conflictos socio-ecológicos que se presentan es limitada y nula en muchos casos.

El Sector tiene serias deficiencias en cuanto a la capacidad de respuesta frente a la magnitud y complejidad de los licenciamientos ambientales que son demandados por empresas nacionales, transnacionales y multinacionales con intereses en el territorio colombiano.

2.1.3.1 Entidades gubernamentales del Sector Ambiente, roles en materia hidroenergética en Colombia.

El MADS es la cabeza del sector administrativo de Ambiente y desarrollo sostenible, en su sector central cuenta con las unidades administrativas especiales sin personería jurídica, de PNN de Colombia y ANLA. El sector descentralizado lo conforman un establecimiento público adscrito al Ministerio: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, y cuatro corporaciones e instituciones de investigación vinculadas, finalmente también existe una relación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -CARDS-.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se puede decir que es un organismo del sector central de la administración pública nacional, que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. Las principales normas orgánicas en las que se funda, son las Leyes 99 de 1993, 142 de 1994, 344 de 1996, 388 de 1997, 790 de 2002 y 1333 de 2009 y los Decretos 1768 de 1994, 1602 de 1996, 1687 de 1997, 1124 de 1999, 527 de 2000, 1978 de 2000, 216 de 2003, 3266 de 2004, 3137 de 2006, 3570 de 2011, 3572 de 2011 y 3573 de 2011. (DAFP, 2017, pp. 2-3). Su rol en materia de políticas públicas hidroenergéticas es el de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las regulaciones relacionadas con la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos renovables y del ambiente de la nación, con el fin de garantizar un desarrollo sostenible a través del direccionamiento del Sistema Nacional Ambiental -SINA-. También tiene el rol de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que guardan relación con el ambiente y el patrimonio natural de la nación, (DAFP, 2017, pp. 2-3) como las siguientes políticas relacionadas con aspectos hidroenergéticos:

- Política nacional ambiental y de recursos naturales renovables.
- Política nacional de ordenamiento ambiental de uso del territorio.
- Política nacional de conservación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y del ambiente.
- Políticas para el saneamiento del ambiente, el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales.
- Políticas ambientales y de desarrollo sostenible.
- Políticas sectoriales ambientales y de desarrollo sostenible.
- Políticas preventivas del riesgo ecológico.
- Políticas preventivas sobre deterioro ambiental producido por actividades o proyectos de desarrollo.
- Política del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Políticas de delimitación de páramos.
- Políticas de protección del patrimonio natural del país.

- Políticas, planes, programas y proyectos en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-.
- Políticas en materia policía y sancionatoria ambiental.
- Políticas de licenciamiento ambiental.
- Políticas de participación ciudadana ambiental.
- Políticas de cuidado, custodia y correcto manejo de información de expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.
- Políticas de clasificación y zonificación del uso y planificación del territorio nacional.
- Políticas relacionadas con las culturas tradicionales de los territorios.
- Planes, programas y proyectos de utilidad pública e interés social en materia ambiental.
- Planes, programas y proyectos en materia ambiental relacionados con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Plan Nacional de Inversiones.
- Programas con la participación de grupos étnicos.
- Programas de estudio y rescate de la experiencia y conocimientos ancestrales sobre el manejo de la naturaleza y sus recursos.
- Programas de difusión y educación ambiental en apoyo de diversos grupos culturales.
- Programas de etnoeducación.
- Proyectos de investigación sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible.
- Proyectos de investigación sobre recursos naturales renovables.
- Proyectos para organizar el inventario de la biodiversidad.
- Proyectos de eficiencia y coordinación de entidades del Sistema Nacional Ambiental.
- Administración del Fondo Nacional Ambiental (FONAM).
- Articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (DAFP, 2017, pp. 4-5-10-11-15-21).

Como órganos sectoriales de asesoría y coordinación, este sector cuenta con el Consejo Nacional Ambiental, el Consejo Técnico Asesor de Política y Normatividad Ambiental, el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, el Comité de Gerencia y la Comisión de Personal. Tiene el Fondo de Compensación Ambiental como un fondo especial de sistema de cuenta y como entidades vinculadas se encuentran el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” -INVEMAR-, el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI- y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann” (DAFP, 2017, p. 6).

Se resaltan en relación con los principios de la ecología política del agua y de la energía, los roles y mandatos que tienen las siguientes dependencias del MADS: La Subdirección de Educación y Participación, la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, así como las direcciones de Cambio Climático, de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, de Asuntos

Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, de Gestión Integral del Recurso Hídrico y de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana.

2.1.4 Revisión de otros Sectores Administrativos de Colombia que guardan relación con asuntos hidroenergéticos.

Desde toda la estructura del Estado Social de Derecho de Colombia, se puede decir que, de acuerdo al DAFP, existen veinticuatro (24) Sectores Administrativos, de los cuales, como se vio anteriormente, dos (2) están directamente relacionados con los asuntos hidroenergéticos. Estos son: el Sector Minas y Energía y el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, existen otros Sectores que de manera indirecta tienen una relación con esta materia, y que para el fin de culminar la identificación del marco referencial global gubernamental y los marcos referenciales sectoriales gubernamentales en Colombia, es necesario revisar de manera general.

Así, se encuentra que existen relaciones indirectas con el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, también en menor medida con los Sectores Salud y de la Protección Social, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional, Cultura y Planeación y Ciencia y Tecnología, advirtiendo que las mismas están dadas por el principio de coordinación institucional que prima en la Rama Ejecutiva del Poder Público y, reconociendo que pueden existir temas que tienen una preponderancia en la agenda pública y por ende estar presentes en muchos o pocos Sectores.

Con el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, la relación indirecta existe porque el desarrollo rural con enfoque territorial y crecimiento del agro colombiano requiere de un alto consumo de agua y energía, que son proveídos por el Estado y por los trabajadores agrarios y rurales, pero a la vez cooptados por los intereses económicos de quienes ven en la hidroenergía un negocio rentable del capitalismo verde.

Se resaltan los roles del Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Comité Asesor de Política Forestal y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas como Órganos Sectoriales de Asesoría y Coordinación, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, como establecimiento público con personería jurídica, las Unidades Administrativas Especiales de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, las Agencias Estatales de Naturaleza Especial Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y la Agencia de Renovación del Territorio -ART-, también la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA-.

Con el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, la relación indirecta existe, porque las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda, ordenamiento territorial y uso del suelo, agua potable y saneamiento básico requieren coordinarse con las políticas hídricas, energéticas y ambientales para garantizar su implementación y efectividad. Fundamentalmente en materia de subsidios para el servicio público de acueducto y los programas especiales de agua para el sector rural, puede darse una coherencia institucional con el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible para lograr fines estatales comunes con enfoque de derechos. Se resalta el rol de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- como una Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-.

2.2 Políticas públicas hidroenergéticas de Colombia

Como complemento a la revisión del marco jurídico de la primera parte, en este apartado es imprescindible conocer lo que se podría denominar como el “conjunto de políticas públicas en materia hidroenergética de Colombia”, toda vez, que se identificaron

una serie de políticas, programas, planes y proyectos que tienen una relación directa con asuntos de la ecología política del agua y con la ecología política de la energía y que, por lo tanto, permiten evidenciar más elementos de configuración y análisis del marco referencial global y las tensiones que éste pueda tener, con los marcos referenciales sectoriales.

Se encuentra de esta manera, la tabla 2-1 que propone una organización de los diferentes instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas que se pueden ubicar en el marco jurídico analizado. (Una versión larga y relacionada con el sector energético de Colombia, se puede encontrar en el anexo C)

Políticas	Planes	Programas	Proyectos
Políticas de crecimiento del sector energético.	Plan Nacional de Desarrollo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 “Todos por un nuevo país” (Ley 1450 de 2010). Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 “Prosperidad para Todos” (Ley 1753 de 2015). Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.	Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y demás formas de Energía No Convencionales (PROURE).	Proyectos de Uso Racional de Energía (URE).
Política sectorial energética.	Planes de Desarrollo del Sector Minero-Energético.	Programas de infraestructura energética.	Proyectos del subsector energía eléctrica.
Política de soluciones energéticas.	Plan Nacional Energético. Plan Energético Nacional 2006-2025. Plan Energético Nacional Colombia: ideario Energético 2050 del MME y de la UPME.	Programa de fortalecimiento del aporte energético a la economía.	Proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
Políticas de uso racional y eficiente de energía y fuentes no convencionales de energía.	Planes Estratégicos Sectoriales. Plan Estratégico Sectorial (PES) 2015-2018 del MME.	Programa de Normalización de las Redes Eléctricas (PRONE).	Proyectos de infraestructura eléctrica.
Política de energía eléctrica.	Planes Operativos Sectoriales.	Programa de uso eficiente, ahorro y conservación de la energía en las actividades económicas.	Proyectos de uso eficiente, ahorro y conservación de la energía en las actividades económicas.
Política del uso racional de energía.	Planes Subsectoriales.	Programas de apoyo financiero para la ampliación y mejoramiento del servicio público de energía eléctrica.	Proyectos para la provisión del servicio de energía eléctrica.
Política de expansión del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas.	Plan de Acción Indicativo del PROURE.	Programa Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC).	Proyectos de de utilidad pública e interés social en materia ambiental.
Política de aprovechamiento integral de recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país.	Plan de Acción Indicativo Plan de Acción Indicativo 2010-2015. Plan de Acción Indicativo 2017-2022.	Programas de de utilidad pública e interés social en materia ambiental.	Proyectos en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-.
Política de desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.	Planes de infraestructura energética.	Programas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP-.	Proyectos en materia ambiental relacionados con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio.
Política de subsidios y contribuciones del sector energía.	Plan de fortalecimiento del aporte del sector energético a la economía.	Programas en materia ambiental relacionados con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio.	Proyectos de investigación sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible.

Política de masificación del servicio público domiciliario de energía.	Planes generales de expansión de generación y transmisión de energía eléctrica.	Programas con la participación de grupos étnicos.	Proyectos de investigación sobre recursos naturales renovables.
Política sobre el cambio climático.	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura (PIEC).	Programas de estudio y rescate de la experiencia y conocimientos ancestrales sobre el manejo de la naturaleza y sus recursos.	Proyectos para organizar el inventario de la biodiversidad.
Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.	Plan de Expansión de Referencia, Generación y Transmisión.	Programas de difusión y educación ambiental en apoyo de diversos grupos culturales.	Proyectos de eficiencia y coordinación de entidades del Sistema Nacional Ambiental.
Política nacional ambiental y de recursos naturales renovables.	Planes de abastecimiento.	Programas de etnoeducación.	Proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural con enfoque territorial.
Política nacional de conservación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables y del ambiente.	Plan Nacional de Expansión de los Sectores Eléctrico, Cobertura de Zonas Interconectadas y No Interconectadas.	Programas agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural con enfoque territorial.	Proyecto Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural.
Política nacional de ordenamiento ambiental de uso del territorio.	Plan de uso eficiente, ahorro y conservación de la energía en las actividades económicas.	Programas en materia de vivienda, financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, agua potable, saneamiento básico.	Proyectos de infraestructura eléctrica y de conectividad.
Políticas para el saneamiento del ambiente, el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales.	Planes para la masificación del servicio público domiciliario de energía.	Programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural.	Proyectos de Vivienda y agua potable.
Políticas ambientales y de desarrollo sostenible.	Plan de Acción Sectorial de Mitigación para el Cambio Climático.	Programa de Fondo de Tierras.	
Políticas preventivas del riesgo ecológico.	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC).	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).	
Políticas preventivas sobre deterioro ambiental producido por actividades o proyectos de desarrollo.	Planes de Energización Rural Sostenible (PERS).	Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS).	
Políticas en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP-.	Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER).		
Política del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Planes de utilidad pública e interés social en materia ambiental.		
Políticas de delimitación de páramos.	Planes en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP-.		
Políticas de protección del patrimonio natural del país.	Planes en materia ambiental relacionados con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio.		
Políticas en materia policiva y sancionatoria ambiental.	Plan Nacional de Inversiones.		
Políticas de licenciamiento ambiental.	Planes agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural con enfoque territorial.		
Políticas de participación ciudadana ambiental.	Planes en materia de vivienda, financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, agua potable, saneamiento básico.		
Políticas de cuidado, custodia y correcto manejo de información de expedientes de licencias,	Planes de Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.		

permisos y trámites ambientales.			
Políticas de clasificación y zonificación del uso y planificación del territorio nacional.	Plan de zonificación ambiental.		
Políticas relacionadas con las culturas tradicionales de los territorios.	Planes de acción para la transformación regional.		
Política de desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal con enfoque territorial.	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.		
Política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural para la atención de la población en situación de vulnerabilidad.	Plan Nacional de Electrificación Rural.		
Política de Reforma Rural Integral -RRI-.	Plan Nacional de Conectividad Rural.		
Política de cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva.	Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural.		
	Plan de distribución de tierras y a la mujer cabeza de familia.		
	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)		

Tabla 2-1: Instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir de marcos jurídicos e instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.

2.2.1 Revisión y análisis de políticas, planes, programas y proyectos hidroenergéticos de Colombia.

Así pues, en esta identificación de los marcos referenciales global y sectorial, se hará una breve revisión y análisis de unos instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas que se encuentran en el marco jurídico de los sectores revisados e interrelacionados y que son relevantes para la investigación. En materia de políticas hidroenergéticas se revisarán elementos concretos de materias como el crecimiento del sector energético, el uso racional y eficiente de energía y fuentes no convencionales de energía, las soluciones energéticas, la expansión del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, la masificación del servicio público domiciliario de energía, la promoción del aprovechamiento integral de recursos naturales no renovables, así como de todas las fuentes energéticas del país, los subsidios al sector de energía, la promoción de visiones del desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables y el cambio climático.

En materia de planes hidroenergéticos, se revisarán el Plan Energético Nacional Colombia -PENC-: ideario Energético 2050, el Plan Estratégico Sectorial -PES- 2015-2018, el Plan Nacional de Desarrollo, PND 2011-2014 (Ley 1450 de 2010) “Todos por un nuevo país”, el Plan Nacional de Desarrollo, PND 2015-2018 (Ley 1753 de 2015) “Prosperidad para Todos”, los recientes Planes de desarrollo del Sector Minero-Energético, el Plan de Acción Indicativo del PROURE, el Plan de Acción Indicativo 2010-2015, el Plan de Acción Indicativo -PAI- 2017-2022 y el Plan de expansión energética de Colombia para el periodo 2017-2031.

2.2.1.1 Políticas hidroenergéticas de Colombia.

En una revisión particular de las políticas hidroenergéticas de Colombia, se encuentra, que están enfocadas a nivel nacional y sectorial en el crecimiento del sector energético y que brindan lineamientos generales que se analizan desde instrumentos puntuales. Por ejemplo, las políticas de uso racional y eficiente de energía y fuentes no convencionales de energía, se encuentran referidas en el documento “Energy Demand Situation in

Colombia” elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, el World Bank Group, Korea Green Growth Partnership y Enersinc, en el cual se realiza un análisis técnico de la demanda de energía en Colombia, y entre otros documentos, se analizan el PROURE 2010-2015 y el PAI 2017-2022. Se abordan temas relacionados con la demanda de energía, con énfasis en el análisis de intensidad energética, nuevas tecnologías más eficientes, análisis de las políticas relacionadas, los retos para lograr una mayor eficiencia energética y una proyección de escenarios de penetración de estas tecnologías desde el lado de la demanda. También se hace un diagnóstico de la situación global de la intensidad de demanda de energía en Colombia, analizando los sectores de consumo que, por su importancia, merecen un mayor análisis. Igualmente se analiza el comportamiento de algunos indicadores de eficiencia energética de Colombia versus otros países. Se presenta un análisis de las políticas públicas en relación con la demanda, en especial en lo atinente a la eficiencia energética y a la promoción en el uso de algunas tecnologías limpias y de alta eficiencia como los vehículos eléctricos o los distritos térmicos y al desarrollo de las redes inteligentes y la gestión de la demanda. Se aborda la descripción de las principales tecnologías y esquemas que, desde el lado de la demanda, pueden contribuir a un uso más eficiente de la energía, tales como las Smart Grids, la gestión de la demanda, los distritos térmicos, el almacenamiento y la movilidad eléctrica. Luego se aborda el análisis de requisitos técnicos y retos para las nuevas tecnologías, desde el punto de vista de la implementación de esquemas de medición o de arreglos en la estructura y desde el punto de vista de la regulación.

Finalmente, se plantean escenarios energéticos que incluyen el uso de nuevas tecnologías y la aplicación de políticas de uso eficiente en la demanda con el fin de determinar el impacto desde el punto de vista ambiental y económico. (Enersinc, 2017, p. 9) Lo cual está ligado a temas de ecología económica y eficiencia energética mercantil y no a una genuina implementación de medidas relacionadas con las transiciones energéticas o el cambio climático.

Por otra parte, en materia de cambio climático se encuentra que el Estado expidió el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3700 de 2011, Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia, cuyo objetivo general es facilitar y fomentar la formulación e implementación de las políticas, planes, programas, incentivos, proyectos y metodologías en materia de cambio climático, logrando la inclusión de las variables climáticas como determinantes para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo, mediante la configuración de un esquema de articulación intersectorial. Este esquema deberá permear el actual modelo de desarrollo social y económico de manera transversal a todos los niveles y en todas las instituciones. Adicionalmente, deberá permear los más altos niveles de toma de decisiones en cada uno de los sectores y comunidades (CONPES 3700, 2011, p. 35). De los objetivos específicos, se resalta que se propone un marco de coordinación para los sectores, territorios y comunidades, para entender el cambio climático como un tema de desarrollo económico y social, cuya falencia precisamente, es no reconocer la complejidad que tiene este tema frente a los ecosistemas. Por esta vía, se creó Sistema Nacional de Cambio Climático -SNCC-, reglamentado por el Decreto 298 de 2016.

Adicionalmente, promueve la articulación de entidades de producción de información, los sectores y los territorios, para mejorar en la accesibilidad, sin embargo, sigue siendo un tema complejo en la realidad de las comunidades afectadas por megaproyectos. Por otra parte, propone un marco de coordinación para implementar acciones priorizadas en el Plan Nacional de Adaptación al cambio climático, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, la Estrategia Nacional de Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo; y la

Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo y la Estrategia de Protección Financiera ante Desastres o las estrategias que en el futuro sean consideradas necesarias (CONPES 3700, 2011, pp. 35 y 36).

En tensión frente a lo anterior, se encuentra otro CONPES, como el relacionado con los lineamientos de política para el desarrollo de PINES, el cual plantea como objetivo general: “Establecer los criterios para considerar un proyecto de interés nacional y estratégicos y, generar mecanismos y recursos que faciliten la ejecución y oportuna de tales proyectos en concordancia con las políticas definidas por el Gobierno Nacional. (CONPES 3762, 2013, p. 14).

Esta política, entre otras cosas, genera el posicionamiento de los megaproyectos extractivos, tales como los hidroenergéticos, minero-energéticos, de hidrocarburos o de agrocombustibles. Además, promueve la optimización de procedimientos y trámites, que beneficien proyectos que supuestamente son de interés nacional, pero que cuando se trata de empresas multinacionales, se difumina este principio constitucional, al volverse prioritaria la inversión, su cuidado y al pasar a otros planos de menor relevancia, las comunidades, ecología y ambiente afectados por las actividades económicas.

Por otra parte, teniendo en cuenta el Atlas hidroenergético de Colombia 2015 y los documentos de política pública revisados, se puede analizar el tema del potencial hidroenergético de Colombia, reconociendo que, aunque no existe una hidrografía completa del territorio, sí se llegó a concretar un Atlas. Este permite identificar potenciales hidroenergéticos a niveles regionales, analizando no sólo su conformación, sino el sistema energético y la necesidad de diversificar las fuentes de energía teniendo en cuenta la normatividad aplicable vigente. A partir del Atlas, se identificó por regiones el potencial hidroenergético de Colombia para tener insumos que permitan cualificar el análisis del sistema energético colombiano, a partir de un levantamiento de información que demuestre la viabilidad o no de construir más hidroeléctricas y que pueda generar instrumentos y herramientas técnicas que permitan procesar esta información de base levantada. En la comprensión de esta investigación analizada, se pueden identificar los referenciales de política que utiliza este subsector para tomar decisiones en el marco de la coordinación institucional que existe dentro de su sector con todas las entidades del nivel central.

A partir del uso protagonista de determinados conceptos como: “Crecimiento sostenido de demanda de energía eléctrica”, “evolución de los precios de los hidrocarburos”, “diversificación de fuentes de abastecimiento energético”, “agua como recurso natural para el sostenimiento de la vida humana y su explotación”, “desarrollo de propuestas tecnológicas para obtener nuevas y mejores formas de generación energética”, “energías alternativas”, “sistemas tradicionales energéticos”, “soluciones energéticas sencillas”, “demanda energética del desarrollo económico e industrial”, “alternativas de generación de energía hidráulica = pequeñas centrales hidroeléctricas conocidas como PCH”, “proyectos de filo de agua.”

El referencial de este subsector es la explotación de las aguas disponibles y sus ecosistemas, porque está instalada la concepción mercantil de que éstos son recursos naturales y que sólo mediante esa vía se puede obtener un desarrollo económico que mejore la calidad de vida de la sociedad, paradigmas que soportan la necesidad supuesta de construir más hidroeléctricas. Se reconoce implícitamente la dependencia que existe de la explotación hidroeléctrica, pero, aun así, no se descartan las posibilidades de seguir proyectando y construyendo centrales hidroeléctricas de toda magnitud. Es verdad que normativa y políticamente se habla de energías renovables, alternativas o de soluciones energéticas, pero no son temas que predominen en la agenda pública y que se vean apoyados en documentos técnicos financieros de política, que permitan hablar de una ejecución verdadera de proyectos

de este tipo y aunque se hicieran, si el referencial sigue siendo la explotación masiva y privada, se generarán problemas ecológicos iguales o mayores a los que genera la explotación hidroenergética.

La UPME, la Pontificia Universidad Javeriana -PUJ-, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, -COLCIENCIAS-, el IDEAM, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- plantean en el Atlas que

en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (MAVDT, 2010) el agua es considerada un recurso natural renovable, por lo tanto, la energía eléctrica generada a partir de los aprovechamientos hídricos es considerada una energía limpia y renovable, que provoca menores impactos sobre el ambiente. (2015, p. 17)

Con lo cual se ratifica que este referencial está inspirado por organismos multilaterales mencionados, en especial se recuerda al BID y sus inversiones e influencias en las decisiones de construir o no determinados megaproyectos hidroenergéticos. Sobre los resultados de la investigación que adelantaron estas entidades, desde su comprensión, se resalta:

Un modelo regional basado en ecuaciones de regresión, que determina los caudales medios mensuales en diecisiete zonas hidrológicas IDEAM, cuya salida gráfica permite la construcción de un raster de caudales a lo largo de la red de drenaje. Un aplicativo para sistemas de información geográfica, que permite el cálculo automatizado de las variables hidrológicas involucradas en la evaluación del potencial hidroenergético en cualquier punto de la red de drenaje. Mapas de la distribución del potencial hidroenergético en Colombia, a filo de agua, en cada una de las subzonas hidrográficas. La selección de aspectos sociales, económicos y ambientales jerarquizados según su nivel de importancia para el aprovechamiento hidroenergético, en el contexto colombiano y a partir de una metodología de participación de actores e instituciones. (2015, p. 23)

La UPME define la hidroenergía como:

La energía que tiene el agua cuando se mueve a través de un cauce o cuando se encuentra embalsada (energía potencial) a cierta altura y se dejar caer para producir energía eléctrica. Esta fuente de energía renovable se encuentra disponible en las zonas que presentan suficiente cantidad de agua; la utilización más significativa la constituyen las centrales hidroeléctricas, y para su desarrollo requiere construcciones que varían de acuerdo con las condiciones del entorno. (2015, p. 25)

La energía se genera en una central hidroeléctrica mediante la transformación de la energía potencial en energía cinética, que se logra mediante la caída del agua, el agua que cae pasa por unas turbinas que se acoplan a un generador, estas convierten la energía cinética en energía mecánica y posteriormente en eléctrica. También se precisa sobre la central hidroeléctrica, que es una instalación que permite el aprovechamiento de las masas de agua en movimiento que circulan por los ríos, para transformarlas en energía eléctrica, utilizando turbinas acopladas a generadores, sus principales componentes son la presa, la sala de máquinas, la turbina, el alternador o generador y las conducciones.

Se explican los siguientes tipos de centrales hidroeléctricas: 1. Central de agua fluyente, 2. Central como embalse o de regulación, 3. Central de acumulación por bombeo, 4. Centrales mareomotrices. Y, por otra parte, se clasifican las hidroeléctricas para Colombia de la siguiente manera:

La clasificación que se empleó en el atlas para la generación de los mapas fue la que adoptó la UPME del Ministerio de Minas y Energía sugerida por la Organización Latinoamericana de Energía (Olade) para las centrales hidroeléctricas que se describe a continuación:

Picocentrales: Capacidad instalada entre 0,5 y 5 kW, operación a filo de agua, aplicable a zonas no interconectadas o casos aislados de zonas interconectadas.

Microcentrales: Capacidad instalada entre 5 y 50 kW, operación a filo de agua, aplicable a zonas no interconectadas o casos aislados de zonas interconectadas.

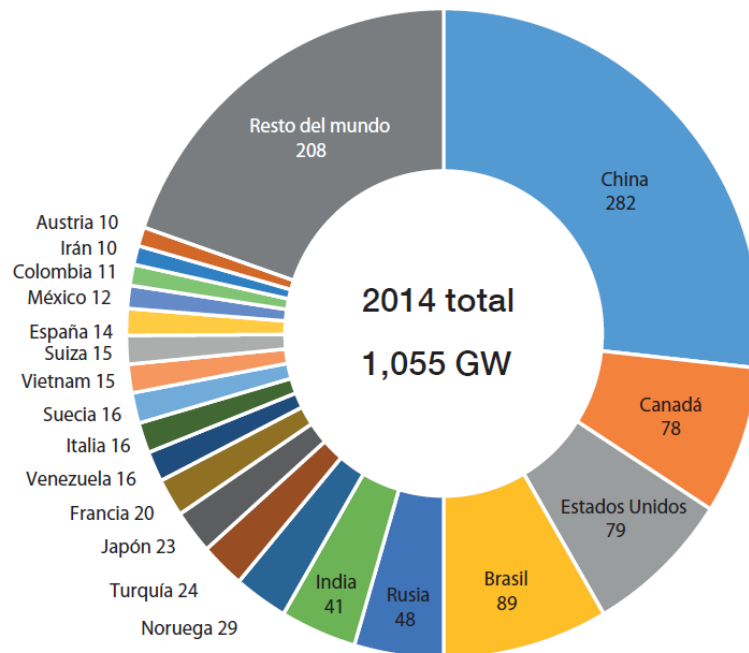
Minicentrales: Capacidad instalada entre 50 y 500 kW, operación a filo de agua, aplicable a zonas no interconectadas o casos aislados de zonas interconectadas.

Hidroeléctricas (PCH): Capacidad instalada entre 500 y 20.000 kW, operación a filo de agua, aplicable a zonas no interconectadas y zonas interconectadas (sin posibilidad de participar en el despacho eléctrico, menores a 500 kW, y con posibilidad de hacerlo las mayores a 10.000 kW).

Centrales hidroeléctricas (CH): Capacidad instalada mayor de 20 MW, aplicable a zonas interconectadas, con participación obligada en el despacho eléctrico. (2015, p. 28)

Sobre la hidroenergía en el mundo, UPME, PUJ, COLCIENCIAS, IDEAM e IGAC refieren que:

es la forma de energía renovable más utilizada en todo el mundo y representa la quinta parte de la electricidad mundial (Dato tomado del Banco Mundial). Esta ha ayudado en el crecimiento económico en muchos países, como Brasil, Canadá, China, Estados Unidos y Noruega. (Banco Mundial, 2014) En 2014, el desarrollo de la energía hidroeléctrica continuó su crecimiento, con un estimado de 1.055 GW total en el mundo (Dato tomado de la International Hydropower Association). China dominó el mercado añadiendo 21,85 GW de nueva capacidad dentro de sus fronteras. Otros países también lideran el mercado en nuevas implementaciones. Estos países son Malasia (3,34 GW), Canadá (1,72 GW), India (1,20 GW), Turquía (1,35 GW), Brasil (3,31 GW) y Rusia (1,06 GW) (International Hydropower Association, 2015). (UPME, PUJ, COLCIENCIAS, IDEAM e IGAC, 2015, p. 29)



Gráfica 2-3. Total mundial de la capacidad hidroeléctrica instalada (GW) por país en 2014. Las cifras no incluyen acumulación por bombeo.

Fuente: Key Trends in Hydropower, 2015, citado en UPME. (2017, p. 29).

Sobre la hidroenergía en Colombia, indican que desde que se empezó a estructurar el sistema energético colombiano se identificó el “potencial” del país, se creó el Sistema Interconectado Nacional -SIN- y el Sistema de Transmisión Nacional -STN- (2015, p. 29).

El SIN tiene una cobertura alrededor del 48% en el territorio nacional, pero provee cerca del 98.2% del consumo total de energía eléctrica del país; este se encuentra distribuido en la región Central o Andina y en la Costa Atlántica. El resto de la demanda de energía se da en zonas remotas del territorio llamadas Zonas no interconectadas. (UPME, 2013).

