

EL PROYECTO PALMERO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO:
ANÁLISIS DEL CHOQUE DE INTERESES Y SU AFECTACIÓN SOBRE EL
PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

DIANA VICTORIA CARVAJAL ARROYAVE

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2010

“El Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo: Análisis del choque de intereses y su afectación sobre el Proceso de Toma de Decisiones.”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por

Diana Victoria Carvajal Arroyave

Dirigido por

Enver Torregroza

Semestre II de 2010

A mis papás, mis hermanas y Bellanid, gracias por el amor y el apoyo que me han brindado durante tantos años. Les dedico este trabajo, pues es de ustedes que emana el mérito con él alcanzado.

Y a Juan Camilo, por haberme dado la alegría de escribir a su lado hasta la última línea.

AGRADECIMIENTOS

El presente Estudio de Caso ha sido posible gracias al apoyo invaluable de una larga lista de personas, a quienes quiero reiterar mis agradecimientos. Sin embargo, en vista de que sería una tarea interminable nombrarlos uno a uno como debería ser para hacer justicia a sus importantes aportes, quisiera de manera general señalar que cada uno de los que fueron entrevistados a lo largo del proceso de investigación (cuyos nombres se pueden leer en la ficha técnica de entrevistas), aceptaron con paciencia recibirme y responder a mis inquietudes una y otra vez de manera desinteresada.

En particular, me gustaría referirme a los representantes de las instituciones con sede en Bogotá como el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, CORPOICA, el Instituto Alexander von Humboldt, la WWF Colombia, el IDEAM y FEDEPALMA/CENIPALMA, con quienes derivado de la facilidad de acordar reuniones presenciales, fue posible coordinar múltiples encuentros que me permitieron acceder a información incompleta o nueva en cada ocasión.

Por otro lado, quisiera hacer una mención especial a los nombres de algunas instituciones en el municipio de Guapi, cuyos representantes me recibieron sin ninguna reserva pese a que en muchas ocasiones sólo fue posible acordar una cita personal, brindándome así un ambiente de confianza mutua que fue invaluable a la hora de la realización de las encuestas. Me refiero, en primer lugar, a los representantes legales de los consejos comunitarios de Guapi Abajo, Río Napi, Río Guajuí, Chanzará y Alto Guapi; en segundo lugar, a los representantes de COCOCAUCA, el Vicariato Apostólico de Guapi y ASOPALMA; y, finalmente, a los representantes de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, la Secretaría de Agricultura del Cauca y al Alcalde de Guapi, el señor Florentino Obregón. Así mismo, quiero resaltar la colaboración por parte de los integrantes de CORPOICA con sede en Guapi, quienes se mostraron abiertos a brindarme todo el apoyo necesario para el desarrollo de mi investigación durante mi estancia en el municipio.

Ahora bien, pese a mi intención de no personalizar los agradecimientos, hay algunos nombres que considero casi obligatorio mencionar por sus específicos aportes. Quiero agradecer a Gerardo Bazán, Secretario de Educación de Guapi, por haber facilitado mi trabajo en el municipio y mostrarme una faceta hasta entonces por mi desconocida de este hermoso territorio. Así mismo, a Silvio Sinisterra, una de las personas con mayor conocimiento sobre la historia de la palma en Guapi, quien mostró un particular interés por el desarrollo de éste trabajo, gracias a lo cual comprendí que la mi responsabilidad sobrepasaba los resultados meramente académicos. Así mismo, quiero agradecer a Federmán Rodríguez, cuyos consejos y aportes me permitieron hacer un trabajo más sólido y acercarlo a mis expectativas e intereses. Y por supuesto, no puedo olvidar a Doña Felisa, Dayana y su familia, quienes por dos semanas me acogieron como un miembro más de la casa y me permitieron sentirla como propia.

Finalmente, el mayor de mis agradecimientos es para los responsables de la dirección de este Estudio de Caso: a mi director, Enver Torregroza, porque con su paciencia y sus asertivos aportes me guió en la tarea de estructurar este trabajo. Y a María Teresa Palacios, quien fuese la primera persona en dirigirme –aunque en realidad me acompañó en el proceso hasta el último minuto–, y quien me obsequió el tema como una excusa para escribir un trabajo de grado, pero termino por sembrar en mi la aspiración de aportar con algunas ideas a la construcción de un mejor porvenir para la comunidad del municipio de Guapi Abajo.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. PROYECTO PALMERO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO: PROBLEMÁTICA Y CONTEXTO HISTÓRICO	7
1.1. DESARROLLO DEL SECTOR PALMERO NACIONAL	9
1.2. DESARROLLO DEL SECTOR PALMERO EN LA REGIÓN DEL PACÍFICO COLOMBIANO	12
1.3. EL PROYECTO PRODUCTIVO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO	15
2. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DEL PROYECTO PALMERO EN TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO	20
2.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	22
2.2. FORMULACIÓN DE SOLUCIONES (FORMULACIÓN DEL <i>PROYECTO PALMERO EN GUAPI ABAJO</i>)	24
2.3. IMPLEMENTACIÓN	27
2.4. EVALUACIÓN	28
3. EL CHOQUE DE INTERESES EN EL PROYECTO PALMERO DE GUAPI ABAJO	32

3.1 SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL	34
3.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA	37
3.3. IMPACTOS SOCIALES	39
3. 4. ASPECTOS <i>TECNOECONÓMICOS</i>	42
3.5. LIMITACIONES JURÍDICAS – LEY 70 DE 1993	45
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Actores partícipes del Proceso de Toma de Decisiones del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo

Anexo 2. Cuadro para contrastar el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del *Proyecto Palmero en Guapi Abajo* y del *Conpes Palmero*.

Anexo 3. Peso de la participación en el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo.

Anexo 4. Cuadro de descripción del programa de inversión esperado en el Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo.

Anexo 5. Tabla de descripción de intereses de los actores frente al Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo

Anexo 6. Ficha Técnica de entrevistas realizadas.

INTRODUCCIÓN

Cuanto más se discute alrededor del mundo la necesidad de generar fuentes alternativas de energía que permitan sustituir los tradicionales combustibles fósiles, más aumentan los debates acerca de los posibles costos e impactos asociados a su producción. En el contexto de países como Colombia, con una gran vocación agrícola, estos debates atañen en particular a la producción de los denominados *biocombustibles*, término que por sí sólo genera polémica en tanto “denota consideraciones favorables a la vida y presenta el carácter de renovabilidad que poseen las materias primas (generalmente cultivos) que se usan en su fabricación”, razón por la cual algunos críticos apelan mejor al término *agrocombustibles*, “porque según ellos es la mejor forma de relacionarlos con los procesos agrarios, que es el subsector de la economía más relacionado con su producción”.¹

Si bien en la actualidad son diversas las fuentes para la producción de *biocombustibles*, en Colombia el cultivo de Palma de Aceite —a partir del cual se produce *biodiesel*— ha llegado a posesionarse como el de mayor crecimiento en todo el sector agropecuario. Sin embargo, como bien lo señala Jens Mesa Dishington, presidente de la Federación Nacional de Palmeros —FEDEPALMA—, “la agroindustria de la palma no es una actividad de un solo producto. Produce varios aceites, produce también proteína para alimentación animal y es base para un encadenamiento industrial muy importante”.²

Actualmente, la agroindustria palmera afronta los más diversos retos para su sostenibilidad derivados no sólo de los impactos ambientales asociados a la expansión de los cultivos de palma —tema sobre el cual se enmarca en gran medida el debate contemporáneo sobre los *biocombustibles* en todo el mundo—, sino también de los impactos sociales que en el contexto nacional han cobrado gran relevancia dada la relación que, para algunos críticos, ha existido entre la expansión de los cultivos de palma y la violencia paramilitar.

Más aún, si la expansión de los cultivos de palma para proyectos agroindustriales se genera en zonas con una alta riqueza ecológica y con una crítica situación social, reflejada en altos índices de pobreza y niveles bajos de acceso a servicios básicos de salud, educación y servicios públicos, como consecuencia del accionar de grupos armados al margen de la ley y una débil presencia institucional del Estado, cabe esperarse que el desarrollo de estos proyectos productivos afronte retos mayores.

¹ Ver León Sicard, Tomás. “Biocombustibles en Colombia: las cuestiones relevantes”. En: León, Tomás y Gallini, Stefania (Comp.). *Los biocombustibles en Colombia a debate: memorias del Foro Biocombustibles en Colombia a Debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cámara de Representantes, 2008. p. 30.

² Ver Mesa Dishington, Jens. “Los impactos sociales” En: León, Tomás y Gallini, Stefania (Comp.). *Los biocombustibles en Colombia a debate: memorias del Foro Biocombustibles en Colombia a Debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cámara de Representantes, 2008. p. 30.

La región pacífica colombiana, dada su gran biodiversidad y sus condiciones socioeconómicas, constituye un caso representativo de esta problemática. No en vano, el desarrollo de la agroindustria palmera en nuestro país no ha tenido un desarrollo significativo en la región, en vista de los grandes retos que implica su expansión bajo condiciones sociales complejas y la negativa afectación que se podría derivar de la intervención de ecosistemas naturales estratégicos. Sin embargo, a lo largo de los últimos ocho años el Gobierno Nacional ha dispuesto una serie de incentivos para el desarrollo de la agroindustria palmera, con el objetivo de que se constituya como una alternativa productiva para algunas regiones del país, incluida la del pacífico colombiano.

En este contexto, al interior del pacífico se ha consolidado un proyecto palmero en el *Territorio Colectivo de Guapi Abajo*³ en el municipio de *Guapi*⁴, departamento del Cauca, el cual se ha visto acompañado desde su origen por un debate que ha involucrado actores desde el orden nacional hasta el local, y que con el tiempo se ha convertido en un referente a través del cual algunos de ellos buscan tipificar la mala planificación para la implementación de proyectos agroindustriales de palma, o tan solo resaltar los retos para su desarrollo en zonas altamente complejas en términos ambientales y sociales, entre otros. De cualquier forma, el éxito o fracaso de este proyecto se empieza a configurar como un espejo a través del cual se puede reflejar la viabilidad de este tipo de iniciativas productivas en la región del pacífico.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el debate acerca de la pertinencia de la implementación del proyecto palmero el Guapi Abajo ha sido bastante nutrido hasta el momento, es posible afirmar que no es necesario esperar hasta el final de dicha implementación para realizar una evaluación acerca de su viabilidad que refleje las posibilidades de desarrollo de la agroindustria palmera en la región del pacífico colombiano. Los aportes de diferentes actores referidos a su visión sobre la pertinencia del proyecto a partir de los cuales se ha configurado un escenario de intereses en conflicto, pueden ser considerados como un sustento suficiente para realizar la evaluación de esta iniciativa productiva. Las constantes críticas y defensas a la que se ha visto sometida desde el momento mismo de su formulación, sugieren que efectivamente el choque de intereses ha estado presente a lo largo de todo su desarrollo del proyecto, el cual se ubica hoy sobre el 70% de las metas establecidas para la

³ El Territorio Colectivo de Guapi Abajo se creó en el año de 1997 a partir de lo dispuesto por la Ley 70 de 1993, sobre titulación colectiva de tierras baldías ocupadas ancestralmente por comunidades afrocolombianas en zonas ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico. Comparar Información suministrada por Cristóbal González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁴ El municipio de Guapi, ubicado al sur de la costa caucana en límites con el departamento de Nariño, esta dividido en 6 consejos comunitarios (CC): CC de Río Napi, CC de San Francisco, CC de Guajuí, CC de Chanzará, CC del Alto Guapi y el CC de Guapi Abajo.

primera fase, la cual consiste en la siembra de 700 hectáreas de palma de aceite en predios del Territorio Colectivo de Guapi Abajo.

Sin embargo, si bien los aportes de los diferentes actores cuyos intereses pueden estar en conflicto permiten analizar algunos aspectos inherentes al proyecto palmero en diversas materias, es evidente que hasta el momento hay un vacío en la literatura en tanto la información es demasiado fragmentada y especializada –pues es posible encontrar evaluaciones sobre aspectos ambientales/ecológicos o de factibilidad tecnoeconómica, entre otros, todos aislados entre sí–,⁵ o las evaluaciones que buscan ser más integrales se ven limitadas por la carencia de mayores fuentes de información.⁶ Más aún, no existe algún estudio que se haya concentrado en analizar el choque de intereses, de manera tal que sea posible conocer las diferentes posturas en conflicto y compartidas por los diferentes actores y la forma en que este choque de intereses se ha visto reflejado a lo largo del desarrollo del proyecto.

Por esta razón, el propósito del presente Estudio de Caso es describir el choque de intereses que resulta de la visión de diferentes actores sobre la pertinencia del proyecto palmero en Guapi Abajo, y analizar la forma en que dicho choque ha afectado el proceso de toma de decisiones del mismo

Como es evidente, en el presente trabajo se partió de un supuesto básico: el choque de intereses podía afectar de algún modo el proceso de toma de decisiones del proyecto. Sin embargo, contrario a lo planteado en la hipótesis inicial del presente Estudio de Caso, el choque de intereses no ha afectado el proceso de toma de decisiones al constituirse en una oportunidad para replantear algunos aspectos inherentes a la implementación del proyecto gracias a los aportes de los propios actores. Por el contrario, se comprobó que el proceso de toma de decisiones no ha sufrido cambios significativos a lo largo del proceso de implementación ni en ninguna fase anterior de la política –proyecto palmero–, que se deriven de los aportes de los actores inmersos en el choque de intereses.

Para determinar la relación entre las dos categorías de análisis seleccionadas –*choque de intereses* y *proceso de toma de decisiones*– fue necesario, en primer lugar, identificar los actores

⁵ La mayoría de la información acerca del proyecto palmero en Guapi Abajo se puede ubicar en esta categoría, como se podrá ver a lo largo del presente trabajo.

