

## Las represas como factor de despojo de tierras y territorios campesinos:

# El caso del campesinado del Huila frente al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo

Asoquimbo<sup>1</sup> y Tierra Digna<sup>2</sup>

El despojo de la tierra es uno de los problemas más invisibilizados a la hora de hablar de represas. Los ríos vienen a nuestra cabeza cuando pensamos en grandes proyectos hidroeléctricos. Y no es para menos. Como su nombre lo indica, dichos proyectos represan y embalsan el agua de los ríos, impidiendo su curso normal, y provocan enormes impactos al caudal del río, a su flora y su fauna, alterando los paisajes que los ríos naturalmente moldean a su paso. Así mismo, trastocan la vida de comunidades ribereñas, para quienes el río es fuente de reproducción de la vida social y cultural. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, las represas afectan vastos territorios, los cuales son necesarios para que el proyecto hidroeléctrico sea funcional.

Nos referimos a las tierras que deben ser inundadas para la represa, o a las que simplemente se requieren para el funcionamiento general de la obra. No es un asunto menor: tratándose de grandes proyectos hidroeléctricos, nos referimos a una cantidad considerable de tierra, generalmente habitada por poblaciones rurales con fuerte arraigo territorial, la cual es apropiada con el objetivo de ponerla al servicio del modelo de carácter extractivo. En esta medida, las represas son fuente de



despojo de tierras y territorios del campesinado hoy día. Son otro de los factores que debe tenerse en cuenta al momento de analizar la elevada concentración de la tierra en el país, el fenómeno de acaparamiento de tierras, la pérdida de soberanía alimentaria, la cual se manifiesta en crisis alimentarias y en pérdida de producción agropecuaria, entre otros múltiples problemas que enfrentan los

<sup>1</sup> La Asociación de Afectados por el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo -Asoquimbo-, fue constituida el 26 de julio de 2009 como un proceso de resistencia social y de movilización desde la oposición a la represa El Quimbo. El propósito de Asoquimbo es ejercer una defensa del territorio para la construcción de modelos alternativos que permitan permanecer en ellos, a partir de decisiones colectivas desde el valor de uso y el cuidado de los bienes naturales y culturales de las comunidades. Nos organizamos para aprender a construir un modelo alternativo al extractivista, que reconozca las economías campesinas, la seguridad, soberanía alimentaria, sistemas propios de producción, reconozca los saberes tradicionales y ancestrales de las comunidades. Parte integral del propósito de Asoquimbo es impulsar la articulación con otros movimientos sociales por la Defensa de la Vida y los Territorios, a partir de una "agenda común" para la construcción del poder territorial autónomo, fundamentado en un modelo alternativo que implica la transición energética, democrática, pública y comunitaria que reconoce el agua y la energía como Bienes Comunes y no como mercancías; la creación de un sistema agropecuario, pesquero, territorial y sustentable que privilegie la agroecología a cambio de la agroindustria, que haga más productiva la tierra, aumente la producción total, incremente el empleo y repueble el campo. C.e: [tierradigna@tierradigna.org](mailto:tierradigna@tierradigna.org).

<sup>2</sup> El Centro de Estudios para la Justicia Social 'Tierra Digna' es una organización colombiana comprometida con el reconocimiento y defensa del territorio, vida y cultura de comunidades locales y pueblos ancestrales. Tierra Digna trabaja por la transformación de modelos económicos que generan injusticia social y ambiental. Cree en la construcción colectiva de visiones propias de ser y vivir con dignidad. 'Tierra Digna' concentra sus esfuerzos en la realización de un acompañamiento integral a comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas de varias regiones de Colombia, a través de un trabajo jurídico, investigativo y de fortalecimiento e intercambio de saberes, que asegure la protección y realización plena de sus derechos. C.e: [tierradigna@tierradigna.org](mailto:tierradigna@tierradigna.org).

campesinos y campesinas en la actualidad, y que son claves para las luchas campesinas presentes.