La compañía XM S.A. E.S.P., es la compañía que actualmente opera el SIN de Colombia y administra el Mercado de Energía Mayorista (MEM) del país. En su informe “Operación del SIN y administración del mercado”, revela que la capacidad efectiva neta (CEN) instalada en el SIN al finalizar 2014 fue 15,489 MW (2015, p. 29)

Como se puede deducir, en el Atlas que es insumo para toma de decisiones de política, las fuentes de información efectivamente son el Banco Mundial y aparece la International Hydropower Association que son actores que se benefician económicamente de la explotación de los ríos en todo el mundo. Esto corrobora el hecho de que el referencial global que influye en el sector también lo hace en este subsector.

Es relevante para los análisis que prosiguen en esta investigación, tener presente la siguiente información, relacionada con las cuencas hidrográficas que se identifican en el Atlas, desde su perspectiva y forma de ordenar el territorio hidrográfico:

NOMBRE AH	NOMBRE ZH
-----------	-----------

Caribe	Atrato – Darién Caribe – Litoral Sinú Caribe – Guajira Catatumbo Islas del Caribe
Magdalena Cauca	Alto Magdalena Saldaña Medio Magdalena Sogamoso Bajo Magdalena – Cauca – San Jorge Cauca Nechí Cesar Bajo Magdalena
Orinoco	Inírida Guaviare Vichada Tomo Meta Casanare Arauca Orinoco Directos Apure
Amazonas	Guainía Vaupés Apaporis Caquetá Yarí Caguán Putumayo Amazonas - Directos
Pacífico	Mira Patía Tapaje – Dagua – Directos San Juan Baudó – Directos Pacífico Pacífico – Directos Islas del Pacífico

Tabla 2-3: Áreas hidrográficas según IDEAM.

Fuente: IDEAM (2015, p. 36).

Esta clasificación y forma de ordenar el territorio permite establecer que el IDEAM como entidad asesora del sector energético del país. Tiene una línea base de información sobre estas cuencas, que por distintas razones del negocio hidroenergético han decidido organizar así, pero también, reconoce que existe una red de estaciones hidrométricas que estudia la variabilidad espacial y temporal del caudal a escala del país, donde dicen tener mayor número de estaciones es en los ríos Magdalena y Cauca, que generan el 70% de la producción hidroeléctrica del país, el 85% del PIB y concentran el 65% de la población colombiana (2015, p. 36).

Por ello se observa en las políticas de energía eléctrica y de expansión del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, que económicamente no es viable por los

altos costos del transporte de energía a zonas muy alejadas de la matriz instalada, por lo cual el sistema de políticas eléctricas de Colombia, actualmente no responde a esta problemática pública de carácter estructural y relacionada con la justicia energética.

Por otra parte, en lo relacionado con políticas del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentran políticas que abordan temáticas relacionadas con el ordenamiento ambiental del uso del territorio, el desarrollo sostenible, la prevención del riesgo ecológico y el deterioro ambiental provocado por actividades o proyectos de desarrollo, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-, el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la delimitación de páramos, la protección del patrimonio natural del país, el rol policivo y sancionatorio ambiental, el licenciamiento ambiental, la participación ciudadana ambiental, el cuidado, custodia y correcto manejo de información de expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales, la clasificación y zonificación del uso y planificación del territorio nacional y las culturas tradicionales de los territorios.

2.1.4.1.2 *Planes hidroenergéticos de Colombia.*

En cuanto a los Planes hidroenergéticos, se revisará el *Plan Energético Nacional Colombia: ideario Energético 2050* del Ministerio de Minas y Energía y de la Unidad Nacional de Planeación Minero-Energética, que indica que el

objetivo general de una política energética debería ser lograr el abastecimiento interno y externo de energía de manera eficiente, con el mínimo impacto ambiental y generando valor para las regiones y poblaciones. Se busca entonces, mejorar tanto la seguridad como la equidad energética, incorporando criterios de sostenibilidad ambiental. Este objetivo coincide con las dimensiones propuestas por el World Energy Council (WEC) en su índice de sostenibilidad energética. (UPME, 2015, p. 81)

En el ideario energético 2050 se definen cinco objetivos específicos focalizados a la oferta energética, la demanda, la universalización, las interconexiones internacionales y la generación de valor alrededor del sector energético, con dos objetivos transversales, necesarios para contar con la información, conocimiento y recurso humano, así como para desarrollar y armonizar el marco institucional y de esta manera facilitar la implementación de la política energética nacional, lo cual se puede observar en la gráfica 2-1.



Gráfica 2-4: Objetivos sectoriales.

Fuente: UPME (2015, p. 82).

En ninguno se mencionan conceptos como sostenible, sustentable o biocentrismo. Sobre el primer objetivo se orienta a la oferta energética, en particular a alcanzar un suministro confiable y diversificar la canasta de energéticos. El segundo objetivo promueve la gestión eficiente de la demanda en todos los sectores de la demanda incorporando tecnologías de transporte limpio. El tercer objetivo se encamina a mejorar la equidad energética del país. El cuarto objetivo estimula las inversiones en interconexiones internacionales y en infraestructura para la comercialización de energéticos estratégicos. El quinto objetivo es un llamado a viabilizar la generación de valor en el sector energético para el desarrollo de regiones y poblaciones.

Los dos objetivos transversales están enfocados a contar con los soportes o sustentos requeridos para el desarrollo del sector: uno está encaminado a crear vínculos entre la información, el conocimiento, la innovación en el sector energético para la toma de decisiones y a disponer del capital humano necesario para su desarrollo; el otro busca contar con un Estado más eficiente, pues la UPME es necesario actualizar y modernizar los marcos regulatorios sectoriales, atendiendo los retos ambientales y sociales que faciliten la adopción y desarrollo de los cambios técnicos y transaccionales enunciados. (pp. 82 y 83)

Por otra parte, para el *Plan Estratégico Sectorial -PES- 2015-2018* del MME, el Sector Minero-Energético maneja cinco políticas enmarcadas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG-: 1. Gestión misional y gobierno. 2. Transparencia, participación y servicio al ciudadano. 3. Gestión del talento humano. 4. Eficiencia administrativa. 5. Gestión financiera. En este Plan se señala que el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas -IPSE- es el encargado de proponer y ejecutar las políticas de soluciones energéticas.

Es fundamental mencionar el instrumento del PND en materia de política económica es el que define las directrices y lineamientos para los periodos presidenciales de las prioridades de cada gobierno, así pues, en relación con los aspectos hidroenergéticos se resalta que en el *PND 2011-2014 (Ley 1450 de 2010)* “*Todos por un nuevo país*”, se encuentra como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con la visión de planificación, de largo plazo

prevista por los objetivos de desarrollo sostenible (Ley 1450, 2010, art. 1). A su vez, el *PND 2015-2018 (Ley 1753 de 2015) “Prosperidad para Todos”*, tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible, entre otros asuntos. (Ley 1753, 2015, art. 1).

Es evidente que en los dos PND referidos existe una continuidad en el uso de términos que ya se ha visto en el marco jurídico de los sectores minero-energético y de ambiente y desarrollo sostenible. Es decir, el desarrollo sostenible como concepto, tiene un uso predominante, porque contiene la fórmula mágica del capitalismo verde: “El desarrollo económico puede ser amigable con el ambiente.” La anterior premisa, encuentra su origen en los PND de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, que, por medio de políticas de Estado criminales, impusieron la lógica del mercado multinacional extractivista de gran escala en los territorios nacionales, como parte de un proyecto de expansión y consolidación del paramilitarismo en zonas con una importante cantidad de bienes comunitarios, que continuamente busca acaparar cada gobierno, para permanecer en el poder.

La apertura de la economía colombiana al mercado neoliberal en 1990 con Cesar Gaviria, se perfecciona por la vía militar y paramilitar en los gobiernos 2002-2006-2010. Esto abre el camino para la llegada de empresas mineras, energéticas, petroleras, entre otras, con amplias ventajas competitivas y exención tributarias nunca antes vistas. En materia hidroenergética, ninguno de los PND señalados aborda el problema del agua desde la perspectiva de la ecología política o de la economía ecológica, sino que se ciñen a los postulados de los ODS, sin diseñar ninguna política particular, que tenga en cuenta los problemas estructurales relacionados con la justicia hídrica y energética que se requiere construir en distintos territorios, teniendo en cuenta enfoques como el rural, territorial, étnico y de género. Es relevante el hecho de que el PND 2015-2018 reconoce la importancia de los PAS al establecer que:

Los Ministerios de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Comercio, Industria y Turismo, formularán e implementarán planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, los cuales contendrán metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030). (Ley 1753, 2015, art. 170)

Sin embargo, lo anterior sigue sujeto y amarrado a la lógica de las políticas de crecimiento verde, que mantienen la noción antropocéntrica de los bienes comunitarios del agua y energía, lo cual implica un abordaje inadecuado de problemas estructurales de la economía y sociedad colombianas.

Estos PND, fueron los encargados de posicionar las conocidas “Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, en particular, la relacionada con el “desarrollo minero y expansión energética.” (CGR, 2014, p. 7). La Contraloría General de la República planteó entonces que, el enfoque de estas políticas era fortalecer el Mercado de Energía Mayorista -MEM-, especialmente el esquema del cargo por confiabilidad y la comercialización de energía eléctrica, fundamentalmente fortaleciendo, consolidado y expandiendo el sector eléctrico en: Ajuste institucional, mercado, cadena productiva y energía para la población vulnerable (2014, p.7). El ente de control referido, señaló en el año 2014 respecto de la política de expansión energética que persistían dificultades para esa época, relacionadas con lograr la equidad en la distribución de los recursos de inversión, pues “para el caso del Fondo de Energía Social -FOES-, el 48% de los recursos se destina a tres

departamentos y el 56% de los mismos se giran a Electricaribe S.A.” (CGR, 2014, p. 52). También se encuentra en la ejecución de los fondos de inversión FAZNI y FAER, que no se logró la meta de 33 municipios, que tuvieran la prestación del servicio de energía en sus cabeceras municipales durante las 24 horas, solo se lograron 11. En cuanto al programa de normalización PRONE, “se evidenció que, de 74 proyectos, tan sólo 4 presentaban ejecución total y vinculación formal de los usuarios al operador de la red.” (CGR, 2014, p. 52).

En cuanto a las subastas del cargo por confiabilidad, se indicó que en 2008 permitirían asegurar la adición, durante el periodo del 2012 al 2018, de 3.421 MW de nueva capacidad de generación. Sin embargo, no se cumplirá la meta de 16.234 MW de potencia eléctrica del país, en la medida en que la capacidad efectiva neta instalada en el SIN al finalizar 2013 fue de solo 14.655 MW. (CGR, 2014, p. 52)

Este panorama, junto a más conclusiones, le permitió afirmar a la CGR que el cumplimiento de los objetivos del PND 2010-2014 fue parcial y que se requieren ajustes sustanciales en la planeación, ejecución y control de estas políticas. Según, Méndez Ávila, Luis Fernando después de realizar un abordaje analítico del CONPES, marco jurídico y resoluciones de la CREG, así como un análisis puntual de políticas públicas del sector eléctrico, se resalta que; el desarrollo del sector eléctrico está ligado al desarrollo económico, la debilidad en materia de planeación explica la insuficiente infraestructura eléctrica en el país, la crisis económica de la década de 1980, fue la que posibilitó la llegada de la banca multilateral, los lineamientos vigentes en materia de política, surgen en 1991 (2014, pp. 116-117).

Frente a las políticas diseñadas e implementadas a partir de 1994 en el sector eléctrico, que seguirán generando debates sobre su efectividad, toda vez que, en efecto, este sector ha contribuido a la economía del país, por la capacidad de exportación que la consolidación de un mercado monopólico ha generado. Sin embargo, esto no genera equidad alguna, y por el contrario, causa unas cargas inequitativas para las ciudadanías, quienes son las que soportan financieramente los riesgos que se asumen en este sector (Méndez, L., 2014, p. 119).

Sobre el Plan de Acción Indicativo 2010-2015, se encuentra que su objetivo general es promover el Uso Racional y Eficiente de la Energía y demás Formas de Energía No Convencionales, que contribuya a asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el ambiente y los recursos naturales.

En particular, el Plan de Acción Indicativo del PROURE, que regula la integración de las energías renovables al sistema energético nacional, se indica que éste, redefinió la promoción de la eficiencia energética, estableciendo el objeto, finalidad y contenido del PAI del PROURE, indicando que el mismo es el instrumento que el Gobierno utilizará para promocionar la eficiencia energética. El Ministerio de Minas y Energía, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberán desarrollar una serie de instrumentos técnicos, jurídicos, económicos-financieros, de planificación y de información, entre los que deberá contemplar, entre otros, el Plan de Acción Indicativo del PROURE (Ley 1715, 2014). Sus objetivos específicos son: Consolidar una cultura para el manejo sostenible y eficiente de los recursos naturales a lo largo de la cadena energética, construir las condiciones económicas, técnicas, regulatorias y de información para impulsar un mercado de bienes y servicios energéticos eficientes en Colombia, fortalecer las instituciones e impulsar la iniciativa empresarial de carácter privado, mixto o de capital social para el desarrollo de subprogramas y proyectos que hacen parte del PROURE y facilitar la aplicación de normas relacionadas con incentivos, incluyendo los

tributarios, que permitan impulsar el desarrollo de subprogramas y proyectos que hacen parte del PROURE (MME y UPME, p. 16).

El Plan de Acción Indicativo -PAI- 2017-2022, se refiere al desarrollo del PROURE que define objetivos y metas indicativas de eficiencia energética, acciones y medidas sectoriales base para el cumplimiento de metas. El cumplimiento de algunas de las metas sectoriales allí establecidas incide de forma directa en un mejoramiento del ambiente debido a la disminución en la cantidad de emisiones, así como en los gases de efecto invernadero (Resolución 4-1286 del 30 de diciembre de 2016). Su objetivo general es definir las acciones estratégicas y sectoriales que permitan alcanzar las metas en materia de eficiencia energética; de manera que se contribuya a la seguridad energética y al cumplimiento de compromisos internacionales en temas ambientales; generando impactos positivos en la competitividad del país y en el incremento de la calidad de vida de los colombianos. Sus objetivos específicos son: definir las metas indicativas de eficiencia energética más “costo efectivas”, para cada uno de los usuarios finales de energía, por energético y por equipo de uso final, construir las condiciones económicas, técnicas, regulatorias y de información, para impulsar un mercado de bienes y servicios energéticos eficientes en Colombia; fortalecer las instituciones e impulsar la iniciativa empresarial de carácter privado, mixto o de capital social para el desarrollo de subprogramas y proyectos que hacen parte del PROURE; facilitar la aplicación de las normas relacionadas con incentivos, incluyendo los tributarios, que permitan impulsar el desarrollo de subprogramas y proyectos que hacen parte del PROURE; consolidar una cultura para el manejo sostenible y eficiente de los recursos naturales a lo largo de la cadena energética; y armonizar las metas del presente Plan de Acción Indicativo con los compromisos adquiridos por el país en la COP21; a través de los Planes de Acción Sectorial, PAS, o de otros instrumentos diseñados para tal fin (MME y UPME, p. 14).

En cuanto a los Planes generales de expansión de generación y transmisión de energía eléctrica, se revisó el documento preliminar denominado “Plan de expansión energética de Colombia para el periodo 2017-2031”, elaborado por la UPME y el Ministerio de Minas y Energía en el 2017, del que se destaca la pregunta sobre la proyección de expansión energética de Colombia para el periodo 2017-2031 y los objetivos de: 1) identificar la composición de la matriz energética de Colombia analizando la proyección de demanda y oferta, 2) detallar la conformación actual de la matriz energética de Colombia y 3) proyectar y corroborar las necesidades de cobertura que se deben garantizar para evitar una crisis energética. Este documento brinda una información sustancial para comprender las políticas públicas hidroenergéticas, por lo que se resaltarán lo siguiente:

Para la UPME (2017)

la proyección de la demanda de energía eléctrica en Colombia para el Sistema Interconectado Nacional -SIN-, es un insumo de la mayor importancia para el planeamiento de la generación de energía eléctrica en el país, pronosticando de manera anticipada, eficaz, eficiente y efectiva los proyectos para la generación futura de energía eléctrica podrían evitar desequilibrios en el Mercado de Energía Mayorista -MEM-. (2017, p. 19)

Así, para la demanda de los Grandes Consumidores (GC) de energía eléctrica, se presenta un análisis gráfico del primer año siguiente al último fenómeno de “El Niño” del que se indica que: I. La demanda total de demanda de energía eléctrica asociada a los Grandes Consumidores (Cerratoso, Cerrejón, OXY, La Cira Infanta, Rubiales y Drummond), muestra un crecimiento promedio mensual de 2,89% a lo largo del período julio 2016 a junio 2017. II. Los Grandes Consumidores Existentes han presentado crecimientos promedio

mensuales durante el período de análisis, tales como: OXY (29,38%), Cerromatoso (-4,43%), Cerrejón (2,75%), La Cira Infantas (3,54%), Rubiales (16,35%) y Drummond (32,83%) (UPME, 2017, p. 23).

Por otra parte, se informa que a lo largo de la historia diferentes regiones han mostrado variaciones en sus tasas de crecimiento de la demanda de energía eléctrica, lo cual se origina en la complejidad de sus estructuras económicas, en sus niveles de cobertura o en sus crecimientos poblacionales. Las cinco regiones más representativas, dentro del consumo nacional: las cuales son en orden: Centro, Costa - Caribe, Noroeste, Valle y Oriente con una participación de 82,4% del total de la demanda nacional en el período 2002 - 2016.” (UPME, 2017, p. 43).

Se estima que la demanda de energía eléctrica regional tenga un crecimiento promedio para el período 2017 a 2031 en el escenario medio del 2,99%; el cual es conformado por los crecimientos de cada una las regiones: Centro (3,10%), Costa - Caribe (3,68%), Noroeste (1,58%), Oriente (3,54%), Valle (1,03%), CQR (0,60%), Tolima Grande (2,72%) y Sur (2,36%). (UPME, 2017, p. 46)

Frente al Plan de Expansión en Generación, la UPME resalta que los avances tecnológicos y reducción de costos en las nuevas tecnologías, junto con la Ley 1715 de 2014 y sus incentivos para la incorporación de fuentes renovables no convencionales, representan un gran reto, debido a que aún se requieren ajustes regulatorios y técnicos para el mejoramiento de las condiciones de mercado para las fuentes intermitentes o de alta variabilidad (2017, p. 54).

Al analizar el sistema en el corto plazo (5 años), es decir, el periodo 2017-2022, con los proyectos definidos por el mecanismo del Cargo por Confiabilidad, que tienen Obligaciones de Energía en Firme -OEF- y que actualmente están en construcción, “se satisfacen los indicadores energéticos” (sin intercambios de energía con Ecuador). Aclarando, que estos indicadores están relacionados con un análisis netamente económico del mercado, que no tiene en cuenta variables de ecología política y económica que han sido desconocidas por estas políticas (UPME, 2017, p. 56).

La siguiente tabla permite identificar la distribución de proyectos por Megavatios, que para el 2017 están identificados por la UPME, los cuales hacen parte de las posibilidades de ampliación del parque de generación eléctrica del país:

Zona	Hidráulica	Gas	Carbón	Menores	Cog-Biom	Eólica	Solar GE	Solar D	Geot
Ant-Cho	1,504		350	279			2	90	
Atlántico			350		7		597	60	
Bog-Cund					10		120	170	
Bolívar		155					92	35	
Boy-Cas		147	240					40	
Cauca				59				12	
Cor-Suc			250				313	35	
CQR								30	50
GCM			660		8	4,127	4,430	60	

THC	45						116	35	
Met-Guav					55		103	20	
Nar-Put								15	
NSant			160				6	25	
Sant-Ara	150				20		101	35	
Valle				83	61		10	70	
Total	1,699	302	2,010	475	161	4,127	5,888	732	50

Tabla 2-4: Capacidad total de proyectos candidatos identificados por área [MW].

Fuente: UPME. (2017, p. 57).

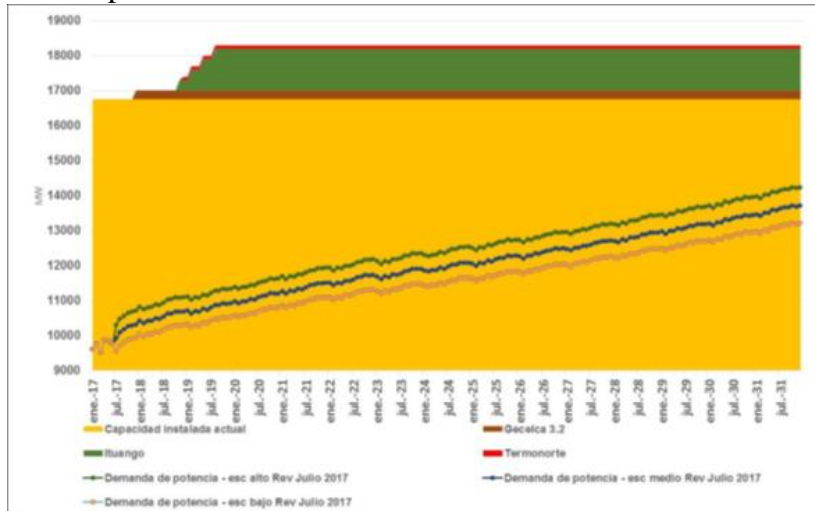
De la tabla 2-4, se resalta que se sigue insistiendo en la proyección de energía hidráulica y de carbón, a pesar del amplio material investigativo que prueba sus nefastos impactos ecológicos, sociales y ambientales. Se destacan las posibilidades de energías de fuentes como la eólica o solar, pero se evidencia la ausencia del enfoque comunitario de autogeneración, básicamente porque no se ha priorizado por parte de las políticas nacionales. Esto se contrasta con los marcos jurídicos abordados, pues se contradicen en relación a las normas de promoción de energías renovables. En un ejercicio de comparación de la capacidad instalada versus la proyección de demanda de máxima potencia, la UPME indica que:

se realiza una revisión de los requerimientos de capacidad del sistema para la atención de la demanda máxima de potencia (sin interconexiones internacionales). Respecto a la evolución de la capacidad instalada, sólo se consideran los proyectos definidos por el mecanismo del Cargo por Confiabilidad, no se considera la segunda etapa del proyecto Ituango. La Gráfica 2-4 (2-2) permite comparar la capacidad efectiva neta y disponible actual y futura comprometida del parque generador versus la proyección de la demanda de potencia máxima de los escenarios alto, medio y bajo de la revisión del mes de julio de 2017. La gráfica presenta la capacidad efectiva neta, es decir, no se considera inicialmente la afectación de la misma por los índices de indisponibilidad, para luego contrastar dicho balance con la capacidad instalada, ajustada con los mencionados índices. (2017, p. 72)

De las conclusiones generales e importantes estudios que se hacen en este documento se resalta que, en esta versión del plan, se inicia con un modelamiento de mayor detalle que incluye las características del parque de generación y de infraestructura de transmisión, que se reconoce el auge de las energías “renovables” manteniendo el enfoque competitivo del mercado global energético y que en esa línea se evidencia el interés que existe en el país para desarrollar proyectos de generación a partir de fuentes renovables no convencionales (principalmente eólica y solar) (UPME, 2017, p. 116). Por otra parte:

la UPME viene explorando la posibilidad de tener una visión de largo plazo para la interconexión con Ecuador, en este sentido, en el presente Plan se realizaron análisis preliminares de expansión con el fin de determinar una red a largo plazo que pueda potencializar esta interconexión. (UPME, 2017, p. 146)

Esto comprueba, las intenciones reales de exportación de energía que tiene este modelo energético del país.



Gráfica 2-5: Proyección demanda máxima de potencia eléctrica y capacidad instalada.
Fuente: UPME. (2017, p. 72).

Finalmente, sobre el anexo VII de análisis de alertas tempranas se indicó que El Plan de Expansión Generación-Transmisión 2017-2031 incluye proyectos de generación de diversas fuentes de energía y también nuevos proyectos de transmisión. Dividió el SIN en quince (15) áreas eléctricas, por lo cual, las alertas tempranas, hacen un estudio de variables socio-ambientales para las mencionadas áreas. (UPME, 2017, p. 243) Lo que igual, mantiene deficiencias en el desconocimiento de los graves impactos ecológicos, sociales, culturales y territoriales que se ocasionan en los territorios, donde, sobre todo, se imponen megaproyectos hidroenergéticos. Para efectos de comprender las áreas mencionadas, se muestra la gráfica que la UPME pone a disposición de las ciudadanías:



Gráfica 2-6: Sistema Interconectado Nacional -SIN-.
Fuente: UPME. (2017, p. 55).

2.2.1.3 Programas hidroenergéticos de Colombia.

Se puede resaltar la existencia del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y demás formas de Energía No Convencionales -PROURE-, regulado por la ya mencionada, Ley 697 de 2001, toda vez que este instrumento materializa la visión mercantil del agua y la energía, a través de una propuesta de un nombre sofisticado que se adecua a las lógicas de los ODS y de los PND, que utilizan un lenguaje técnico-ambiental del capitalismo verde, que excluye de sus formulaciones de políticas, realidades de aspectos sociales, ambientales, culturales, ecológicos, ancestrales, informativos, financieros y técnicos, a fin de crear unas condiciones para el denominado Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes No Convencionales de Energía, que se resumen en:

El fomento de la utilización de fuentes energéticas convencionales y no convencionales con criterios de uso racional y eficiente, incluso a través de sistemas de cogeneración, reconocer el PROURE, fundamentalmente como un elemento contributivo a la competitividad de la economía colombiana, la generación de una cultura nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía, así como de “beneficios reales y una adecuada protección a los consumidores y usuarios”, finalmente, la modernización e incorporación de tecnologías y procesos eficientes en la cadena de suministro y uso de los energéticos de manera “eficiente” económicamente y con un bajo impacto ambiental.

Sobre lo anterior se puede señalar que la racionalización del agua y la energía va en contravía de otras visiones y nociones de desarrollo de pueblos originarios, como el Uwa, que considera que la energía eléctrica no es su necesidad fundamental y, por lo tanto, podría vivir sin la misma. La insistencia del uso del concepto de la eficiencia, denota una ambiciosa visión de explotación que vuelva competitivo el mercado energético de Colombia en la lógica de consumo mundial, sin pensar un enfoque de derechos humanos para la ciudadanía, ni un enfoque de cuidado de la naturaleza que permita priorizar a las generaciones presentes y futuras.

En relación al Programa Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono - ECDBC-, se puede señalar que es un programa de planeación del desarrollo a corto, mediano y largo plazo liderado por el MADS, a través de la Dirección de Cambio Climático y con apoyo del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y los Ministerios Sectoriales: de Comercio, Industria y Turismo, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Minas y Energía, de Transporte y de Agricultura y Desarrollo Rural. Este Programa, genera el debate de cómo desligar el crecimiento económico nacional del aumento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero -GEI-, logrando maximizar la “carbono-eficiencia” de la actividad económica del país y contribuyendo al desarrollo social y económico nacional. A través de la ECDBC, el país busca establecer un pilar de crecimiento económico que promueva la competitividad, el uso eficiente de los recursos, la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Pero este debate está circunscrito en lógicas mercantiles de capital, que nuevamente excluyen otras variables del análisis económico del derecho y de la ecología política, que se pregunta por las realidades territoriales de los pueblos y formas de vida locales afectadas por las políticas económicas de desarrollo. Guarda en sus planteamientos serias contradicciones, planteando la posibilidad de contribuir al desarrollo social y económico, sin producir emisiones de GEI, pero proyectando como se ha visto, en este capítulo, la exportación de energía o la generación de nuevos proyectos hidroeléctricos y de carbón que producen GEI.

2.2.2 Tensiones en las políticas públicas hidroenergéticas de los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En las políticas hidroenergéticas del Sector Minero-Energético, vistas en este capítulo, se pueden identificar algunas tensiones con las políticas hidroenergéticas del Sector de

Ambiente y Desarrollo Sostenible. Existen una serie de disposiciones legales, proyecciones de demandas energéticas y posicionamiento de conceptos de ecología política y de economía ecológica, que no son del todo armónicas y que podrían conllevar a contradicciones en los lineamientos y abordajes de ciertos debates, asociados a la justicia hídrica y a la justicia energética.

A continuación, se presenta un esquema que gráfica lo mencionado:



Gráfica 2-7. Tensiones de políticas públicas hidroenergéticas en los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas.