⁶ En este grupo se destacan dos trabajos a través de los cuales se buscó integrar diferentes categorías de análisis, pero sobre la base de pocas fuentes de información. Entre ellos está un informe del Instituto Alexander von Humboldt sobre biocombustibles en Colombia (Comparar Mejía, Sandra; Cammaert, Camila y Palacios, María Teresa. “Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia, con énfasis en biodiversidad: Memoria talleres regionales”. Grupo de Políticas Intersectoriales. Programa de Política y Legislación del Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, Colombia, 2008) y otro publicado por la Procuraduría General de la Nación (Comparar Procuraduría General de la Nación, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional y Consejo Noruego de Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2*. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación, 2008.)

partícipes del proceso de toma de decisiones del proyecto palmero y el tipo de participación que han tenido en dicho proceso; en segundo lugar, identificar los intereses de los actores frente al proyecto, referidos en particular a su posición respecto de la pertinencia del mismo; y, en tercer lugar, analizar la forma en que el choque de dichos intereses ha afectado el proceso de toma de decisiones del proyecto palmero, afectación que se deriva del peso de la participación —o el *peso decisional*— de cada uno de los actores en dicho proceso.

Vale la pena aclarar, sin embargo, que el presente trabajo fue modificado en algunos aspectos teóricos y metodológicos frente a lo propuesto en el proyecto de investigación original. La primera modificación corresponde al tránsito que se dio de la elaboración de una Monografía a un Estudio de Caso, en vista de que uno de los referentes teóricos que se habían seleccionado en el proyecto de investigación fue descartado. Se trata de la crítica sociológica a la Teoría de la Elección Racional sobre la *identidad social*⁷ de Fernando Aguiar y Andrés de Francisco, a partir de la cual se buscaba explicar los intereses de los actores frente al proyecto productivo como un reflejo de sus preferencias determinadas por su identidad social. Sin embargo, en vista de que el centro de la investigación era sencillamente identificar los intereses para describir el choque entre ellos, se hizo prescindible un análisis más profundo que permitiera ubicar el origen de éstos.⁸

La segunda modificación tiene que ver con la interpretación del proyecto palmero no exclusivamente como parte integral de la fase de implementación de la Política Palmera Nacional —*Conpes Palmero*⁹—, tal y como se consideró en el proyecto de investigación, sino también como una política en sí misma, en vista de que de manera independiente al *Conpes Palmero*, el proyecto ha cumplido cada una de las fases que conforman el ciclo de cualquier política pública.¹⁰

Estas modificaciones no afectaron, sin embargo, el foco de interés del presente trabajo. La información recolectada a través de la consulta en fuentes secundarias y principalmente primarias —a través de la elaboración de entrevistas de tipo semi-estructurado—,

⁷ La cual definen como un “conjunto de creencias de una persona sobre sí misma cuando en la formación de esas creencias intervengan, entre otros factores, las creencias sociales de los demás sobre esa persona y sus creencias sobre el mundo”. Ver Aguiar, Fernando y De Francisco, Andrés. “Siete tesis sobre racionalidad, identidad y acción colectiva”. Revista Internacional de Sociología. No. 46, Vol. LXV (Enero-Abril, 2007): p. 78.

⁸ Para conocer la lista de los actores seleccionados para la presente investigación, ver el Anexo 1.

⁹ Ver CONPES. “Documento Conpes 3477: Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano” (Conpes Palmero). República de Colombia, julio 9 de 2007.

¹⁰ En la primera parte del Capítulo 1 se desarrollará con más detalle esta idea acerca del carácter del proyecto palmero de política y de parte integral de otra política de mayor alcance, al mismo tiempo. Así mismo, se podrá ver claramente el límite entre los dos, durante el desarrollo del Capítulo 2 y en detalle en el Anexo 2, en donde se describe el proceso de toma de decisiones a lo largo de todo el proyecto palmero.

permitió conocer detalles del contexto del proyecto palmero, el proceso de toma de decisiones y el choque de intereses.

Por lo tanto, el presente trabajo se estructura en tres partes: en el primer capítulo se describe la problemática y el contexto histórico del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, partiendo de una identificación del contexto nacional y luego regional –en el pacífico colombiano–, para finalmente aterrizar en el contexto estrictamente local en el cual se profundiza sobre los antecedentes de proyectos palmeros en Guapi desde la década de 1960.

En el segundo capítulo se describe el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del proyecto palmero entendido éste no sólo como un proyecto que hace parte de la Política Palmera Nacional –*Conpes Palmero*–, sino como una política en si misma¹¹. Para ello, el capítulo se ha estructurado a partir de cada una de las fases que componen el PTD, las cuales corresponden a las mismas que integran el ciclo de las políticas públicas dentro de los modelos de análisis tradicionales en la literatura sobre el tema.¹² En este sentido, se asume que la toma de decisiones no es un momento específico, sino un proceso que se presenta durante la identificación del problema, la formulación de soluciones, la implementación y la evaluación de una política. De esta manera, se presenta un mapa de los actores partícipes o que han tratado de influir en el PTD, durante cada una de las fases enumeradas.

En el tercer capítulo se precisan los intereses de los actores partícipes directa o indirectamente del proceso de toma de decisiones frente al proyecto palmero, en términos de la perspectiva de cada uno acerca de la pertinencia de la implementación de esta iniciativa productiva. La postura –*intereses*– de los actores se organizan a la luz de cinco variables que condensan los principales temas de controversia en el choque de intereses: primero, la sustentabilidad ambiental en la región; segundo, la garantía de la seguridad alimentaria para sus habitantes; tercero, los posibles impactos sociales que se pueden desprender de la presencia de

¹¹ Aunque desde un punto de vista conceptual existe una frontera clara que divide jerárquicamente lo que es una política pública de un proyecto, el análisis del proyecto palmero en Guapi Abajo sugiere que dichos límites son difusos cuando se trata de casos concretos en la realidad. Por esta razón, en el presente trabajo se decidió valorar el proyecto palmero a partir de su doble naturaleza de política y proyecto, gracias a lo cual fue posible conocer de manera más integral su desarrollo en el tiempo, y en particular en lo relativo al proceso de toma de decisiones desde el nivel local hasta el nacional. Sin embargo, vale la pena hacer la salvedad de que la decisión de aproximarse de esta manera al análisis del proyecto partió de la propuesta teórica de Raúl Velásquez, quien precisamente reconoce como muchas veces algunos proyectos locales pueden tener ser catalogados como políticas, incluso aunque no hagan parte de un plan de desarrollo. Comparar Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. *Revista Desafíos*. Núm. 20 (Semestre I de 2009): pp. 151-152.

¹² Específicamente, en el presente trabajo se ha adaptado el modelo de Jones del ciclo de las políticas públicas que retoma André-Noël Roth en su libro *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Comparar Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora, 2002.

la palma en el municipio; cuarto, la fragilidad o fortaleza de algunos aspectos *tecnoc*onómicos propios del desarrollo de las plantaciones, la extracción del aceite y su comercialización; y quinto, las limitaciones jurídicas que impone la Ley 70 de 1993 para la implementación de este tipo de proyectos productivos en territorios colectivos de comunidades negras.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones, en las que se demuestra que efectivamente el choque de intereses no ha afectado de manera significativa el proceso de toma de decisiones, pero se plantean una serie de recomendaciones en las que se sugiere la importancia de aprovechar los aportes que se derivan del choque de intereses, particularmente de cara a una próxima fase en la implementación del proyecto palmero en Guapi Abajo.

1. PROYECTO PALMERO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO: PROBLEMÁTICA Y CONTEXTO HISTÓRICO

Caracterizar una política pública no es fácil, tanto en el esfuerzo teórico por definirla como en el análisis de cualquier caso particular. Tal es así que en la complejidad de cada caso se podría ver reflejada la diversidad de definiciones sobre política pública desarrolladas en la literatura especializada, lo que se traduce en una suerte de imperativo metodológico: para cada nuevo caso de estudio, una sola de las definiciones existentes puede no ser representativa y el modelo de análisis adoptado por el investigador debe ser más complejo si no quiere resultar insuficiente frente al propósito de estudiar la política.¹³

El proyecto palmero en proceso de implementación en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo es un buen ejemplo de esta complejidad. Primero, porque no puede analizarse como un objeto de estudio único y aislado en tanto se cruza con otras políticas como la Política Palmera Nacional (*Conpes Palmero*)¹⁴ y la Política Nacional de Biocombustibles (*Conpes de Biocombustibles*),¹⁵ entre otras, hecho que reafirma la tesis de André-Noël Roth sobre la inexistencia de fronteras claras entre diversos campos de la política como es en este caso, el agrícola y el energético.¹⁶

Segundo, porque en la medida en que el proyecto palmero es tan sólo uno de los tantos que se vienen desarrollando en todo el país en respuesta al interés del gobierno en incentivar dicho cultivo, puede concebirse no como una política en sí misma, sino más bien como un proyecto que hace parte integral de una política más grande y de alcance nacional que recoge los objetivos dirigidos al desarrollo del sector palmicultor colombiano. En efecto, de acuerdo a los modelos teóricos tradicionales de análisis de políticas públicas, existe una jerarquía que ubica a una política por encima de un proyecto, y más aún cuando éste último se desarrolla en un ámbito muy local. Sin embargo, si el proyecto palmero en Guapi se analiza a la luz de un modelo teórico como el del *ciclo de las políticas públicas* adoptado por Roth, el proyecto parece cumplir con cada una de las fases de dicho ciclo que se

¹³ Esto también puede explicarse en la medida en que, como bien lo señala Raúl Velásquez, las diversas definiciones existentes en la literatura del concepto de *política pública* contienen fallas que pueden agruparse en tres tipos: primero, “definiciones que por ser muy específicas dejan por fuera fenómenos que deben considerarse como política”; segundo, “definiciones incompletas que no incorporan todos los elementos de la política pública”; y, finalmente, “definiciones que por ser muy generales e incompletas permiten que se considere como política pública decisiones o actividades que no lo son”. Ver Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. pp. 151-152.

¹⁴ Ver CONPES. “Documento Conpes Palmero 3477 de 2007: Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano”. República de Colombia, julio 9 de 2007.

¹⁵ Ver CONPES. “Documento Conpes 3510: Lineamientos de Política para Promover la Producción Sostenible de Biocombustibles en Colombia” República de Colombia, marzo 31 de 2008.

¹⁶ Esta realidad acerca de las difusas fronteras entre los campos de la política es lo que Roth ha denominado “*verbigracia*”. Comparar también Gómez Lee, Martha-Isabel. “Reseña de Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación de André-Noël Roth Deubel”. *Revista Opera de la Universidad Externado de Colombia*. Núm. 8 (2009): pp. 202-204.

conciben como partes constitutivas de cualquier política (1. la identificación de un problema; 2. la formulación de soluciones o acciones; 3. el proceso de toma decisiones; 4. la implementación; 5. la evaluación)¹⁷

En consecuencia, el proyecto palmero puede tener la doble naturaleza de proyecto y de política a la vez en tanto que, como bien lo señala Raúl Velásquez, esta última puede ser “desde una política de Estado hasta un programa o un proyecto del orden municipal” que no necesariamente tiene que estar consignada “en un plan de desarrollo¹⁸ para garantizar su existencia”¹⁹.

Como *proyecto*, puede ubicarse en la fase de implementación de la Política Palmera Nacional (*Conpes Palmero*). Primero, porque se hace mención explícita al proyecto productivo en Guapi en el documento Conpes en el aparte relativo a las políticas de financiamiento a través de línea especial de crédito AIS e ICR²⁰ y segundo, porque el desarrollo de plantaciones de palma en todo el país es la actividad productiva que se busca incentivar a través de dicha política. El proyecto en Guapi no se asocia de igual forma, por ahora,²¹ con la Política Nacional de Biocombustibles (*Conpes de Biocombustibles*) en tanto la actividad de transformación de aceite de palma en biocombustibles todavía no se está llevando a cabo porque no se ha concretado hasta el momento la instalación en la región de la planta indispensable para la extracción de aceite, actividad que debe hacerse previamente a su transformación.

Así pues, pese a la complejidad que caracteriza al proyecto palmero en Guapi Abajo, lo que difícilmente permite su asociación con una definición en particular del concepto de política pública, la propuesta conceptual que hace Raúl Velásquez es bastante útil en tanto que permite concebirlo como el resultado de “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos instrumentos, adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática...”²². Dicho proceso “hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”²³ que, en este

¹⁷ El modelo del ciclo de las políticas públicas de Roth se basa en el modelo de Jones. Comparar también Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*.

¹⁸ Sin embargo, vale la pena resaltar que el proyecto también está incluido en *Política de Estado para el Pacífico colombiano* (Conpes para el Pacífico colombiano), que puede ser visto como el Plan de Desarrollo del actual gobierno para la región. Ver CONPES. “Documento Conpes 3491: Política de Estado para el Pacífico colombiano” (Conpes para el Pacífico colombiano). República de Colombia, octubre 1 de 2007. p. 65.

¹⁹ Ver Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. p. 157.

²⁰ Sobre las modalidades de crédito especial Agro Ingreso Seguro (AIS) e Incentivo de Capitalización Rural (ICR) se hablará con más detalle en la tercera parte del presente capítulo.

²¹ En efecto, el proyecto no está por ahora asociado con la producción de biocombustibles, aunque en los reportes del avance de la Política Nacional de Biocombustibles si se mencionan las perspectivas para el caso de Guapi en particular. Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

²² Ver Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. p. 156.

²³ Ver Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. p. 156.

caso en particular, es principalmente el del Territorio Colectivo de Guapi Abajo en el cual se está adelantando el proyecto.

Sin embargo, pese a que en apariencia el proyecto sólo tiene un efecto directo en lo local,²⁴ una parte del proceso integrador de decisiones se ha llevado a cabo desde el ámbito nacional en el marco de la Política Palmera Nacional -*Conpes Palmero*-. Por lo tanto, para identificar el origen de la iniciativa productiva es necesario no sólo reconocer la problemática local e incluso regional que hizo deseable o posible el desarrollo del proyecto en Guapi Abajo, sino también el contexto nacional que explica el impulso dado desde el propio Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural a la agroindustria palmera en este territorio colectivo.