En este marco, nos proponemos presentar el preocupante panorama de tierras que enfrenta el campesinado del departamento del Huila, afectado por la instalación del proyecto hidroeléctrico El Quimbo (PHEQ). Este proyecto fue construido sobre el Río Magdalena, afectando los municipios de El Agrado, Garzón, Gigante, Paicol y Tesalia. Se trata del primer proyecto hidroeléctrico construido totalmente con capital extranjero. Fue concesionado a la empresa Endesa - Emgesa - Enel, y se enmarca en el desarrollo de la política de privatizaciones definida desde 1995. Es, además, el tercer proyecto de generación de energía más grande del país, después de Hidroituango e Hidrosogamoso.

### La utilidad pública como figura de despojo territorial:

La utilidad pública es una figura relacionada con la función social de la propiedad. Se trata de la posibilidad que tiene el Estado de requerir tierras privadas para un fin social. En esa medida, se trata de una figura que, en principio, se debería instituir como límite al derecho a la propiedad, garantizando beneficios para toda la comunidad, pues permite que el interés de los privados ceda a un interés común. La expropiación es la consecuencia más inmediata de la utilidad pública, pues queda habilitada una vez es declarada la utilidad pública de una obra o proyecto.

Sin embargo, la figura viene siendo empleada de manera completamente tergiversada: su aplicación busca garantizar el beneficio de los privados, afectando los derechos de comunidades campesinas sobre la tierra; es de esta manera como todos los sectores del modelo de desarrollo extractivista son considerados como de “utilidad pública”,<sup>3</sup> lo que ha permitido que las empresas privadas, dueñas de negocios mineros, energéticos y agroindustriales, puedan hacerse a una enorme cantidad de tierras mediante compras y expropiaciones que se consideran legales, pero que, en la práctica, se realizan de manera completamente arbitraria y violenta.

El proyecto hidroeléctrico El Quimbo (PHEQ) fue declarado de utilidad pública e interés social mediante la Resolución 321 de 2008. El área to-



Foto: Asoquimbo.

tal declarada de utilidad pública es de 43.943 hectáreas, de las cuales 15.041 se utilizaron para las obras principales y para el embalse, 23.125 para reasentamientos y 11.079 deben ser destinadas para actividades de restauración.<sup>4</sup> Como consecuencia de lo anterior, las comunidades campesinas que habitaban este territorio vieron afectado su derecho a la tierra, así como otras poblaciones también vieron afectados sus derechos a la alimentación, al trabajo agrario y a realizar un proyecto de vida campesino, debido a que dependían económicamente de la productividad de dichas tierras y tenían relaciones sociales, económicas y culturales con el territorio afectado por la construcción de la represa. Las tierras despojadas violentamente dejaron de producir alimento y pasaron a producir energía para el mercado de las grandes empresas. La declaratoria de utilidad pública del proyecto hidroeléctrico El Quimbo fue realizada con múltiples irregularidades que son importantes de señalar.

En primer lugar, la decisión de la *declaratoria*. De acuerdo con el Decreto 2444 de 2013,<sup>5</sup> el Ministerio de Minas y Energía profiere lo que se conoce como la Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social (DUPIS). Se trata de un trámite administrativo que es solicitado por la empresa titular del proyecto hidroeléctrico, el cual no es objeto de debate público, se da a puerta cerrada entre el privado y el Estado,<sup>6</sup> y otorga unas facultades ex-

<sup>3</sup> La minería, los hidrocarburos, los proyectos hidroeléctricos y agroindustriales son considerados, legalmente, como de utilidad pública.

<sup>4</sup> Las resoluciones que soportan la Declaratoria de utilidad pública del proyecto hidroeléctrico El Quimbo son las siguientes: resoluciones 321 de 2008, 328 de 2011 y 003 de 2012.