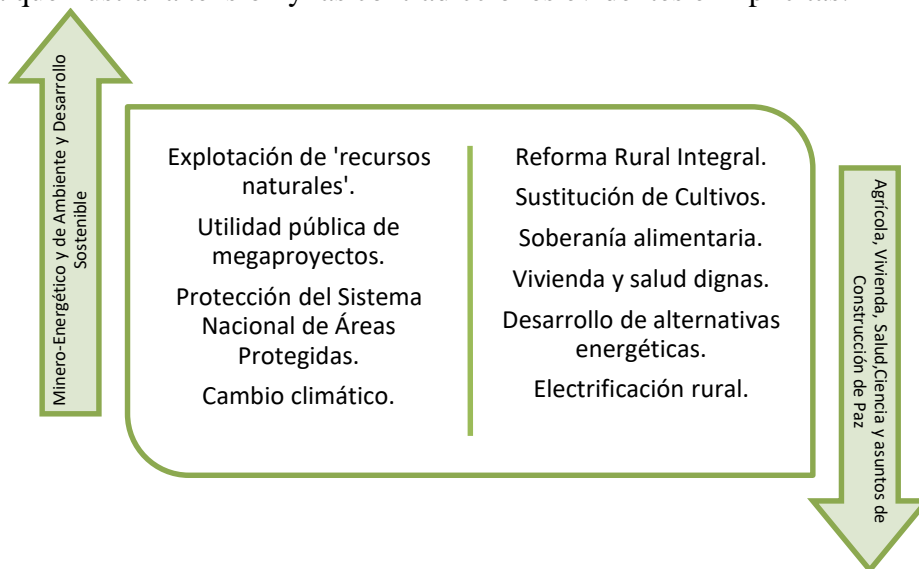
La gráfica 2-7 permite resaltar que algunas de las evidentes tensiones y contradicciones que existen entre estos sectores son:

- Proteger los recursos naturales y proyectar a la vez una explotación ilimitada de los mismos.
- Promover la participación ambiental, pero restringir el acceso de información de interés nacional.
- Proteger los páramos y crear el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pero expandir y declarar la utilidad pública de megaproyectos minero-energéticos, hidroenergéticos, de hidrocarburos, de fracking o de monocultivos de agrocombustibles.
- Luchar contra el Cambio Climático y el cuidado de la Capa de Ozono, pero aumentar la producción de GEI mediante ampliación y promoción de megaproyectos extractivos.
- Promover las soluciones energéticas, pero mantener la dependencia de la matriz energética a las fuentes hidráulicas y de energías fósiles.

- Prevenir los riesgos ecológicos, pero causar daños irreparables sociales, ambientales y ecológicos por vía de expandir la infraestructura energética.
- Crear figuras de protección mediante el ordenamiento territorial ambiental, pero supeditarlas a las prioridades de un desarrollo económico sostenible que depende del ordenamiento territorial minero.

2.2.3 Tensiones en las políticas públicas hidroenergéticas de otros Sectores Administrativos y Asuntos de Estado, como la Construcción de Paz.

En cuanto a las tensiones que existen entre los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible con otros sectores del Estado, encontramos que existen posibles contradicciones y desarmonías con los Sectores Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el de Vivienda, Ciudad y Territorio, el de Salud y de la Protección Social, el de Educación Nacional, el de Cultura, el de Planeación y el de Ciencia y Tecnología, además de identificar dificultades en relación con asuntos relacionados con la Construcción de Paz en los Territorios afectados por el conflicto armado con un enfoque de Derechos Humanos, Territoriales y Ambientales. Para explicar lo anterior, se presenta la siguiente gráfica que ilustra la tensión y las contradicciones evidentes e implícitas:



Gráfica 2-8. Tensiones de políticas públicas hidroenergéticas entre los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible con otros Sectores Administrativos y asuntos de Estado como la Construcción de Paz.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas.

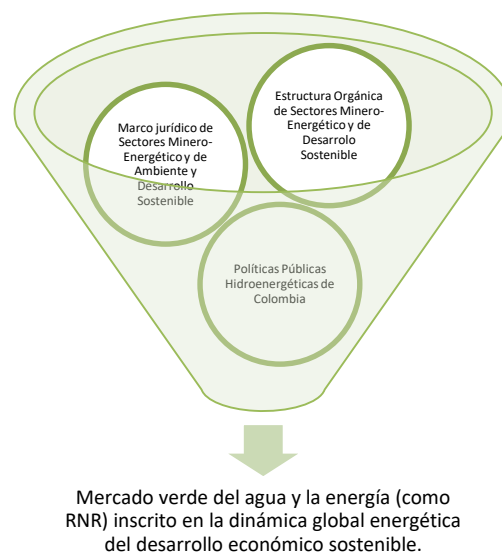
Según la gráfica anterior, existen temas que encuentran oposiciones al momento de implementarse determinadas políticas públicas que desarrollan temas relacionados con la justicia agraria y territorial, con la soberanía alimentaria del campesinado colombiano y el desarrollo de proyectos rurales, la generación de programas de vivienda rural digna y de salud digna que son contrarios a los impactos irreversibles que generan megaproyectos extractivos en los territorios donde se desarrollan. Anotemos, pues, algunas características de las principales tensiones:

- En materia agraria, las políticas conservacionistas de áreas protegidas ambientales pueden causar desplazamientos del campesinado que las habita, mediante montajes judiciales y operativos policiales y militares.
- La Reforma Rural Integral puede ser contraria a intereses macroeconómicos de carácter extractivo de negocios multinacionales y multilaterales.

- La Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito al ser una política con enfoque de derechos humanos, puede ser contraria a políticas de seguridad y de batallones minero-energéticos que quieren insistir en las fumigaciones con glifosato.
- Los proyectos rurales de soberanía alimentaria se ven gravemente afectados por la utilidad pública de megaproyectos extractivos que los afectan.
- Los proyectos de vivienda y salud digna con enfoque territorial y rural se ven frustrados por la presencia de megaproyectos extractivos que impiden su consolidación con enfoque de derechos.
- Los planes de electrificación rural y de desarrollo de vías terciarias del Acuerdo de Paz es contrario a enfoque de expansión energética del monopolio energético de la matriz del país.
- Los desarrollos tecnológicos de energías alternativas están supeditados a las lógicas del mercado verde y no les dan independencia a entidades como Colciencias para promoverlos masiva y efectivamente.

2.2.4 Marco Referencial Global de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.

El marco referencial global está conformado por una serie de ideas, creencias y visiones que equivalen a unos recursos organizacionales (Muller, 2006). Dichos recursos organizacionales orientan la identificación del problema público energético del país y el diseño de determinadas políticas públicas, las cuales contienen sus correspondientes planes, programas y proyectos, de los cuales, algunos se analizaron en este capítulo, de acuerdo con la delimitación que brinda el problema de investigación y el foco hidroenergético. Ahora, en relación con la propuesta de marco referencial global que se ha configurado a partir de las revisiones teóricas, conceptuales y cognitivas que se han realizado, se presenta el siguiente diagrama que lo sintetiza:



Gráfica 2-9. Marco Referencial Global de Políticas Públicas Hidroenergéticas en Colombia.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas.

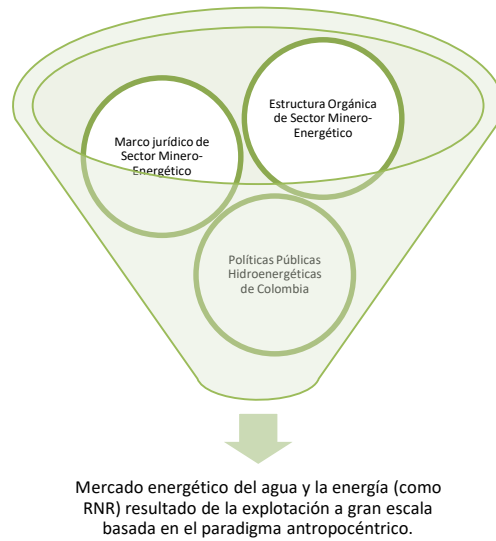
A partir de la gráfica 2-9, encontramos una síntesis de la propuesta macro del marco referencial global que influye en el diseño e implementación de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia, del que se puede resaltar:

- En los marcos jurídicos de los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible predomina la lógica del capitalismo verde y de la explotación de la concepción de recursos naturales.
- Existe una predominancia en la política macroeconómica del Estado, de los lineamientos de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional o la Cámara de Infraestructura Interamericana.
- Las estructuras orgánicas de los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible manejan una jerarquía y presupuestos nacionales, que hacen al primero más grande y consolidado que el segundo, pero en todo caso, existe una supeditación a los intereses macroeconómicos de empresas multinacionales, transnacionales y nacionales de carácter extractivo a gran escala.
- La normatividad del ordenamiento jurídico interno de Colombia está claramente influenciada por los intereses de la Banca Internacional en materia extractiva de gran escala, es decir, favorece a las empresas multinacionales y desregula la efectividad de la protección ambiental.
- Lo que se puede denominar como acumulado de instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas identificadas en los Sectores Administrativos revisados, guarda absoluta relación con los objetivos de los marcos jurídicos que están asociados a la lógica del capitalismo verde y del mercado global de commodities.
- Se caracteriza al marco referencial global de políticas públicas hidroenergéticas finalmente, como un mercado verde del agua y la energía con una visión de recursos naturales que desconoce el trasfondo de la implicación de su finitud y fragilidad, supeditando la vida de las generaciones futuras, a los intereses macroeconómicos del negocio global energético, que vende la idea del desarrollo sostenible, para perpetuarse en el poder de los Estados que ha logrado cooptar.

2.2.5 Marcos Referenciales Sectoriales de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia.

A partir de la gráfica 2-9 se puede tomar como referencia el modelo de graficación, para encontrar algunas particularidades en las propuestas de marcos referenciales sectoriales de políticas públicas hidroenergéticas, que se presentan a continuación:

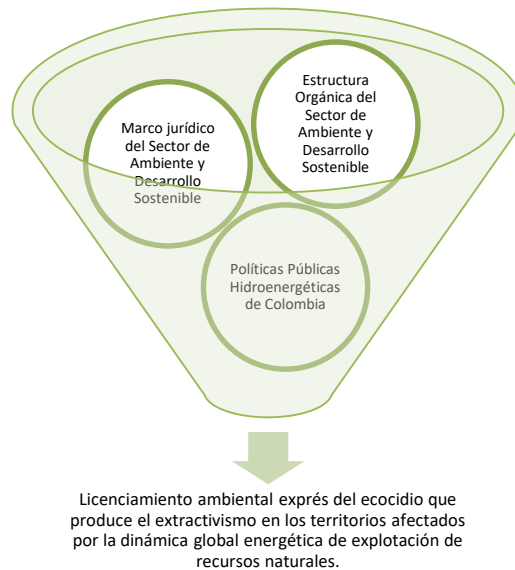
Marco referencial sectorial de políticas públicas hidroenergéticas del Sector Minero-Energético.



Gráfica 2-10. Marco Referencial Sectorial de Políticas Públicas Hidroenergéticas del Sector Minero-Energético.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas.

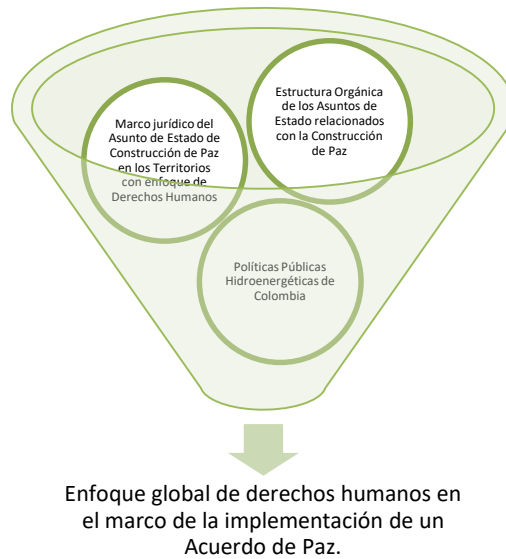
Marco referencial sectorial de políticas públicas hidroenergéticas del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



Gráfica 2-11. Marco Referencial Sectorial de Políticas Públicas Hidroenergéticas del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas.

Marco referencial sectorial de políticas públicas hidroenergéticas del Asunto de Estado de Construcción de Paz en los Territorios con enfoque de Derechos Humanos.



Gráfica 2-12. Marco Referencial Sectorial de Políticas Públicas Hidroenergéticas del Asunto de Estado de Construcción de Paz en los Territorios con enfoque de Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas.

Marco referencial sectorial de políticas públicas hidroenergéticas de los Movimientos Sociales, Ambientales y Ecologistas.

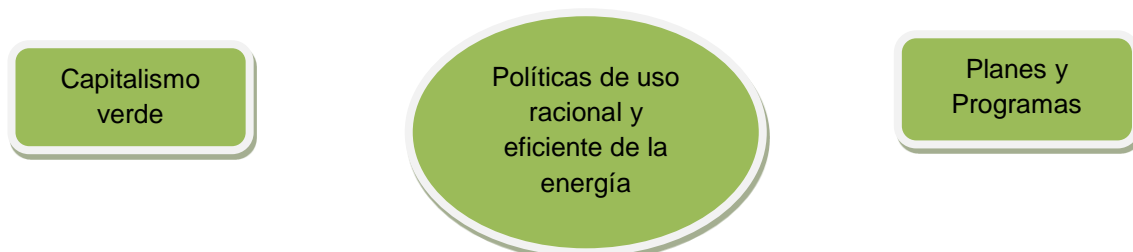


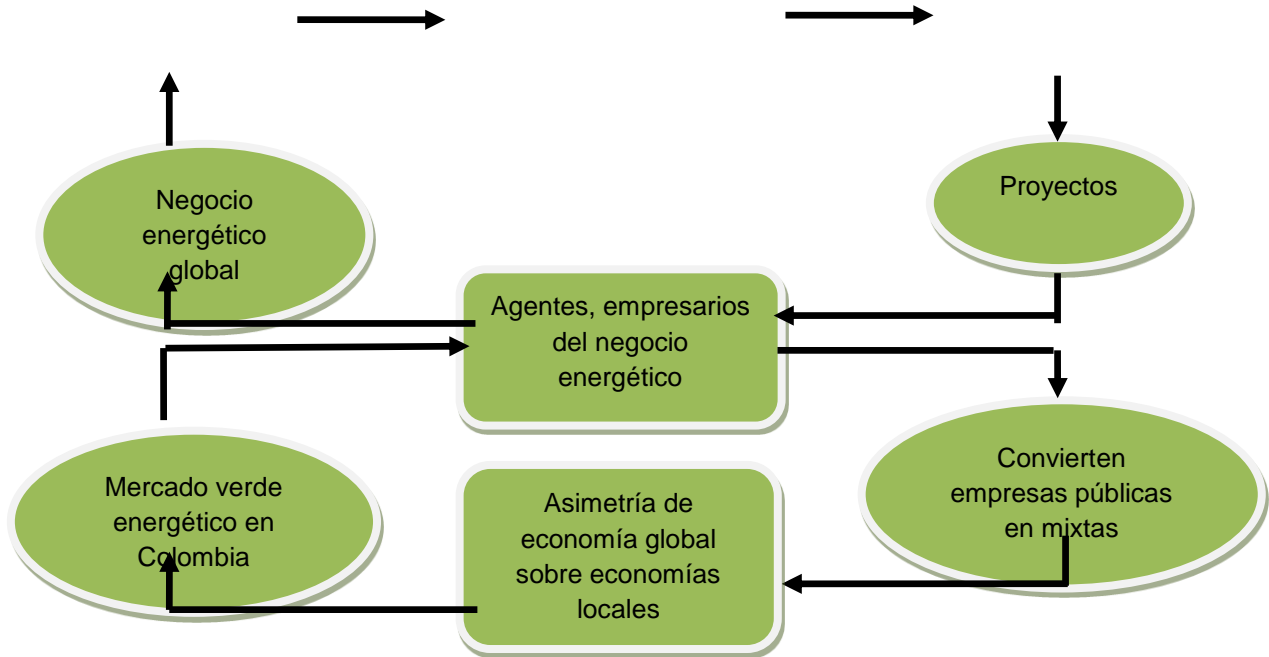
Gráfica 2-13. Marco Referencial Sectorial de Políticas Públicas Hidroenergéticas de los Movimientos Sociales, Ambientales y Ecologistas.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas.

2.2.6 Relación Global-Sectorial RGS en las de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia.

Con base en la identificación del Marco Referencial Global y de los Marcos Referenciales Sectoriales de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia, se proponen los siguientes esquemas de análisis referencial de acuerdo a la propuesta de Muller, en la que juegan un papel fundamental los mediadores o policy brokers, que al final, son influenciados por determinados referenciales o son conminados a transformarlos.





Gráfica 2-14: Funcionamiento de la política pública hidroenergética del Marco Referencial Global en Colombia.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos y de políticas públicas y de Muller (2002, 51).

De acuerdo a la gráfica 2-14 la política pública hidroenergética de Colombia funciona a través del rol protagónico de los mediadores, que, en este caso son los agentes y empresarios del negocio energético, ellos impulsan el referencial global del negocio energético global arraigado en el paradigma antropocéntrico del capitalismo verde, que promueve políticas asociadas al uso racional y eficiente de la energía, que a la vez se evidencian en planes, programas y proyectos que son insumos de la labor permanente de los mediadores.

Por otra parte, los agentes realizan movimientos estratégicos, como la conversión de empresas públicas, en empresas mixtas que provocan una serie de asimetrías económicas entre empresas que dominan el monopolio y economías locales y comunitarias que se ven afectadas por estas dinámicas mercantiles, que se evidencian en la existencia de un mercado verde energético que existe en Colombia y que mantiene activo el rol de los mediadores.

2.2.7 Mapa de actores de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia.

Teniendo en cuenta las revisiones de sectores administrativos del Estado que hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público de Colombia, se considera necesario contar con un mapa de actores, que permita identificar los principales roles de quienes son tomadores de decisión en materia hidroenergética, pero también, que permita comprender como aplican los referenciales que influyen en este asunto de Estado.

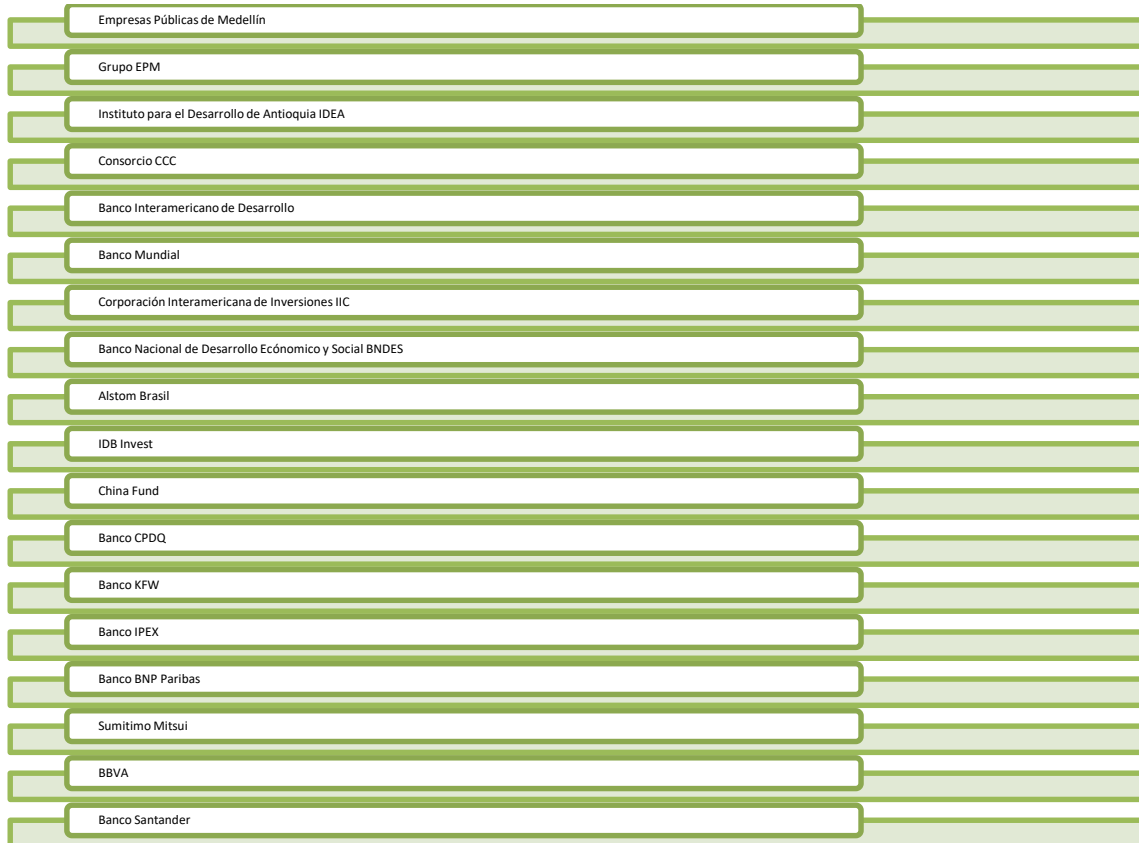
Actores relevantes del Estado colombiano:

Presidencia de la República
Ministerio de Minas y Energía
Comisión de Regulación de Energía y Gas
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
Unidad de Planeación Minero-Energética
Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
Gobernaciones
Alcaldías
Procuraduría General de la Nación
Defensoría del Pueblo
Contraloría General de la República
Fiscalía General de la Nación
Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas
Instituto Alexander Von Humboldt
Servicio Geológico Colombiano

Gráfica 2-15: Actores principales del Estado colombiano relacionados con las políticas públicas hidroenergéticas.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de instrumentos jurídicos.

Actores relevantes de la Banca Internacional:



Gráfica 2-16: Actores principales de la Banca Internacional relacionada con el negocio hidroenergético global.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de insumos del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Actores relevantes de la Sociedad Civil:



Gráfica 2-17: Actores principales de la sociedad civil que proponen una política pública hidroenergética alternativa.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de insumos del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Entre los actores del Estado, la Banca Internacional y la Sociedad Civil existen tensiones relacionadas con la violación de derechos humanos, territoriales y ambientales, que se enmarcan en la implementación de las políticas públicas hidroenergéticas que permiten la construcción de grandes megaproyectos extractivos en los ríos, por lo cual tener esto en el panorama, es importante para aplicarlo al estudio de caso de Hidroituango.

2.3 Resumen y conclusiones del segundo capítulo

En este segundo capítulo se identificaron y caracterizaron los marcos referenciales global y sectoriales de políticas públicas hidroenergéticas que se fundamentaron en una revisión y análisis del marco jurídico internacional de derechos humanos, derecho ambiental y el marco jurídico interno ambiental y minero-energético. Adicionalmente, se revisaron las estructuras orgánicas de los sectores administrativos minero-energético y de ambiente y desarrollo sostenible.

De los instrumentos del derecho internacional se resalta su aporte a la progresividad y garantía de derechos fundamentales y colectivos, sin embargo, su reflejo eficaz en el ordenamiento jurídico interno no está completo, no hay armonía y existen lineamientos relacionados con la participación y la justicia ambiental que no están incorporados de manera idónea. En la normatividad interna minero-energética y ambiental se evidencia la predominancia de la primera sobre la segunda, debido a la influencia política y económica que ejerce la Banca Internacional que tiene intereses en el negocio global energético. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos avanzó en el análisis de los derechos fundamentales vulnerados por algunos casos de hidroeléctricas que afectan comunidades, sin embargo, su aplicabilidad y eficacia es limitada e ineficiente.

Las estructuras orgánicas de los sectores minero-energético y ambiental son jerárquicas y están influenciadas por lógicas corporativas y mercantiles que diluyen la existencia del Estado Social de Derecho y privatizan el deber de proteger a las comunidades, frente a las amenazas que generan las inversiones macroeconómicas en los territorios. Existen evidentes tensiones entre el marco referencial global de políticas públicas hidroenergéticas propuesto, con los marcos referenciales sectoriales, fundamentalmente con los de otros sectores administrativos del Estado y con los de la Sociedad Civil. La revisión de los instrumentos de políticas públicas abordados, permite identificar que existe un desorden estructural en la lógica de políticas de los sectores minero-energético y de ambiente y desarrollo sostenible. No se puede corroborar totalmente, la existencia consolidada y organizada de un sistema de políticas públicas hidroenergéticas.

El marco referencial global de políticas públicas propuesto, puede ser aplicado en estudios de casos de megaproyectos hidroenergéticos para comprobar su consistencia teórico-práctica. Los marcos referenciales sectoriales pueden tener variaciones dependiendo de los gobiernos que direccionen las políticas energéticas del Estado.

No existen políticas de Estado relacionadas con las transiciones energéticas, que es un tema fundamental para combatir el fenómeno del cambio climático.

El Sistema Nacional de Cambio Climático no tiene armonía y coordinación con el Sistema Nacional Ambiental.

El Sistema Nacional Minero-Energético tiene más preponderancia en la política económica que las políticas de protección del ambiente.

La configuración de los diferentes actores que se interrelacionan en las políticas públicas hidroenergéticas, que son el Estado, la Banca Internacional y la Sociedad Civil tienen intereses en tensión y opuestos que complejizan las garantías de derechos de las comunidades afectadas por la hidroenergía y el desarrollo.



3 Análisis de las tensiones de marcos referenciales de políticas públicas hidroenergéticas en Colombia, a partir de la ecología política del Sur Global/Abya Yala en el caso del conflicto socio-económico provocado por Hidroituango

En el tercer capítulo se aplicarán los fundamentos conceptuales del método de análisis de políticas públicas hidroenergéticas del marco referencial y de la mirada de la ecología política del agua y de la energía con un énfasis del sur global y del Abya Yala, teniendo en cuenta las propuestas del marco referencial global identificado y los marcos referenciales sectoriales descritos, como resultado de la caracterización de los mismos en la revisión del marco jurídico y estructura orgánica de los Sectores Minero-Energético y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a un caso puntual, como Hidroituango.

El capítulo se encuentra dividido en cuatro partes, en las cuales con fundamento en la ecología política del sur global y del Abya Yala, se aplicarán las propuestas teóricas y visiones críticas de Leff, Porto Gonçalves, Betancourt, Escobar, Gudynas, Shiva, Alier, Acosta, Toledo, Huanacuni, Lowy y Svampa. Así pues: en la primera, se describirá un breve contexto del caso del conflicto socio-ecológico provocado por Hidroituango, para poder proponer un marco referencial global de análisis, que permita abordar el estudio de caso, teniendo en cuenta el licenciamiento ambiental, la declaratoria de utilidad pública y el análisis de las PPHC. En la segunda, se propondrá un marco referencial sectorial de análisis del Movimiento Ríos Vivos Antioquia -MRVA-, teniendo en cuenta las propuestas en construcción de justicia social, ambiental, hídrica y energética, así como la mirada de las violaciones de derechos del universo de víctimas del desarrollo y del MEH. En la tercera parte, se identificarán los principales actores de los anteriores marcos referenciales para provocar un análisis puntual de las relaciones asimétricas de poder y resaltar posibles patrones de agresión y violación de derechos de las comunidades afectadas, que son provocadas por las empresas y el Estado, además, se analizarán las principales tensiones que existen entre estos marcos referenciales, teniendo en cuenta una perspectiva crítica de la RGS incorporando una mirada más local, para encontrar elementos que permitan caracterizar una serie de problemas públicos provocados por el licenciamiento ambiental del MEH, que no han sido reconocidos por el Estado, finalmente, en la cuarta parte, se sintetizarán las principales conclusiones del capítulo.

3.1 El megaproyecto energético Hidroituango: un conflicto socio-ecológico ecocida

En este aparte del tercer capítulo se expondrá un breve contexto del MEH y la manera como amenaza todas las formas de vida en el Cañón del río Cauca, se propondrá un marco referencial global de análisis para el MEH, que tendrá en cuenta el modelo identificado para las políticas públicas hidroenergéticas de Colombia, toda vez que este megaproyecto es resultado de las mismas, lo que podría generar una similitud en este marco referencial global, por lo cual, se profundizará en la caracterización de elementos de análisis, que permitan realizar diferentes abordajes multidisciplinares del conflicto socio-ecológico y ambiental que el MEH ha generado en los territorios impactados y comunidades afectadas.

Se tendrán en cuenta las miradas desde la ecología política del sur global/Abya Yala, del licenciamiento ambiental y de la declaratoria de utilidad pública e interés social del MEH. Al final, se abordarán las PPHC descritas en el segundo capítulo, para entender la relación que guardan con el MEH.

3.1.1 Un contexto de Hidroituango, la amenaza de todas las formas de vida: el Cañón del río Cauca, el territorio, las tierras, las comunidades y los ecosistemas.

¿Es posible que un megaproyecto hidroenergético amenace todas las formas de vida de un territorio? Parece ser un cuestionamiento que tiene una afirmación implícita sobredimensionada. Sin embargo, con los elementos de contexto sobre el estudio de caso del conflicto socio-ecológico de Hidroituango y el análisis que se realizará en este apartado, se podrá identificar si los impactos que se causan sobre el Cañón del río Cauca, el territorio, las tierras, las comunidades y los ecosistemas, pueden considerarse amenazas a su existencia.

La posibilidad de construir una hidroeléctrica en el Cañón del río Cauca como idea, surgió en 1969 en un documento conocido como “Desarrollo hidroeléctrico del Cauca Medio”, en el que el ingeniero José Tejada Sáenz, quien fue gerente de la firma Integral S.A. sentó algunos elementos técnicos muy básicos que se requerirían para esa iniciativa.

Así las cosas, se puede identificar que al final de la década de 1970 y en los inicios de la década de 1980 se elaboraron estudios de factibilidad de una central hidroeléctrica en esta cuenca, época desde la que este proyecto ha sido parte de los planes de expansión del sector eléctrico colombiano. Es importante advertir, que este megaproyecto, recibe un especial impulso en la gobernación de Álvaro Uribe Vélez, quien recibió facultades para promover una empresa que realizara estudios en el río Cauca para utilizar su potencial energético, por medio de la ordenanza departamental 35 del 29 de diciembre de 1997.

Ese fue el origen protocolario de la denominada en ese entonces “Sociedad Promotora de la Hidroeléctrica Pescadero-Ituango S.A. E.S.P.” que tenía el objetivo de promover, construir y comercializar la energía generada por el proyecto, mediante la escritura 2309 de 1998; firmada por el Departamento de Antioquia, el IDEA, la Empresa Antioqueña de Energía S.A. E.S.P. -en adelante EADE-; ISAGEN S.A. E.S.P.; Integral S.A. y la Asociación Colombiana de Ingenieros Constructores Seccional Antioquia -en adelante ACIC-, con un capital inicial de cuatro mil millones de pesos (\$4.000.000.000).