En este orden de ideas, el objetivo del presente capítulo es describir la problemática y el contexto histórico nacional, regional y local que permite explicar la consolidación del proyecto palmero de Guapi Abajo. En primer lugar, se enunciarán algunos aspectos sobre el crecimiento histórico del sector palmero en el país que tiene su auge desde la década de 1960, pero que se fortalece particularmente a lo largo de los últimos dos periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, con la consecuente consolidación del sector como el de mayor crecimiento en la actualidad dentro del agro colombiano. En segundo lugar, se describirá el impacto del sector palmero en el contexto regional — específicamente de la región del pacífico colombiano—, que en contraste con otras zonas del país no ha tenido un crecimiento tan significativo por limitantes de diverso índole que no han impedido, sin embargo, que se le considere como una zona estratégica para la implementación de proyectos palmeros. Finalmente, se abordará con mayor detalle la descripción del proceso de consolidación del proyecto en Guapi Abajo hasta su estado actual, el cual refleja el interés del gobierno nacional por impulsar el desarrollo del sector palmero en el país, pese a variadas limitantes para el exitoso avance de estas iniciativas que en muchos casos son generalizables para toda la región del pacífico colombiano.

1.1. DESARROLLO DEL SECTOR PALMERO NACIONAL

La historia de la palma de aceite (o *palma africana*) en Colombia se remonta hasta el año de 1932, durante el cual fueron sembradas las primeras semillas con fines ornamentales en la Estación Agrícola de Palmira (Valle del Cauca)²⁵ luego de haber sido introducidas al país por el director del jardín

²⁴ Y sólo en apariencia tiene un efecto directo en local, pues el proyecto puede también afectar el desarrollo y crecimiento del sector palmicultor nacional y la imagen del gremio en todo el país, como es en efecto la mayor preocupación FEDEPALMA en la actualidad.

²⁵ Ver FEDEPALMA. “Historia de la Palma de Aceite”, mayo de 2010. Consulta electrónica.

botánico de Bruselas²⁶. Sin embargo, sólo hasta el año de 1945 la palma será aprovechada como un cultivo comercial, cuando la United Fruit Company estableció una plantación en la zona bananera del departamento del Magdalena²⁷.

Para la década de 1960, en el país se empezaron a consolidar una serie de cultivos con vocación comercial como resultado de la política gubernamental de sustitución de importaciones implementada entre las décadas de 1950 y 1960, situación reforzada por el “alza en la demanda de aceites vegetales y materias grasas que registraba el mercado interno y el descenso de las reservas internacionales”²⁸. Así mismo, tuvo una importancia capital durante este periodo la llegada a Colombia en 1958 de Maurice Ferrand, experto de la FAO, “como consejero y asesor del gobierno en la elaboración de un programa tendiente a fomentar y desarrollar la producción de las palmas oleaginosas, particularmente, la palma de aceite, por ese entonces, conocida como la reina de las oleaginosas...”²⁹ Como resultado de la misión de Ferrand, en 1959 el gobierno inició la construcción de la primera granja experimental de palma de aceite en el área de Tumaco (conocida en nuestros días como El Mira), la cual actualmente es administrada por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA.

Así mismo, la consolidación de las plantaciones comerciales de palma en la década de los sesenta fue posible gracias a que en el Plan de Desarrollo Económico y Social del Presidente Alberto Lleras Camargo (1961 a 1970), se priorizó como el primer cultivo oleaginoso que se debía impulsar en Colombia, entre otras razones, “por sus halagadores rendimientos de aceite, la gran disponibilidad de tierras tropicales propicias para el cultivo”³⁰. Pese a esta coyuntura, la meta de 2.000 hectáreas (ha) sembradas en palma en cada una de las cinco grandes regiones del país seleccionadas en aquel entonces (Norte de Santander, Magdalena, Cauca, Nariño, y Caquetá) no se alcanzó en las proporciones esperadas. Como bien lo resalta Alfredo Rangel, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA (actualmente INCODER), entidad que había asumido la responsabilidad del proyecto nacional de incentivo a los cultivos de palma de aceite, terminó por enviarlo a los archivos muertos de la institución.

Sin embargo, según cifras de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite FEDEPALMA, entidad constituida en el año de 1962 en medio de la coyuntura descrita

²⁶ Comparar Escobar, Arturo. “Viejas y nuevas formas de capital y los dilemas de la biodiversidad.” En Escobar, Arturo y Pedroza, Álvaro (Investigadores). *Pacífico: ¿Desarrollo o biodiversidad?* Bogotá: CEREC y ECOFONDO, 1996. p. 111.

²⁷ Comparar FEDEPALMA. “Historia de la Palma de Aceite”. Consulta electrónica.

²⁸ Ver Grupo Semillas. “Colombia: ¿la redención o el infierno para el Chocó Biogeográfico? Palma africana en los territorios de las comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó, Chocó”. Consulta electrónica.

²⁹ Ver Escobar, Arturo. “Viejas y nuevas formas de capital y los dilemas de la biodiversidad.” p. 109.

³⁰ Ver Rangel, Alfredo; Ramírez Pobón, William y Paola Andrea Betancur. *La palma africana: mitos y realidades del conflicto*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2009. p. 12.

anteriormente, para mediados de la década de 1960 ya existían 18.000 ha en producción³¹ cifra que en los últimos 15 años pasó de 88.000 ha en 1991 a 360.000 ha en el 2009³² con presencia en 73 municipios distribuidos en cuatro zonas productivas de todo el país (norte, central, oriental y occidental), lo que demuestra una tendencia histórica de crecimiento en la expansión del cultivo en todo el territorio nacional.

Como consecuencia de lo anterior, Colombia hoy es el primer productor de palma de aceite en América Latina y el cuarto en el mundo,³³ lo que en el nuevo contexto de una economía globalizada en contraste con el predominante modelo de sustitución de importaciones vigente durante varias décadas en el país, se ha dado gracias no sólo a la creciente demanda nacional, sino también a la demanda internacional de aceite de palma, para los mercados de grasas, aceites y biocombustibles³⁴. Y precisamente para responder a la demanda de aceite de palma para la producción de biocombustibles que sustituyan al menos parcialmente el uso combustibles fósiles el gobierno nacional, en especial durante los dos periodos del Presidente Álvaro Uribe Vélez, ha contribuido a la consolidación de una legislación a través de la cual se han creado diferentes tipos de incentivos a la producción de *biodiesel*³⁵ (biocombustible creado a partir de la transformación del aceite de palma africana) y de programas que garanticen la producción y extracción de aceite de palma, como Agro Ingreso Seguro AIS, a través del cual se otorgan subsidios o créditos con una tasa de interés preferenciales a los agricultores colombianos.³⁶

Así mismo, durante la administración del Presidente Uribe, se le encomendó al Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, la tarea de elaborar dos documentos de carácter técnico, uno con el fin de adoptar una política de competitividad del sector palmero en el país, así como promover la comercialización a nivel nacional e internacional de aceite de palma y sus derivados, por una parte, y otro para adoptar una política orientada la producción sostenida de biocombustibles, incluido el biodiesel. El primer documento elaborado por el CONPES es la Política Palmera Nacional de 2007 (*Conpes Palmero*), mientras que el segundo es la Política Nacional de Biocombustibles de 2008 (*Conpes de Biocombustibles*).

³¹ Comparar FEDEPALMA. “Historia de la Palma de Aceite“. Consulta electrónica.

³² Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

³³ Comparar CONPES. “Documento Conpes 3491: Política de Estado para el Pacífico colombiano”.

³⁴ El crecimiento es significativo pese a que, según cifras del año 2007, la producción aceite de palma en Colombia sólo equivalía a un 2% del total mundial (lo cual se explica por el hecho de que los dos principales productores – Malasia e Indonesia- llegan al 84% de la producción mundial) Comparar CONPES. “Documento Conpes 3491: Política de Estado para el Pacífico colombiano”. p. 5.

³⁵ Para ver una relación del marco legal a través del cual se ha buscado incentivar la producción de biodiesel de palma, Comparar también Uribe Martínez, Simón. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”. En: León, Tomás y Gallini, Stefania (Comp.). *Los biocombustibles en Colombia a debate: memorias del Foro Biocombustibles en Colombia a Debate*. pp. 54-56.

³⁶ Comparar también Programa Agro Ingreso Seguro – AIS. Consulta electrónica.

Como consecuencia de la entrada en vigencia de la Política Palmera Nacional, CORPOICA y el Centro de Investigación de Palma de Aceite CENIPALMA elaboraron conjuntamente un mapa a escala 1:500.000 de identificación y caracterización de las zonas aptas en todo el país para el cultivo de palma de aceite, a partir del cual se han definido una serie de proyectos productivos en diferentes regiones del país, lo que ha resultado en que actualmente los departamentos que concentran el mayor número de plantaciones comerciales de palma de aceite son el Meta, Casanare, Magdalena, Cesar, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Santander, La Guajira y Norte de Santander. En contraste, los departamentos de la región geográfica del pacífico colombiano (Chocó, Cauca y Nariño) no han tenido un desarrollo tan dinámico de éste sector agroindustrial, entre otras razones, por restricciones derivadas de las condiciones edafoclimáticas³⁷ propias de la región, sobresaliendo únicamente las experiencias en el municipio de Tumaco (Nariño), centro de gran actividad palmera en la región (con importantes antecedentes si se tiene en cuenta que allá se ubica el primer centro experimental de palma creado en el país en la década de los sesenta—El Mira Corpoica—) y en reducidísima escala, el municipio caucano de Guapi, en el cual se está implementado el proyecto palmero del cual se el presente trabajo.

1.2. DESARROLLO DEL SECTOR PALMERO EN LA REGIÓN DEL PACÍFICO COLOMBIANO

Existen varias razones que permiten explicar el tímido avance de la agroindustria palmera en los departamentos que componen la región del pacífico colombiano. La primera de ellas—sobre la cual se ha hecho mención en el aparte anterior—, es que ésta zona del país se caracteriza por tener una serie de restricciones edafoclimáticas para el cultivo de palma como consecuencia del clima, la humedad y la composición de los suelos. La segunda, refiere a las limitaciones legales para la implementación de éste tipo de proyectos productivos, pues en una proporción significativa, las tierras de los habitantes de la región se encuentran protegidas por la Ley 70 de 1993, sobre titulación colectiva para comunidades negras. Y la tercera, es que como consecuencia de la irrisoria infraestructura en la región, la implementación de proyectos de palma tiende a ser comparativamente más costosa allá que en otras zonas del país³⁸.

³⁷ Las características edafoclimáticas que refieren a factores climáticos, fisiográficos y de suelos, deben estar dentro de un rango específico para el caso de los cultivos de palma de aceite. Estos valores se pueden consultar en: CORPOICA. “Evaluación edafoclimática de las tierras del municipio de Guapi, departamento del Cauca”. 2007. Documento institucional. pp. 10-13.

³⁸ La precisión que se hace acerca de los elementos que deben tomarse en consideración para evaluar la viabilidad de un proyecto palmero en la región del pacífico colombiano, se pueden sintetizar en tres aspectos considerados por la Diócesis Quibdo y Human Rights Everywhere en su estudio sobre la palma en el departamento del Chocó: primero, el análisis de las condiciones edafoclimáticas; segundo, el respeto a la legalidad vigente; y tercero, las

Paradójicamente, aunque en efecto la expansión de los cultivos de palma de aceite no ha sido significativa en el pacífico si se compara con otras zonas del país, cabe recordar que la región de ingreso de la palma –en la cual además se hicieron las primeras plantaciones– es precisamente la del pacífico colombiano. No en vano, hasta nuestros días el centro experimental El Mira– Corpoica ha tenido gran importancia en la región, en la medida en que allá se adelantan diversas investigaciones dirigidas a optimizar la producción del aceite de palma, particularmente en condiciones especiales como la de las tierras de Tumaco. Un ejemplo de los resultados de las investigaciones allí adelantadas, ha sido la creación de una semilla híbrida de palma resistente a la Pudrición del Cogollo (PC), enfermedad letal que hasta nuestros días ha afectado casi un 90% del total de los cultivos de Tumaco, pues se expande rápidamente por los niveles de humedad del municipio. Dicho híbrido es el que precisamente se está sembrando actualmente en el proyecto palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo.

Actualmente, en Tumaco se están remplazando las palmas enfermas por cultivos del híbrido,³⁹ por lo cual es difícil dar cifras sobre la presencia de cultivos de palma. Sin embargo, si se tiene en cuenta que para el año 2007 las plantaciones en Tumaco equivalían al 9.9% del total nacional, se puede precisar el peso que tiene la agroindustria palmera del municipio no sólo en la región occidental, sino en el país en general.

La segunda zona con presencia de cultivos de palma de aceite en la región del pacífico colombiano está ubicada en el Urabá chocoano, particularmente en terrenos de las cuencas de Curvaradó y Juguamiandó. La palma en estos municipios existe, sin embargo, como resultado de las alianzas desde principios de la pasada década entre grupos paramilitares con empresarios palmeros, con el objetivo de despojar de sus tierras a las comunidades negras que históricamente las han habitado, y así implementar proyectos productivos de palma en la región.⁴⁰ Como resultado de ello, muchas de las familias que han retornado y se han encontrado a su paso con grandes extensiones de palma sembrada, o bien han tomado la decisión de deshacerse de ésta, o en otros casos de mantener los cultivos, razón por la cual la palma no ha desaparecido completamente de la región.

condiciones económicas de rentabilidad. Adicionalmente, existen otro aspecto que también revisten gran importancia y pueden afectar desde los costos económicos, hasta los costos políticos del proyecto. Se hace referencia a la presencia del conflicto, pues en el contexto colombiano en particular, la expansión de la palma se ha ligado en algunos casos al fenómeno del paramilitarismo, con la consecuente estigmatización del sector palmero en todo el país. Comparar Mingorance, Fidel; Minelli, Flaminia; Le Du, Hélène. *El cultivo de la palma africana en el Chocó: legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. p. 103-104.

³⁹ Comparar Información suministrada por Luisa Sarmiento. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁴⁰ Como resultado de una serie de procesos jurídicos alrededor de este caso, en mayo de 2010 la Fiscalía General de la Nación sentenció a 24 empresarios “entre representantes legales, intermediarios, trabajadores de las empresas de palma africana y desmovilizados paramilitares que durante una década, con créditos otorgados por el Estado, y bajo la fachada de compañías que impulsarían el progreso en el Urabá, se apoderaron de terrenos ancestrales de afrodescendientes de las cuencas de Curvaradó y Juguamiandó”. Ver “El “dossier” de los palmeros”. *El espectador* (21 de mayo de 2010). Consulta electrónica.