<sup>5</sup> Otras fuentes normativas del procedimiento de Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social se encuentran en la Ley 56 de 1981, el Decreto 2024 de 1982 y la Ley 142 de 1194.

<sup>6</sup> Se encuentra en curso (en segunda instancia) una tutela interpuesta en el mes de septiembre de 2019 por Asoquimbo y por Tierra Digna contra Emgesa/Enel y contra el Ministerio de Minas por violación al derecho de acceso a la información pública y de petición, debido a que nos han negado el acceso a toda la documentación que llevó a la DUPIS del proyecto hidroeléctrico El Quimbo.

cesivas al particular, las cuales no están sometidas a ningún control. El trámite de la DUPIS del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo ha sido tan turbio, que se ha negado el derecho fundamental a la información que soporta dicha decisión.

En concreto, mediante derechos de petición hemos solicitado la documentación que, por mandato legal, debió entregar la empresa para solicitar la DUPIS al Ministerio de Minas y Energía, así como también hemos requerido los informes técnicos que debió expedir este Ministerio a la hora de valorar la solicitud elevada por la empresa. No ha sido posible acceder a ninguna de esta información, pues tanto la empresa como el Ministerio contestan que la documentación que estamos requiriendo es de carácter “privado” y que además está sometida a “reserva”. Sin embargo, la reserva debe ser fundamentada legalmente, tal como es exigible,<sup>7</sup> lo que para el caso resultaría inadmisiblemente, teniendo en cuenta que es ilógico afirmar que la información tendiente a declarar un proyecto como de utilidad “pública” es “privada”.

En segundo lugar, el *Estado delega facultades especiales en el particular* al declarar la DUPIS de un proyecto hidroeléctrico. De acuerdo con la ley, el Estado (en cabeza del Ministerio de Minas y Energía) delega la “facultad expropiatoria” al particular. En la práctica, esto se traduce en la posibilidad de que Emgesa/Enel realice directamente la expropiación de los propietarios de las tierras que fueron declaradas de utilidad pública. Resulta preocupante que, a la fecha, no conozcamos con exactitud el número de expropiaciones que se han realizado por este concepto, ni los actos administrativos que las decretan, porque tanto la empresa como el Ministerio se han negado a entregarnos esta información. Ni siquiera los campesinos de la zona tienen conocimiento de si sus tierras son objeto de declaratoria de utilidad pública. Tal como ha sido empleada, esta figura solo ha garantizado que la empresa se convirtiera, por expresa delegación del Estado, en el expropiador del campesinado del Huila.

### La restitución de la actividad productiva y la “compensación” de la tierra perdida

Luego de ser decretada la DUPIS de la represa del Quimbo, fue expedida la Licencia Ambiental

del proyecto (Resolución 0899 de 2009), en la que se imponen una serie de obligaciones que tiene la empresa, con miras a compensar o mitigar los impactos ocasionados por el proyecto. Dentro del amplio rango de obligaciones existentes, en su mayoría incumplidas a la fecha,<sup>8</sup> algunas de las más importantes están relacionadas con el acceso a la tierra para la población campesina afectada, así como con la productividad agrícola de los municipios del área de influencia del proyecto.

En concreto, como parte de la Licencia Ambiental, la empresa tiene una obligación que consiste en proporcionar un total de 5.200 hectáreas, adecuadas con riego por gravedad, para campesinos afectados por la represa y para restituir la actividad productiva del departamento. De estas 5.200 hectáreas, Emgesa debe comprar y adecuar 2.500 hectáreas, las cuales deben ser destinadas a la realización de programas de reubicación y compensación para las familias campesinas que eran propietarias de pequeñas extensiones de tierras, las cuales fueron declaradas de utilidad pública y expropiadas por la empresa.