En el aspecto financiero hay que mencionar que el 15 de julio de 2008 se realizó una operación financiera por parte de la gobernación de Antioquia y del IDEA con el objetivo de tomar el control del proyecto, la cual consistió en obtener la mayoría accionaria mediante maniobras políticas corruptas y que atentan contra la ética y la moralidad administrativa y pública de funcionarios que presuntamente cometieron faltas disciplinarias en estas actuaciones. Este episodio fue conocido y posicionado en la opinión pública como “la toma hostil de las acciones de Hidroituango”, que a pesar de haber generado tensiones y rupturas entre los principales accionistas del megaproyecto, se desarrolló finalmente en la suscripción de un acuerdo de voluntades el día 4 de julio del 2010, en el marco del cual surge el contrato tipo BOOMT (Build, Operate, Own, Maintain and Transfer por sus siglas en inglés) el 30 de mayo del 2011, que fue firmado entre la Sociedad Hidroituango S.A. E.S.P. y EPM. Este contrato obliga a EPM a efectuar las inversiones necesarias para la financiación, operación, construcción, mantenimiento y entrada en operación de la hidroeléctrica y transferirla de nuevo a la Sociedad Hidroituango S.A. E.S.P. cuando hayan pasado cincuenta (50) años.

Posteriormente, en el año 2012, se entregan en concesión la realización de las principales obras del megaproyecto, como la construcción de la presa, la casa de máquinas y otras complementarias al consorcio “CCC”; integrado por la empresa brasilera Construções e Comércio Camargo Correa S.A. (vinculada en escándalos de corrupción con Odebrecht) y por las empresas colombianas Constructora Concreto y Coninsa Ramón H. S.A.

Hidroituango, políticamente, es un megaproyecto hidroenergético que fue priorizado por el gobierno colombiano como uno de los conocidos PINES, que según ha sustentado hipotéticamente el sector energético del país, es importante, porque será una de las fuentes

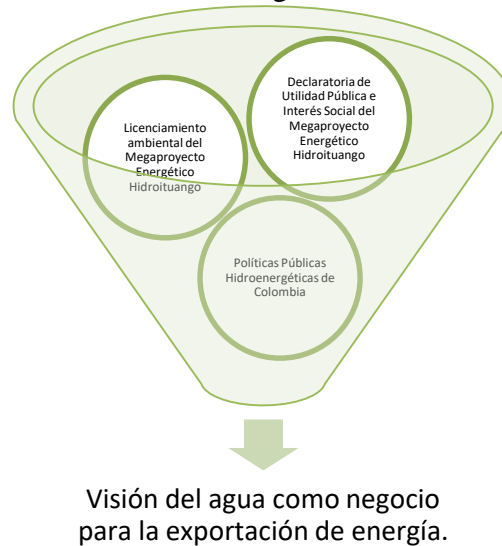
que abastecerían nuestra matriz energética en un estimado del 17% del total. En cuanto a sus principales características físico-técnicas, se encuentra que esta megaconstrucción de macizo rocoso es una obra de tipo enrocado con núcleo de arcilla, que tiene una concesión máxima del caudal del río Cauca de 1.350 m³/s, construye un muro de 220 m de altura con una corona de 12m de ancho y 500m de longitud, la cota de inundación es de 420 msnm, la casa de máquinas contará con ocho (8) turbinas para un embalse de 79 km de longitud que contendrá aproximadamente 2.700 millones de metros cúbicos de agua.

Desde una perspectiva de análisis del extractivismo, para un investigador de la ecología política como Eduardo Gudynas, una hidroeléctrica es un área de soporte que suministra energía a través de líneas de transmisión a determinados enclaves mineros, para garantizar su operación, razón por la cual se puede sostener que, sin hidroeléctricas, es imposible mantener la actividad megaminera que por ejemplo se desarrolla en departamentos como La Guajira o el Cesar. Así pues, se puede indicar que la explotación de los ríos, con la puesta en marcha de hidroeléctricas, es una actividad extractiva. Esta es importante para el sostenimiento del paradigma extractivista, que es uno de los fundamentos del modelo de desarrollo depredador en el que se sustenta la economía colombiana. Hidroituango causa una expoliación y una extrahección en los suelos y subsuelos del Cañón del río Cauca y que en su conjunto configura un ecocidio sin precedentes en Colombia.

Adicionalmente, Hidroituango, desde un análisis crítico sociojurídico, es la demostración fehaciente de las consecuencias que puede generar un megaproyecto que ha sido pensado para el enriquecimiento y avaricia de las empresas que manejan el monopolio de la energía en Colombia, y no para la búsqueda de mayores garantías en términos de derechos para las comunidades víctimas de las subregiones afectadas, menos para la llegada de la infraestructura social comunitaria que debe garantizar el Estado Social de Derecho por su rol de servir a la comunidad y de velar por la aplicación de principios y derechos de la Constitución Política. Detrás de Hidroituango existe una estrategia de control territorial que ha causado destierros, despojos, desarraigos y desplazamientos forzados, agravando la crisis humanitaria que se ha vivido en estas subregiones por al menos cinco (5) décadas. Es un megaproyecto económico que contribuye a aumentar la brecha y segregación económica entre las comunidades, familias y clases políticas y económicas dominantes, así como a profundizar la desigualdad e inequidad que la militarización y paramilitarización de estos territorios han provocado y acentuado.

Es, sin duda, un interés macroeconómico de empresas multinacionales, transnacionales, nacionales, públicas y mixtas, que como lo advierten Leff, Porto Gonçalves, Alier, Acosta y Svampa, hace parte de las dinámicas de mercantilización de los bienes comunitarios o elementos de la naturaleza, que son vinculados a una lógica extractivista, en la que sin duda, no solo son cosificadas diferentes formas de vida, sino que sufren daños y violencias que podrían configurar daños irreversibles, por los ecocidios que potencialmente generan las macro-inversiones. Esta realidad es estudiada por la ecología política, desde el análisis de las relaciones de poder que existen entre las empresas-Estado-comunidades, sobre las cuales Alimonda, Leff, Shiva, Escobar y Huanacuni, nos indican que existen claras asimetrías, que se evidencian cuando para el caso de Hidroituango, el Estado, modifica normatividad minero-energética y ambiental, para favorecer los intereses empresariales; en ese sentido, frente a los parámetros y exigencias ambientales se ha presentado una indudable desregulación del marco jurídico ambiental, así como una posterior re-regulación con estándares de protección ambiental y territorial más bajos. Frente al marco jurídico energético se han orientado a su favor decisiones, como la declaratoria de utilidad pública e interés social de Hidroituango.

Teniendo presentes los fundamentos del enfoque constructivista de políticas públicas de Muller y el pensamiento crítico de la ecología política de Escobar, Leff, Porto Gonçalves y Shiva, se puede proponer la gráfica 3-1, en la que se identificarán los principales campos de análisis, que configuran el marco referencial global del MEH.



Gráfica 3-1. Marco Referencial Global de Políticas Públicas Hidroenergéticas del Megaproyecto Energético Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”.

El licenciamiento ambiental del MEH corresponde al sector de ambiente y desarrollo sostenible. Está relacionado con ese marco referencial sectorial, que es la misma situación, que ocurre con la declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social y el sector de minas y energía. Por su parte, el componente de PPHC, fue analizado en el anterior capítulo, en el marco referencial global propuesto.

3.1.2 El licenciamiento ambiental de Hidroituango: una autorización cómplice del ecocidio.

El proceso del licenciamiento ambiental del MEH, tiene una referencia histórica, económica y política, la cual se presentará de manera breve, resaltando elementos que permiten evidenciar el rol que llevaron a cabo entidades como el otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-, la actual ANLA, la Corporación Autónoma Regional de Antioquia -CORANTIOQUIA- y la Corporación Autónoma Regional de Urabá -CORPOURABÁ-.

El conjunto de hechos que se han vivido en el Cañón del río Cauca en el recorrido que hace por distintos municipios del departamento de Antioquia, afectados por el diseño, construcción e implementación del MEH, configuran una crisis que ha tenido varios momentos. Estos pueden entenderse a partir de: i) Las fases del megaproyecto y su licenciamiento ambiental, ii) hechos relacionados con el conflicto armado y la violencia socio-política vivida en la región afectada y/o iii) los impactos que causa el megaproyecto en las dinámicas ecológicas territoriales y sociales comunitarias.

Así las cosas, desde la óptica de las fases del megaproyecto y su licenciamiento ambiental, se puede indicar que, en primer lugar, es fundamental recordar que todo megaproyecto hidroenergético cuenta con una fase de prefactibilidad, en la que se comienzan a realizar análisis de la viabilidad financiera y técnica, y que para el caso de Hidroituango,

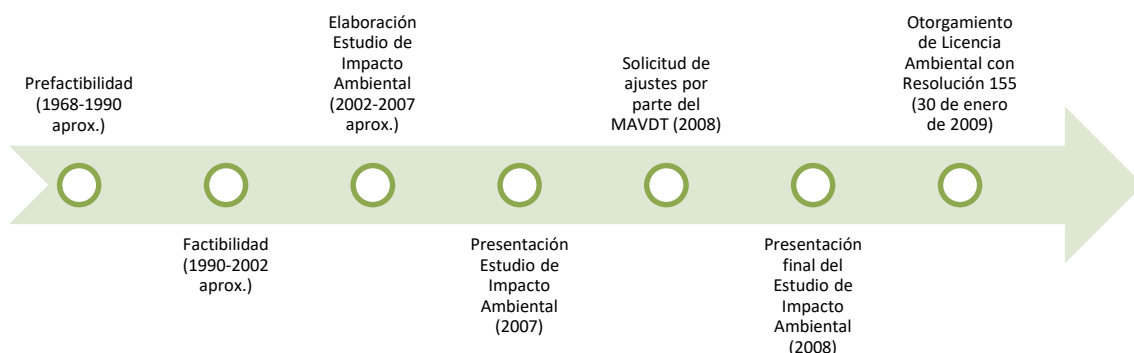
ésta empezó justo en el momento en el que se ideó la posibilidad de construir la central hidroeléctrica en algún punto del Cañón del río Cauca, esto es: 1969. En segundo lugar, es pertinente indicar que posteriormente existe una fase de factibilidad, en la cual se profundizan los análisis de viabilidad financiera y técnica, razón por la que los informes que se elaboran son más detallados y son el soporte de los estudios técnicos ambientales, que se exigen para este tipo de megaproyectos, de acuerdo a la legislación ambiental y energética vigente para el momento en que las empresas decidan solicitar la correspondiente licencia ambiental.

En tercer lugar, y con la misma importancia, se puede entender que a partir de la solicitud del licenciamiento ambiental que se realiza para Hidroituango, se tiene una fase de prelicenciamiento, en la cual deben desarrollarse actividades de levantamiento de información de línea base que sirva de complemento a la prefactibilidad y factibilidad y que sea parte del sustento de la elaboración del Diagnóstico Ambiental de Alternativas *-en adelante DAA-* y del Estudio de Impacto Ambiental *-en adelante EIA-* correspondientes.

En cuarto lugar, se encuentra la fase del licenciamiento ambiental que inicia con el otorgamiento de este instrumento precautorio ambiental, el cual estará vigente durante toda la construcción y operación de la central hidroeléctrica. En esta fase se solicitan modificaciones, se da apertura a procesos sancionatorios y de parte del SINA, se debe realizar un riguroso control de manera armónica y de acuerdo a las competencias de sus respectivas entidades a nivel nacional, departamental y municipal.

En quinto y último lugar, se identifica la fase de cierre y desmantelamiento de la central hidroeléctrica, sobre la cual existen amplias referencias de estas labores que se han realizado en mayor medida en países como Estados Unidos, Canadá, Holanda o China, en Colombia la legislación actual es débil por decir lo menos, frente a la regulación de esta fase.

A continuación, se muestran unas líneas de tiempo generales, en las que se observan momentos relevantes del proceso de expedición del acto administrativo de licencia ambiental del MEH, tanto en su fase previa, como en la fase posterior a su otorgamiento, lo cual es importante diferenciar, toda vez que las situaciones de contexto de determinadas épocas, pueden o no tener relación con la elaboración del EIA o las modificaciones de la LAM2233, que fue otorgada mediante la Resolución 155 del 30 de enero de 2009 por el MAVDT.

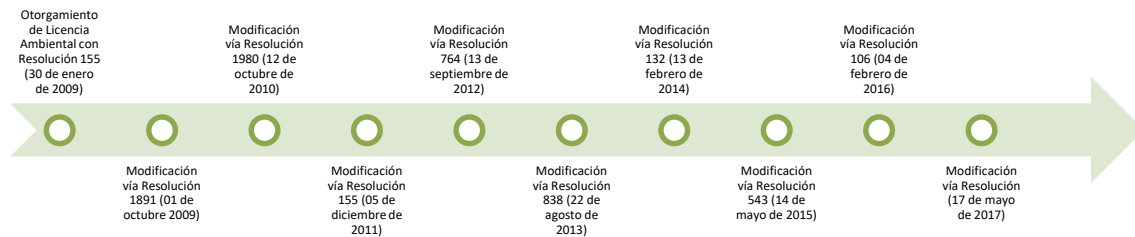


Gráfica 3-2. Línea de tiempo del licenciamiento ambiental de Hidroituango en su fase previa.
Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”.

En la gráfica 3-2 se pueden identificar momentos hitos de la fase previa al licenciamiento ambiental del MEH, del que se resalta que ha sido difícil acceder a información oficial de Hidroituango S.A. E.S.P. y de Empresas Públicas de Medellín E.S.P. que permitan clarificar los momentos exactos de inicio y culminación de elaboración de los estudios de prefactibilidad, factibilidad y EIA, lo cual es relevante para entender la

configuración y aplicación del marco referencial de política que fundamentó la construcción de esta hidroeléctrica.

En relación a las etapas de prefactibilidad y factibilidad de esta hidroeléctrica, se encuentra que el vacío de información es grande, puesto que el manejo de la misma, desde finales de la década de 1960 (época en la que se pensó por primera vez en la posibilidad de construir Hidroituango) ha tenido irregularidades, marcadas por los evidentes intereses económicos y políticos que han rodeado a esta inversión de desarrollo.



Gráfica 3-3. Línea de tiempo del licenciamiento ambiental de Hidroituango en su fase posterior.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y del Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”.

De la gráfica 3-3, en la que se encuentra una línea de tiempo relacionada con la expedición constante de actos administrativos que modifican la licencia ambiental del MEH, se decidió mostrar una modificación de cada año, a partir de 2009. Por la gran cantidad de modificaciones, lo que se busca es probar que existe un alto ritmo de cambios en diferentes aspectos de la fase constructiva de la hidroeléctrica. En el anexo D, se puede encontrar la matriz que, con detalles, indica las al menos treinta y dos (32) modificaciones de distinto origen y materia que se identificaron en la revisión documental. Como el proceso de licenciamiento ambiental es constante, no se pueden tener afirmaciones concluyentes sobre la cantidad de modificaciones que se han identificado, sin embargo, investida de legalidad, la LAM2233, ha permitido que las empresas ejecutoras de las obras de construcción, amenacen y destruyan ecosistemas protegidos, como el Bosque Seco Tropical, así como especies endémicas del Cañón del río Cauca. Esto por supuesto, evidencia que el EIA tiene serias falencias y que no se identificaron, dimensionaron y calificaron adecuadamente, los impactos que se propusieron en el año 2009 a la autoridad ambiental.

En los orígenes de este megaproyecto, la empresa denominada en ese entonces “Promotora de la hidroeléctrica Pescadero Ituango S.A. E.S.P.” fue la solicitante de la licencia ambiental el 29 de diciembre de 1999, proceso que empezó a estudiarse por el MAVDT, mediante el auto 187 del 27 de abril de 2000. Como una grave irregularidad se encuentra que a través del auto 432 del 06 de junio del 2001 el MAVDT concluyó que una hidroeléctrica de estas características no requería de un DAA, exonerando a la empresa de esta obligación, lo que implicó que a continuación debían realizar el EIA, de acuerdo inicialmente a los Términos de Referencia -ETER-210- para hidroeléctricas que eran los vigentes para esa anualidad, que posteriormente se complementarían con los denominados PR-TER-1-01 acogidos por la resolución 1280 del 30 de junio del 2006 del MAVDT y con los lineamientos propios de las empresas encargadas.

Es oportuno tener presente que en el año 2006 las empresas promotoras de Hidroituango suscribieron un contrato con el consorcio Integral S.A. para complementar la factibilidad técnica, económica y ambiental del proyecto y realizar el EIA, que propiamente empezó en abril de ese año y culminó en agosto del 2007. Por otra parte, se sabe de la exigencia que hiciera la Procuraduría Judicial Agraria de Antioquia, que solicitó el 20 de febrero del 2001 la realización de al menos tres (3) audiencias públicas ambientales antes de tomar la decisión de fondo de otorgar o no esta licencia ambiental, sin embargo, las mismas

no fueron realizadas. En cambio, con más irregularidades procedimentales y una peculiar agilidad, se convocó una sola audiencia pública ambiental que fue realizada el 19 de diciembre del 2008 en Liborina, Antioquia, hecho que por supuesto excluía a demás municipios de subregiones y departamentos que también serían afectados y que no fueron tenidos en cuenta en esta relevante fase de prelicenciamiento.

El estándar de participación efectiva que las empresas aseguran cumplieron a cabalidad, se traduce en concreto en que se inscribieron tan solo setenta y nueve (79) personas, de las cuales solo intervinieron realmente veintitrés (23), más los alcaldes, demás funcionarios públicos e integrantes de las empresas solicitantes del licenciamiento. Este hecho evidencia lo alejados de la realidad de la magnitud de los impactos que podía generar un megaproyecto como Hidroituango, que hoy ya ha afectado al menos a 250.000 personas de veintiséis (26) municipios de cuatro (4) departamentos.

A pesar de que sea cierto que las licencias ambientales requieren de algunas modificaciones, no se puede entender como una situación ajustada a un trámite normal el que existan tantas modificaciones en lapsos de tiempos tan cortos como generalmente han ocurrido en este licenciamiento ambiental de Hidroituango. Tantos cambios le restan transparencia al control que se ha hecho por parte de las autoridades ambientales, porque en la mayoría de los casos son cambios, que de alguna manera benefician a la empresa y no contribuyen con las garantías en materia de derechos de las comunidades víctimas de este megaproyecto.

Existe una grave falencia en el ordenamiento jurídico colombiano, relacionado con las autorizaciones implícitas para matar, pues en el Código Penal, en el título de delitos ambientales, se encuentra que para realizar acciones que atentan contra la vida de otras especies, basta con tener unos permisos, que son denominados licencias ambientales. Para el caso de Hidroituango, bastó con la expedición de este acto administrativo, para ocasionar la muerte, así como daños incuantificables e innumerables a distintos tipos de especies y formas de vida como la flora y fauna del Cañón del río Cauca, hechos punibles, que se encuentran en la absoluta impunidad.

3.1.3 La declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social de Hidroituango: la distorsión de un principio constitucional.

Sobre la declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social -UPIS- se encuentra que la Resolución 317 del 26 de agosto de 2008 “por la cual se declara de utilidad pública e interés social los terrenos necesarios para la construcción y operación del Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango” y la Resolución 254 de 2010 “por la cual se declara de utilidad pública e interés social zonas adicionales necesarios para la construcción y operación del Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango”, expedidas por el Ministerio de Minas y Energía argumentaron la importancia del MEH. Sin embargo, se identifican algunas inconsistencias relacionadas con el uso y aplicación de esta figura del orden constitucional, que a la vez es un principio del Estado Social de Derecho.

Se resalta fundamentalmente que son evidentes los lineamientos del BM y del BID en las acciones del MME, toda vez que esta declaratoria prioriza un megaproyecto que no contaba con licencia ambiental al momento de expedirla, colocando, el interés macroeconómico energético, por encima de los derechos de la ciudadanía que se vería afectada con esta medida administrativa. Es claro que existe una tensión en las políticas de desarrollo del Estado colombiano que declaran de utilidad pública una megaconstrucción que beneficia a intereses particulares y no a los generales, por lo cual, existe una inconsistencia técnica en materia de derecho constitucional y de derechos humanos, al aplicar un principio

del Estado Social de Derecho en una actividad que no está comprobada como benéfica para el grueso de la sociedad.

Lo anterior es calificado como una distorsión del principio UPIS, toda vez que debe respetar el bloque de constitucionalidad al momento de su aplicación, lo que en el caso de Hidroituango, a todas luces no se ha dado. Toda vez que la ejecución de las obras constructivas, han causado flagrantes violaciones de derechos, lo cual no puede ser considerado como utilidad pública, ni menos como interés social. Se advierte entonces, que el Estado colombiano, manipulado por los intereses macroeconómicos del negocio energético global, utilizó de manera errónea un instrumento del MME para favorecer intereses de terceros que no se corresponden. Con su función de brindar garantías en materia de derechos fundamentales de comunidades que en pleno siglo XXI, no tienen acceso a las mínimas condiciones de vida digna, vivienda adecuada y servicios públicos básicos, que es la situación de muchas de las familias que han sido afectadas por Hidroituango.

El licenciamiento ambiental de Hidroituango necesitaba de la declaratoria UPIS para poder ejecutarse en distintos territorios que, histórica y ancestralmente, han sido habitados y ocupados por comunidades campesinas, arrieras, cañoneras, barequeras, originarias, indígenas y afrodescendientes. Sin esta declaratoria no habrían podido realizar los desalojos, desplazamientos y despojos forzosos, ni tampoco posicionarse por medio del abuso de autoridad, de la fuerza y del derecho, en ecosistemas que son a la vez patrimonio público, ecosistemas especialmente protegidos y bienes de dominio público que deben ser protegidos por toda la ciudadanía y no por unas empresas. En todo caso, esta inconsistencia hace parte de las tensiones que se pueden ubicar entre los marcos referenciales globales y sectoriales que se han propuesto en materia de PPHC y en particular en el estudio de caso del MEH.

3.1.4 Políticas públicas hidroenergéticas de Colombia que promueven Hidroituango: cómplices del destierro, la mercantilización del agua y la energía y la acumulación por desposesión.

El marco de PPHC que ha sido revisado de manera general y de algunos instrumentos de manera particular, permiten afirmar que el MEH se circunscribe en las lógicas e hipótesis que indica que las hidroeléctricas son fuentes de energías renovables, sostenibles y limpias, buscando con ello, hacerlas parte del grupo de energías alternativas.

Sin embargo, a partir de la revisión de literatura de casos que documentan agresiones que han sufrido territorios y comunidades afectadas por hidroeléctricas, generan una afirmación opuesta a la anterior, la cual indica que, las hidroeléctricas en general provocan daños sociales, ambientales y ecológicos irreversibles, que a su vez hacen que la energía que producen, no pueda ser catalogada como lo indican las políticas públicas hidroenergéticas. Por el contrario, es una energía costosa en términos de ecología económica es no renovable por los impactos que provoca en los ecosistemas hídricos que afecta y no sostenible por la violencia en que se sustenta.

Algunos de los casos más conocidos en Colombia, en los que las comunidades afectadas denuncian lo anterior, son: Anchicayá, La Salvajina, Urrá I, El Guavio, Hidrosogamoso, El Quimbo o la represa del río Ranchería. En todos se evidencia un patrón: hay ausencia de participación efectiva de comunidades afectadas, las empresas y Estado actúan por medio del abuso del derecho, del abuso de la fuerza y del abuso del discurso, patrones que fueron propuestos en el Informe Andino “Abusos de poder contra defensores y defensoras de los derechos humanos, del territorio y del ambiente”, hecho por la Asociación Pro Derechos Humanos de Perú -APRODEH-, el Centro de Documentación e Información de Bolivia -CEDIB-, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos -CEDHU-, Broederlijk Denle -BD- y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo -CAJAR-.

De los instrumentos concretos revisados en el segundo capítulo, es necesario hacer hincapié en que existe una coherencia entre el enfoque del capitalismo verde, fundamentado en un paradigma antropocéntrico de las políticas, programas y planes analizados y este megaproyecto hidroenergético en particular.

Sobre el fenómeno del destierro es importante recordar que ese concepto antecede a los de desplazamiento, despojo y desalojos, el cual dimensiona de mejor manera, el impacto a través del cual una persona, familia o comunidad es desarraigada de sus tierras y territorios. Así pues, desde la ecología política latinoamericana, del Abya Yala; se entiende que las dinámicas globales de opresión ecológico territoriales propuestas por Porto Gonçalves, permiten entender que este fenómeno es la consecuencia de la globalización de la miseria que dejan las macro-inversiones de un supuesto desarrollo, que ya ha afectado a territorios de países africanos y asiáticos, de lo que se puede deducir, que existen unos patrones de acción de las empresas transnacionales extractivistas.

Frente al fenómeno de la mercantilización del agua y la energía, se ha comprobado que los megaproyectos hidroenergéticos contribuyen con aumentar la brecha de injusticia ambiental en esa materia, toda vez que los hechos notorios de desviar ríos, privatizar territorios de sus cauces y ecosistemas. Contaminarlos con lodos tóxicos de los años de uso de hidroeléctricas, exterminar especies endémicas ícticas, anfibias, de réptiles, de la avifauna, entre otros, son indicadores de los impactos y daños que sufre el elemento agua, a costa de las dinámicas de cosificación, mediante las cuales se coloca un precio al vatio de energía que se produce con determinada cantidad de agua, para poder ser ofertado y vendido en el mercado global energético.

Así pues, de acuerdo con Shiva, Svampa, Acosta y Alier, en el caso de Hidroituango, se configuran estas dinámicas de mercantilización, que evidencian un conflicto ecológico distributivo por el agua, la tierra y el territorio, que a su vez genera una acumulación por desposesión, que, para Harvey, Leff y Alier, es una consecuencia económico-ecológica obvia de la imposición de una hidroeléctrica en un territorio afectado por diversas dinámicas de conflictividades y violencias.

3.2 La lucha digna del Movimiento Ríos Vivos Antioquia: un proceso organizativo de la esperanza

En esta segunda parte del capítulo, proponemos la formulación de un marco referencial sectorial del MRVA. En materia de políticas de protección del agua y la energía, tienen una visión comunitaria, rural, ecofeminista, colectiva y solidaria de los asuntos relacionados con los debates y propuestas de justicia social, ambiental hídrica y energética. También se abordarán las situaciones de violaciones de derechos del universo de víctimas del desarrollo y del MEH.

La visión comunitaria rural del MRVA está basada en el sentido común de recuperación y fortalecimiento del tejido de comunidades que han habitado y habitan el Cañón del río Cauca. Se auto reconocen como cañoneros y cañoneras. Saben que desarrollan diferentes saberes y prácticas como el barequeo, la pesca, la caza, el balseo o el cultivo de frutales y pancoger familiar. Para ellas y ellos, su territorio está absolutamente relacionado con el río y todas las formas de vida que cohabitan en él, su “patrón mono” (como de cariño le dicen) es parte de su vida, su cultura y existencia histórica.

El ecofeminismo popular que está relacionado con planteamientos de ecología política de Shiva, Svampa y Escobar. Encuentran en el MRVA y en la Asociación de Mujeres Defensoras de la Vida, el Ambiente y el Territorio AMARU, un lugar de enunciación propio y de luchas constantes, que denuncian las formas patriarcales y machistas que existen en las lógicas del mismo Movimiento Social, Ambiental y de Derechos Humanos. Advierten que el

feminismo encuentra un buen complemento en la ecología popular, porque las luchas antipatriarcales no pueden estar desligadas de las realidades ambientales conflictivas de los territorios, en las cuales también existen violencias machistas invisibilizadas, ocultas o encubiertas, lo cual genera la necesidad de incorporar el enfoque de género como un elemento transversal de las luchas del MRVA.

Por otra parte, la visión colectiva y solidaria de las luchas por la justicia social y ambiental del MRVA, privilegian los saberes populares, comunitarios, rurales y propios de las personas y familias que habitan el Cañón del río Cauca por encima de los conocimientos técnico-científicos que estigmatizan y señalan a otros, por supuestamente no saber o no conocer sus territorios. El MRVA considera que el pensamiento colectivo es fruto de construcciones comunes y solidarias, es parte de actividades cotidianas y constantes de diálogos asamblearios, en los cuales se generan unos procesos de educación propia, que permiten el afloramiento de propuestas de resistencia y de exigibilidad de sus derechos, que han sido afectados por diferentes actores estatales, paraestatales y empresariales. Desde un lugar de digna rabia, de amor social y eficaz, de resistencia y resiliencia, el MRVA ha logrado consolidar una esperanza organizativa en un Cañón antioqueño, que se resiste a la guerra y que quiere renacer para vivir una era de paz.

3.2.1 Una propuesta de justicia social y ambiental desde la ecología política de la diferencia.

El MRVA, por otra parte, reconoce la importancia de la generación de diálogos con la academia, pero una que sea crítica, transformadora de la sociedad y que reconozca a las comunidades no como objetos o sujetos de una investigación, sino como sujetos investigadores, que cuentan con saberes incuantificables y fundamentales para el proceso de co-creación de propuestas y alternativas al modelo extractivista y despojador al que se enfrentan. En ese sentido, el MRVA ha podido generar variados diálogos interdisciplinarios con profesores y personas investigadoras de la ecología política del Abya Yala, que como Arturo Escobar, proponen ejercicios de decolonización del saber, a través de estas prácticas de creación de conocimiento conjunto con las comunidades oprimidas, pero que se encuentran en procesos de resistencia y de organización constante. Así pues, se considera que, de manera consciente o inconsciente, el MRVA ha desarrollado paulatinamente una serie de propuestas que tienen unos postulados circunscritos a la justicia social y ambiental. Encuentran en la propuesta teórica de la ecología política de la diferencia un sustento para avanzar y encontrar consistencias en los ejercicios investigativos que se han desarrollado.