Finalmente, la tercera zona del pacífico con presencia de cultivos de palma ha sido la costa caucana en donde, sin embargo, se ha dado un reducidísima escala. Aunque han sido numerosos los fracasos tras algunas de estas experiencias se ha configurado un imaginario colectivo en muchos de sus pobladores que ha mantenido viva la ilusión del “modelo cooperativo”⁴¹ históricamente asociado a la palma.

En concepto de Arturo Escobar, el cooperativismo fue un instrumento importante que desde la década de los sesenta –precisamente de manera alterna a la consolidación de proyectos comerciales de palma de aceite en todo el país– “llegó a la región como un modelo estrictamente ligado al marco legal del Estado...el cual se fundamentó en procesos anteriores y disposiciones de los gobiernos en procura de ejercer un efectivo control sobre el campo y sus actores”. Esto significa, por lo tanto, que a través de diferentes leyes –como la que permitió la creación de las Asociaciones Agrícolas Familiares en 1961⁴²–, se buscó incentivar la organización asociativa de los habitantes de la región para la gestión de proyectos de interés particular del Gobierno Nacional, bajo el control de entidades como el INCORA.

Uno de los ejemplos resultantes de dicho modelo cooperativo fue la implementación entre 1965 y 1966 del proyecto *Cauca No. 1* por parte del INCORA⁴³ a través del cual se buscaba incentivar el cultivo de palma de aceite en todos los municipios de la costa caucana. Dicho proyecto, que tenía su centro de operaciones en Guapi, fue el primer antecedente de proyectos palmeros fallidos en la región.

Sin embargo, pese a las fracasadas experiencias del pasado que podrán verse con mayor detalle cuando se describa a continuación la problemática del municipio de Guapi, y en concordancia con el impulso al sector palmero colombiano que se ha venido gestando desde el gobierno nacional, la región del pacífico colombiano todavía se ve como un centro importante para el desarrollo de proyectos comerciales de palma. No en vano, en la Política de Estado para el Pacífico colombiano (*Conpes para el Pacífico colombiano*) del año 2007,⁴⁴ se hace mención al impulso que desde el Gobierno Nacional se le daría a la experiencia palmera que actualmente se implementa en el municipio de Guapi.

En concepto de Yamile Salinas, consultora independiente experta en el tema de palma de aceite en Colombia,⁴⁵ este proyecto productivo y muchos otros de naturaleza agrícola que vienen siendo respaldados por el Gobierno Nacional, se pueden leer en el marco del Plan Regional Integral

⁴¹ Comparar Escobar. “Viejas y nuevas formas de capital y los dilemas de la biodiversidad.” pp.109-112.

⁴² Creadas a partir de lo dispuesto en la Ley 135 de 1961. Comparar Escobar, Arturo. “Viejas y nuevas formas de capital y los dilemas de la biodiversidad.” p. 98.

⁴³ Comparar Información suministrada por Silvio Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁴⁴ Comparar CONPES. “Documento Conpes 3491: Política de Estado para el Pacífico colombiano” (Conpes para el Pacífico colombiano). p. 65.

⁴⁵ Comparar Información Suministrada por Yamile Salinas. Ficha Técnica: Anexo 6.

para el Pacífico (*PRI Pacífico*),⁴⁶ a través del cual se busca consolidar proyectos de infraestructura de transporte destinados a aprovechar “las ventajas comparativas y competitivas de la región (forestal, bienes ambientales, minería y turismo) y a su incorporación en la vida nacional e internacional”.⁴⁷ En particular, el proyecto de Guapi se puede enmarcar dentro del *Proyecto Arquímedes* –que se ejecuta como parte del *PRI Pacífico*–, a través del cual se busca comunicar a Buenaventura con Tumaco a través de los esteros (la Acuapista), además de incorporar más de 5 millones de hectáreas a la producción nacional.⁴⁸ De esta manera, el municipio de Guapi como zona intermedia entre Buenaventura y Tumaco, sería uno de los puntos que deberían ser intervenidos para el logro del *Proyecto Arquímedes*, lo cual en el concepto de Yamile Salinas, terminará afectando más de 400 km de manglares –entre ellos los localizados en Guapi Abajo–, con lo cual se estaría desconociendo el régimen especial de la reserva forestal del Pacífico⁴⁹.

1.3. EL PROYECTO PRODUCTIVO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO

Como bien se ha señalado, la presencia de cultivos de palma de aceite en el municipio de Guapi y particularmente en las tierras bajas del Territorio Comunitario de Guapi Abajo, tiene sus primeros antecedentes en la década de 1960 con la puesta en marcha del proyecto *Cauca No. 1*. Esta iniciativa del Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Agricultura a través del INCORA, vinculó inicialmente a 25 usuarios en las zonas del Aeropuerto y en “el Encerrado” en terrenos cercanos al casco municipal, lo que resultó en que cada beneficiario tendría que sembrar aproximadamente 12 has, para un total de 300 has de palma de aceite. El objetivo del proyecto era la producción de aceite con el montaje de una planta extractora la cual, sin embargo, no llegó a ser instalada en vista de que el ingeniero agrónomo conceptuó, por una parte, que la variedad sembrada tenía muy bajo rendimiento de aceite y, por otra, que la compra de la planta y el montaje de la misma eran muy altos, razón por la cual toda la producción de las 300 has se perdió⁵⁰.

Para el desarrollo del proyecto, que además de palma de aceite buscaba incentivar cultivos de palma de coco en todos los municipios de la costa caucana, se creó COADEPAL,

⁴⁶ Comparar también Procuraduría General de la Nación – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – Consejo Noruego de Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2*. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación, 2008. pp. 76.

⁴⁷ Ver Procuraduría General de la Nación – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – Consejo Noruego de Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2* p. 76.

⁴⁸ Comparar Procuraduría General de la Nación – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – Consejo Noruego de Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2*. p. 76.

⁴⁹ Comparar Información suministrada por Yamile Salinas. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁰ Comparar Información suministrada por Silvio Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

“entidad prolijada por el INCORA para que apoyara sus programa, la cual debía encargarse de establecer un adecuado sistema de crédito y asistencia técnica a los agricultores, con título sobre los predios”.⁵¹ Siendo el INCORA su mayor accionista, ejercía legalmente su control, razón por la cual, según explica Arturo Escobar y Jesús Grueso, COADEPAL y el INCORA se presentaron en la región como una sola institución.

De esta manera, a través de dichas instituciones se empezó a consolidar el proyecto de manera tal que se adelantaron las siguientes tareas: primero, la titulación de los predios a las familias que habitaban la zona –pues hasta ese entonces eran tierras que históricamente se habían heredado sin la existencia de algún título que lo respaldara–; segundo, la formalización y supervisión del crédito para el desarrollo del proyecto; y, tercero, el desarrollo de los cultivos de palma de aceite y coco.

La garantía de la presencia de estas instituciones en la región estaba dada porque en ellas reposaba una serie de conocimientos técnicos que les permitieron prevalecer por encima de palmicultores tradicionales de la región, a quienes “no se reconocían sus formas de producir y acumular conocimiento”⁵². Sin embargo, otra de las razones que explica el fracaso del proyecto además de la carencia de la planta extractora que lo inviabilizó por completo, es precisamente que “las innovaciones tecnológicas trasladadas institucionalmente a la región, al entrar en oposición con las nuevas prácticas de las culturas locales, encontraron resistencia, aunque no siempre de manera abierta y visible.”⁵³

De esta manera, a finales de 1970, cuando el INCORA fue reestructurado, el proyecto *Cauca No. 1* que venía funcionando desde Guapi fue modificado. Como bien lo señalan Escobar y Grueso, “la toma de decisiones se trasladó a la zona andina y se ejercía desde Popayán; el personal administrativo y de apoyo, tanto del INCORA como de CODEAPAL, se redujo considerablemente, perdiéndose capacidad política y física para convocar a los afiliados”⁵⁴. Esta crisis, que se acompañó de una disminución de los recursos destinados para el proyecto, conllevó a su fracaso dos años después.

Pese a esta situación, un segundo intento de sembrar palma en el municipio de Guapi se dio nuevamente entre 1982 y 1995, cuando el señor Tiberio Sinisterra presentó un propuesta en la materia al entonces director del INCORA, Daniel Antonio Amaya, a través de la cual se buscaba ocupar laboralmente a un grupo de desplazados de la región. Frente esta propuesta, un técnico presentó 15 puntos en contra de esta iniciativa pero a pesar de esta objeción, se definió

⁵¹ Ver Grueso, Jesús Alberto y Escobar, Arturo. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” En Escobar, Arturo y Pedroza, Álvaro (Investigadores). *Pacífico: ¿Desarrollo o biodiversidad?* Bogotá: CEREC y ECOFONDO, 1996. p. 95.

⁵² Ver Grueso y Escobar. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” p. 96.

⁵³ Ver Grueso y Escobar. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” p. 97.

⁵⁴ Ver Grueso y Escobar. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” p. 97.

que se sembrarían 258 ha por parte de 43 agricultores, que se distribuirían de la siguiente manera en predios del actual territorio de Guapi Abajo: en “la Bocatoma” 48 has, en el Encerrado 36 has y las restantes 174 has en “las Parcelas” (Bonanza) y “Temuey”.⁵⁵

En esta ocasión en contraste con la década de los sesenta, la planta extractora de aceite se instaló, pero sólo hasta después de un año de iniciada la producción de palma. Finalmente la planta fue robada por partes y lo que se salvó fue destruido por las condiciones adversas del clima⁵⁶.

Como consecuencia de estos fallidos antecedentes, y contrario al efecto que podría derivarse de estos fracasos, el conjunto de agricultores que fueron cooperados para participar de estos proyectos productivos “sigue viendo el cooperativismo como una oportunidad para progresar, tanto individual como comunitariamente, en tanto la experiencia pasada les permitió acceder a beneficios inesperados y oportunos”,⁵⁷ como ingresos económicos inmediatos. Sin embargo, como lo señalan Escobar y Grueso, “quienes llegaron a ser socios de la cooperativa desconocen el monto de sus aportes durante el periodo de existencia de la entidad, no saben las deudas que llegó a tener la institución, ni como se negociaba la supervivencia de aquélla”. Con relación al proyecto *Cauca No. 1* en particular, los agricultores “atribuyen su fracaso al manejo que finalmente le dieron personas de la región, a quienes les tocó gerenciar la crisis”⁵⁸ y, en consecuencia, a falta de alternativas, liquidar el proyecto.

Por el contrario, para ex funcionarios de la cooperativa y del INCORA y un grupo de intelectuales locales “las crisis de las cooperativas son resultado de las limitaciones estructurales con que se establecieron y se siguen proponiendo las intervenciones institucionales”.⁵⁹

Es así como, derivado de la supervivencia –por más de 20 años– del imaginario local sobre las virtudes del modelo cooperativo, en especial ligado a la palma de aceite, durante el periodo de gobierno de la ex alcaldesa de Guapi, Brasília Romero (2004-2007), se logró gestar una nueva iniciativa para la implementación en la región de un proyecto palmero en los predios del Consejo Comunitario de Guapi Abajo CCGA, luego de que fuese propuesto al Presidente Álvaro durante el desarrollo de un Consejo Comunal⁶⁰.

El proyecto que sería respaldado por el Ministerio de Agricultura, con el apoyo de la alcaldía de Guapi y la aceptación del CCGA –liderado por su representante legal–, se empezó a gestionar a través de la invitación por parte del Ministerio a varias empresas palmeras a

⁵⁵ Comparar Información suministrada por Silvio Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁶ Comparar Información suministrada por Silvio Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁷ Ver Grueso y Escobar. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” p. 100.

⁵⁸ Ver Grueso y Escobar. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” p. 101.

⁵⁹ Ver Grueso y Escobar. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” p. 101

⁶⁰ El nacimiento y formulación del proyecto palmero serán expuestos en detalle en el próximo capítulo en el cual se describe el proceso de toma de decisiones.

conformar alianzas estratégicas con el CCGA. El resultado fue la firma de una *Alianza Estratégica Productiva y Social* en el 2007 entre el CCGA y la empresa Palma Salamanca S.A. —que había estado precedida por un *Acuerdo de Voluntades* en el 2006⁶¹—, con la cual se estableció un convenio que incluía la entrega de 6.000 hectáreas de tierras del CCGA en usufructo para la siembra de 15.000 has de palma (9.000 que serían para la empresa).⁶²

Sin embargo, al momento de hacerse el estudio de factibilidad financiera, el Banco Agrario determinó que Salamanca no cumplía con algunos de los requisitos exigidos por la entidad para la aprobación del crédito⁶³. A partir de entonces, CORPOICA quedó encargada de gestionar y hacer el acompañamiento técnico en el proyecto en Guapi, con lo cual se acordó que éste estaría constituido por 3 fases: la primera que consiste en la siembra de 700 has de palma de aceite entre el año 2008 y el 2009 con la vinculación de 117 familias del CCGA; la segunda de 5.000 has en el 2010, fase durante la cual también se debe instalar la planta extractora de aceite; y la tercera, consiste en la siembra de 15.000 has para el año 2013, con la vinculación de 640 familias en total.⁶⁴

Los recursos para la puesta en marcha del proyecto fueron financiados, en un 80%, con un crédito del Banco Agrario de Colombia en cabeza del CCGA por medio del programa “Agro Ingreso Seguro – AIS”, con recursos de fomento de FINAGRO, lo que permitió acceder a una tasa de interés preferencial exclusiva de dicho programa. El restante 20% de los recursos han sido aportados por la comunidad en mano de obra, tomando en consideración que en ausencia de una entidad privada, los únicos beneficiarios y responsables del proyecto son los miembros del CCGA. Adicionalmente, en vista de que el crédito no puede ser respaldado a través de las tierras de los beneficiarios del proyecto en la medida en que son inembargables, inalienables e imprescriptibles por ser territorios colectivos de comunidades negras amparados por la Ley 70 de 1993, el 100% del costo total del proyecto también está respaldado con un certificado de garantías del Fondo Agropecuario de Garantías FAG.⁶⁵

Actualmente, el proyecto todavía se encuentra en el desarrollo de la primera fase. Hasta el 19 de abril del presente año, tan sólo se habían sembrado 517 ha de las 700 programadas para

⁶¹ Comparar Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro del Pacífico Colombiano – COCOCAUCA. “El fenómeno del desplazamiento afrocolombiano en la costa caucana”. Material presentado el 18 de Octubre de 2007, en la audiencia para población afrocolombiana con la Corte Constitucional con base en la Sentencia T – 025.