Las otras 2.700 hectáreas deben ser compradas por la Agencia Nacional de Tierras (2.700 hectáreas), previo estudio presentado por Emgesa, y adecuadas en su totalidad, con riego por grave-



Foto: Asoquimbo.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Hay múltiples documentos e informes proferidos por distintas entidades que dan cuenta de los múltiples incumplimientos de las obligaciones de EMGESA/ENEL respecto de las obligaciones que tiene en el marco del licenciamiento ambiental del proyecto hidroeléctrico El Quimbo. Además, la Audiencia Pública celebrada el 11 de noviembre de 2016, puso en evidencia dichos incumplimientos en la voz de las comunidades campesinas afectadas. De manera más reciente, el Auto 7149 expedido en noviembre de 2018 por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, por primera vez reconoce el estado real de incumplimiento del proyecto en situaciones de vital interés, dentro de las que se resalta el no avance de la restitución de la actividad productiva a través de la compra y adecuación de las 2.700 hectáreas en la zona de influencia del Quimbo.



dad, por esta misma empresa. Estas tierras tienen como finalidad ser entregadas a comunidades afectadas por el proyecto que no eran propietarias de tierras. La adecuación de 5.200 hectáreas con riego por gravedad, con fines de producción agrícola, tiene, además, la finalidad de restituir la actividad productiva de los municipios del área de influencia directa del proyecto, la cual era eminentemente agrícola.

Ambas obligaciones se encuentran incumplidas, lo cual se traduce en la violación de derechos de campesinos y campesinas que tienen derecho de acceder a esas tierras, pero además en una pérdida irreparable de la actividad productiva de una región con tradición histórica de economía campesina.

En efecto, frente a la primera obligación, hemos podido identificar que solamente se han destinado 992 hectáreas para los programas de reasentamiento, pues bajo las órdenes judiciales de expropiación “con entrega anticipada de predios”, se obligó a cerca de 244 familias a recibir una compensación económica, en lugar de las tierras a las que tenían derecho.<sup>9</sup> Esto implica que aún deben restituirse 1.508 hectáreas, sin que se vean acciones encaminadas a dicho propósito. Adicionalmente, es necesario advertir que las familias que

ya fueron reasentadas no consideran satisfecho su derecho de restitución, debido a que jurídicamente siguen en una situación indeterminada frente a su derecho de propiedad; así mismo, tienen dificultades con los proyectos productivos y con el funcionamiento de los distritos de riego que la empresa está en la obligación de proveer.

Frente a la segunda obligación, el panorama es aún más desolador. A la fecha, no se ha adjudicado una sola hectárea de las 2.700 que debía comprar la ANT y adecuar la empresa con el sistema de riego por gravedad. Frente a esta obligación, existen múltiples obstáculos que es preciso mencionar: en primer lugar, tanto la empresa como las autoridades locales alegan que no hay disponibilidad de tierras en la región. Sin embargo, existen informes, como uno contratado por la misma empresa en el año 2010, y otros recientemente elaborados en virtud de una Comisión Técnica instalada en el 2019 con el fin de determinar el potencial de tierras e hídrico de la región,<sup>10</sup> que afirman lo contrario. De acuerdo con el primer informe, realizado por la Gobernación del Huila, por contratación de la empresa, al 2010 existía un potencial de 7.907 hectáreas para ser compradas y adecuadas.<sup>11</sup> De acuerdo con los informes de la Comisión Técnica más recientes, existe un área potencial de

<sup>9</sup> Información obtenida por Asoquimbo mediante derechos de petición y el trabajo organizativo en el territorio.

<sup>10</sup> El 6 de diciembre de 2018 se conformó la Comisión Nacional de Seguimiento al Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo -CNSPO- como resultado de la exigencia de las comunidades afectadas por el proyecto al Presidente Iván Duque, en el marco del décimo Taller “Construyendo País”. Dicha Comisión conformó la Mesa Técnica que sería coordinada por la CAM con participación de las diferentes entidades y la representación de un delegado de la comunidad, para que definiera si existían áreas aptas para riego por gravedad en los municipios de Altamira, Garzón, Agrado, Paicol, Gigante y Tesalia, área de influencia directa del proyecto-AID-.