A partir del planteamiento de Escobar, que afirma que las crisis económicas son culturales y ecológicas, se puede identificar que el MRVA ha encontrado que detrás de la construcción de Hidroituango, por supuesto, existe un conflicto de carácter económico, circunscrito a las dinámicas globales mercantiles de la energía, en la que se mueven intereses de grandes corporaciones transnacionales que ven en ése megaproyecto, una fuente más de ingresos económicos. Pero ese conflicto tiene unas dimensiones cultural y ecológica, que no son conocidas por el grueso del país y que tampoco han sido suficientemente caracterizadas, por lo que se reconoce que ese proceso es absolutamente imprescindible para fortalecer las acciones de exigibilidad integral de derechos que han venido adelantando desde la Coordinación Regional del MRVA.

Desde la ecología política de la diferencia, se pueden reconocer las ecologías de los pueblos, que son locales, rurales, ecofeministas y comunitarias y que a la vez constituyen una ecosofía de la resistencia. Estos pueden dar nacimiento a propuestas de planes de vida campesinos para el Cañón del río Cauca, que permitan a las comunidades afectadas por Hidroituango, recomponer y reestablecer sus dinámicas de vida con sus propias formas de

pensar, resistir, coexistir y renacer. Entonces, el MRVA propone modelos de pensamiento y de sociedad, que cuestionan las tradicionales formas de democracia liberal, tomando elementos de la decolonialidad y recordando las discusiones teóricas que se plantean en la Tabla 1-1 (en la cual se describen y diferencian una serie de características de los conflictos de distribución económica, ecológica y cultural). Esta tabla permite afirmar que el MRVA refrenda las respuestas políticas que se generan a cada uno de los problemas, con las siguientes particularidades.

Frente al problema de la distribución económica, causado por el capitalismo global, el MRVA propone un modelo de gobernanza ambiental comunitaria que permita tomar decisiones desde abajo y comprender que existen otros modelos económicos, más allá de la acumulación de riquezas.

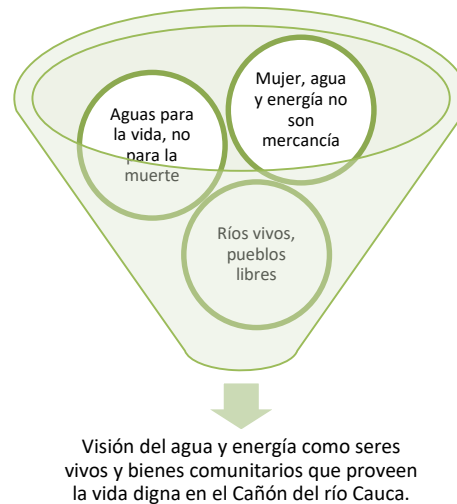
Sobre el problema de la distribución ecológica, causado por la ciencia y la tecnología reduccionista, el MRVA propone que exista una mejor y mayor comunicación con el territorio y sus formas de vida, de tal manera que de esa comprensión emerjan “alternativas” o “respuestas”, que ya se encuentran en el funcionamiento complejo y armónico de la naturaleza. Esto puede nacer del reconocimiento del lugar de empobrecimiento en que les ha colocado el sistema capitalista, lo cual no les hace “pobres”, sino que les permite enfrentar el segregacionismo y estigmatización de una concepción de la economía, mediante sus propias formas de concebir el mundo.

Finalmente, frente al problema de la distribución cultural, causado por la modernidad/colonialidad, el MRVA propone el fortalecimiento de su proceso organizativo, un lugar que permite generar luchas sociales justas que, reconociendo la diferencia de concepciones de los problemas ecológico-distributivos, económicos y culturales que genera Hidroitango, enraíza los sistemas de autonomía contra-hegemónicos y des-coloniales.

Es perenne mencionar que dentro de las propuestas que se han podido identificar y caracterizar, existe una lectura de un sujeto investigador que está escribiendo, desde un lugar de lectura subjetiva del mundo. Este interpreta la realidad y produce apreciaciones y opiniones enmarcadas en el ejercicio investigativo, que reconocen este saber como un resultado colectivo del trabajo mancomunado que se ha adelantado en los últimos cuatro (4) años. También vale la pena apuntar que las propuestas identificadas del MRVA han sido desarrolladas en el ejercicio práctico por las diferentes personas que conforman la Coordinación Regional del MRVA, así como cada una de sus Asociaciones. Por lo que, dentro de sus temáticas, se vienen gestando análisis y propuestas de justicia hídrica y energética, que parten del reconocimiento del agua y la energía como seres que habitan el territorio y con los que existen otras formas de relacionamiento, que no les cosifican.

3.2.2 El marco referencial sectorial del Movimiento Ríos Vivos Antioquia.

La propuesta de este marco referencial sectorial de la sociedad civil, y en particular, de un Movimiento social y ambiental como el MRVA, se basa en el trabajo de campo que se ha realizado en los años 2015 a 2018. Por medio de diálogos comunitarios, entrevistas abiertas y diferentes espacios de reflexión de temas asociados a la justicia ambiental y a la exigibilidad integral de derechos vulnerados por actividades extractivas a gran escala, se ha podido conocer el trabajo de resistencia y propuestas de políticas alternativas que se desarrollan constantemente.



Gráfica 3-4. Marco Referencial Sectorial de Políticas Públicas Hydroenergéticas del Movimiento Ríos Vivos Antioquia.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia.

Por una parte, la consigna “Aguas para la vida, no para la muerte” sintetiza una parte de la visión que el MRVA tiene respecto de la relación intrínseca que existe entre agua y vida, toda vez, que una región que ha sido afectada por las dinámicas del conflicto armado y de la violencia socio-política durante los mismos años en que se pensó, diseñó y empezó a construir el MEH, se ve impactada en materia de violaciones a los derechos humanos, lo que lleva al MRVA a incorporar como un postulado de su lucha, que el respeto a la vida humana, implica igualmente, el respeto del agua en todas sus manifestaciones físicas, en particular, el agua del cañón del río Cauca, ubicado en el norte, occidente y Bajo Cauca antioqueños.

Por otra parte, la consigna “Mujer, agua y energía no son mercancía” deja entrever que el MRVA, concibe a la mujer como una parte fundamental del tejido social y organizativo que busca reivindicaciones en materia ecológica, pero también, que, sobre el agua y la energía, se tiene una visión que dista del mercantilismo de los recursos naturales, pues para el MRVA, el agua y energía no tienen precio, no son monetizables, por ende, no son susceptibles de dinámicas del mercado que los cosifican, afectan y potencialmente los pueden destruir o desaparecer.

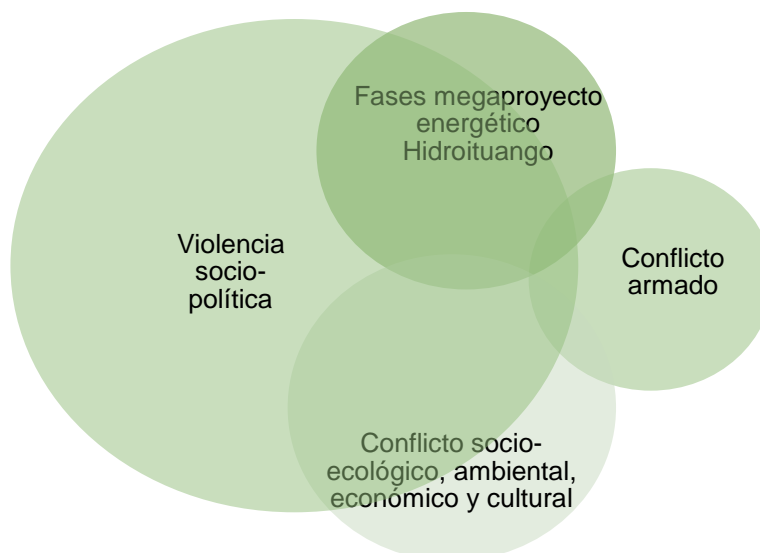
Finalmente, la consigna “Ríos vivos, pueblos libres” da cuenta de una postura que está asociada a la concepción de los derechos de la naturaleza, toda vez que los ríos como sujetos, son cuerpos que están vivos y que se interrelacionan con otras formas de vida, por lo cual el concepto de ecosistemas, tiene aplicabilidad en ese sentido. Frente a los pueblos, existe una concepción asociada a la búsqueda permanente de libertad para el ejercicio autónomo de decidir sobre sus planes de vida, políticas de desarrollo propias, fortalecimiento de sus culturas y costumbres y al final ejercer el poder popular territorial.

Los anteriores tres elementos confluyen en la caracterización del marco referencial sectorial que se propone, el cual tiene una visión ecocentrista y biocentrista de los elementos naturales, los cuales antes que prestar un beneficio a los seres humanos, son seres vivos que requieren de cuidado y protección especial, por las funciones ecosistémicas que tienen en relación a distintas especies del planeta, incluyendo la humana. En particular, esta visión de política, se orienta al cuidado integral de un ecosistema y sujeto particular: el Cañón del río Cauca, el cual ha sido afectado irreversiblemente por la construcción del MEH.

3.2.3 Relaciones entre el conflicto armado, la violencia socio-política, el conflicto socio-ecológico, ambiental, cultural y económico y las fases de Hidroituango.

Para abordar las discusiones sobre el universo de víctimas afectadas por Hidroituango, es necesario plantear un elemento de contexto conceptual, que permite identificar una de las complejidades que se presentan en este conflicto socio-ecológico, ambiental, cultural y económico. Este elemento se refiere a los hechos, que están relacionados con el conflicto armado y la violencia socio-política, que se han vivido en las subregiones del Norte, Occidente y Bajo Cauca del departamento de Antioquia, es pertinente recordar que han existido de manera sistemática violaciones de derechos humanos de la población civil en general, en el marco de las cuales se han incumplido responsabilidades internacionales del Estado colombiano, relacionadas con el DIDH y con el DIH, que además se desarrollaron de manera paralela a la realización del EIA, a la consecución de los fondos para poder construir Hidroituango y al comienzo y posterior desarrollo de las obras.

En relación a los impactos que se causan a las dinámicas ecológicas territoriales y sociales comunitarias, es claro que existen violaciones a instrumentos del Derecho Internacional Ambiental, como la Declaración de Río de Janeiro y del DIDH como el PIDESC, que agravan aún más la crisis de carácter permanente que se ha generado en los territorios impactados y en las comunidades víctimas de Hidroituango.



Gráfica 3-5. Sobreposiciones fácticas del Megaproyecto Energético Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

A partir de los distintos momentos de análisis histórico que se puede realizar del MEH, se plantea que su complejidad pasa por comprender las sobreposiciones fácticas que se presentan entre situaciones del conflicto armado existente entre distintos actores armados y el Estado criminal, de violencia socio-política y del conflicto socio-ecológico, ambiental, cultural y económico con las diferentes fases de construcción de la central hidroeléctrica. Justamente en medio de estas superposiciones, se afirma que existen contextos de territorios, ecosistemas, tierras, animales, naturaleza y comunidades en los que una violación sistemática de derechos, puede beneficiar directa e indirectamente negocios de empresas extractivas y en este caso particular, de empresas que controlan el monopolio de la energía en Colombia como Empresas Públicas de Medellín. La gravedad de este aspecto se centra en que los accionistas de Hidroituango conocían de la realidad de estos territorios y aun así se aprovecharon de

estas características para imponer un megaproyecto que desde su nacimiento ha generado una grave crisis en materia de derechos humanos, animales, ambientales y territoriales.

Sobre la relación que existe entre la violencia socio-política y las fases del MEH, se puede indagar y sugerir que, en los territorios del Norte, Occidente y Bajo Cauca antioqueños, han existido diversas expresiones del movimiento social. Estas han sido víctimas del exterminio, la estigmatización y la paramilitarización que se ha vivido allá, sobre este tema, se puede ampliar y profundizar información consultando las bases de datos del Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP- y del Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-, reconociendo que la información aún es insuficiente, producto del miedo que existe entre los pobladores de dar a conocer una serie de hechos, que el país aún no conoce.

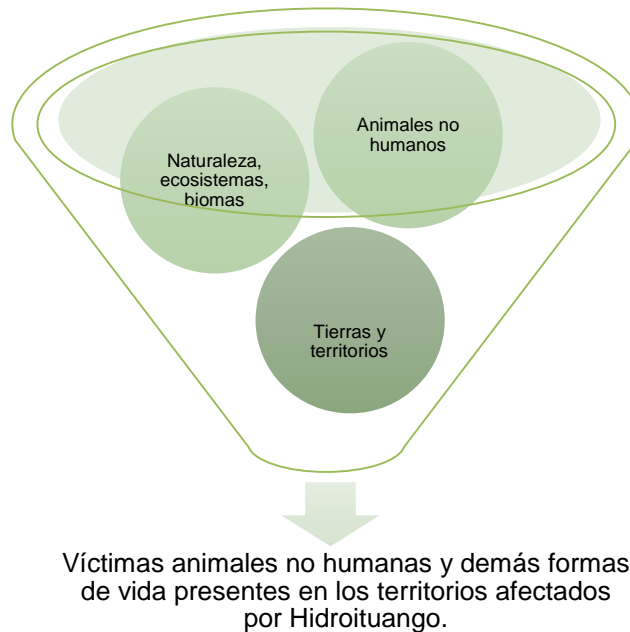
Sobre la relación que existe entre el conflicto armado y las fases del MEH, es claro que sí existe tal, toda vez que los territorios donde se ejecutan las obras de Hidroituango, han sufrido y sufren del rigor de los combates continuos entre diferentes actores armados, tanto de la insurgencia, como del paramilitarismo militar, institucionalizado y del Ejército Nacional, todos relacionados con el megaproyecto del narcotráfico y las rutas que particularmente existen en el Nudo del Paramillo. Para ampliar y profundizar en información actual sobre el particular, se pueden consultar los capítulos 3, 4 y 5 de la investigación, referenciada en este documento, titulada “Colombia Nunca Más. Extractivismo – Graves violaciones a los derechos humanos. Caso Hidroituango. Una lucha por la memoria y contra la impunidad” (2018).

Sobre la relación que existe entre el conflicto socio-ecológico, económico, cultural y ambiental y las fases del MEH, es claro que es la más evidente y que el beneficio que Hidroituango ha obtenido de las violaciones de derechos humanos. Se ve reflejado en los bajos costos económicos de ejecución de algunas de las obras, en territorios donde la presencia del Estado en materia social y de derechos nunca se ha dado, sino que siempre ha estado a través de la sobre-militarización.

Sobre la relación que existe entre la violencia socio-política, el conflicto armado y el conflicto socio-ecológico, económico, cultural y ambiental, se advierte y sugiere que existen y son varias, que caracterizarlas de manera detallada no es objeto de esta investigación, pero que sus cruces espacio-temporales desde diferentes disciplinas, podrían permitir analizar la manera cómo se han afectado particularmente a determinados territorios y formas de vida que cohabitan en ellos.

3.2.4 El Cañón del río Cauca, la naturaleza, los animales, las tierras y los territorios como víctimas de los conflictos y violencias relacionadas con Hidroituango, desde un enfoque ecocéntrico.

Teniendo en cuenta las sobreposiciones fácticas esbozadas anteriormente, es necesario que se entienda que el universo de víctimas de Hidroituango, es bastante amplio y que tomará buenos esfuerzos, completar su caracterización y comprender la dimensión de los impactos y daños irreversibles que ya ha causado este megaproyecto, en particular en la naturaleza, los animales, las tierras y los territorios, los cuales son igualmente víctimas del conflicto armado y de las múltiples violencias producidas por los animales humanos, que también les impactan y pueden llevarlos a su desaparición del planeta tierra. Así, pues, será necesario visualizar las víctimas que se pueden denominar, como animales no humanas y demás formas de vida presentes en los territorios afectadas por Hidroituango.



Gráfica 3-6. Víctimas animales no humanas y demás formas de vida presentes en los territorios afectados por Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Es fundamental entender que un conflicto socio-ecológico, cultural, ambiental y económico de las características de lo generado por el MEH, sin duda, afecta a todas las formas de vida del territorio en el cual hace presencia el conocido y mencionado Cañón del río Cauca. Este es un sujeto en sí mismo y, a la vez, alberga en sus tierras y elementos de la naturaleza, innumerables formas de vida que se manifiestan a través de la conformación de diferentes ecosistemas complejos y biomas, como el Bosque Seco Tropical. También existen confluencias mágicas de animales, que van desde microscópicas bacterias, hasta anfibios, réptiles, peces, aves, mamíferos, insectos e imponentes felinos. Si se pregunta: ¿qué tienen en común con Hidroituango? Se puede responder que lo que tienen en común, es ser víctimas de ese megaproyecto.

La gráfica 3-6, sugiere que existen tres categorías de víctimas no humanas, que son: 1) Los animales no humanos, 2) los ecosistemas, biomas y naturaleza y 3) las tierras y territorios. La comprensión de esta propuesta, encuentra una raíz en el ecocentrismo, que es un enfoque que se ha abordado en el primer capítulo de esta investigación, sobre el cual investigadoras como Leff, Escobar, Gudynas, Alier, Acosta, Toledo, Lowy y Huanacuni coinciden en utilizar para desarrollar los planteamientos y discusiones de una ciencia social en construcción: la ecología política latinoamericana y/o del Abya Yala.

Así pues, es pertinente tener presentes planteamientos de la ecología teológica de Leonardo Boff o del mismo Papa Francisco, que en la “Carta Encíclica Laudato Sí”, reconoce la importancia del cuidado de la Casa Común. Reconoce, además, que deben respetarse los derechos de todas las formas de vida que habitamos en el planeta. También, las corrientes del ecologismo popular y del buen vivir, reconocen que la reivindicación de otras formas de vivir en los territorios, tiene que incorporar y reconocer a todos los seres que habitan en la tierra, en esa línea, concepciones prácticas y espirituales, como las de la Pacha Mama, de pueblos originarios del Abya Yala, plantean que a lo que occidente le denomina “seres inertes”, el Abya Yala le llama vida.

Para el estudio de caso es fundamental señalar que el enfoque ecocéntrico es esencial para los ejercicios de exigibilidad de derechos, toda vez que, en él, se encuentran los fundamentos conceptuales y teórico-prácticos que permiten sustentar líneas jurídicas y políticas de defensa de los derechos de los ríos, los bosques, los territorios, los ecosistemas y los animales. Se tienen en cuenta las constantes articulaciones que se han gestado desde las redes inter-organizativas promovidas por el CAJAR y el MRVA, dentro de las cuales se pueden resaltar, los intercambios de saberes que se han dado con organizaciones animalistas como Abogado, Anima Naturalis o Animal Angels, con Plataformas como Animales Libres de Tortura -ALTO-, así como con organizaciones ambientalistas, tales como la Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente -AIDA-, el Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo -CENSAT Amigos de la Tierra-, Environmental Law Alliance -ELAW-, Centro para el Derecho Internacional Ambiental -CIEL- o EarthRights International -ERI-.

Con estas organizaciones, pero sobre todo con las personas que integran el MRVA, se han generado acciones que posicionan a todas las víctimas de Hidroituango, avanzando en la configuración de propuestas de exigibilidad de derechos de los animales y de la naturaleza, que son temas que encuentran en la actualidad, un especial auge, en diferentes universidades y grupos de investigación.

3.2.5 Las comunidades afectadas por Hidroituango como víctimas del desarrollo, desde un enfoque biocéntrico.

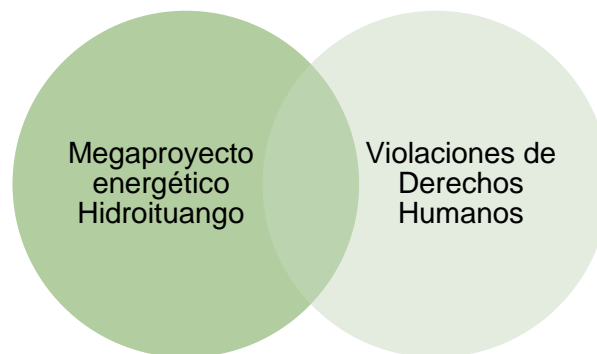
Sin duda, junto a todas las formas de vida no humanas que existen en el Cañón del río Cauca, las comunidades humanas cohabitan estas tierras y territorios, por lo tanto hacen parte del mismo y resultan siendo afectadas. Pero no de una manera aislada o independiente, sino desde una interconexión que existe entre las mismas y la naturaleza. Esto tiene implícito el enfoque biocéntrico, el cual hace parte de los preceptos y reflexiones de los orígenes de la ecología política latinoamericana y del Abya Yala. Este enfoque refiere que la humanidad está inescindiblemente ligada a todas las formas de vida, al territorio y todos sus elementos naturales, no se puede concebir la existencia de las comunidades que habitan un espacio, sin las relaciones y conexiones ecológicas, políticas, económicas, culturales, espirituales y de toda índole, que establecen con el agua, la energía, las semillas, la tierra, el aire, el alimento, los animales domesticados, los animales que se encuentran en sus entornos naturales y todos los bienes comunitarios que se encuentran en el territorio.

La concepción biocéntrica del territorio, que tienen las comunidades afectadas por Hidroituango, es fundamental para comprender la manera en que las mismas se alejan marcadamente, de la concepción antropocéntrica de las empresas, Estado y sus sectores minero energético y de ambiente y desarrollo sostenible. En la primera, las comunidades y procesos organizativos como el MRVA, reconocen en las otras formas de vida, seres sintientes con los que se establecen distintos tipos de relaciones, en la segunda, las empresas y Estado, ven a los elementos de la naturaleza como cosas que se deben usar, consumir, vender, comprar y comercializar. Teniendo en cuenta los aportes epistemológicos de la ecología política que brindan Betancourt, Alier, Acosta, Escobar y Shiva, se puede identificar que las PPHC y el MEH, desconocen el enfoque biocéntrico en la labor de diseñar, presentar, aprobar o desaprobar instrumentos ambientales como el EIA, una consecuencia de esto, es que los impactos que se identifican por parte de Integral S.A. desconocen en absoluto, la destrucción de las múltiples relaciones ecológico-económicas que existen en el territorio, por lo tanto, se desconoce la posibilidad de generación de extrahecciones y daños ecocidas.

3.2.5.1 Hidroituango se beneficia de las violaciones de derechos humanos: exigibilidad de Derechos Civiles y Políticos, frente a la violencia socio-política en el caso del Movimiento Ríos Vivos Antioquia.

El beneficio de empresas extractivas de los contextos de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos en distintos territorios de Colombia es un patrón que el Movimiento de Derechos Humanos del país ha venido probando y documentando. No en vano en casos de megaproyectos minero-energéticos como el de la Drummond en Cesar, el de la Poligrow en Mapiripán o el de Chiquita Brands en Urabá se han visto avances de las relaciones que existen entre empresarios de juntas directivas, accionistas e inversores con grupos paramilitares que además de ser responsables de violar los DDHH, también han cometido crímenes de lesa humanidad contra personas defensoras de derechos humanos, ambientales y territoriales.

El camino del esclarecimiento de la verdad completa sobre las distintas formas de relacionamientos y responsabilidades de actores económicos y grupos armados ilegales. Aunque es largo, es necesario para comprender el trasfondo de megaproyectos extractivos que como en el caso de Hidroituango, tienen complejidades asociadas a las permanentes conflictividades que se presentan en un mismo territorio como el Cañón del río Cauca, que durante décadas ocurrieron de manera paralela a actividades de planeación y proyección de intereses macroeconómicos que se aprovechan de dichos contextos.



Gráfica 3-7. Relación entre violaciones de DDHH e Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Es preciso tener en cuenta que de acuerdo a investigaciones que adelanta la Corporación Jurídica Libertad *-en adelante CJL-*, con base en los datos del archivo del CNMH y otras fuentes estatales, en la zona del megaproyecto, se han cometido en el periodo de 1990-2016, cincuenta (50) masacres con un total de 287 víctimas, de las cuales al menos seis (6) se ubican en área directa del megaproyecto: Vereda El Cántaro, San Andrés de Cuerquia, Vereda Orobajo, Sabanalarga, Veredas La Queibra, El Llano y La Rivera, Corregimiento Ochalí, Yarumal, Veredas Mogotes, Fraguas y La Cordillera, Buriticá y Vereda El Aro, Ituango. Así mismo, una magistrada del Tribunal de Justicia y Paz de Medellín ordenó en 2011 investigar hasta qué punto las AUC beneficiaron este megaproyecto, labor que le correspondió a la Fiscalía 15 de la Unidad de Justicia y Paz de Medellín y que sigue activa. Muchas de las comunidades que son víctimas del conflicto armado que se ha vivido en este territorio, hoy son revictimizadas por diversos actores empresariales públicos y privados de los sectores extractivo y energético mediante una conjunción de acciones como son los destierros, despojos, desarraigos, desalojos, desplazamientos, damnificaciones, afectaciones que le producen a todas las personas víctimas de Hidroituango. Estos actores económicos se pueden identificar de manera preliminar de la siguiente manera:

Actor económico	Origen del actor económico	Tipo de empresa	Rol en Hidroituango
Empresas Públicas de Medellín E.S.P. -EPM-	Antioquia, Colombia	Pública-privada: mixta	Promotor y accionista
Grupo EPM	Colombia	Privada difícil de identificar	Promotor
Gobernación de Antioquia	Antioquia, Colombia	Pública	Promotor y accionista
Instituto de Desarrollo de Antioquia -IDEA-	Antioquia, Colombia	Pública	Promotor y accionista
Sociedad Hidroituango S.A. E.S.P.	Antioquia, Colombia	Pública	Encargada de las obras mediante contrato BOOMT
Integral S.A.	Colombia	Privada nacional	Promotora y encargada de elaborar los Estudios de Impacto Ambiental
Camargo Correa S.A.	Brasil	Privada translatina: vínculos de corrupción con Odebrecht, integrante del Consorcio "CCC"	Construcción de obras principales mediante concesión
Concreto S.A.	Colombia	Privada: integrante del Consorcio "CCC"	
Coninsa Ramón H S.A.	Colombia	Privada: integrante del Consorcio "CCC"	
Mincivil S.A.	Colombia	Privada nacional	Construcción de obras secundarias y/o complementarias
Estyma S.A.	Colombia	Privada nacional	
SP Ingenieros S.A.	Colombia	Privada nacional	
AIA Arquitectos e ingenieros asociados	Colombia	Privada nacional	
Ferrovial Agroman Chile S.A.	Chile y Colombia	Privada: Consorcio chileno colombiano	
Sainc Ingenieros Constructores S.A.	Colombia	Privada nacional	Construcción de túneles de desviación
Ingetec-Sedic	Colombia	Privada: Consorcio de interventoría de obras	Interventoría de obras
Scania AB	Suecia	Privada transnacional	Fabricación de volquetas gigantes
Atlas Copco	Suecia	Privada transnacional	Elaboración de turbinas
Banco Interamericano de Desarrollo -BID-	América Latina y El Caribe	Organismo multilateral	Financiación
Corporación Interamericana de Inversiones -IIC-	América Latina y El Caribe	Organismo multilateral	Financiación
BID Invest	América Latina y El Caribe	Banco multinacional	Financiación
China Fund	China	Banco transnacional	Financiación
Banco CDPQ	Canadá	Banco transnacional	Financiación
Banco KFW IPEX	Alemania	Banco transnacional	Financiación
Banco BNP Paribas	Europa	Banco multinacional	Financiación
Banco ICBC	China	Banco transnacional	Financiación
Sumitomo Mitsui	China	Banco transnacional	Financiación
Banco BBVA	España	Banco transnacional	Financiación
Banco Santander	España	Banco transnacional	Financiación

Tabla 3-1. Empresas nacionales, mixtas, transnacionales y multinacionales inversoras y ejecutoras del Megaproyecto Energética Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Acercarse a comprender los múltiples actores e intereses económicos que rodean a Hidroituango es fundamental para advertir las responsabilidades que existen en las violaciones de derechos humanos, ambientales y territoriales que se han generado con ocasión de la construcción de la hidroeléctrica. Pero también para establecer y esclarecer las modalidades, patrones y formas en las que esta macroinversión se ha beneficiado del contexto de violaciones de derechos humanos de los territorios afectados por el megaproyecto. Así mismo, para entender el universo de víctimas de Hidroituango es importante aclarar que existen distintas posibilidades de ser víctima de este megaproyecto. Se pueden dar diversas situaciones, que tienen origen en actividades de las distintas fases de esta megaobra, en ese sentido se puede establecer que las personas, familias y comunidades que han permanecido en territorios de al menos veintiséis (26) municipios de cuatro (4) departamentos que son afectados directamente por obras de Hidroituango, adquieren esa dolorosa connotación.