⁶² Comparar Información suministrada por Yamile Salinas y Orlando Pantoja. Ficha Técnica. Anexo 6.

⁶³ Sobre las razones que explican el retiro de Salamanca y la disolución de la alianza se hablará con más detalle en el próximo capítulo sobre el proceso de toma de decisiones del proyecto.

⁶⁴ Comparar Corpoica. *Proyecto para el establecimiento de 700 hectáreas de palma de aceite en terrenos colectivos del consejo comunitario Guapi Abajo*. pp. 2-3.

⁶⁵ Los detalles del crédito será expuestos con más detalle en el próximo capítulo sobre el proceso de toma de decisiones del proyecto.

el 2008, constituyendo esto un poco más del 70% del área proyectada en palma para la primera fase⁶⁶. Esto se debe, entre otras razones, a problemas en la infraestructura del terreno de las plantaciones (sólo existe una trocha), a que no existen medios adecuados para el transporte de las palmas (para lo cual se disponen de unas mulas que difícilmente se adaptan a las condiciones del clima y de los suelos afectados por la humedad de la zona), a que los costos de producción del proyecto son demasiados altos en comparación con otras zonas del país, y finalmente, a que no se ha logrado crear un sentido de pertenencia hacia el proyecto, en tanto sólo el 30% de los beneficiarios del proyecto viven en la zona rural, y el restante 70% en el casco urbano.⁶⁷

Sin embargo, mientras para algunos parecen ser evidentes muchos aspectos que sugieren la inviabilidad del proyecto, para otros por el contrario son más significativas las virtudes del mismo. Por esta razón, alrededor de la implementación del proyecto se ha generado un choque de intereses entre diversos actores locales, regionales y nacionales, como consecuencia de la divergencia de opiniones que tienen acerca de la pertinencia del proyecto referida ésta a los siguientes aspectos: la sustentabilidad ambiental en la región; la garantía de la seguridad alimentaria para sus habitantes; los posibles impactos sociales que se pueden desprender de la presencia de la palma en el municipio; la fragilidad o fortaleza de algunos aspectos tecnoeconómicos propios del desarrollo de las plantaciones, la extracción del aceite y su comercialización; y, finalmente, las limitaciones jurídicas que impone la Ley 70 de 1993 para la implementación de este tipo de proyectos productivos en territorios colectivos de comunidades negras.

Sin embargo, este choque de intereses no ha conllevado a cambios significativos en el desarrollo del proyecto. Para entender esta situación, es necesario precisar con detalle quienes han sido los actores partícipes o que han buscado incidir en el proceso de toma de decisiones del proyecto tanto desde el marco nacional con el *Conpes Palmero*, como desde el local. En un análisis crítico de este *proceso integrador de decisiones* —en palabras de Raúl Velásquez— pueden encontrarse las acciones que efectivamente han de ser tomadas durante el desarrollo del proyecto, no sólo por autoridades públicas, sino también con la participación eventual de particulares, todo ello sustentado en la problemática nacional, regional y local descrita hasta ahora.

⁶⁶ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶⁷ Comparar Información suministrada por Carlos González e Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 6.

2. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DEL PROYECTO PALMERO EN TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO⁶⁸

Como lo señala Raúl Velásquez, cuando se habla de un *proceso* integrador de decisiones en una política pública, esto se debe a que “este no es un hecho simple ni inmediato, sino un fenómeno complejo que se extiende en el tiempo gracias a la existencia de unas autoridades públicas que hacen la política de manera permanente. No hablamos de un ciclo de política pública compuesta por unos momentos de agendación, formulación, implementación y evaluación que se suceden y se agotan en el tiempo, sino de la formación de la política a través de la interacción permanente de todas estas actividades.”⁶⁹

En pocas palabras, la toma de decisiones no se debe concebir simplemente como una fase del ciclo de la política pública –como lo hace André-Nöel Roth basado en el modelo del ciclo de las políticas públicas de Jones–, sino más bien como un proceso que tiene vida a lo largo de toda la política. Sin embargo, no son únicamente las autoridades públicas las que alimentan dicho proceso. Con frecuencia, otros actores privados con alta capacidad de injerencia en el curso de la política –*grupos de presión*⁷⁰–, o simplemente algunos que le hacen seguimiento y evalúan algunos aspectos inherentes a ésta, pueden influir en la toma de decisiones. Con este supuesto no se pretende desconocer que precisamente la participación de autoridades públicas es lo que le da la calidad de pública a la política, simplemente se quiere enfatizar en el hecho de que muchas veces las “decisiones tomadas por el decisor son...determinadas por factores que no controla”.⁷¹

No en vano, Roth plantea que “ejecutar una política pública o una norma es un trabajo continuo de interpretación y de reinterpretación que depende de los actores y de su número”,⁷² de lo cual se desprende que la evaluación es un proceso que también está presente a lo largo de la implementación y en ocasiones afecta de una u otra manera las decisiones ya tomadas por las autoridades competentes.

En el mismo sentido, Aaron Wildavsky señala que la implementación de una política debe ser considerada como “un proceso constante de redefinición de los objetivos y de

⁶⁸ El Proceso de Toma de Decisiones del Proyecto Palmero que se describe en el presente capítulo, puede leerse con mayor detalle en el Anexo 2. Cuadro para contrastar el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del *Proyecto Palmero en Guapi Abajo* y del *Compes Palmero*. Así mismo, se podrá encontrar un cuadro en el que se resume el tipo de participación de los actores y el peso de esta participación en el Proceso de Toma de Decisiones del proyecto, en el Anexo 3. Peso de la participación en el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo.

⁶⁹ Ver Velásquez. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. p. 160.

⁷⁰ Para efectos del presente trabajo, se entiende por grupos de presión a los grupos de interés que ejercen “una acción directa sobre los poderes públicos”. Ver Escudero, Antonio. “Leyes mineras y grupos de presión. El coste de oportunidad de la política fiscal en la minería española”. *Revista de Economía Aplicada*. Núm. 3, Vol. 1 (1993): p.77.

⁷¹ Ver Roth Deubel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. p. 51.

⁷² Ver Roth Deubel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. p. 53.

reinterpretación de los resultados, es decir, como una evolución”.⁷³ Concretamente para el caso del proyecto palmero en Guapi Abajo, la oportunidad de esa evolución debería estar dada por los aportes que diversos actores hacen sobre éste, aunque tengan o no una participación directa en la toma de decisiones.

Así pues, en el marco de las políticas públicas, la *toma de decisiones* puede definirse como un proceso mediante el cual un grupo de actores –dentro de los cuales debe haber al menos una autoridad pública–, formula un rumbo de acción posible (que será implementado) o variaciones en ese rumbo de acción (variaciones en la implementación) basados no sólo en sus propios intereses, sino en los de otros actores que colateralmente tratan de influir esa decisión y, por lo tanto, son partícipes del proceso, todo con el objetivo de responder a una problemática social específica.

Tomando como base el modelo de Jones del ciclo de las políticas públicas y ajustándolo a lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que la toma de decisiones como proceso y no sólo como momento, puede tener lugar durante las fases de identificación de un problema, la formulación de soluciones para éste, la implementación de dichas soluciones y la evaluación de la política en su conjunto⁷⁴. Pero, además, como resultado de los aportes que hacen diferentes actores en el proceso de evaluación, es posible adicionar una etapa final de *ajuste*,⁷⁵ a través de la cual se busca corregir algunas falencias inherentes a la política, en el sentido en que fue concebida inicialmente.

Al analizar el proyecto palmero en Guapi Abajo, ya sea el proyecto en sí entendido como una política, o como parte de la fase de implementación de la Política Palmera – *Compes Palmero*–, se evidencia cómo la toma de decisiones es un proceso que se puede rastrear a lo largo de todo el ciclo de la política. Sin embargo, también se puede refutar la tesis antes expuesta, según la cual la toma de decisiones puede verse afectada por la evaluación que otros actores hagan de la política. Como se había resaltado en el capítulo anterior, pese a que a lo largo de todo el desarrollo del proyecto palmero han sido variados y diversos los cuestionamientos sobre su pertinencia, el proyecto no ha sufrido modificaciones sustanciales hasta hoy. Esto implica, por lo tanto, que han logrado prevalecer los intereses de los actores con participación directa en el proyecto palmero, y en particular los del Ministerio de Agricultura y CORPOICA.

⁷³ Ver Roth Deubel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, p. 124.

⁷⁴ Vale la pena recordar, en todo caso, que en el modelo original del ciclo de las políticas públicas de Jones la toma de decisiones se entiende como una fase del ciclo, el cual se estructura de la siguiente manera: 1. Identificación del problema. 2. Formulación de soluciones. 3. *Toma de decisiones*. 4. Implementación. 5. Evaluación. Comparar Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*.

⁷⁵ Esta última fase del ciclo de la política pública es una adición al modelo de Jones, tomada del esquema formal del proceso de toma de decisiones para adecuación de tierras a nivel nacional elaborado por María Teresa Palacios. Comparar Palacios Lozano, María Teresa. “Proceso de Toma de Decisiones Distrito de Riego Ranchería.” 2007.

El Objetivo del presente capítulo es describir el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) –*proceso integrador de decisiones* para Velásquez– del proyecto palmero, concebido éste no sólo como una política sino como parte de la fase de implementación de la Política Palmera –*Conpes Palmero*–, de manera tal que se puedan identificar los actores⁷⁶ y el tipo de participación que han tenido a lo largo del proceso. Vale la pena aclarar, sin embargo, que en lo relativo al PTD del *Conpes Palmero* no se profundizará en detalle, en la medida en que sólo se considera relevante lo que se relacione directamente con el proyecto palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo.

El capítulo está dividido en cuatro partes, cada una de las cuales corresponde a una fase del PTD, que en su orden son: la *identificación del problema* (sobre la cual se habló en detalle en el capítulo 1); la *formulación de soluciones*; la *implementación*, y finalmente, la *evaluación*.⁷⁷

2.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Con el objetivo de conjurar las precarias condiciones socioeconómicas en las que se encuentran los habitantes del municipio de Guapi que los mantiene “marginados de los beneficios del desarrollo con un bajo nivel de vida expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia, exclusión, debilidad de su capital humano y fragmentación del tejido social”,⁷⁸ y sumado al auge del subsector de la agroindustria de la palma de aceite en el país que se ha posesionado como uno de los de mayor rentabilidad, el proyecto palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo se configuró desde sus orígenes como una nueva esperanza para los habitantes de la región y directos beneficiarios de esta iniciativa productiva.

Sin embargo, aunque constantemente se advierte en diferentes escenarios⁷⁹ que el proyecto surgió “por iniciativa e insistencia del Consejo Comunitario”,⁸⁰ el PTD durante la fase

⁷⁶ Para ver un listado completo de los actores que se han identificado en la presente investigación, ver el Anexo 1.

⁷⁷ En el Anexo 2, en el cual se contrasta el PTD del *Proyecto Palmero en Guapi Abajo* con el del *Conpes Palmero*, se adiciona una fase final de *ajuste*. Sin embargo, sobre esta fase no se profundiza en tanto está sujeta a los resultados de la primera fase del proyecto del proyecto palmero que todavía se encuentra en proceso de implementación, pues es posible que de la evaluación que se haga al final de la siembra de las 700 has. de palma se sustraigan los ajustes para el desarrollo de la segunda etapa del proyecto (que concibe como meta 5.000 has. de palma y la instalación de una planta extractora de aceite).

⁷⁸ Ver Corpoica. “Proyecto para el establecimiento de 700 hectáreas de palma de aceite en terrenos colectivos del consejo comunitario Guapi Abajo”. p. 1. Para ver una descripción detallada de las condiciones socioeconómicas del municipio, y en particular de los beneficiarios del proyecto palmero, comparar Corporación Regional del Cauca y Consejo Comunitario de Guapi Abajo. “Condiciones socioeconómicas de los beneficiarios del proyecto de Palma en Guapi. (sector Consejo Comunitario Bajo Guapi)”.

⁷⁹ Precisamente esta es una de las principales razones a las que se aduce para justificar el proyecto palmero es que éste nació por iniciativa e insistencia del CCGA, como se desprende la mayoría de información suministrada por CORPOICA y algunas de las personas entrevistadas.

de identificación del problema muestra que la siembra de palma de aceite con fines comerciales no era un deseo compartido entre todos los miembros del CCGA. En un primer momento, el impulso al proyecto se dio de parte del asesor social del Consejo Comunitario y del líder de la Asociación de Palmicultores de Guapi –ASOPALMA–, ambos integrantes del CCGA, quienes le presentaron a cada uno de los potenciales palmicultores con predios en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, el borrador de una propuesta para establecer plantaciones de palma de aceite en la región.⁸¹

Así, una vez alcanzado el consenso entre los futuros beneficiarios del proyecto y miembros del CCGA, todo gracias a la subsistencia del imaginario local sobre las ventajas del modelo cooperativo asociado a la palma⁸² –momento a partir del cual el proyecto es presentado como una iniciativa del propio Consejo Comunitario–, la propuesta obtiene el respaldo de la Alcaldía de Guapi y posteriormente del Gobierno Nacional, luego de ser presentada al Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez durante el desarrollo de un Consejo Comunal en el año 2005.⁸³

Desde tiempo atrás, el Presidente Uribe venía llamando la atención sobre la necesidad de priorizar iniciativas que permitieran disminuir en Guapi la presencia de cultivos de uso ilícito, dentro de las cuales se concebía la implementación de proyectos de desarrollo alternativo y, en especial, de cultivos de palma de aceite no sólo para el municipio de Guapi, sino para toda la región del pacífico colombiano.⁸⁴ Esta situación era coherente con el fortalecimiento que el Gobierno Nacional buscaba dar desde tiempo atrás a la palma en todo el país, que ya se configuraba como uno de los cultivos de mayor crecimiento en el sector agrícola. Como resultado de ello, en el año 2007 se publicó el *Conpes Palmero*, a través del cual se buscaba mejorar la competitividad del sector y promover la comercialización en mercados nacionales e internacionales de aceite de palma y sus derivados.⁸⁵

El *Conpes Palmero* tuvo un efecto directo sobre el proyecto en Guapi Abajo, en tanto lo fortaleció al ser éste priorizado en el documento Conpes –lo cual puede desprenderse del hecho de que los dos procesos se consolidaron paralelamente, pues en el año 2007 nació el Conpes y se

⁸⁰ Ver Corpoica. “Proyecto para el establecimiento de 700 hectáreas de palma de aceite en terrenos colectivos del consejo comunitario Guapi Abajo”. p. 2.