<sup>11</sup> Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria (IICA), “Estudio de adecuación de tierras”, en el marco del Informe final del contrato de prestación de servicios profesionales independientes N°913/2009, Neiva, 2010.

17.718,95 hectáreas, ubicadas dentro de los seis municipios de influencia del proyecto.<sup>12</sup>

A pesar de lo anterior, a diez años de haber sido expedida la licencia ambiental, la empresa ha hecho todo lo posible para torpedear la compra de tierras para restituir la actividad productiva de la región: se han hecho compras sin que existan estudios que soporten su potencial hídrico y se han emprendido otros procesos de compra de tierras sin que se conozcan los estudios que los soportan.<sup>13</sup> Incluso, la empresa hizo firmar a varios campesinos y campesinas una carta en la que les hizo renunciar a su derecho a la tierra, recibiendo en su lugar un dinero por el concepto de “capital semilla”, en el marco de un programa denominado por la empresa como “emprendedores con energía”. Se trata de una maniobra abiertamente ilegal mediante la que, campesinos sin tierra, pero con derecho a ella, renuncien a su legítimo derecho.

Para empeorar el panorama, actualmente se promueve, por parte de la empresa, del gobierno nacional y de varios actores locales (principalmente alcaldes) una modificación de la licencia ambiental para garantizar la compra de tierras por fuera de los municipios del área de influencia directa del proyecto, o tender por otra medida de compensación, alegando la supuesta falta de disponibilidad de tierras en dichos municipios, a pesar de la existencia de informes que soportan que sí es posible emprender dicha compra.

Se trata de una modificación que, de concretarse, solo beneficiaría a la empresa titular de la licencia, con un enorme costo para la actividad productiva de la región, la cual se vería definitivamente golpeada. Si se impulsa el cambio propuesto, aun con estudios que indican que sí es posible emprender la compra y adecuación de tierras en los municipios afectados, se estaría claudicando en la exigencia de compensación a la que está obligada la empresa.

Desde Asoquimbo y desde Tierra Digna hemos manifestado, en distintos espacios, que aceptar la modificación de la licencia para permitir la compra de tierras en otros municipios, es aceptar que el proyecto no era viable. Si no se pueden comprar y adecuar tierras en los municipios del

área de influencia directa del proyecto para restituir la actividad productiva afectada, nunca se debieron inundar dichas tierras.

### Programa especial de dotación de tierras: la promesa de reforma agraria incumplida

De manera paralela a las obligaciones anteriormente mencionadas, las cuales se desprenden de la licencia ambiental, el Estado tiene una obligación adicional con el campesinado afectado por la represa del Quimbo. Se trata de la obligación contenida en el Decreto 1277 de 2013, mediante el cual se creó el “Programa especial de dotación de tierras” para los campesinos vulnerables de la zona de ejecución del proyecto hidroeléctrico “El Quimbo” que no sean propietarias de tierras y sean sujetos de reforma agraria.

Se trata de una obligación complementaria a las anteriores, pero totalmente diferente de aquellas, en la medida en que el Programa Especial de Dotación de Tierras fue creado para cumplir con los objetivos de la reforma agraria del Estado colombiano, así como para garantizar el derecho de acceso a la tierra de las familias campesinas afectadas por la represa del Quimbo, en virtud de mandatos constitucionales.

El mayor obstáculo para la implementación de este programa ha sido que, en la práctica, tanto



<sup>12</sup> El 14 de mayo de 2019, la Mesa Técnica presentó su informe, derivado del trabajo encomendado por la Comisión Nacional, en el que concluyó que existen un total 17.718,95 hectáreas dentro de los municipios del Área de Influencia Directa del proyecto y alternativas de cuatro proyectos de captación de agua para el distrito de riego por gravedad, ubicados desde las fuentes abastecedoras del Río Suaza, Río Magdalena, Río Páez Informe de la Mesa Técnica de la Comisión Nacional presentado por la CAM.