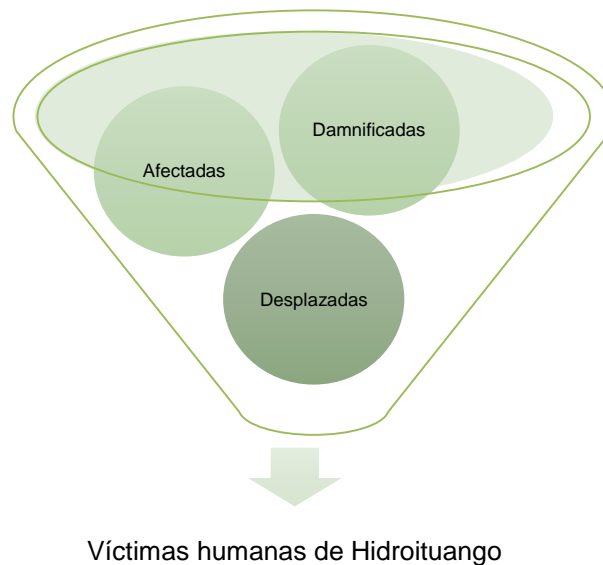
#	Departamento	Municipio	Reconocido como parte del Área de Influencia de la licencia ambiental	Ubicación en relación al muro de presa
1	Antioquia	Briceno	Sí	Aguas arriba
2		Buriticá	Sí	Aguas arriba
3		Cáceres	No	Aguas abajo
4		Caucasia	No	Aguas abajo
5		Ituango	Sí	Aguas arriba
6		Liborina	Sí	Aguas arriba
7		Nechí	No	Aguas abajo
8		Olaya	Sí	Aguas arriba
9		Peque	Sí	Aguas arriba
10		Sabanalarga	Sí	Aguas arriba
11		San Andrés de Cuerquia	Sí	Aguas arriba
12		Santa Fe de Antioquia	No	Aguas arriba
13		Tarazá	No	Aguas abajo
14		Toledo	Sí	Aguas arriba
15		Valdivia	Sí	Aguas abajo
16		Yarumal	Sí	Aguas arriba
17	Córdoba	Ayapel	No	Aguas abajo
18	Bolívar	Achí	No	Aguas abajo
19		Magangué	No	Aguas abajo
20		San Jacinto del Cauca	No	Aguas abajo
21	Sucre	Caimito	No	Aguas abajo
22		Guarandá	No	Aguas abajo
23		Majagual	No	Aguas abajo
24		San Benito Abad	No	Aguas abajo
25		San Marcos	No	Aguas abajo
26		Sucre	No	Aguas abajo

Tabla 3-2. Municipios afectados por Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Las víctimas humanas de Hidroituango no son reconocidas, ni por las empresas responsables del megaproyecto, ni por el Estado colombiano, a pesar de que por sus acciones conjuntas se han provocado distintos desalojos, desplazamientos forzados, hechos que han damnificado a familias enteras y producto de los cuales han perdido todas sus pertenencias como herramientas de trabajo para su supervivencia, enseres, animales y en algunos casos

predios a los que ya no tienen acceso. Todas tienen en común que encuentran vulnerados sus derechos a la tierra y al territorio y por esa vía a una gama amplia de garantías que no se encuentran satisfechas.



Gráfica 3-8. Víctimas humanas de Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Otra situación de debate tiene que ver con el reconocimiento que se hace de determinados municipios como parte del Área de Influencia Directa AID- y/o Indirecta -AII- de Hidroituango, porque si son reconocidos, necesariamente tendrían que ser parte de un censo de afectados, y sino prácticamente no existen como víctimas del megaproyecto. De allí que se indague críticamente a las exigencias gubernamentales laxas, que se hacen al momento de determinar el Área de Influencia de Hidroituango, así como a las propuestas que realizaron en el EIA y al resultado final que arrojó un total de once (11) municipios reconocidos en la resolución 155 del 2009, aunque existan serias dudas de los procedimientos y soportes que llevaron a la autoridad ambiental del momento a tomar esta determinación por los constantes y múltiples cambios que se presentaron frente a esta importante definición. A esta irregularidad hay que sumarle la inconsistencia técnico-jurídica y la desarmonía constitucional, que existe en la realización del censo de personas afectadas por Hidroituango, en el que finalmente fueron excluidas la gran mayoría de las que hoy son víctimas del megaproyecto.

Las anteriores circunstancias provocan violaciones de derechos humanos y agudizan las situaciones históricas de violaciones de los mismos, que no dejan duda de la gravedad de la permanente crisis humanitaria y ambiental que se sostiene, tiene unos momentos de mayor intensidad que otros, pero ésta nunca ha desaparecido.

De la gráfica 3-8, se puede deducir que existen al menos tres (3) tipos de circunstancias jurídicas, a través de las cuales, se puede obtener un calificativo, que genera una situación jurídica con carácter temporal, hasta que cese el hecho que lo produjo y se repare de manera integral, en los daños que hayan provocado. En ese sentido, se advierte que cuando una persona es incluida en el censo de afectados de Hidroituango, adquiere la categoría de afectada, lo mismo sucede con la categoría de damnificada, en cambio frente a la categoría del desplazamiento existe un matiz, y es que, por una parte, se puede ser desplazado por ser víctima del conflicto armado y por otra, se puede ser desplazado por Hidroituango. De

modo que, cuando una persona únicamente es víctima del conflicto armado y habita en territorios que no son afectados por Hidroituango, no necesariamente es víctima de Hidroituango, desde el punto de vista jurídico que ofrecen las anteriores situaciones. En cambio, cuando una persona está en alguna de las otras tres categorías: desplazado por Hidroituango, afectado por Hidroituango o damnificado por Hidroituango, se puede considerar como una víctima del desarrollo y en particular de este megaproyecto.

3.2.5.2 *El peligro de ser defensoras de Derechos Humanos, Ambientales y Territoriales en el Cañón del río Cauca desde el Movimiento Ríos Vivos Antioquia: las víctimas exigen garantías para sus derechos y sus victimarios niegan su existencia.*

Nelson Giraldo Posada, asesinado el 17 de septiembre del 2013 en el marco del cierre de jornadas de movilización realizadas en Medellín, Robinson David Mazo Mendoza, asesinado el 30 de noviembre del 2013, Hugo Albeiro George Pérez, asesinado el 02 de mayo del 2018 en el marco de jornadas de protesta social en el corregimiento de Puerto Valdivia y Luis Alberto Torres Montoya, asesinado el 8 de mayo del 2018; son todos compañeros líderes defensores de derechos humanos, ambientales y territoriales, que siendo integrantes del MRVA corroboran la catastrófica realidad de este ejercicio en Colombia y le dan más fuerza a los hechos de persecución socio-política que sufre esta colectividad

Se ha podido establecer que existe una macromilitarización de estos territorios, toda vez que se presenta un fenómeno sui generis. La llegada de batallones minero energéticos financiados por la misma EPM, aumentan los niveles de riesgo de las comunidades afectadas por Hidroituango, víctimas del conflicto armado por parte de todos los actores armados presentes en el territorio y víctimas de la persecución socio-política por parte del Estado. Aumenta el riesgo porque sumado a la paramilitarización y control territorial, que distintos grupos armados y bandas delincuenciales se disputan en estas subregiones. Existe, pues, un contexto permanente de guerra en el que ejercer la labor de protección y permanencia en los territorios, se vuelve insostenible si no se cuenta con garantías efectivas de cuidado colectivo que incluyan las visiones comunitarias y rurales en los esquemas que brinda la Unidad Nacional de Protección -UNP-.

Las comunidades que han sido víctimas del megaproyecto energético Hidroituango no han tenido nunca las condiciones óptimas para el ejercicio efectivo de sus derechos, ni antes en la fase de prelicenciamiento, ni después en la fase del licenciamiento hasta la actualidad. La vulneración del valor, principio y derecho constitucional de la participación que es esencial para cualquier Estado social de derecho ha sido violada flagrante y sistemáticamente en todas las fases de este improvisado negocio dado que nunca se conoció en el momento oportuno la mínima información requerida para manifestarse en relación a la llegada de una construcción que cambiaría para siempre las vidas de cientos de miles de personas. A pesar de esto, y por impulso propio del movimiento social (que no fue destruido en su totalidad por parte de los genocidas responsables encubiertos en estructuras paraestatales criminales) surgió una esperanza en el MRVA y en otros procesos organizativos de conformación campesina, que empezaron a indagar y documentar el caso por medio de la interposición de distintos derechos de petición a entidades de los distintos sectores involucrados. La constante con la que se han encontrado, desde el año 2010, es que hay un trato discriminatorio y desigual dependiendo del peticionario, pues cuando una persona campesina formula peticiones los tiempos se extienden al punto de nunca obtener una respuesta de fondo. Pero si la petición es presentada por una persona lideresa con mayor visibilidad, se obtiene algún tipo de respuesta aunque no sea de fondo, sumado a ello, si la petición se radica por parte de una organización como el CAJAR en ocasiones los tiempos legales si se han cumplido y los funcionarios que firman son de otros rangos y finalmente si es un Congresista el que presiona

a las entidades, se contesta con mayor nivel de inmediatez, detalle y con los soportes correspondientes. Esto no debería presentarse en un Estado social de derecho, que por principio está en la obligación constitucional de garantizar estándares de información, participación y justicia ambiental altos, como los que brinda el Acuerdo de Escazú, que debe ser ratificado e incorporado por el Congreso de la República como un instrumento del Derecho Internacional Ambiental que se refiere a la materialización concreta del Principio 10 de la Declaración de Río.

3.2.5.3 Exigibilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la activación de mecanismos judiciales, desde una noción de derechos fundamentales biocéntricos.

La exigibilidad de los DESC, desde una noción jurídica que sostiene que son derechos fundamentales biocéntricos, cuando se dan situaciones específicas, como por ejemplo cuando los derechos colectivos al ambiente sano y a la salubridad pública están estrechamente relacionados con los derechos fundamentales a la vida, la salud y la alimentación. Es importante que la jurisprudencia, la doctrina y la ley, puedan avanzar de manera progresiva, en el carácter fundamental y reconocimiento explícito que tienen los DESC, por su relación directa e indirecta con los derechos ambientales y fundamentales, que cada vez encuentran mayor evidencia para ser utilizado desde un enfoque biocéntrico.

Buscando que el activismo judicial se pronuncie en esa línea se han activado mecanismos judiciales para enfrentar las diversas injusticias que ha generado el MEH. Así pues se interpuso una acción de nulidad simple contra la licencia ambiental LAM2233, otorgada a la empresa Hidroituango S.A. E.S.P., que se considera tiene vicios de forma y de fondo, que han sido puestos en conocimiento del Consejo de Estado, teniendo como principales argumentos: i) la falta de participación efectiva de comunidades víctimas de Hidroituango; ii) la expedición irregular del acto administrativo en todos los momentos de la fase del prelicenciamiento y; iii) los daños culturales causados a las comunidades Cañoneras, que en su conjunto configuran la desarmonía constitucional del ordenamiento jurídico que causa este acto administrativo, así como la vulneración del principio de legalidad por lo cual se hace necesario restablecer la juridicidad del Estado social de derecho que ha sido lesionada con el otorgamiento de esta licencia ambiental. Por otra parte, se han interpuesto acciones de tutela sobre distintas temáticas que no han tenido los mejores resultados en clave de los derechos de las comunidades víctimas de Hidroituango. Se sintetizan los casos de la siguiente manera:

Tutela por el derecho a la alimentación en el marco de la movilización y campamento de protesta social realizadas en 2013 en la Universidad de Antioquia en Medellín.

Tutela por los derechos al debido proceso, vida e integridad física y psicológica en conexidad con el ambiente sano y la vivienda digna de integrantes del MRVA que fueron víctimas de procesos de desalojos expeditos que tienen un origen en amparos policivos que promueve EPM contra habitantes del Cañón del río Cauca y que a la vez trabajan en distintas playas del mismo.

La normatividad que favorece los intereses extractivos son las leyes 56 del 1 de septiembre de 1981, 142 del 11 de julio de 1994 y los decretos 56 del 12 de julio de 1982, 2444 del 5 de noviembre del 2013 y el 1575 del 14 de mayo del 2011; las cuatro primeras normas mencionadas hacen referencia al marco aplicable en materia de declaratorias de utilidad pública e interés social y la última se refiere al procedimiento policivo que se diseña para empresas públicas argumentando que prima el interés general de los servicios públicos domiciliarios, pero en realidad ello encubre los intereses económicos transnacionales. El decreto 2444 del 2013 genera desarmonía jurídica constitucional toda vez que confunde

conceptos de propiedad y desconoce que existen otras declaratorias de utilidad pública distintas a las que buscan imponer los megaproyectos, como las relacionadas con los derechos que tienen quienes ejercen la actividad de la pesca o el barequeo o las que por mandato ambiental tienen los ríos al ser patrimonio ecológico de Colombia y de la humanidad.

Tutela por el desplazamiento forzado que ocasionan los desalojos que han sido debatidos por el MRVA en distintos escenarios. El desplazamiento que produce Hidroitungo a la vez causa un desarraigo cultural y un despojo territorial que se pueden entender a la vez como el destierro que es una modalidad criminal que ha utilizado el Estado para acaparar tierras en las que se han proyectado intereses económicos extractivos como este caso. El caso concreto se refirió a un desalojo que sufrieron comunidades campesinas en la playa de Angurro del municipio de Ituango a quienes le vulneraron los derechos al debido proceso en procedimientos administrativos policivos junto a la vida, integridad física y psicológica, ambiente sano y vivienda digna.

Tutela por el derecho a la participación efectiva en asuntos ambientales y el debido proceso ambiental en el marco de la implementación de un mecanismo ciudadano de participación ambiental como lo es la Audiencia Pública Ambiental de evaluación de una modificación de la licencia ambiental de Hidroitungo, esta audiencia se realizó el pasado 25 de enero del 2018 en Santa Fe de Antioquia.

En esta controversia constitucional se enmarca, sin embargo, en una solicitud que originalmente realizaron el MRVA, CENSAT y CAJAR junto a cientos de personas que la firmaron, que se refería a la necesidad prioritaria de aprobar una audiencia pública ambiental de seguimiento de toda la licencia ambiental LAM2233, por los reiterados incumplimientos e irregularidades que se venían denunciando en cada modificación y que se ratificaban por los siete (7) procesos sancionatorios que se encontraban abiertos y activos al momento de la solicitud y que hoy ya ascienden a ser al menos nueve (9), lo cual se considera sustento suficiente para conceder este escenario de participación mínimo. La acción constitucional interpuesta buscó, en primer lugar, la tutela del derecho al debido proceso ambiental, toda vez que un error de procedimiento, forma y/o fondo de parte de alguna de las autoridades ambientales, en este caso de CORANTIOQUIA, no puede atribuírsele al ciudadano, máxime, cuando en el acervo probatorio está probado que los deberes administrativos ambientales de los solicitantes fueron cumplidos a cabalidad. Así pues, si un error del Estado, representado por una autoridad ambiental del SINA, afecta de alguna manera una garantía fundamental como el debido proceso ambiental, se deben tomar los correctivos necesarios desde los escenarios que correspondan, como en este caso le compete a la rama del poder judicial.

En segundo lugar, se buscó la tutela del derecho fundamental a la participación en asuntos ambientales, pues guarda una directa conexidad con el debido proceso ambiental, toda vez que, si éste último es vulnerado, como consecuencia se afectará el núcleo del derecho a la participación porque los ciudadanos inscritos para intervenir en la audiencia pública ambiental, no cuentan con las garantías mínimas para que su derecho sea respetado. Es claro que en los últimos años se han venido consolidando importantes precedentes jurisprudenciales en la Corte Constitucional y Consejo de Estado sobre participación ciudadana en general y en asuntos ambientales en particular, así como el surgimiento de una prolija reflexión doctrinaria relacionada con la importancia de ampliar la participación como principio en los trámites administrativos ambientales de cualquier megaproyecto.

Adicionalmente, en materia de Derecho Internacional Ambiental, se han consolidado instrumentos que son aplicables en nuestro ordenamiento jurídico interno, como el caso de la Opinión Consultiva OC-23/17 de la CoIDH o el caso del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en

América Latina y El Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú. Los cuales ratifican la importancia de que los Estados se tomen en serio el brindar garantías para la participación efectiva de comunidades afectadas y de la sociedad en general antes del otorgamiento de licencias ambientales que resultan nefastas para el país.

Valga señalar que la ANLA expidió la resolución 358 del 12 de marzo de 2018 que le otorgó la modificación de disminuir su obligación de remover la cobertura de capa vegetal en el área del embalse sin tener en cuenta todas las inscripciones e intervenciones de personas que tenían previsto presentar argumentos de la inconveniencia de aprobar esta modificación o que simplemente querían manifestar opiniones y brindar apreciaciones complementarias a un debate que nunca se dio por terminado y que como consecuencia vulneró una vez más los derechos de las comunidades víctimas de Hidroituango. En la primera instancia, el Juzgado Promiscuo de Familia de Santa Fe de Antioquia ordenó correr traslado a las autoridades accionadas incluyendo como vinculados terceros a la Alcaldía Municipal y Personería Municipal de Santa Fe de Antioquia como consecuencia de una declaratoria de nulidad de todo lo actuado por parte de la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Antioquia.

Finalmente, el 16 de abril del 2018 con el radicado 05042318400120180001800, este juzgado denegó la tutela por considerar que no se vulneró ningún derecho fundamental y que existía otro medio de defensa, también adujo que era improcedente como mecanismo transitorio. Este juzgado omitió mencionar los dos derechos fundamentales en su integralidad lo que desde el comienzo generaría una errada interpretación de las amenazas y vulneraciones de los mismos, así mismo confundió el hecho generador de la violación y no reconoció el error de procedimiento administrativo ambiental que cometió CORANTIOQUIA. Se confunden también quienes fueron los solicitantes de la audiencia pública ambiental, como el objeto de la misma. Este conjunto de hechos que se pueden verificar en la sentencia de primera instancia y que se encuentran ampliamente descritos en la impugnación, evidencian una serie de fallas hermenéuticas y de comprensión del derecho que por supuesto llevaron a este despacho a desconocer los derechos flagrantemente vulnerados. Los accionantes impugnaron la sentencia de primera instancia evaluando los argumentos, imprecisiones y errores del juez de primera instancia que lo llevó a denegar la tutela.

Es evidente que los derechos fundamentales no se han reconocido, entre otras razones porque no se comprendió, ni consultó la jurisprudencia vigente, en el momento de la expedición del fallo, que refiere la existencia por una parte del derecho al debido proceso ambiental y por otra del derecho a la participación efectiva en asuntos ambientales, lo cual se evidencia a lo largo de la providencia que no hizo un análisis adecuado de los derechos vulnerados porque no los identificó.

A pesar de ser evidente, notorio y relevante el hecho de que CORANTIOQUIA no hubiese allegado de manera oportuna un listado de 557 personas inscritas a la ANLA, no se realizó un riguroso análisis de fondo de las implicaciones jurídicas en materia de derechos que este aparente pequeño error, generó sobre todo en las personas inscritas que jamás fueron llamadas a intervenir en la audiencia pública ambiental del 25 de enero del 2018. No se puede concebir que un juez de la República considere como algo normal el hecho de que algunas personas fueran excluidas del espacio de participación, por el contrario, se espera que se tenga en cuenta este indicio como la evidencia de que al menos hay una irregularidad en el procedimiento administrativo ambiental de participación que se estaba evaluando y en el cual se puede identificar el hecho que origina la vulneración y/o amenaza de derechos.

El conocimiento de la segunda instancia le correspondió a la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Antioquia, quien emitió su decisión el 22 de mayo del 2018 bajo el radicado no. 2018-00018 (0947). Existía una expectativa de que la Sala pudiera evidenciar los hechos notorios de errores en el procedimiento administrativo ambiental y que pudieran

identificar las implicaciones que los mismos generaron en los derechos de las personas inscritas para intervenir y ejercer su derecho a la participación en la audiencia pública ambiental de evaluación de licencia ambiental. Sin embargo, la sentencia confirmó el fallo de primera instancia y resolvió negar el amparo constitucional solicitado.

La Sala basó su argumentación, sobre todo, en indicar que existen otros medios de defensa judicial para buscar la suspensión de un acto administrativo, como son la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o reparación directa. También señala que la falta de acreditación de la vulneración de derechos fundamentales individualmente identificados deslegitima la vía excepcional.

Por último: tutela por el derecho a la movilización social pacífica junto a la protesta social, libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de expresión, libre locomoción y ejercicios pacíficos de manifestaciones de oposición política a megaproyectos extractivos y económicos como Hidroituango. En este caso se cometieron irregularidades procedimentales en los procedimientos administrativos policivos ordenados por la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Sabanalarga y ejecutada por comandantes de policía y del Escuadrón Móvil Anti Disturbios -ESMAD- que además agredieron a personas que hacían parte de las manifestaciones que se realizaron en el mes de abril del 2018.

Sobre la concepción de los derechos ambientales y territoriales, sin duda los jueces colombianos están en deuda de desarrollar líneas jurisprudenciales que se refieran al derecho fundamental a la tierra y territorio, estableciendo su conexión con otros derechos, como la alimentación, la salud, la vida digna, la campesinidad, la dignidad humana o el ambiente sano. Esto traería consigo, un posicionamiento del enfoque biocéntrico de los derechos, que es necesario para conseguir avances en materia de justicia ambiental, hídrica y energética.

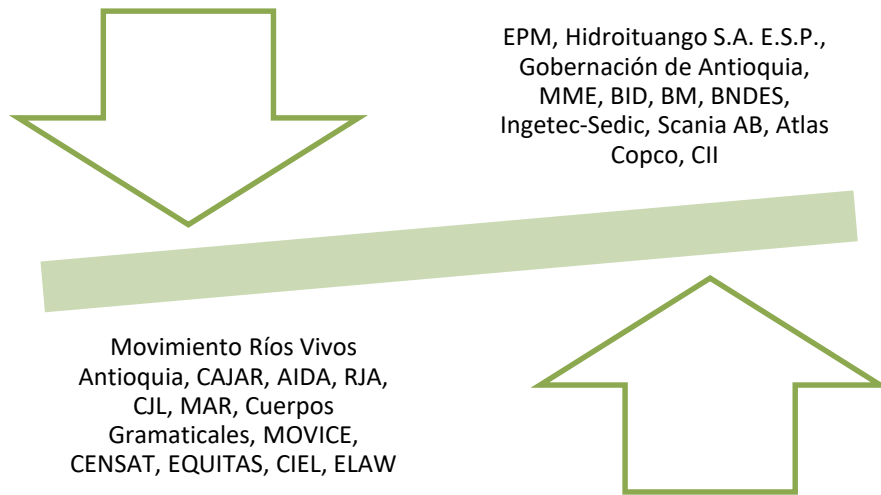
3.3 Problemas públicos no reconocidos por el Estado colombiano, identificados en la licencia ambiental LAM2233 de Hidroituango

En la tercera parte de este tercer capítulo se identificarán los principales actores que existen entre el marco referencial global del MEH y el marco referencial sectorial del MRVA, analizando las tensiones más relevantes que se presentan, teniendo en cuenta una perspectiva crítica de la relación global-sectorial-local, fundamentada en la ecología política latinoamericana y del Abya Yala, así como en las posturas y propuestas de ecofeminismo, ecologismo popular y el pensamiento crítico ambientalista del MRVA.

Se busca resaltar posibles patrones de agresión y violación de derechos de las comunidades afectadas, que son provocadas por las empresas y el Estado. Al final, se encontrarán elementos que generan una serie de propuestas de caracterización de problemas públicos provocados por el proceso de licenciamiento ambiental del MEH, los cuales no han sido identificados y/o reconocidos por parte del Estado colombiano.

3.3.1 Configuración del mapa de actores de los marcos referenciales del conflicto socio-ecológico provocado por Hidroituango.

La identificación de los principales actores de los marcos referenciales global del MEH y sectorial del MRVA, permite caracterizar las principales tensiones que existen entre los dos, relacionadas con las visiones contrapuestas que tienen sobre las PPHC. Sobre estos actores se pueden analizar los roles, intereses particulares y nivel de toma de decisiones en relación a Hidroituango, lo que enriquece el proceso de análisis de sus relaciones con los impactos, daños y problemas públicos generados por el MEH.



Gráfica 3-9. Tensiones entre actores de los marcos referenciales de Hidroituango.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Claramente la balanza de la gráfica 3-9, tiene más peso en los actores económicos que promueven la construcción del MEH, debido a la presión que genera el negocio macroeconómico por encima de los derechos de las comunidades afectadas y de los actores de la sociedad civil que les acompañan y exigen justicia social, ambiental y ecológica. Es importante señalar que la relación que existe entre el marco referencial global del MEH y el marco referencial sectorial del MRVA es de oposición. Se evidencian ciertas visiones fundamentadas en paradigmas marcadamente diferentes: el primero se basa en la lógica del mercado verde que posibilita la exportación de energía a partir de la explotación del agua (antropocéntrico), y el segundo se basa en una lógica de reconocimiento del Cañón del río Cauca como un ser esencial en las dinámicas de vida de las Comunidades Cañoneras (ecocéntrico).

El referencial global busca por muchos medios negar la existencia del referencial sectorial, porque se basa en un concepto de globalidad que desconoce la localidad. Es decir, el MEH busca imponer su lógica de desarrollo y de explotación del agua por encima de visiones distintas que existen en el territorio afectado, como las del MRVA. Esto genera que se perpetúen las asimetrías de poder que existen entre los actores económicos y del Estado con los actores de la sociedad civil que se ven afectados por las decisiones basadas en intereses económicos y no en una perspectiva de garantía de derechos.

Actor	Roles	Intereses particulares	Nivel de toma de decisiones sobre Hidroituango	Relación con daños y problemas públicos de la LAM2233 de Hidroituango
DEL ESTADO				
Presidencial de la República	Promotor y Control regulación	Económico y Político	Alto	Responsabilidad directa
Ministerio de Minas y Energía	Promotor y Control regulación	Económico y Político	Alto	Responsabilidad directa
Comisión de Regulación de Energía y Gas	Control regulación	Económico y Político	Alto	Responsabilidad directa

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Control y regulación	Económico Político	Alto	Responsabilidad directa
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Control y regulación	Económico Político	Medio	Responsabilidad directa
Unidad de Planeación Minero-Energética	Promotor Control y regulación	Económico Político	Alto	Responsabilidad directa
Procuraduría General de la Nación	Control y regulación	Político Jurídico	Medio	Responsabilidad indirecta
Defensoría del Pueblo	Control y regulación	Político Jurídico	Medio	Responsabilidad indirecta
Contraloría General de la República	Control y regulación	Político Jurídico	Medio	Responsabilidad indirecta
Fiscalía General de la Nación	Control y regulación	Político Jurídico	Medio	Responsabilidad indirecta
Rama Judicial (Altas Cortes, Jueces y Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición SIVJRNR)	Control y regulación	Jurídico	Medio	Responsabilidad indirecta
Rama Legislativa (Congreso, Asamblea, Concejos)	Control y regulación	Jurídico	Medio	Responsabilidad indirecta
Alcaldías municipales	Apoyo	Económico Político	Medio	Responsabilidad indirecta
Gobernaciones	Promotor Apoyo	Económico Político	Medio	Responsabilidad indirecta
DEL SECTOR EMPRESARIAL HIDROENERGÉTICO				
Empresas Públicas de Medellín E.S.P. - EPM-	Promotor Accionista	Macroeconómico Político	Alto	Responsabilidad directa
Grupo EPM	Promotor	Macroeconómico Político	Alto	Responsabilidad directa
Gobernación de Antioquia	Promotor Accionista	Macroeconómico Político	Alto	Responsabilidad directa
Instituto de Desarrollo de Antioquia - IDEA-	Promotor Accionista	Macroeconómico Político	Alto	Responsabilidad directa
Sociedad Hidroituango S.A. E.S.P.	Ejecutora contrato BOOMT	Macroeconómico Político	Alto	Responsabilidad directa
Integral S.A.	Elaboración EIA	Macroeconómico	Medio	Responsabilidad directa
Camargo Correa S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico Político	Medio	Responsabilidad directa

Concreto S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico Político	Medio	Responsabilidad directa
Coninsa Ramón H S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico Político	Medio	Responsabilidad directa
Mincivil S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
Estyma S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
SP Ingenieros S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
AIA Arquitectos e ingenieros asociados	Contratista constructora	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
Ferrovial Agroman Chile S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
Sainc Ingenieros Constructores S.A.	Contratista constructora	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
Ingetec-Sedic	Interventoría obras	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
Scania AB	Fabricación volquetas gigantes	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
Atlas Copco	Fabricación turbinas	Macroeconómico	Bajo	Responsabilidad indirecta
DE LA BANCA INTERNACIONAL				
Banco Interamericano de Desarrollo - BID-	Promotor Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad directa
Corporación Interamericana de Inversiones - IIC-	Promotor Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad directa
BID Invest	Promotor Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad directa
China Fund	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
Banco CDPQ	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
Banco KFW IPEX	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
Banco BNP Paribas	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
Banco ICBC	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
Sumitomo Mitsui	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
Banco BBVA	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
Banco Santander	Financiación	Macroeconómico	Alto	Responsabilidad indirecta
DE LA SOCIEDAD CIVIL				
Movimiento Ríos Vivos Antioquia MRVA	Víctimas en proceso organizativo de resistencia Denunciantes	Defensa ecológica y DDHTA Protección jurídica territorios Denuncia nacional Denuncia internacional	Ninguno	Víctimas del desarrollo Denunciante de daños y problemas públicos
Colectivo de Abogados José	Denunciantes	Defensa ecológica y DDHTA	Ninguno	Defensora de víctimas del desarrollo

Alvear Restrepo CAJAR	Apoyo víctimas DDHTA	a en	Protección jurídica territorios Denuncia nacional Denuncia internacional		Denunciante de daños y problemas públicos
Corporación Jurídica Libertad CJL	Denunciantes Apoyo víctimas DDHTA	a en	Defensa ecológica y DDHTA Protección jurídica territorios Denuncia nacional Denuncia internacional	Ninguno	Defensora de víctimas del desarrollo Denunciante de daños y problemas públicos
Asociación Interamericana de Derecho Ambiental AIDA	Denunciantes Apoyo víctimas DDHTA	a en	Protección jurídica territorios Denuncia nacional Denuncia internacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Red Nacional de Facilitadores y Facilitadoras Jurídicas RNFJ	Denunciantes		Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Red de Justicia Ambiental RJA	Apoyo víctimas DDHTA	a en	Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Comisión Colombiana de Juristas CCJ	Apoyo víctimas DDHTA	a en	Protección jurídica territorios Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Bröderlijk Delen BD	Apoyo víctimas DDHTA	a en	Defensa ecológica y DDHTA Denuncia internacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial EQUITAS	Apoyo víctimas DDHTA	a en	Defensa ecológica y DDHTA	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE	Apoyo víctimas DDHTA	a en	Defensa ecológica y DDHTA Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Mesa Minero- Energética y Ambiental por la Paz MESMEA	Denunciantes		Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Cuerpos Gramaticales	Denunciantes Apoyo víctimas DDHTA	a en	Defensa ecológica y DDHTA Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Abogado Jurídico	Denunciantes		Defensa ecológica y DDHTA Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Animales Libres de Tortura ALTO	Denunciantes		Defensa ecológica y DDHTA Denuncia nacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos

Centro Nacional Salud, Ambiente y Trabajo - CENSAT Amigos de la Tierra-	Denunciantes Apoyo a víctimas en DDHTA	Defensa ecológica y DDHTA Denuncia nacional Denuncia internacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Environmental Law Alliance - ELAW-	Apoyo a víctimas en DDHTA	Defensa ecológica y DDHTA Denuncia internacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos
Centro para el Derecho Internacional Ambiental - CIEL-	Denunciantes Apoyo a víctimas en DDHTA	Defensa ecológica y DDHTA Denuncia internacional	Ninguno	Denunciante de daños y problemas públicos

Tabla 3-3. Mapa de actores del marco referencial global del MEH y del marco referencial sectorial del MRVA.