⁸¹ Comparar Información suministrada por Iván Darío Mora. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁸² Para profundizar ver el numeral 1.3. del Capítulo 1.

⁸³ Información suministrada por Alcibíades Hinojosa. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁸⁴ Sobre este punto en particular, el Presidente Uribe emitió algunos comunicados en el marco de su gira por el litoral pacífico en el año 2005 y en el Consejo Comunal presidido por el mandatario en la ciudad de Villavicencio en mayo de 2006. Comparar Presidencia de la República. “Gira por el litoral pacífico. Junio 5 de 2005 Guapi-Cauca”. Consulta electrónica; Presidencia de la República. “Gobierno dispuesto a ser socio en proyectos de palma y biodiesel en Tumaco y Guapi”. Consulta electrónica.

⁸⁵ Ver CONPES. “Documento Conpes 3477: Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano” p. 3.

inició la implementación del proyecto en Guapi—. Sin embargo, durante la fase de identificación del problema no se dio una conexión directa entre el Conpes y el proyecto, en tanto la problemática que justificó el desarrollo de los cultivos de palma en Guapi identificada a través de las acciones antes descritas del CCGA, ASOPALMA, la Alcaldía de Guapi y el Gobierno Nacional, fueron anteriores al nacimiento del *Conpes Palmero*. Sólo durante la fase de formulación de soluciones que se describirá a continuación, el proyecto palmero cobrará vida en el documento Conpes, gracias a las acciones del Ministerio de Agricultura que fue la entidad designada por el Gobierno Nacional para impulsar la iniciativa del CCGA.

2.2. FORMULACIÓN DE SOLUCIONES (FORMULACIÓN DEL PROYECTO PALMERO EN GUAPI ABAJO)

En el *Conpes Palmero*, en el apartado relativo a las políticas de financiamiento a través de línea de crédito especial AIS e ICR (Agro Ingreso Seguro e Incentivo de Capitalización Rural) se señala que el Ministerio de Agricultura “apoyará la primera experiencia productiva, entre un consejo comunitario y la empresa privada, para desarrollar un proyecto productivo en territorios colectivos en el municipio de Guapi. El objetivo es la siembra de 15.000 hectáreas de palma a 2013 a través de la vinculación de 640 familias afrocolombianas”.⁸⁶

Sin embargo, aunque participaron varias instituciones durante el PTD en la fase de formulación de la Política Palmera Nacional –*Conpes Palmero*—⁸⁷, el Ministerio de Agricultura fue el único que influyó en la inclusión del proyecto de Guapi Abajo como una prioridad en el documento Conpes⁸⁸ luego de que el Gobierno Nacional respaldara el desarrollo de la iniciativa que, para entonces, ya había sido estructurada.

La formulación del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo había iniciado en el año 2006 cuando se consolidó un “*Acuerdo de Voluntades*” entre el CCGA, ASOPALMA y la empresa Palmas Oleaginosas Salamanca S.A. para el desarrollo de un proyecto palmero,⁸⁹ el cuál se concretaría posteriormente con la firma en 2007

⁸⁶ Ver CONPES. “Documento Conpes 3477: Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano” p. 30.

⁸⁷ Ver la lista de actores partícipes de la fase de formulación de soluciones del *Conpes Palmero*, en la columna en que se describe el PTD del Conpes en el Anexo 2.

⁸⁸ Según Alcibíades Hinostroza, quien trabajaba en el Ministerio de Agricultura al momento de la elaboración del *Conpes Palmero*, a través de él se canalizó la propuesta de priorizar el proyecto palmero en Guapi Abajo. Información suministrada por Alcibíades Hinostroza. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁸⁹ En la firma del acuerdo estuvieron también presentes miembros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, AMUNAFRO, la Alcaldía de Guapi, la Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Cauca, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Cauca, Colombina S.A. y un senador del Partido Conservador (que de acuerdo a información recopilada en la presente investigación, fue el senador conservador José Darío Salazar). Comparar COCOCAUCA.

de una “*Alianza Estratégica Productiva y Social*” entre el CCGA y Salamanca, ésta última que haría las veces de entidad promotora del proyecto, en una alianza que duraría al menos 60 años o el periodo de vida que ésta alcanzara.⁹⁰

Como requisitos para la implementación del proyecto, durante la fase de formulación se exigió la elaboración de un *Estudio Edafoclimático*, el cual fue presentado en el 2007 por CORPOICA, al igual que de un *Estudio Socioeconómico* estructurado posteriormente por el asesor social del CCGA, un *Estudio de Pre-factibilidad* a través del cual se hizo un análisis de mercado que confirmaba a Salamanca S.A. como un posible aliado estratégico para el proyecto y, finalmente, de un *Estudio de Factibilidad*, con el cual, sin embargo, se determinó que la empresa palmera no cumplía con los requisitos exigidos por el Banco Agrario para la aprobación del crédito, razón por la cual la alianza productiva entre Salamanca y el CCGA fue disuelta.⁹¹

Como resultado de ésta situación, el Ministerio de Agricultura designó a CORPOICA para hacer el acompañamiento técnico en el proyecto que desde entonces no contaría más con participación de la empresa privada, razón por la cual los miembros del CCGA se constituyeron como los únicos beneficiarios de la iniciativa productiva. En estas condiciones, el proyecto se estructura en tres fases –precedidas por la instalación del Previvero y el Vivero–, la primera de ellas que consistía en la siembra de 700 has de palma de aceite con la participación de 117 familias, entre el año 2008 y 2009; la segunda en la siembra de 5.000 has y la instalación de una planta extractora de aceite de palma para el año 2010; y la última en la cual se buscaba cumplir la

“El fenómeno del desplazamiento afrocolombiano en la costa caucana”; Procuraduría General de la Nación – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – Consejo Noruego de Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2.* p. 78

⁹⁰ Comparar Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Proyecto de Palma de Aceite Guapi-Cauca”. Presentación hecha en el municipio de Guapi el 30 de agosto de 2007.

⁹¹ Según Alcibiades Hinestroza, el cambio en las condiciones de las garantías al momento de la firma del acuerdo fue el detonante del fracaso de la alianza. Inicialmente, el Fondo Agropecuario de Garantías FAG –respaldo indispensable en caso de fracaso del proyecto– cubría el 100% y con la nueva reglamentación de FINAGRO se cambió a sólo el 80% para pequeños productores, en proyectos de desarrollo alternativo. Por lo mismo, el Banco solicitó al operador colocar las garantías por el 20 % no cubiertas por el FAG y adicionalmente, anunció que sólo financiaría el 80% de los costos directos del proyecto, solicitando al operador, definir las fuentes de los recursos para cubrir el 20 % restante. Información suministrada por Alcibiades Hinestroza. Ficha Técnica: Anexo 6.

Sin embargo, se aducen otras razones que explican el retiro de Salamanca del proyecto. Primero, “que el Ministerio de Agricultura no estuvo de acuerdo con el capital ofrecido por la empresa; segundo, que la empresa desistió debido a que no existía infraestructura (puertos y vías), no se ha edificado la planta transformadora, deficiencia de los servicios públicos domiciliarios, y poca disponibilidad de la semilla híbrida que se estaba probando en esa región...” Ver Procuraduría General de la Nación – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – Consejo Noruego de Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2.* p. 78, pie de página 66.

Adicionalmente algunas personas entrevistadas que pidieron mantener su identidad en secreto, afirmaron que la razón para que se le negara a Salamanca el crédito fue la insuficiencia de recursos para respaldarlo (como bien lo confirmó Andrés Castro de FEDEPALMA quien señaló que la empresa se encontraba cobijada bajo la Ley 550 de consolidación de pasivos) en vista de que tuvo que pagar algunas indemnizaciones a comunidades Afrocolombianas de Tumaco por la invasión ilegal de algunos predios en sus territorios colectivos.

meta de 15.000 ha sembradas en palma, con la participación de 640 familias finalizando en el año 2013.⁹²

Para el desarrollo del proyecto, el Banco Agrario aprobó un crédito a nombre del CCGA a través de la modalidad especial de Agro Ingreso Seguro –con una tasa de interés preferencial (DTF-2)–, con el cual se buscaba cubrir el 80% del costo total de la operación del proyecto, asumiéndose que el 20% restante sería cobijado en mano de obra por parte de los productores⁹³. Por otra parte, se acordó que el desembolso de los recursos del crédito sólo se podría hacer previa aprobación de un *Comité Técnico y Administrativo*, que estaría integrado por representantes de varias instituciones vinculadas al proyecto (Comité sobre el cual se hablará en detalle más adelante).

Por su parte, la Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca, que había estado presente durante la firma del *Acuerdo de Voluntades* en el 2006, entregó en comodato al CCGA una parte de la “Granja Bonanza” para la instalación de los viveros,⁹⁴ mientras que el resto de los terrenos que se destinarían a cultivos de palma de aceite serían los predios de propiedad colectiva de los palmicultores, titulados bajo lo dispuesto por la Ley 70 de 1993.⁹⁵

Del desarrollo del PTD en la fase de formulación del proyecto se desprende, por lo tanto, que en éste participaron el Ministerio de Agricultura, CORPOICA, el CCGA y el Banco Agrario como actores decisores, al igual que ASOPALMA, Salamanca S.A y la Secretaría de Agricultura del departamento del Cauca. Así mismo, vale la pena señalar que aunque la Alcaldía de Guapi no tuvo una participación específica durante esta fase, ejerció una labor de acompañamiento constante durante todo su desarrollo.⁹⁶

⁹² Comparar CORPOICA. “Proyecto para el establecimiento de 700 hectáreas de palma de aceite en terrenos colectivos del consejo comunitario Guapi Abajo”. Documento institucional. Vale la pena señalar, sin embargo, que el coordinador del proyecto vinculado a CORPOICA, Enrique Camacho, ha señalado que la meta que como mínimo hoy se espera del proyecto son las 5.000 has de palma. Comparar Enrique Camacho. “Entrevista en el Programa radial de CORPOICA Encuentro con el Agro”. 9 de junio de 2010. Consulta electrónica.

⁹³ Para ver detalles sobre el crédito y la forma de financiación del proyecto ver Anexo 3. Cuadro de descripción del programa de inversión esperado en el Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo.

⁹⁴ Comparar Información suministrada por Hugo Andrés López. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁹⁵ En teoría, cada productor podía participar disponiendo de 6 has. de tierra para los cultivos, que es lo que se planificó por familia. Sin embargo, algunos beneficiarios del proyecto han titulado tierras a nombre de otras personas, por lo cual no existe en realidad una distribución equitativa de los beneficios del proyecto entre todas las familias. Dos de estos beneficiarios en particular ya han cumplido las metas de cultivos desde hace un tiempo, por lo cual las palmas en sus parcelas ya están produciendo. Esta situación se deriva de que han contado con los recursos para pagar los jornales de los trabajadores, contrario a lo que sucede con un gran porcentaje de los demás productores que deben adelantar las tareas personalmente, pero en muchas ocasiones hacen otros trabajos en donde reciben un pago más alto por el jornal, todo ello en detrimento del tiempo que se debería destinar a las actividades propias del proyecto. Comparar Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁹⁶ Particularmente durante el gobierno de la ex -alcaldesa de Guapi, Brasília Romero.

2.3. IMPLEMENTACIÓN

En el marco del *Conpes Palmero*, el proyecto productivo de Guapi Abajo puede ubicarse en la fase de implementación, porque es uno de los tantos orientados al cultivo de palma de aceite con fines comerciales que se están desarrollando en todo el territorio nacional. La implementación del proyecto que inició en el año 2007 y se suponía debería haber culminado en el 2008 con la siembra de 700 has de palma de acuerdo al cronograma original, ha contado con el acompañamiento de CORPOICA, entidad encargada de “dirigir, supervisar, administrar las actividades del cultivo y brindar asistencia técnica a todos y cada uno de los beneficiarios del proyecto”⁹⁷. Actualmente se ha alcanzado un poco más del 70% del área proyectada sembrada en palma para esta fase, con un total de 516 has de cultivos en predios del CCGA.⁹⁸

La implementación del proyecto se inició, sin embargo, sin que se hubiesen formalizado los permisos ambientales indispensables que por ley debían haber sido entregados a la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC en una etapa anterior a la implementación, –al menos en el plano estrictamente formal del desarrollo del proyecto y de acuerdo a la normatividad vigente–,⁹⁹ considerados además prerrequisitos para el desembolso de los recursos del crédito aprobado por el Banco Agrario.¹⁰⁰

Por tratarse de un proyecto para el aprovechamiento de recursos agroforestales con fines comerciales, los permisos eran básicamente dos: uno de *aprovechamiento forestal* y otro de *concesión de aguas*, además de la demostración de que no se establecerían las plantaciones en terrenos con restricciones de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial de la zona.¹⁰¹ Hasta el 15 de mayo de 2009, fecha en la que se habían sembrado 116 ha de palma de aceite en la región, CORPOICA estaba todavía en el proceso de hacer entrega de la documentación pertinente en la CRC para gestionar los permisos ambientales requeridos por la entidad¹⁰².