<sup>13</sup> Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras del 18 de septiembre de 2018, con N° de radicado interno 20186200715462, a derecho de petición enviado por Asoquimbo sobre las obligaciones en materia de tierras.



la autoridad de tierras como las autoridades locales, han interpretado que la obligación que tiene el Estado de adquirir 2.700 hectáreas para que Emgesa las adecúe y entregue (la obligación que se deriva de la licencia ambiental), es la misma obligación contenida en el Decreto que crea el programa.

Se trata de otro de los absurdos jurídicos de este proyecto, pues es impensable que un decreto, que en sus considerandos se fundamenta en los fines de la reforma agraria, se deba cumplir para garantizar las obligaciones que tiene un privado en virtud de una licencia ambiental. Bajo ningún concepto jurídico ni político se puede aceptar que un programa de reforma agraria supla las obligaciones que tiene una empresa titular de un proyecto hidroeléctrico, la cual es, por demás, una de las responsables del despojo causante de la necesidad de dotación de tierras al campesinado de la región.

### La tierra como factor permanente de disputa en el caso de la represa del Quimbo

Tenemos como conclusión un panorama desolador para el campesinado del Huila. Lo más complejo es que la tragedia que hoy viven campesinas y campesinos afectados por el Quimbo, fue alertada con mucha anterioridad.

Desde 1997, el proyecto hidroeléctrico El Quimbo había sido considerado como inviable. La razón principal para que las autoridades consideraran su inviabilidad recaía, justamente, en la cantidad de tierras que se requerían para la inundación. De hecho, en un concepto técnico de 1997, expedido en virtud de la solicitud de trámite del proyecto,

se señala expresamente que ninguna de las alternativas presentadas por la empresa para construir la represa era viable porque, *“No es conveniente que se inunde una de las mejores tierras de la región [sic], cuando se considera que todo el departamento del Huila es pobre en tierras productivas, como lo consigna el estudio”*.<sup>14</sup> Es decir, la represa del Quimbo fue negada como posibilidad en 1997, debido al impacto que se generaría en las mejores tierras con aptitud agrícola de la región, y debido a la dificultad de restituir la actividad productiva campesina en la zona.

De manera sorprendente, sin que se hubiera producido ningún cambio, cuando en el 2007 se volvió a estudiar la segunda solicitud del proyecto (que esta vez sí se hizo realidad), el Ministerio de Agricultura de entonces, en un concepto de cuatro páginas carentes de soporte técnico, llegó a la conclusión de que *“partiendo del análisis del componente agrícola y pecuario se encuentra que el ‘Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo’ es en nuestro concepto socioeconómicamente viable”*.<sup>15</sup> De esta manera, se desestimaron los análisis de las autoridades hechos en 1997, así como también se desestimaron las voces de campesinas y campesinos de Asoquimbo, quienes desde el inicio alertaron sobre el desastre ambiental, social y productivo que estaba por suceder.

A diez años de haberse otorgado la licencia ambiental, se cumplió el pronóstico: se dio vía libre a uno de los proyectos más desastrosos para el Huila, responsable del despojo de miles de tierras y de vulneración de derechos del campesinado de la región. El despojo de tierras campesinas por las represas es hoy una realidad. ■

<sup>14</sup> Ministerio de Medio Ambiente, Auto 517 de 31 de julio de 1997, “Por la cual se declaran no viables las alternativas presentadas para un proyecto hidroeléctrico”, el cual adoptó el Concepto técnico N° 147 del 21 de abril de 1997.

<sup>15</sup> Ministerio de Agricultura, Concepto Técnico, diciembre de 2007, como respuesta a Solicitud de 9 de noviembre de 2007 hecha por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.