Fuente: Elaboración propia (2019) a partir de información del Movimiento Ríos Vivos Antioquia y del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Sobre las cuatro grandes categorías de actores que se identifican en la tabla 3-3, se puede indicar que las del Estado, sector empresarial y banca internacional, hacen parte del marco referencial global del MEH, mientras que la de la sociedad civil pertenece al marco referencial sectorial del MRVA.

En relación a los actores estatales, se resalta que existe roles de promoción del MEH y a la vez de control y regulación, toda vez que, en las ramas del poder público, se evidencian los intereses económicos y políticos del ejecutivo y legislativo, así como los jurídicos y políticos de entes de control y rama judicial. El Estado en general tiene un nivel de decisión alto-medio, dependiendo de la entidad, sector e influencia directa o indirecta que surte el marco referencial global del MEH y los paradigmas en que se circunscribe. El Estado es responsable directa e indirectamente por los daños y problemas públicos que ha generado Hidroituango.

Por su parte, frente a los actores del sector hidroenergético y de la banca internacional, es claro señalar que sus roles son variados y pasan por ser promotores, accionistas, ejecutores del contrato BOOMT, elaboración del EIA, contratistas constructores, interventores de obras, fabricantes de volquetas gigantes y turbinas, así como financiadores directos e indirectos. Sus intereses son políticos en el caso de los accionistas y promotores y en los demás, son macroeconómicos. El nivel de toma de decisiones dependiendo del tipo de empresa y rol se mueve entre alto, medio y bajo. También son responsables directa e indirectamente por los daños y problemas públicos que ha generado Hidroituango.

Finalmente, sobre los actores de la sociedad civil: existen víctimas del desarrollo que hacen parte de procesos organizativos como el MRVA, que denuncian las violaciones de derechos humanos, ambientales y territoriales. Así mismo, existen organizaciones no gubernamentales, redes, plataformas y confluencias nacionales e internacionales que apoyan directa o indirectamente a las víctimas organizadas en el MRVA y que a la vez denuncian en diferentes instancias, los daños y violaciones de derechos. Su nivel de influencia en las tomas de decisiones relacionadas con el MEH no es ninguno. La relación que tiene el MRVA con los daños y problemas públicos que genera Hidroituango, no es otro que el de ser las víctimas afectadas de manera directa y por lo tanto, ser las primeras denunciantes. Los demás actores de la sociedad civil, como el caso del CAJAR y la CJL han tenido un rol de ser defensores y acompañantes de víctimas y denunciantes a nivel nacional e internacional, las demás se han encargado de contribuir con la investigación y denuncia de diferentes aspectos que son

importantes para la búsqueda de verdad completa y de lucha contra la impunidad de empresas.

3.3.2 El rol del Estado y de las empresas frente al conflicto socio-ecológico generado por Hidroituango: patrones de agresión y violación de derechos

A partir del análisis de las evidentes asimetrías de poder que existen entre los actores del marco referencial global (Estado), sector empresarial hidroenergético y banca internacional y los del marco referencial sectorial (MRVA de la Sociedad civil), se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- a) La banca internacional ejerce un poder macroeconómico sobre el sector empresarial hidroenergético, quien a su vez ejerce un poder macroeconómico y político sobre el Estado.
- b) Los tres grupos de actores del marco referencial global ejercen un poder macroeconómico y político sobre el MRVA como actor principal del marco referencial sectorial, quienes son víctimas del desarrollo y en este caso, de manera particular, de un megaproyecto hidroenergético.
- c) Tanto el Estado, la banca internacional, como las empresas hidroenergéticas, ejercen un abuso de poder a través: del derecho, influyendo en Colombia para generar marcos jurídicos favorables a sus intereses políticos y económicos; de la fuerza física, militarizando y paramilitarizando territorios, en los cuales se realizan operativos de inteligencia militar, policial y hay una actuación reiterada del ESMAD; del discurso, con incidencia en medios de comunicación a través de los cuales se estigmatiza a las víctimas, movimientos sociales, se es cómplice de judicializaciones y persecuciones que contribuyen con el posicionamiento de una imagen del enemigo interno, al cual es legítimo destruir, por medio de doctrinas militares y policiales.
- d) El abuso de poder del derecho, fuerza física y discurso que se propone en el informe andino referenciado en el segundo capítulo, es el que genera violaciones de derechos humanos, territoriales y ambientales que afectan al territorio, formas de vida animales, vegetales y humanas, que en su conjunto puede configurar un ecocidio, por la magnitud de los daños que es evidente, pero desconocida cuantitativamente.

Los abusos de poder identificados permiten expresar la existencia de unas tensiones evidentes entre los dos marcos referenciales señalados. Toda vez que, en la RGS que existe entre Hidroituango y el MRVA, el primero tiene una clara intención, de negar la existencia del segundo; lo cual se traduce en un elemento de complicidad frente al genocidio de líderes y lideresas ambientales que se vive en Colombia. Las dinámicas globales que han posicionado a la hidroenergía como una fuente sostenible, invisibilizan las propuestas locales de políticas comunitarias energéticas que incorporan en sus contenidos el concepto de “soberanía energética”, que se refiere a la capacidad que tienen comunidades de abastecerse autónomamente de la energía que necesitan para desarrollar sus actividades cotidianas que generan una vida rural digna.

3.3.2.1 Entes de control en relación a Hidroituango.

Es importante tener presentes, a nivel general, las actuaciones de los entes de control del Estado colombiano, en relación con las diferentes fases de licenciamiento ambiental del MEH. Su labor activa o pasiva permite corroborar que tan cercanas, o no, son sus actuaciones al marco referencial global y al marco referencial sectorial ubicados en este capítulo.

Así pues, se encuentra que la Contraloría General de la República ha tenido una actuación pasiva en los años previos e inmediatamente posteriores a la expedición de la licencia ambiental. Sin embargo, en el año 2018, producto de la incidencia que lograron el MRVA y CAJAR, como actores fundamentales en el seguimiento al MEH, publicaron un Informe de Auditoría de Cumplimiento enfocado a verificar la gestión de las autoridades ambientales en este megaproyecto.

Frente a la Defensoría del Pueblo, se identifica, igualmente, un rol pasivo en diferentes acontecimientos relacionados con el MEH en su construcción, aunque el MRVA ha denunciado la ocurrencia de algunos desalojos forzosos que producen a su vez desplazamientos masivos. Esta entidad en su nivel regional Antioquia y central nacional, no ha hecho más que ser actor observador de las diligencias administrativas y policivas en las que se presenta este hecho. En el año 2017, realizaron un informe sobre los impactos socioambientales que provoca la generación hidroeléctrica en Colombia, el cual no toca aspectos sustanciales del debate de PPHC, ni de garantías de derechos vs desarrollo.

La Procuraduría General de la Nación, en los momentos previos y posteriores a la expedición de la licencia ambiental del MEH, ha cumplido un rol de seguimiento mediante las Procuradurías Regionales y Provinciales de Antioquia. Sin embargo, muchas de sus solicitudes no han sido tenidas en cuenta por las empresas que construyen la hidroeléctrica, a partir del año 2017, el nivel central de esta entidad ha tenido un rol más activo y actualmente adelanta investigaciones de carácter disciplinario y ejerce actividades de control y de promoción de la participación de comunidades afectadas.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación ha tenido un rol pasivo en la mayoría del tiempo de las fases previa y posterior al licenciamiento ambiental del MEH. Sin embargo, debido a la interposición de una denuncia penal ambiental por parte del MRVA, esta entidad ha iniciado desde el 2017 una investigación de la que se conoce que existen tres líneas de investigación: una relacionada con los posibles delitos ambientales, otra con las violaciones de derechos humanos relacionadas con el MEH y una última con posibles hechos de corrupción en la contratación pública por posible detrimento patrimonial.

3.3.3 Una mirada desde la ecología política del sur global/Abya Yala de la Relación Global-Sectorial-Local del conflicto socio-ecológico provocado por Hidroituango: problemas públicos no reconocidos por el Estado.

Las actividades extractivas hidroenergéticas de gran escala que han sido generadas por la declaratoria de utilidad pública y el licenciamiento ambiental de Hidroituango, han provocado un conflicto ecológico distributivo sin precedentes en Colombia. Desconoce los planteamientos de la ecología política de la diferencia de Escobar, el enfoque ecofeminista de cuidado del agua de Shiva, la perspectiva crítica de la ecología política latinoamericana de Leff, Alimonda y Porto Gonçalves, configurando injusticias ambientales con todas las formas de vida del territorio, tal como lo plantean Huanacuni, Alier y Gudynas. Para los planteamientos de Acosta, en este caso, se puede configurar un ecocidio, que demuestra, al menos en términos de políticas públicas, todas las prácticas que no deben realizarse en un megaproyecto de estas características. Al fin, le enseña al movimiento social, como un aprendizaje para la memoria colectiva, el modelo hidroenergético que no debe ser.

A partir de Muller, encontramos que no existe una voluntad política clara por parte del Estado de reconocer la existencia de una serie de impactos no previstos de alta gravedad que ocasionó la construcción de Hidroituango. Estos, para ser abordados desde una perspectiva de derechos, requieren de una identificación y caracterización como problemas públicos, que permitan el diseño de una serie de políticas, programas, planes y proyectos particulares que puedan incluir acciones urgentes, tales como el desembalse y el progresivo

desmantelamiento técnico, físico, político, económico y social de Hidroituango. Para proponer un acercamiento a los problemas públicos provocados por el licenciamiento ambiental del MEH, que no han sido reconocidos por el Estado, se considera relevante comprender las irregularidades estructurales que se han presentado en las fases del licenciamiento ambiental, lo que permite señalar los siguientes elementos críticos, ecológica, económica y políticamente de los componentes del EIA.

Sobre el componente físico:

- Las deficiencias en la línea base de información recabada para la caracterización del Área de Influencia, que se puede comprender a partir de las más de 29 identificaciones en la línea de tiempo del MRVA.
- Fechas desactualizadas de la información de entidades como el IGAC, Servicio Geológico, IAVH, PNN y en general del SINA que sirvió para la línea base que fundamentó la caracterización del medio abiótico.
- Metodologías de trabajo inadecuadas para el levantamiento de información de línea base.
- Falta sustancial de evidencia de trabajo de campo en el periodo de tiempo de 1985 a 2007, el cual es necesario para la construcción de este componente.
- Es evidente que ni siquiera el SINA contaba con información del AID que identificó Integral S.A.. Muchas de estas zonas han sido inaccesibles para funcionarios públicos y entidades del Estado, e igualmente la violencia sociopolítica y el conflicto armado han sido históricos y marcados en un periodo de tiempo amplio (al menos desde 1960 hasta la actualidad).
- La información base del componente físico/abiótico de este territorio con la que contaba el Estado en distintos subcomponentes para las décadas de 1980 y 1990 era precaria, insuficiente para caracterizar la zona. Recién en el 2000 se empezó a recabar información de calidad, pero muy incompleta por el activo conflicto armado de la zona (frentes guerrilleros de FARC-EP y ELN, bloques paramilitares, ejército).
- El equipo que diseñó el EIA no dio suficiente importancia a las al menos 10 fallas geológicas presentes en este territorio, que geológicamente lo hacían absolutamente inviable para la época por los riesgos potenciales que representan para eventos de posible colapso y derrumbe del muro de presa.
- Hay características geomorfológicas del territorio que merecen especial atención, pues, la conformación diversa de suelos desconocidos para el SINA, planteaban la necesidad de contar con suficientes muestras de suelos y subsuelos para completar la viabilidad técnica desde el punto de vista físico de una hidroeléctrica de las magnitudes que se estaba proyectando.
- Se evidencia una falta de aplicación de los principios de prevención y precaución en general y en lo que tiene que ver con los deslizamientos, derrumbes, avalanchas y sequías en particular.
- En materia de sismología y geología sísmica la caracterización es insuficiente, lo que va a generar un irregular análisis del riesgo, impacto y diseño de la posterior medida de manejo.
- No existían líneas de base robustas, en materia de ordenamiento territorial municipal de las áreas afectadas de los 21 municipios impactados, concretamente en la vocación actual de los suelos para evidenciar los impactos y cambios que se generarían.

- La línea base sobre los paisajes es insuficiente y está totalmente desconectada de la realidad socio-cultural del territorio.
- No hay un análisis multidisciplinar de los aspectos ecológicos del territorio desde la perspectiva del componente físico/abiótico.
- En materia hidrológica e hidrogeológica se ha podido establecer que la información de línea base está desactualizada, lo que generaría posteriormente mala caracterización, identificación de impactos y del diseño de medidas de manejo.
- El PMA y PMS no cuentan con un ítem directamente relacionado con el tema de aguas subterráneas, por no ser considerado como relevante.
- Se puede evidenciar que no hay mayores cambios a nivel sustancial entre el EIA del 2007 y las actualizaciones del 2010 y 2011.
- Es preocupante que frente al riesgo latente de que se presente el fenómeno de una sismicidad inducida, el mismo obtenga una calificación de un valor de 1 (donde 1 es la menor probabilidad, aceptable, y más de 9 es la mayor o de riesgo crítico).
- Sobre el plan de contingencia no existe detalle sobre la implementación del sistema de monitoreo.
- Se reitera que la línea base de la empresa para presentar el EIA de 2007 cuenta con inconsistencias, falencias y omisiones.
- Se evidencian confusiones por parte de la empresa en cuanto al tipo de roca de algunas de las unidades geológicas, confundiendo rocas esquistosas con las genisosas, sin tener en cuenta las complicaciones geotécnicas e hidrogeológicas que esto podría conllevar.
- Hay un nivel alto de irresponsabilidad alto por parte de las empresas de este megaproyecto por presentar un EIA con bases tan irregulares y desactualizadas.
- Se encuentra que, para este estudio, las empresas que se espera tengan conocimientos mínimos sobre temas de hidroeléctricas a nivel mundial, no tuvieron en cuenta los informes y recomendaciones del Comité Internacional de Grandes Represas ni de la Comisión Mundial de Represas. (Aplica para los 3 componentes).
- Normativamente hablando genera inseguridad jurídica, el hecho de que hayan, tantos términos de referencia y tantos cambios de normas y responsables de las licencias ambientales, pues al cambiar requisitos como los tiempos para expedición de licencias y requerimientos técnicos para la construcción de hidroeléctricas además de generar confusiones, puede ser el origen de malos resultados por parte de las empresas.
- Los hallazgos en geotecnia se centraron en la falta de información primaria necesaria para la construcción de los modelos de estabilidad.
- Frente al proyecto de manejo y disposición de materiales y zonas de botadero se advierten irregularidades objeto de sancionatorios.
- Frente al proyecto de manejo y disposición de residuos sólidos se han evidenciado acciones que vulneran derechos de comunidades que ven afectados sus territorios y predios por errores de contratistas en el desarrollo de distintas obras del megaproyecto.
- Frente al proyecto de manejo de canteras se encuentran irregularidades en relación con la concesión del título minero.

Sobre el componente biótico:

- Es evidente la absoluta ausencia del marco jurídico de los derechos de los animales y la falta de armonía y actualización de este componente en los 3 EIA de la jurisprudencia relacionada con los derechos de los ríos y ecosistemas (Río Atrato, Bogotá, Páramos y Amazonía).
- Se presenta el mismo problema de líneas base desactualizadas y ausencia de trabajo de campo para contar con suficiente información de la flora y fauna afectada en las distintas fases del megaproyecto.
- Hay deficiencias en la identificación total de las especies amenazadas, en peligro de extinción y de las jamás vistas en estos territorios.
- No se cuenta con bases de datos de las especies que las comunidades cañoneras han documentado comunitariamente.
- No se caracterizan las especies de peces que serían impactadas en las distintas fases del megaproyecto.
- Sobre el proyecto de rescate de la fauna terrestre se desconocen derechos de animales que pueden ser objeto de maltratos e inadecuadas metodologías de manejo de situaciones en las cuales ellos también son desalojados de sus territorios originarios.
- Sobre el proyecto de repoblamiento de peces se ha evidenciado la insuficiencia de la medida de manejo, pues la irreversibilidad del impacto afecta la soberanía alimentaria y el trabajo de comunidades que se vieron forzadas a cambiar su dieta.
- Sobre el proyecto de remoción de biomasa y de aprovechamiento forestal se ha establecido que el argumento falaz de que el río ya está contaminado es objeto de investigaciones disciplinarias y penales, pues esto no puede justificar el hecho de que se contaminen más las aguas.
- Frente al proyecto de establecimiento de viveros transitorios se ha corroborado la exclusión sistemática de comunidades y sus saberes sobre las mismas. Esto genera la pérdida de especies y usos medicinales de las mismas porque sencillamente no se encuentran ni en los inventarios de Corantioquia ni de EPM.

Sobre el componente social:

- No existen elementos multidisciplinarios de las ciencias sociales que permitan hacer una caracterización y delimitación adecuada al DIDH, ni al DIA, que dé como resultado un área de influencia relacionada con el componente social, por lo que se afirma que hay una ausencia de esta zonificación por falta de información.
- Se desconoce la complejidad de las implicaciones de la violencia socio-política dirigida contra el movimiento social, en las diferentes épocas de prelicenciamiento y fase de licenciamiento, así como desde el otorgamiento en adelante. Hablamos de las violaciones de derechos humanos cometidas contra estudiantes, campesinos, profesores, sindicalistas y en general toda persona organizada socialmente para reclamar sus derechos.
- La empresa nunca tuvo en cuenta las cifras de víctimas de la violencia socio-política en parte porque el Estado mismo desconoce la magnitud de este fenómeno, pues no existen datos actualizados del genocidio y etnocidio que ha ocurrido en territorios donde se configura una desatención estatal de altas magnitudes.

- Se desconoce la complejidad de la cultura cañonera y de los procesos, antropológicamente hablando, del mestizaje de comunidades afros, indígenas y campesinas que dieron nacimiento a una comunidad y pueblo que ha habitado por generaciones en el Cañón con sus propias formas, usos, costumbres y cultura.
- Se desconoce el número de personas víctimas de desplazamiento forzado de la región con causales multimodales, donde sobresale la del conflicto armado activo entre distintos actores (insurgencias, paramilitares y ejército), lo cual redundante en el desconocimiento grave de derechos de personas que también son víctimas de hidroituango.
- Hay racismo y clasismo estructural en afirmaciones y estudios de base para identificar y caracterizar la población en cuanto a el limitado concepto de “cultura” que entiende la empresa.
- Desconocimiento de la integralidad del Convenio 169 de la OIT en relación a los pueblos originarios exterminados víctimas de etnocidios y a los que cuentan con sobrevivientes, que a pesar de no tener una resolución de MinInterior, existen por vía del autoreconocimiento.
- No hay una integración del derecho fundamental y humano al territorio, ni al ambiente con su dimensión de derecho humano.
- No se advierte de la posible configuración de un ecocidio en el territorio, como una categoría de crimen internacional que se está dando en el Cañón del Río Cauca.
- No se advierte sobre la configuración de una grave extrahección y expoliación a los territorios donde habitan los cañoneros.
- No se tiene un inventario con una perspectiva comunitaria de las playas donde se realiza la práctica del barequeo.
- Existe un desconocimiento de la práctica que constituye patrimonio cultural inmaterial del barequeo, toda vez que a pesar de que se menciona, no se reconoce el marco jurídico constitucional, minero, ambiental y cultural que la protege incluso en figura de utilidad pública e interés social.
- Se desconocen los enfoques diferenciales para diseñar las metodologías de caracterización del territorio y de las poblaciones potencialmente afectadas.
- No hay una buena documentación que explique las causas estructurales del conflicto armado, lo que a la vez genera un grave desconocimiento del DIH y DIDH en materia del diseño de las medidas de manejo y en particular de las compensaciones.
- El EIA, PMA, PMS y Plan de Contingencia no están adecuados a los lineamientos básicos que se exigen en materia de derechos de acceso a la información ambiental de manera transparente, a la participación ambiental efectiva y a la justicia ambiental preventiva y restaurativa.
- El EIA está viciado de consentimiento. Las comunidades afectadas por el megaproyecto no tuvieron la oportunidad previa de entender y por supuesto ejercer su derecho de audiencia y defensa frente a la imposición del “desarrollo”, máxime cuando la única audiencia pública ambiental previa que se realizó antes del licenciamiento. Se hizo más por cumplimiento de un requisito que por la voluntad de generar condiciones y garantías para la participación, como se evidencia en las actas participaron cerca de 300

personas, contando funcionarios estatales y de EPM, lo cual es una situación desproporcionada frente a la magnitud del megaproyecto.

- A pesar de no ser suficientes, la autoridad ambiental y la empresa hicieron caso omiso de la recomendación que hiciera la Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia, quien indicó que se debieran realizar al menos 3 audiencias públicas ambientales, porque se acercó a comprender la magnitud de esta obra.
- Ha habido un desconocimiento político de actores como el MRVA, quien ejerce una oposición política y pacífica tanto al “desarrollo” como a Hidroitungo que han sido impuestos a las comunidades afectadas por medio del abuso de la fuerza y del derecho.
- Se han vulnerado sistemáticamente los derechos fundamentales al debido proceso en materia policiva y ambiental, al territorio, a la vivienda digna, a ser campesinos, a la alimentación, a la salud, a la integridad física y psicosocial, y al trabajo cuando se han configurado los desalojos exprés de comunidades de distintos sectores de playas afectadas por la declaratoria de utilidad pública e interés social realizada por el MME.
- Se han desconocido las denuncias realizadas en Washington, con motivo del 153 periodo de sesiones de la CIDH, en el sentido de señalar y sustentar que en el caso del megaproyecto hidroituango se generan desplazamientos por causa del desarrollo y del megaproyecto energético en cuestión.
- Frente al proyecto de indemnización y restablecimiento de las condiciones de vida por los anteriores factores, hay racismo y desconocimiento de personas que no fueron incluidas en el censo poblacional, configurando acciones discriminatorias profundamente agresivas. Estas configuraciones dejan ver que no se han preocupado por sostener o proponer otras formas de habitabilidad y de vivienda en el cañón de comunidades que durante variadas épocas del año prácticamente viven con características de nomadismo.
- El proyecto para la generación de empleo, causa el fenómeno de la sustitución del Estado Social de Derecho. Lo que se vive en los territorios afectados por megaproyectos es la imposición de la empresa que incluso usando recursos que prácticamente son públicos y deberían ser administrados por los municipios, terminan cooptando la dinámica local e imponiendo sus agendas como en este caso, pues cuando se trata de poblaciones que son víctimas de múltiples conflictos y violencias que son responsabilidad del Estado. La necesidad hace que se vean prácticamente forzados a aceptar trabajos que ofrece la empresa, manipulando con su poder económico las vidas de las personas que han sido además sujetas de discriminaciones negativas.
- El proyecto para el fortalecimiento institucional y apoyo a la gestión local responde al mismo fenómeno de cooptación del Estado tanto a nivel central como local, pues estos roles no le corresponden a la empresa y si se generaran recursos para estos temas debería por parte de los entes de control garantizarse una absoluta independencia de la administración de estos recursos para los fines de mejoramiento de infraestructura social comunitaria que pase por un riguroso proceso de toma de decisiones desde abajo, es decir, junto a las comunidades que han sido afectadas y excluidas de la posibilidad de decidir de si querían o no una hidroeléctrica en sus territorios.

- Se ha podido establecer que hay una macromilitarización del territorio, toda vez que se presenta un fenómeno sui generis y es la llegada de batallones mineroenergéticos financiados por la empresa que aumentan los niveles de riesgo de las comunidades afectadas por hidroituango, víctimas del conflicto armado por parte de todos los actores armados presentes en el territorio y víctimas de la persecución socio-política por parte del Estado mismo.

De acuerdo a lo anterior, se puede establecer que existen situaciones que evidencian una sistematicidad en la violación de derechos humanos, territoriales, ambientales y ecológicos, que a la vez configuran una serie de problemas públicos no reconocidos, sobre los cuales se pueden destacar los siguientes:

- La construcción del MEH siempre ha estado en crisis permanente, generando una crisis humanitaria, ambiental y ecológica, al menos desde 2009 hasta la actualidad, lo cual ha sido desatendido estructuralmente por el Estado.
- Se desconoce la desviación y privatización del principio constitucional de utilidad pública e interés social por parte del Estado. Cuando el MME aplica este principio para favorecer intereses particulares, desvirtúa su esencia y causa problemas para las comunidades afectadas por las decisiones económicas.
- Se desconoce la gravedad de aceptar un área de influencia sin los suficientes soportes técnicos que generan desatenciones estructurales a las comunidades afectadas.
- Se desconoce el destierro, desplazamiento, despojo y desalojo que genera Hidroituango en los territorios afectados y a las comunidades que lo sufren, que por supuesto son víctimas directas del desarrollo y de este megaproyecto.
- Se desconoce la importancia de que el MEH cuente con un Plan de Desmantelamiento que pueda funcionar en situaciones de crisis inminentes.

3.4 Resumen y conclusiones del tercer capítulo

Finalmente, la cuarta parte, sintetizará las conclusiones del capítulo de la siguiente manera:

El marco referencial global del megaproyecto energético Hidroituango coincide con los postulados y partes del marco referencial global de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia identificado y propuesto.

La perspectiva del referencial global de Hidroituango, está sustentado en el paradigma antropocéntrico y en las dinámicas del mercado capitalista verde que cosifica las relaciones con las comunidades que habitan el Cañón del río Cauca donde se construye la hidroeléctrica.

El Estado y las empresas que construyen Hidroituango, desconocen la existencia de marcos referenciales sectoriales, que surgen de las mismas comunidades y que contienen propuestas de protección del agua y de transiciones energéticas con perspectivas comunitarias que tensionan la relación con las dinámicas globales impuestas.

Las propuestas de políticas públicas alternativas del Movimiento Ríos Vivos Antioquia, se encuentran en un momento de crecimiento y consolidación al nivel de las comunidades afectadas por megaproyectos hidroenergéticos, por lo cual tienen un origen en la resistencia y en dinámicas de ecofeminismo y ecologismo popular que les dan legitimidad social y política.

El referencial sectorial del MRVA se basa en un paradigma ecocéntrico y comunitario que tiene una concepción de respeto por todas las formas de vida que habitan en el Cañón del río Cauca, pero también en el reconocimiento de las diferentes relaciones que existen entre

los humanos y el denominado “patrón mono” y todos los animales, plantas y expresiones de la vida presentes en el territorio.

Las tensiones que se evidencian entre los referenciales en choque demuestran las asimetrías de poder que se dan entre actores empresariales económicos globales y multinacionales y los actores locales de territorios afectados por megaproyectos hidroenergéticos.

Las búsquedas de justicia ambiental, hídrica y energética luchan contra una impunidad estructural, que genera la necesidad de fortalecer la resistencia de las comunidades que esperan durante largos periodos de tiempo, pronunciamientos de jueces ante los que se demandan las amenazas y vulneraciones de derechos fundamentales. La consolidación de rutas de exigibilidad integral de derechos, son transitadas por el MRVA como una forma de posicionar sus propuestas de políticas alternativas energéticas y como una manera de reivindicar la memoria, la búsqueda de verdad, la búsqueda de personas desaparecidas, las propuestas de no repetición de megaproyectos como Hidroituango y las propuestas de reparación integral ambiental, ecológica y comunitaria.