Por otra parte, para el desarrollo del proyecto se había conformado desde la fase de formulación del PTD un *Comité Técnico y Administrativo*, integrado por un representante de las siguientes entidades: el Ministerio de Agricultura, la Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca, el Representante Legal del CCGA, CORPOICA, un representante de los

⁹⁷ Ver CORPOICA. “Proyecto Palma de Aceite”. 2008. Folleto informativo. p. 17.

⁹⁸ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁹⁹ Ver detalles en el Anexo 2. Cuadro para contrastar el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del Proyecto Palmero en Guapi Abajo y del Conpes Palmero.

¹⁰⁰ Comparar Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO. “Circular reglamentaria P-34 de 2008”. Circular sobre la viabilidad ambiental de proyectos financiados. 16 de julio de 2008.

¹⁰¹ Un ejemplo de terrenos con restricciones el área urbana del municipio, de lo cual se ha desprendido una gran controversia en vista de que algunos consideran que la granja de Bonanza hace parte de predios urbanos.

¹⁰² Información suministrada por Jeremías Bastidas. Ficha Técnica: Anexo 6.

productores,¹⁰³ FINAGRO y el Banco Agrario (éste último sin voz y con voto),¹⁰⁴ Comité a través del cual se han venido autorizando desde entonces todos los desembolsos de recursos provenientes del crédito y se han tomado importantes decisiones relativas a la implementación del proyecto.

Sin embargo, como resultado de las inconformidades de los productores del proyecto que no se sentían efectivamente representados en el Comité Técnico y Administrativo ni por ASOPALMA o el CCGA, en agosto de 2009 se constituyó la Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi – AFPG, entidad que remplazó a ASOPALMA como gremio palmero local, y a través de la cual se ha presionado para lograr un aumento en los recursos para la implementación del proyecto, en vista de las limitaciones para el desarrollo de otras actividades diferentes a la siembra.¹⁰⁵

Por lo tanto, en la fase de implementación del proyecto palmero en Guapi Abajo, se puede resaltar la participación del Ministerio de Agricultura, CORPOICA, el CCGA, ASOPALMA, la AFPG, FINAGRO, el Banco Agrario y –aunque sin tanto peso– la Secretaría de Agricultura del Cauca¹⁰⁶, todas ellas, entidades con representación en el Comité Técnico y Administrativo del proyecto, cuyas decisiones tienen un gran impacto en el curso de la implementación. Así mismo, la CRC ha jugado un papel clave como autoridad ambiental en la región, a través de la cual se han tenido que gestionar los permisos ambientales indispensables para la continuidad del proyecto en una siguiente fase.¹⁰⁷

2.4. EVALUACIÓN

Al igual que la toma de decisiones, la evaluación se puede asumir como un proceso continuo que se da lo largo de todo el ciclo de la política pública. Tanto la identificación de un problema, la formulación de una solución para éste y la implementación de dicha solución, pueden ser objeto de evaluación por parte de diversos actores con o sin capacidad de influir en el proceso de toma de

¹⁰³ Antes el representante de ASOPALMA, Tomás Obregón, y desde el 2009 de la Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi -AFPG, Orlando Caicedo Montaña. Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁰⁴ Para más información de la conformación del *Comité Técnico y Administrativo* del proyecto en la fase de formulación de soluciones del PTD del Proyecto Palmero en Guapi Abajo en el Anexo 2.

¹⁰⁵ A lo largo de la implementación del proyecto palmero se han presentado una serie de dificultades para adelantar labores como la tumba de monte, entre otras, en vista de la carencia de recursos. Para ampliar la información ver la fase de implementación del Proyecto Palmero en Guapi Abajo en el Anexo 2.

¹⁰⁶ Salvo en la primera etapa de consolidación del proyecto, la Secretaría de Agricultura del Cauca no ha tenido una participación activa en el desarrollo de las reuniones del Comité, pese a que efectivamente tiene una representación garantizada en el mismo. Información suministrada por Hugo López. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁰⁷ Ver información más detallada sobre los permisos ambientales ver la fase de implementación del Proyecto Palmero en Guapi Abajo en el Anexo 2.

decisiones de toda la política.¹⁰⁸ Sin embargo, como se ha resaltado antes, el proyecto palmero en Guapi Abajo no ha sufrido modificaciones sustanciales hasta hoy en el curso de su implementación. Esto puede explicarse en la medida en que la mayoría de los actores involucrados en la evaluación no han tenido una participación en el proceso de toma de decisiones a lo largo del desarrollo del proyecto.

Así pues, como resultado de los ejercicios de evaluación que se han hecho sobre el *Conpes Palmero* y que han estado relacionados directamente con el Proyecto Palmero en Guapi Abajo, es significativa la información que se ha podido recoger. Vale la pena nombrar algunos ejemplos.

El Instituto de Investigación de Biodiversidad Alexander von Humboldt –IAvH–, vinculado al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, publicó un documento en 2008 titulado *Evaluación Ambiental Estratégica de la Política de Biocombustibles*¹⁰⁹, en el cual el proyecto de Guapi fue calificado como el más crítico en dentro de todos los destinados a la producción de biocombustibles¹¹⁰ en el país, por los conflictos socioambientales en éste identificados. En los resultados del estudio se destacaron, entre otros, aspectos como la afectación sobre ecosistemas naturales, fallas de política –como la disposición de recursos del Estado para actividades prohibidas por la ley como la tala de bosque primario y secundario– y el surgimiento de un conflicto socio ambiental en la región.

Así mismo, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia –IDEAM–, como resultado del ejercicio interinstitucional para la elaboración de un mapa de zonificación de zonas aptas en Colombia para el cultivo de palma de aceite¹¹¹, ha resaltado la inconveniencia del proyecto palmero en Guapi Abajo en tanto se determinó que tenía serias restricciones no sólo en el componente de tierras, sino también en el ecológico y socioeconómico, que limitan las posibilidades de éxito de un proyecto productivo de esta naturaleza¹¹².

¹⁰⁸ Por lo tanto, aunque la evaluación del proyecto se ha venido dando a lo largo de cada una de las fases del PTD, en el esquema que se presenta en el Anexo 2 ésta se asume como una fase posterior a la implementación –acorde también el modelo de Jones que funciona más bien como una herramienta de análisis–, esto con el objetivo de facilitar la organización de la información que se ha recogido en la presente investigación y que apela a evaluaciones hechas por diferentes actores sobre el proyecto palmero. Ver esquema del PTD del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, en el Anexo 2.

¹⁰⁹ Ver Mejía, Sandra; Cammaert, Camila y Palacios, María Teresa. “Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia, con énfasis en biodiversidad”. Grupo de Políticas Intersectoriales. Programa de Política y Legislación del Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, Colombia, 2008.

¹¹⁰ El estudio no sólo se centraba en proyectos destinados a la producción de biocombustibles con base en cultivos de palma de aceite, sino también de caña de azúcar, caña panelera y yuca.

¹¹¹ El mapa que se realizó a escala 1:500.000 para identificar zonas aptas o con restricciones para el cultivo de palma de aceite en el país, fue elaborado por un comité interinstitucional integrado por el IGAC, CENIPALMA, FEDEPALMA, CORPOICA, el IDEAM, el MADR, el MAVDT (entidad que dio los recursos), el IavH y la WWF Colombia. Para su desarrollo, se organizaron tres mesas temáticas, una encargada del tema de tierras, otra del ecológico y otra del socioeconómico. Información suministrada por Diego Pubiano. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹¹² Comparar Información suministrada por Robert León. Ficha Técnica: Anexo 6.

Por su parte la World Wide Fund for Nature Colombia –WWF Colombia–, ONG internacional con sede en el país, ha elaborado un análisis detallado acerca de los impactos del proyecto palmero sobre las coberturas vegetales de la zona, resultado del cual se ha estimado que existe un alto porcentaje de bosque natural potencialmente amenazado por el desarrollo de las plantaciones, razón por la cual se plantea que existe una *favorabilidad nula* o *restricción total* para la implementación de los cultivos en más del 80% del área de influencia del proyecto.¹¹³

FEDEPALMA y el Centro de Investigación en Palma de Aceite –CENIPALMA, también han llamado la atención sobre la inconveniencia del proyecto tomando en consideración criterios técnicos, posibles impactos ambientales en la región y las repercusiones sociales del proyecto. En particular –y como consecuencia de lo anterior–, FEDEPALMA ha resaltado el posible “impacto que podría tener sobre imagen de la palmicultura colombiana a nivel nacional o internacional”¹¹⁴ el desarrollo de la iniciativa productiva, en los términos en que se encuentra actualmente estructurada.

Ahora bien, al observar el PTID local del Proyecto Palmero en Guapi Abajo en la fase de evaluación, no se debe desconocer el trabajo de entidades como CORPOICA que en su rol de asesor técnico, ha realizado algunos ajustes al proyecto a lo largo de la implementación, como resultado de la evaluación que se ha hecho en vista de las dificultades para cumplir las metas planteadas en el cronograma inicial de siembra del proyecto, con lo cual de paso se ha modificado el plan de inversión y los porcentajes destinados para algunos rubros dentro de las actividades de siembra u otras asociadas al proyecto.¹¹⁵ Sin embargo, se trata en realidad de modificaciones de naturaleza técnica que no afectan la estructura misma del proyecto en cuanto a los aspectos que más preocupan a los críticos de la iniciativa. Los actores que se pueden ubicar en este grupo de críticos es un número significativo.

De un lado, la Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi –AFPG–, ha desempeñado un rol muy importante como actor evaluador del proyecto al interior del grupo de beneficiarios directos pues, como bien se había señalado antes, la AFPG ha buscado que se aumenten los recursos destinados para el proyecto a lo largo de la implementación de la primera fase del proyecto, según argumentan, porque al momento de su formulación no se tuvieron en cuenta los costos reales en que se incurriría durante todo el curso de su desarrollo derivados de las condiciones particulares de la región.¹¹⁶

¹¹³ Comparar WWF Colombia. “Análisis de coberturas vegetales y tendencias de cambio. Área de Influencia del Proyecto de Palma de Aceite en el municipio de Guapi– Cauca.” Octubre de 2009. Documento de trabajo.

¹¹⁴ Comparar FEDEPALMA. “Informe de Gestión 2007.” Consulta electrónica.

¹¹⁵ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹¹⁶ Comparar Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 6.

Los Consejos Comunitarios del municipio de Guapi¹¹⁷ (a excepción del CCGA) también pueden concebirse como actores evaluadores del proyecto. A través de diferentes comunicados han manifestado su desacuerdo con la implementación de cultivos de palma de aceite en los territorios colectivos de estas comunidades. Así por ejemplo, a través de un comunicado emitido por la Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro del Pacífico Colombiano –COCOCAUCA–, no sólo se han mostrado en desacuerdo con la presencia de la palma de aceite en la región, sino en particular con el proyecto del CCGA. En el mismo sentido, COCOCAUCA ha venido denunciando algunas irregularidades asociadas al proyecto, argumentando que éste ha sido formulado para favorecer los intereses de un grupo de particulares que son los verdaderos beneficiarios de la iniciativa.¹¹⁸

Como se puede observar, por lo tanto, a lo largo de la fase de evaluación del PTD del Proyecto Palmero en Guapi Abajo diversos actores han controvertido seriamente elementos del proyecto buscando, en muchos casos, afectar el curso de su implementación. Sin embargo, a pesar de que en su mayoría las evaluaciones sobre diferentes elementos del proyecto tienden a ser bastante críticas inclusive de parte de entidades como FEDEPALMA –el grupo de presión más importante del sector palmero–, éste no se ha visto sujeto a cambios significativos.

Pese a ello, la importancia de la evaluación radica en que de ésta puede depender el tipo de ajustes que se harán para el desarrollo de la segunda etapa del proyecto (que consiste en la siembra de 5.000 has de palma y la instalación de una planta extractora de aceite). Es decir, aunque sólo unos pocos actores tienen la capacidad de incidir efectivamente en el curso del PTD, no hay que olvidar que sus decisiones pueden verse afectadas por factores que no controlan, como es el surgimiento de nuevos actores que al evaluar el proyecto palmero buscan que sus intereses se vean efectivamente reflejados en la toma de decisiones.

En este sentido, describir el choque de intereses entre algunos de los actores que se han identificado en el presente capítulo, que se desprende de la percepción que tienen sobre la pertinencia del proyecto palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, permite hacer un acercamiento a las posibilidades de su evolución, sobre las que se podría basar una etapa posterior de *ajuste*. Sin embargo, dado que es difícil especular acerca del futuro del proyecto, en el próximo capítulo sólo se intentará hacer una aproximación descriptiva del choque de intereses entre los actores, lo cual podría ser útil para otros análisis de la política pública de mayor profundidad.

¹¹⁷ Los nombres de los 5 consejos comunitarios –además del CCGA– que integran el municipio de Guapi, se encuentran señalados en la parte correspondiente de la fase de evaluación del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, en el Anexo 2.

¹¹⁸ Comparar Información suministrada por Orlando Patoja. Ficha Técnica: Anexo 6. Para ampliar la información ver el Anexo 2 sobre el PTD del proyecto palmero.

3. EL CHOQUE DE INTERESES EN EL PROYECTO PALMERO DE GUAPI ABAJO

Del análisis del Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo se pueden extraer algunas conclusiones que pueden ser corroboradas al describir el choque de intereses entre los actores del que se ocupará el presente capítulo. La primera es que las políticas públicas son un escenario por excelencia de disputa entre un universo muy grande de actores e intereses, en donde el consenso difícilmente puede alcanzarse. La segunda, que los actores que logran hacer prevalecer sus intereses en el ejercicio de la política suelen ser una minoría entre todo el universo que trata de incidir en ésta. Y la última, que precisamente por la ausencia de un mayor consenso sobre la política pública, ésta suele ser objeto de múltiples cuestionamientos que ponen en tela de juicio su legitimidad y la pertinencia de su implementación.