Se identificaron fallas estructurales en el diseño del Estudio de Impacto Ambiental de Hidroituango, que evidencian la desarmonía jurídica del ordenamiento jurídico aplicable vigente con el licenciamiento ambiental LAM2233 otorgado a esta hidroeléctrica, y que permite encontrar irregularidades que existen en el prelicenciamiento, expedición y modificaciones de este acto administrativo.

Se puede señalar que las políticas públicas hidroenergéticas que sustentan el licenciamiento ambiental de Hidroituango, han causado una serie de impactos no previstos, que se han constituido en problemas públicos que no han sido reconocidos por el Estado colombiano.

Uno de los problemas públicos estructurales más graves que genera un megaproyecto hidroenergético, es el destierro, desalojo, despojo y desplazamiento forzoso masivo que causa a comunidades locales afectadas por la aplicación del principio constitucional de la utilidad pública e interés social que se desvía para favorecer intereses privados.

La aplicación del marco de análisis por el referencial global y el referencial sectorial permitió establecer fallas estructurales que existen en los instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia, lo que a la vez permite identificar propuestas de reorganización y reestructuración de esas políticas.

La participación efectiva en las rutas de diseño de políticas públicas hidroenergéticas de las comunidades afectadas por represas es fundamental para vincular al Estado y a la sociedad civil a las discusiones urgentes relacionadas con las transiciones energéticas.

4 Conclusiones

En este cuarto apartado de la investigación se presentarán las principales conclusiones, teniendo en cuenta el método de análisis de políticas públicas del marco referencial, la ecología política latinoamericana y del Abya Yala, el análisis de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia, así como la aplicación del mismo, en el estudio de caso de Hidroituango, referenciando la experiencia de resistencia del MRVA.

Así pues, en relación al estudio de caso, se encuentra que el marco referencial global de Hidroituango coincide con los postulados y partes del marco referencial global de PPHC identificado y propuesto. La perspectiva del referencial global de Hidroituango, está sustentado en el paradigma antropocéntrico y en las dinámicas del mercado capitalista verde que cosifica las relaciones con las comunidades que habitan el Cañón del río Cauca donde se construye la hidroeléctrica.

Por otro lado, el Estado y las empresas que construyen Hidroituango, desconocen la existencia de marcos referenciales sectoriales, que surgen de las mismas comunidades y que contienen propuestas de protección del agua y de transiciones energéticas con perspectivas comunitarias desde el enfoque de la diferencia de la ecología política.

Las propuestas de políticas públicas alternativas del MRVA, se encuentran en un momento de crecimiento y consolidación al nivel de las comunidades afectadas por megaproyectos hidroenergéticos, por lo cual tienen un origen en la resistencia y dinámicas de ecofeminismo y ecologismo popular, que les dan legitimidad social y política.

El marco referencial sectorial del MRVA está basado en un paradigma ecocéntrico y comunitario, que tiene una concepción de respeto por todas las formas de vida que habitan en el Cañón del río Cauca, pero también, en el reconocimiento de las diferentes relaciones que existen entre los humanos, el río Cauca y todos los animales, plantas y expresiones de la vida presentes en el territorio.

Así, las tensiones evidenciadas, entre los referenciales en choque, demuestran las asimetrías de poder que se dan entre actores empresariales económicos globales y multinacionales y los actores locales de territorios afectados por megaproyectos hidroenergéticos.

Las búsquedas de justicia ambiental, hídrica y energética se enfrentan y luchan contra una impunidad estructural, que genera la necesidad de fortalecer la resistencia de las comunidades que esperan durante largos periodos de tiempo, pronunciamientos de jueces ante los que se demandan las amenazas y vulneraciones de derechos fundamentales.

La consolidación de rutas de exigibilidad integral de derechos, son transitadas por el MRVA como una forma de posicionar sus propuestas de políticas alternativas energéticas y como una manera de reivindicar la memoria, la búsqueda de verdad, la búsqueda de personas desaparecidas, las propuestas de no repetición de megaproyectos como Hidroituango y las propuestas de reparación integral ambiental, ecológica y comunitaria.

Se identifican fallas estructurales en el diseño del EIA de Hidroituango, que evidencian la desarmonía jurídica del ordenamiento jurídico aplicable vigente con el licenciamiento ambiental LAM2233 otorgado a esta hidroeléctrica, y que permite encontrar irregularidades que existen en el prelicenciamiento, expedición y modificaciones de este acto administrativo. Además, se puede señalar que las políticas públicas hidroenergéticas que sustentan el licenciamiento ambiental de Hidroituango, han causado una serie de impactos no previstos, que se han constituido en problemas públicos que no han sido reconocidos por el Estado colombiano.

Uno de los problemas públicos estructurales más graves que genera un megaproyecto hidroenergético, es el destierro, desalojo, despojo y desplazamiento forzoso masivo que causa

a comunidades locales afectadas por la aplicación distorsionada del principio constitucional de la utilidad pública e interés social, que se desvía para favorecer intereses privados.

La aplicación del marco de análisis por el referencial global y el referencial sectorial, permitió establecer fallas estructurales que existen en los instrumentos de políticas públicas hidroenergéticas de Colombia, lo que a la vez posibilita la identificación de propuestas de reorganización y reestructuración de políticas. La participación efectiva en las rutas de diseño de políticas públicas hidroenergéticas de las comunidades afectadas por represas, es fundamental para vincular al Estado y a la sociedad civil en las discusiones urgentes relacionadas con las transiciones energéticas.

Por otra parte, sobre el análisis del marco jurídico y de las políticas públicas hidroenergéticas en Colombia, se identifica que los instrumentos del derecho internacional aportan a la progresividad y garantía de derechos fundamentales y colectivos, sin embargo, su reflejo eficaz en el ordenamiento jurídico interno no está completo, no hay armonía y existen lineamientos relacionados con la participación y la justicia ambiental que no están incorporados de manera idónea.

En la normatividad interna minero-energética y ambiental, se evidencia la predominancia de la primera sobre la segunda, debido a la influencia política y económica, que ejerce la Banca Internacional con intereses en el negocio global energético.

Las estructuras orgánicas de los sectores minero-energético y ambiental son jerárquicas y están influenciadas por lógicas corporativas y mercantiles que diluyen la existencia del Estado Social de Derecho y privatizan el deber de proteger a las comunidades, frente a las amenazas que generan las inversiones macroeconómicas en los territorios.

Existen tensiones políticas, macroeconómicas, sociales, culturales, ecológicas y ambientales entre el marco referencial global PPHC propuesto, con los marcos referenciales sectoriales, fundamentalmente con los de otros sectores administrativos del Estado y con los de la sociedad civil.

La revisión de los instrumentos de políticas públicas abordados, permite identificar que existe un desorden estructural en la lógica de políticas de los sectores minero-energético y de ambiente y desarrollo sostenible.

No se puede corroborar totalmente, la existencia consolidada y organizada de un sistema de políticas públicas hidroenergéticas.

No existen políticas de Estado relacionadas con las transiciones energéticas, que es un tema fundamental para combatir el fenómeno del cambio climático.

El Sistema Nacional de Cambio Climático no tiene armonía y coordinación con el Sistema Nacional Ambiental. Y el Sistema Nacional Minero-Energético tiene más preponderancia en la política económica que las políticas de protección del ambiente.

La configuración de los diferentes actores que se interrelacionan en las políticas públicas hidroenergéticas, que son el Estado, la Banca Internacional y la Sociedad Civil tienen intereses en tensión y opuestos que complejizan las garantías de derechos de las comunidades afectadas por la hidroenergía y el desarrollo.

5 Recomendaciones

A las comunidades afectadas y que son víctimas del desarrollo y en particular de las políticas hidroenergéticas que permitieron la construcción de Hidroituango, que el fortalecimiento de los procesos organizativos, con autonomía y autodeterminación son el escenario idóneo para cualificar sus capacidades para la constante exigibilidad de derechos al Estado, así como la denuncia de sus actuaciones ilegales y en contravía de las ciudadanías.

Al proceso organizativo del Movimiento Ríos Vivos Antioquia, que las reflexiones académicas que surgen de las entrañas del diálogo interdisciplinar y de saberes populares y

propios de las comunidades, además de fortalecer a las investigadoras, abre líneas temáticas de documentación y de investigación, necesarias para los diferentes litigios que se libran en la jurisdicción interna.

A las Asociaciones del MRVA, que la investigación se puede realizar de manera constante desde la cotidianidad de las resistencias y las luchas que libran a diario, que se puede complementar con los análisis de las políticas hidroenergéticas que promovieron a Hidroituango, para denunciar con argumentos cada vez más fuertes, esta injusticia sin precedentes que se vive en Colombia.

A las personas que integran el MRVA y a quienes han investigado o proyectan continuar investigaciones relacionadas con el caso de Hidroituango, que los métodos de análisis de políticas públicas, como los marcos referenciales generan una organización del pensamiento ideal para generar diálogos interdisciplinarios con la ecología política, lo que permite identificar problemas de investigación consistentes y urgentes para apoyar a las víctimas del desarrollo, desde la conciencia social de la investigación al servicio de las luchas populares.

A los actores de la sociedad civil que se solidarizan con el MRVA y las comunidades afectadas por Hidroituango, que desde distintas áreas del conocimiento y de los saberes tradicionales, propios y populares se puede contribuir con el desmantelamiento político y ético de las falencias jurídicas e inconsistencias técnicas de Hidroituango, solo se necesita creatividad y voluntad de transformación del estado de cosas de injusticia social y ambiental para ubicar el lugar idóneo para develar, por ejemplo, las debilidades del licenciamiento ambiental de esta hidroeléctrica.

La consolidación del pensamiento popular y de las epistemologías del Abya Yala para generar propuestas de alternativas al capitalismo, desde la economía política, la ecología política del agua y de la energía o de diferentes ciencias sociales, encuentra en este momento coyuntural del continente una oportunidad de emergencia particular, porque de las resistencias populares, surgen las ideas más vanguardistas en relación a la protección del territorio y todas las formas de vida que hay en él.

Las propuestas del buen vivir, el ecosocialismo, los derechos de los animales o de la naturaleza, se ubican en los paradigmas biocéntrico y ecocéntrico, que son esenciales para comprobar las debilidades estructurales de las políticas públicas hidroenergéticas de Colombia y para proponer el diseño de políticas alternativas de soberanía energética comunitaria para el país.

A los jueces de la República, que incorporen en sus sentencias, los paradigmas biocéntrico y ecocéntrico, reconociendo su relación con la Constitución Política, los derechos de las generaciones presentes y futuras y su responsabilidad con el cuidado del territorio que garantiza la existencia de la humanidad. Los mecanismos de cumplimiento de sentencias progresivas se necesitan para incidir en el diseño de políticas públicas alternativas, como para que sean efectivas frente a situaciones de abiertas injusticias sociales y ecológicas.

A las entidades del Estado encargadas de diseñar e implementar políticas públicas hidroenergéticas, que tengan en cuenta la consistencia teórico-práctica del análisis del marco referencial global y los sectoriales, que pueden ser puntos de partida para reformular o generar procesos democráticos ambientales de diseño de políticas alternativas que enfrenten la raíz de la problemática del cambio climático en Colombia.

A los Sistemas Nacional Minero-Energético, Nacional Ambiental y Nacional de Cambio Climático que se diseñe un programa especial para armonizar el cuerpo de instrumentos de política pública, que se refieren a asuntos hidroenergéticos, teniendo en cuenta un enfoque que reconozca la necesidad de incorporar en la agenda pública, el tema de las transiciones energéticas, que será un asunto de Estado por las próximas décadas.

A los movimientos sociales, ambientales y ecologistas que propongan una política pública alternativa enfocada en el reconocimiento de las propuestas locales, rurales y territoriales de comunidades afectadas por megaproyectos hidroenergéticos. De este modo será más fácil generar el posicionamiento respecto a este debate, y así incorporar eficazmente en el diálogo de las transiciones energéticas. Sus propuestas son referenciales sectoriales invisibilizados por el Estado y por actores interesados en mantener el monopolio energético global. Y del mismo modo, se recomienda al Estado colombiano reconocer la existencia del problema público del desplazamiento forzado que provocan los megaproyectos hidroenergéticos, para diseñar políticas integrales que aborden el asunto con un enfoque de derechos humanos y de la naturaleza.

Por último, se recomienda a las empresas hidroenergéticas, acogerse a los mandatos jurídicos internacionales de derechos humanos y de derecho ambiental, así como a los del ordenamiento jurídico interno que obligan a los Estados y a terceros a respetar integralmente los derechos fundamentales de comunidades y todas las formas de vida de territorios que son afectados por sus megaproyectos e inversiones macroeconómicas.

Referencias

- Acosta, A. (2011). Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste. Reflexiones sobre el Buen Vivir. En: Farah, I. & Vasapollo, L. (Coords.). *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* (189-208). Bolivia: Plural Editores.
- Alcalde Municipal de Medellín. (28 de enero de 1994) Acuerdo por el cual se expiden los estatutos del establecimiento público autónomo “Empresas Públicas de Medellín”. [Decreto 100 de 1994]. GO: 122.
- Afanador, J. (2018). *Poderes fáctivos y megaobras de infraestructura. El caso de Hidroituango*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll.
- Alimonda, H. (Comp.) (2002). *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- _____ (Coord.) (2011). *La naturaleza colonizada*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- _____. (2017). En clave de sur: La ecología política latinoamericana y el pensamiento crítico. En: Alimonda, H., Toro Pérez, C. y Martín, F. (Coords.) (2017). *Ecología política latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Vol. 1. 1ª ed. (pp. 33-49). Buenos Aires: CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Alimonda, H., Toro Pérez, C., Martín, F. (Coords.) (2017a). *Ecología política latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Vol. 2. Buenos Aires: CLACSO.
- _____. (2017b). *Ecología política latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Vol. 1. Buenos Aires: CLACSO.
- Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), Broederlijk Delen, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar), Centro de Documentación e Información Bolivia (Cedib), Comisión Ecueménica de Derechos Humanos (Cedhu). (2018). *Abusos de poder contra defensores y defensoras de los derechos humanos, del territorio y del ambiente*. Bogotá, La Paz, Lima, Quito y Bruselas.
- Arias López, L. A. (2018). *El proyecto Hidroituango: reflexiones desde la Universidad*. Medellín: Asociación de Profesores Universidad Nacional de Colombia.
- Ávila-García, P. (2015). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista de Estudios Sociales*. Universidad de los Andes, (55) DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res55.2016.01>
- Barkin, D., Fuente, M., Tagle, D. (2012). La significación de una Economía Ecológica radical. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. (19).
- Beristain, Carlos Martín. (2007). *El derecho a la reparación en los conflictos socio-ambientales*. País Vasco: Universidad del País Vasco.
- Betancourt Santiago, M. & Porto-Gonçalves, C. (2017). Cuestiones críticas sobre extractivismo y productivismo: Un análisis desde el pensamiento crítico, la ecología política y las prácticas políticas de los grupos subalternizados. En Alimonda, H., Toro Pérez, C. & Martín, F. (Coords.) (2017). *Ecología política latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Vol. 2. (pp. 177-199). Buenos Aires: CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Boaventura de Sousa Santos, (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce-Extensión universitaria. Universidad de la República.
- Comisión Mundial de Represas. (2000). *Represas y desarrollo. Un nuevo marco para la toma de decisiones. El reporte final de la Comisión Mundial de Represas*. Vlaeberg, Cape

Town, South África, Moravia, Costa Rica, Santiago de Chile, Chile y Liberia, Costa Rica: Comisión Mundial de Represas, Unión Mundial para la Naturaleza-Mesoamérica, Global Water Partnership-Suramérica y Global Water Partnership-Centroamérica.

Comisión de Verificación de desalojos forzosos por Hidroituango. (2015). *Informe Final Comisión de Verificación. Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de la comunidad barequera del río Cauca del municipio de Toledo, Vereda La Cascarela, sector Playa La Arenera, Norte de Antioquia, desalojada forzosamente por el proyecto Hidroituango*. Medellín: Movimiento Ríos Vivos Antioquia.

Concejo de Medellín. (10 de diciembre de 1997) Acuerdo por medio del cual se transforman las Empresas Públicas de Medellín y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 69 de 1997]. GO: 737.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1992). Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2011) Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 “Prosperidad para Todos. [Ley 1450 de 2011]. DO: 48.102.

_____ (9 de junio de 2015) Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. DO: 49.538.

_____ (11 de julio de 1994) Ley por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética. [Ley 143 de 1994]. DO: 41.434.

_____ (3 de octubre de 2001) Ley mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones. [Ley 697 de 2001]. DO: 44.573.

_____ (16 de julio de 2013) Ley por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009. [Ley 1665 de 2013]. DO: 48853.

_____ (13 de mayo de 2014) Ley por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional. [Ley 1715 de 2013]. DO: 49.150.

_____ (22 de diciembre de 1993) Ley por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.

_____ (28 de octubre de 1994) Ley por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. [Ley 164 de 1994]. DO: 41.575.

_____ (31 de julio de 2006) Ley por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. [Ley 1083 de 2006]. DO: 46.346.

_____ (29 de diciembre de 1998) Ley por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [Ley 489 de 1998]. DO: 43.464.

- _____ (9 de noviembre de 1994) Ley por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. [Ley 165 de 1994]. DO: 41.589.
- _____ (27 de enero de 1997) Ley por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971. [Ley 357 de 1997]. DO: 42.967.
- _____ (11 de agosto de 1998) Ley por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África", hecha en París el 17 de junio de 1994. [Ley 461 de 1998]. DO: 43.360.
- _____ (5 de marzo de 1990) Ley por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono", hecha en Viena el 22 de marzo de 1985. [Ley 30 de 1990]. DO: 39.216.
- _____ (28 de octubre de 1994) Ley por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. [Ley 164 de 1994]. DO: 41.575.
- _____ (27 de diciembre de 2000) Ley por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997. [Ley 629 de 2000]. DO: 44.272.
- _____ (22 de diciembre de 1993) Ley por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.
- Congreso de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 1076 de 2015]. DO: 49.523.
- _____. (24 de febrero de 2016) Decreto por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones". [Decreto 298 de 2016]. DO: 49.796.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (20 de agosto de 2013) Lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES. [CONPES 3762].
- _____ (14 de julio de 2011) Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. [CONPES 3700].
- Consejo Administrativo de Medellín. (6 de agosto de 1955) Acuerdo por medio del cual se organiza el Establecimiento Público Autónomo encargado de la administración de los servicios públicos de Energía Eléctrica, Acueducto, Alcantarillado y Teléfonos. [Acuerdo 58 de 1955].
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículos 1, 2 y 3 [Título I]. Legis.
- Contraloría General de la República. (2014). *Política Pública de Expansión Energética. Resultados de la evaluación integral a la política pública de Expansión Energética. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" Periodo 2010-2013*. Bogotá D.C.: CGR.
- _____ (2018). *Informe de auditoría de cumplimiento. Gestión de las autoridades ambientales en el proceso de licenciamiento proyecto hidroeléctrico Ituango. MADS-ANLA-CORANTIOQUIA-CORPORURABA co corte a mayo de 2018*. Bogotá D.C.: CGR.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Caso Comunidad Garifuna vs. Honduras, Sentencia de 8 de octubre de 2015.
- _____ (2007). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.
- David Higueta, J. E. (2012). *Crónicas de un inminente etnocidio en el cañón del río Cauca*. Medellín: Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia.
- Defensoría del Pueblo – Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. (2017). *Impactos socioambientales y posible afectación de derechos derivada de la generación hidroeléctrica en Colombia*. Bogotá D.C.: DP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-. (2017a). *Manual Estructura del Estado Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. DAFP.
- _____. (2017b). *Manual Estructura del Estado Sector de Minas y Energía*. DAFP.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-, World Bank Group, Korea Green Growth Partnership & Enersinc. (2017). *Energy Demand Situation in Colombia*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación -DNP-.
- Escobar, A. (2011). Ecología política de la globalidad y la diferencia. En: Alimonda, H. (Coord.). *La naturaleza colonizada*. (pp. 61-92) Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA.
- Farah, I. & Vasapollo, L. (Coords.) (2011). *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?* Bolivia: Plural Editores.
- Freire, P. (1990). *La naturaleza política de la educación. Cultura poder y liberación*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Bogotá.: Grupo Editorial Norma.
- Gómez Chavarría, A. (2015). *Conflictos socio ambientales alrededor de la hidroeléctrica hidroituango. Tesis de grado de Sociología*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Gudynas, E. (2002). La ecología política de la integración: reconstrucción de la ciudadanía y regionalismo autónomo. En: Alimonda, H. (Comp.). *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*. (pp. 137-152) Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2009). *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Hall, P. A. (1993). Paradigmas de las políticas públicas, el aprendizaje social y el Estado: El caso de la elaboración de políticas públicas en Inglaterra. [Traducido al español de Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain]. *Comparative politics*, Vol. 25 (3), (pp. 275-296).
- Heredia, V., Ugalde, M., Caycedo, C., Simas, I., Arellana, E., EQUITAS. (2017). *Misión de Observación y verificación sobre las condiciones de búsqueda de personas desaparecidas y preservación de las zonas donde se presumen están inhumados los cuerpos sin identificar a lo largo del cauce del Cañón del río Cauca, Antioquia, Colombia*. Medellín: Movimiento Ríos Vivos Antioquia.
- Huanacuni Mamani, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).
- Jiménez Morales, G. (2008). *La central de las ambiciones –La historia no oficial del proyecto hidroeléctrico más grande de Colombia*. Medellín: Impresos el día.
- Leal Castillo, A.P. (2017). *Conflictos socio-ambientales en la generación de energía: El caso de la hidroeléctrica El Quimbo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina. Un campo en construcción. En: Alimonda, H. (Coord.). *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2017). Las relaciones de poder del conocimiento en el campo de la ecología política: Una mirada desde el sur. En: Alimonda, H., Toro Pérez, C., Martín, F. (Coords.) *Ecología política latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. Vol. 1.* (pp. 129-165) Buenos Aires: CLACSO.
- Lowy, M. (2014). *Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista*. Buenos Aires: Ocean Sur.
- Martínez Alier, J. (2014). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Santiago de Chile: Icaria editorial.
- Méndez Ávila, L. F. (2014). *Políticas Públicas del Sector Eléctrico Colombiano 1990-2009*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa de Conversaciones de La Habana. (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (24 de febrero de 2016) Decreto por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones. [Decreto 298 de 2016]. DO: 49.796.
- Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-. (2016). *Plan de Acción Indicativo de Eficiencia Energética 2017-2022. Una realidad y oportunidad para Colombia*. Bogotá D.C.: Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Minas y Energía. (2010). *Plan de Acción 2010-2015 del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes No Convencionales -PROURE-*. Bogotá D.C.: MinMinas.
- _____ (2012). *Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía y Fuentes No Convencionales en Colombia -PROURE-*. Bogotá: Ministerio Minas y Energía.
- _____ (26 de agosto de 2008) Resolución por la cual se declara de utilidad pública e interés social los terrenos necesarios para la construcción y operación del Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango. [Resolución 317 de 2008]. DO: 47.093.
- _____ (22 de septiembre de 2010) Resolución por la cual se declara de utilidad pública e interés social zonas adicionales necesarios para la construcción y operación del Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango”. [Resolución 254 2010]. DO: 47.840.
- Moreano, M., Molina F. & Bryant, R. (2017). Hacia una ecología política global: Aportes desde el sur. En Alimonda, H., Toro Pérez, C., Martín, F. (Coords.) (2017). *Ecología política latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica. Vol. 1.* 1ª ed. (pp. 197-211) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. (2013). *Paz sin crímenes de Estado. Memoria y propuestas de las víctimas*. Bogotá D.C.: Creative Commons BY-NC-SA.
- Movimiento Ríos Vivos Colombia. (2014). *Derechos humanos, desarrollo e industria extractiva en Colombia. Documento del Movimiento Colombiano Ríos Vivos para la CIDH sobre la situación de las represas en Colombia*. Bogotá D.C.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Presses Universitaires de France.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada. (2007). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento*

generados por el desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

A/HRC/4/18. [Relator Especial Miloon Kothari]

- Organización de Naciones Unidas (ONU), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de México. (2009). *Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica.* México D.F.: Fundación Rosa Luxemburgo y OACNUDH México.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) Hábitat, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2010). Folleto Informativo No. 21 (Rev. 1) *El derecho a una vivienda adecuada.* Nueva York y Ginebra.
- _____ (2014). Folleto Informativo No. 25 (Rev. 1) *Desalojos forzosos.* Nueva York y Ginebra.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).* Aprobada en 1948.
- _____ (2018a). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* Adoptado por la Asamblea General en 1966.
- _____ (2018b). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Adoptado por la Asamblea General en 1966.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2016). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.* Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá en 1948.
- _____ (2016). *Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica en 1969.
- Ortúzar, F. Puentes, A., Muriel, V., Ribeiro, M. (2018). *Inversiones del BNDES en Belo Monte e Hidroituango.* San Francisco, California: Fundación CS Motty, Sigrid Rausing Trust & AIDA.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México; FLACSO México.
- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2004). *Para exigir nuestros derechos – Manual de exigibilidad en DESC.* Bogotá.
- Portilla Gamboa, M. (2018). *Hidroituango: ¿Qué pasó, por qué pasó? ¿qué está pasando y qué podría pasar?* Bogotá.: Departamento de Geociencias de la Universidad Nacional de Colombia.
- Porto-Gonçalves, C. W.. (2004). *El desafío ambiental.* México D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Presidencia de la República de Colombia. (4 de julio de 2007) Decreto por medio del cual se dictan disposiciones para promover prácticas con fines de uso racional y eficiente de energía. [Decreto 2501 de 2007]. DO: 46.679.
- _____ (27 de enero de 1975) Decreto por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto 2811 de 1974]. DO: 34.243.
- _____ (19 de diciembre de 2003) Decreto por el cual se reglamenta la Ley 697 de 2001 y se crea una Comisión Intersectorial. [Decreto 3683 de 2003]. DO: 45.409.
- _____ (26 de mayo de 2015) Decreto por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. [Decreto 1073 de 2015]. DO: 49.523.

- Puentes Riaño, A., Kopas, J. (2009). *Grandes represas en América ¿Peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas*. Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente (AIDA).
- Ramírez Alvarado, A. (2014). El ecocidio tiene rostro cultural: Una mirada más sistémica del ecocidio. En: Valqui Cachi, C., Garza Grimaldo, J., Ascencio Romero, A., Salazar Adame, J., Reyes Salinas, M. (Coords.) *El ecocidio del siglo XXI cosmovisiones, premisas, impactos y alternativas*, (pp. 293-309). México D.F.: Ediciones y Gráficos Eón S.A. de C.V.
- Rodríguez, C., Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: Como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Roth Deubel, A-N. (2015) *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- _____ (Ed.). (2017). *Enfoques para el análisis de políticas pública*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Santacoloma, L. J., Negrete, R. E. (2014). Licencias ambientales: entre el deterioro grave y el daño ambiental. En: Garay Salamanca, L. J. (Director), *Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*. Bogotá: Contraloría General de la República. Imprenta Nacional de Colombia.
- Francisco PP, (2015). *Carta Encíclica Laudato Sí'*. Roma, Italia: Tipografía Vaticana.
- Seaone, J., Taddei, E. & Algranati, C. (2013). *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Ediciones Herramientas; Editorial El Colectivo; GEAL.
- Sentencia T-652 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Sentencia SU-039/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- Sentencia T-194 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Sentencia T-135 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Shiva, V. (2003). *Las guerras del agua*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Skava Consulting S.A. (2019). *Informe de estudio de causa raíz física Proyecto Hidroeléctrico Ituango*. Antioquia, Colombia.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Revista de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia*, (33).
- Svampa, M. (2011). Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. En: Alimonda, Héctor. (Coord.), *La naturaleza colonizada*. (pp. 181-218) Buenos Aires: CLACSO.
- Taddei, E. (2013). Las guerras por el agua. En: Seaone, J., Taddei, E. & Algranati, C., *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. (pp. 109-130). Buenos Aires: Ediciones Herramientas; Editorial El Colectivo; GEAL.
- Toledo, V. (2015). *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*. México, D.F.: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Torres Ramírez, A. (2018). *Colombia Nunca Más. Extractivismo – Graves violaciones a los derechos humanos. Caso Hidroituango. Una lucha por la memoria y contra la impunidad*. Medellín: Corporación Jurídica Libertad.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Pontificia Universidad Javeriana, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2015). *Atlas Potencial*

hidroenergético de Colombia 2015. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2017). *Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión. 2017-2031 (Documento preliminar)*. Bogotá.: Ministerio de Minas y Energía; UPME.

_____. (2015). *Plan Energético Nacional Colombia: Ideario Energético 2050*. Bogotá: UPME.

Valqui Cachi, C., Garza Grimaldo, J., Ascencio Romero, A., Salazar Adame, J., Reyes Salinas, M. (Coords.). (2014) *El ecocidio del siglo XXI cosmovisiones, premisas, impactos y alternativas*. México D.F.: Ediciones y Gráficos Eón S.A. de C.V.

Wahlin, M. (2014). *Derechos ahogados, responsabilidades diluidas. Un informe sobre los abusos en torno a la construcción de la hidroeléctrica Hidroituango en Colombia y la responsabilidad de los actores suecos*. Swed Watch.

Walsh, C. (2009). Fanón y la pedagogía de-colonial. *Revista Nueva América de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador*, Vol. 4 (122).