Desde el nacimiento mismo del Proyecto Palmero en Guapi Abajo, defensores y detractores han tratado de justificar la pertinencia de esta iniciativa productiva basados, entre otros aspectos, en la legitimidad del PTD. Así, para algunos de sus defensores, el principal argumento que debería tomarse en consideración es que el proyecto nació por iniciativa de la propia comunidad beneficiaria perteneciente al CCGA y, por lo tanto, que no surgió por imposición de autoridades públicas o actores privados con intereses particulares de por medio. En este sentido, consideran que las críticas de algunos de los detractores del proyecto se basan en creencias injustificadas que tienen su origen “en la presión de algunas Organizaciones No Gubernamentales que aprovechándose de la ignorancia de las comunidades del pacífico, gestionan proyectos a través de recursos de cooperación internacional”¹¹⁹ con los cuales implementan programas de naturaleza asistencialista, que no permiten acabar con la economía de subsistencia de los pobladores de la región.¹²⁰

Por su parte, los críticos del proyecto argumentan que éste se ha consolidado como resultado de los engaños del anterior gobierno municipal¹²¹ a los habitantes del CCGA, quienes luego de ser convencidos sobre las virtudes de la iniciativa fueron presentados como impulsores de la misma, desconociendo que en realidad había unos compromisos previos del

¹¹⁹ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinestroza. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹²⁰ Comparar Información suministrada por Florentino Obregón. Ficha Técnica: Anexo 6. En efecto, al entrevistar a los líderes de los consejos comunitarios del municipio de Guapi, fue posible confirmar que el olvido estatal en la que se encuentra esta zona del país ha dado pie a la aparición o presencia de un amplio número de Organizaciones No Gubernamentales –especialmente internacionales– las cuales impulsan algunas de las pocas alternativas productivas para la subsistencia de las comunidades, en su mayoría proyectos para la producción de cultivos de pancoger.

¹²¹ Durante la alcaldía de Brasília Romero, periodo en el que se formuló la iniciativa productiva.

Gobierno Municipal con el Gobierno Nacional para el desarrollo de plantaciones de palma de aceite en la región.¹²² No en vano, de los seis consejos comunitarios que conforman el municipio de Guapi, únicamente el CCGA ha aceptado el desarrollo de cultivos de palma en predios correspondientes a su territorio colectivo.¹²³ Así mismo, y reforzando el argumento acerca del interés del Gobierno Nacional en implementar proyectos de esta naturaleza en la región, otro grupo de críticos afirman que aprovechando las precarias condiciones de vida de sus habitantes, el gobierno logró vender la idea sobre las virtudes del *agronegocio* palmero, sin tomar reparo sobre las restricciones de la zona para su desarrollo.¹²⁴ En este sentido, la implementación del proyecto en Guapi obedece más a “una decisión política que técnica”,¹²⁵ sobre la que además no ha habido un debate adecuado y más amplio en el marco del PTD.

Sin embargo, aunque los cuestionamientos sobre la pertinencia del proyecto se originan por la falta de un mayor consenso en el PTD que en este caso en particular se refiere a la falta de apertura de espacios de participación directa de algunos actores, la divergencia de opiniones —o el *choque de intereses*— se refiere a diferentes aspectos del proyecto y no exclusivamente a las deficiencias del PTD.¹²⁶ Al analizar la información que se recogió a lo largo de todo el proceso de investigación adelantado para el presente trabajo, fue posible identificar algunas variables sobre las cuales ha versado el choque de intereses entre los diferentes actores que han participado de manera directa o indirecta a lo largo de todo el PTD del proyecto. En otras palabras, además de los cuestionamientos sobre la fallas en dicho proceso, han sido otros los temas que han generado gran controversia alrededor del desarrollo del proyecto palmero.

A lo largo del presente capítulo se presentará una descripción de los intereses y el choque de intereses entre los diferentes actores partícipes de manera directa o indirecta en el Proceso de Toma de Decisiones del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo,¹²⁷ como consecuencia de la divergencia de opiniones que tienen acerca de la pertinencia de la iniciativa. El capítulo se organizará en cinco partes, cada una de las cuales corresponde a los aspectos sobre los que ha versado principalmente el choque de intereses: primero, la sustentabilidad ambiental en la región; segundo, la garantía de la seguridad alimentaria para sus habitantes; tercero, los posibles impactos sociales que se pueden desprender de la presencia de

¹²² Comparar Información suministrada por Juan de los Santos y Orlando Pantoja. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹²³ Comparar Información suministrada por Gumersindo Quiñonez. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹²⁴ Comparar Información suministrada por Gumersindo Quiñonez. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹²⁵ Comparar Información suministrada por Diana Forero y Juan Carlos Espinosa. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹²⁶ Sería más acertado decir que los cuestionamientos sobre algunos elementos del proyecto que diversos actores hacen, pueden ser el resultado de las deficiencias en el PTD.

¹²⁷ Ver Anexo 3. Peso de la participación en el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo.

la palma en el municipio; cuarto, la fragilidad o fortaleza de algunos aspectos *tecnoeconómicos* propios del desarrollo de las plantaciones, la extracción del aceite y su comercialización; y quinto, las limitaciones jurídicas que impone la Ley 70 de 1993 para la implementación de este tipo de proyectos productivos en Territorios Colectivos de Comunidades Negras.

Vale la pena resaltar que la selección de los actores que se hizo para describir el choque de intereses tuvo dos filtros: el primero fue que efectivamente hubiesen tenido una participación directa o indirecta en el PTD del proyecto palmero;¹²⁸ el segundo, que la información sobre estos actores fuese suficiente para conocer su postura frente a la pertinencia del proyecto palmero en Guapi Abajo. Como resultado del segundo filtro, algunos actores que participaron del PTD como el Ministerio de Ambiente no serán considerados en el presente capítulo. Por el contrario, la Iglesia Católica representada a través del Vicariato de Guapi, se incluyó al considerarse como un actor con un peso importante en el municipio,¹²⁹ y del cual fue posible extraer alguna información.

3.1. SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL¹³⁰

Uno de los principales argumentos que se ha esgrimido a favor del desarrollo del sector palmero en Colombia ha sido sus supuestos beneficios ambientales, particularmente cuando se liga a la producción de *biocombustibles* derivados de aceite de palma. Como bien lo señala Simón Uribe, este argumento se basa en dos premisas: la primera es que los biocombustibles producen menos emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que los combustibles fósiles, y la segunda que los cultivos usados para la producción de biocombustibles “capturan dióxido de carbono de la atmósfera, contrarrestando así las emisiones de GEI derivadas de sus diferentes usos. Sin embargo, la gran mayoría de la literatura existente en torno a los biocombustibles, incluso la más optimista, reconoce que el problema de evaluar su impacto ambiental es mucho más complejo de lo que se cree.”¹³¹

¹²⁸ Ver el Anexo 2. Cuadro para contrastar el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del *Proyecto Palmero en Guapi Abajo* y del *Compes Palmero*.

¹²⁹ Actualmente, Monseñor Hernán Alvarado, quien fue entrevistado en representación del Vicariato de Guapi, administra el servicio educativo del municipio, como resultado de un contrato establecido con el gobierno departamental del Cauca. Información suministrada Hernán Alvarado. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹³⁰ El término *sustentabilidad ambiental* que da nombre a ésta parte del capítulo, se extrae del trabajo de Simón Uribe Martínez sobre los debates en torno a los biocombustibles. Ver Uribe Martínez. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”. P. 37.

¹³¹ “Sustentabilidad ambiental” es un término que Simón Uribe desarrolla en su trabajo sobre el Estado del Arte sobre los principales debates en materia de biocombustibles. Ver Uribe Martínez, Simón. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”.p. 79.

Los impactos sobre la biodiversidad y la presión sobre los recursos naturales que se producen como resultado de la expansión de los cultivos de palma son significativos. La deforestación de ecosistemas naturales por la demanda creciente de tierras, el posible impacto sobre la fertilidad de las tierras y la alta demanda de agua para el sostenimiento de los cultivos son algunos de ellos.¹³² Aún más, el costo ambiental de la implementación de monocultivos como la palma¹³³ en regiones como el pacífico colombiano es aún mayor si se toma en consideración que se afectan zonas de altísima biodiversidad. Sin embargo, de acuerdo a Tomás León, cuando se remplazan cultivos como pastos y arroz por palma de aceite, estos nuevos cultivos tienen impactos positivos¹³⁴ y más aún, cuando se establecen en zonas antes usadas para ganadería extensiva en conflicto de uso del suelo.

Precisamente uno de los principales aspectos del Proyecto Palmero en Guapi Abajo relativos a la sustentabilidad ambiental en la región que han suscitado un choque de intereses, ha sido la definición del tipo de ecosistema natural que se está afectando con los cultivos de palma. Mientras que para algunos críticos la implementación del proyecto implica necesariamente el reemplazo de ecosistemas naturales boscosos de gran valor ecológico por hacer parte de la franja biodiversa del Pacífico colombiano, para otros las zonas que se están afectando no correspondían a bosques primarios sino que eran terrenos previamente intervenidos para su aprovechamiento en actividades como la extracción maderera. Sin embargo, en ningún caso se afirma que el impacto del proyecto sea positivo por hacerse para remplazar grandes extensiones de pastizales o predios antes usados para la ganadería. Existe un consenso con respecto a que la zona identificada como apta para el desarrollo del proyecto corresponde mayoritariamente a ecosistemas naturales de la región; la discusión se centra en el estado de estos ecosistemas boscosos, que para efectos legales, no pueden intervenir si corresponde a bosques primarios o secundarios.¹³⁵

En este sentido, el IAvH alertó sobre el incumplimiento de la normatividad ambiental en tanto el proyecto implica un “reemplazo por plantaciones de palma de

¹³² Comparar también Uribe Martínez, Simón. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”. pp. 81-83.

¹³³ Vale la pena señalar, sin embargo, que según Tomás León “la palma de aceite no es un monocultivo sino que por su estructura puede considerarse como un sistema agroforestal”. Ver León Sicard, Tomás. “Biocombustibles en Colombia: las cuestiones relevantes”. p. 32.

¹³⁴ Citado por Simón Uribe. Comparar también Uribe Martínez. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”. p. 84.

¹³⁵ En el Reglamento de Crédito de FINAGRO se establece que son actividades no financiables la “tala de bosques primarios y secundarios y la tumba de monte”, razón por la cual sólo es posible intervenir zonas con rastros. Ver FINAGRO. “Reglamento de Crédito FINAGRO”. p. 12.

aceite de 30 al 35% del territorio del CCGA, y por tanto de ecosistemas naturales boscosos y otros ecosistemas”,¹³⁶ hecho sobre el cual la Organización no Gubernamental COCOCAUCA, el Vicariato de Guapi y los consejos comunitarios del municipio han llamado la atención por los consecuentes efectos que tendría sobre el equilibrio natural al afectar la flora, la fauna y los nacimientos de las quebradas y ríos que abastecen de agua potable,¹³⁷ no sólo en predios del CCGA, sino en los territorios comunitarios que colindan con éste,¹³⁸ así mismo, por los riesgos de contaminación asociados al manejo que debe hacerse a la palma a través de agroquímicos que además pueden esterilizar la tierra restringiendo su aprovechamiento a largo plazo en otro tipo de actividades agrícolas.¹³⁹

Sobre la posible afectación de ecosistemas estratégicos en la región, el informe de la WWF Colombia sobre coberturas vegetales en el área de influencia del proyecto palmero ha arrojado resultados bastante críticos. Las conclusiones de dicho estudio indican que de 14.058 ha aptas para el cultivo de palma a partir de indicadores edafoclimáticos, “12,180 poseen *restricción total*, por ser considerados bosques naturales de acuerdo a la definición de la FAO”.¹⁴⁰ De estos ecosistemas boscosos, se estima la pérdida de 12.544 has. (83.6% del área del proyecto), “cifra que podría aumentar debido a la necesidad de tener plantaciones continuas, localizadas espacialmente cerca unas de otras, y el aumento de áreas por la necesidad de mantener los cultivos tradicionales de las comunidades.”¹⁴¹

Por su parte, FEDEPALMA, el IDEAM, el IAvH y la CRC han centrado otra de sus críticas en el incumplimiento que se ha dado en la entrega por parte del CCGA y CORPOICA de los permisos ambientales pertinentes a la CRC, pues pese a las limitaciones jurídicas existentes para el desarrollo del proyecto sin dichos permisos, éste

¹³⁶ Ver Mejía, Cammaert, y Palacios. “Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA”. p. 3.

¹³⁷ Gumersindo Quiñónez, representante legal del Consejo Comunitario del Río Guají fue quien se refirió al término “agua potable”. Sin embargo, es necesario aclarar que al menos a nivel del casco urbano, los habitantes de Guapi tienen un acceso muy limitado a agua potable (sólo dos horas diarias), por lo cual el agua que se consume es la que se recoge producto de las lluvias, o la que se compra a través de los mercados locales y es transportada vía marítima desde Buenaventura u otros municipios de la región.

¹³⁸ Comparar Información suministrada por Gumersindo Quiñónez. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹³⁹ Sobre estos aspectos se han pronunciado los consejos comunitarios de del Río Guajú, del Río Napi y del Alto Guapi, además de COCOCAUCA y el Vicariato de Guapi. Para contrastar, ver la columna correspondiente a la variable de Sustentabilidad ambiental en el Anexo 5. Tabla de descripción de intereses de los actores frente al Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo

¹⁴⁰ Para ver en más detalle los resultados del informe de la WWF y en particular el tipo de bosques identificados en la zona de influencia del proyecto, ver el Anexo 5.

¹⁴¹ Ver WWF Colombia. “Análisis de coberturas vegetales y tendencias de cambio. Área de Influencia del Proyecto de Palma de Aceite en el municipio de Guapi – Cauca.” p. 18.

se empezó a implementar sin que se hubiese surtido ningún trámite,¹⁴² hecho que ha permitido que se especule sobre el tipo de ecosistema boscoso que se está afectando. Para Miguel Mazorra de FEDEPALMA, esta situación demuestra que es necesario dar una capacitación más intensiva a los integrantes del proyecto en temas de aplicación de la guía ambiental para el subsector agroindustrial palmero.¹⁴³

Frente a todas estas críticas, tanto el Ministerio de Agricultura como CORPOICA han señalado que el trámite de los permisos ambientales ya se ha completado y que los mayores problemas en este tema se han derivado de la presión de algunas organizaciones ambientalistas del orden nacional sobre la CRC, con el fin de que se exigieran los permisos¹⁴⁴ y, además, del hecho de que normalmente los proyectos palmeros generan más polémica que los de otro tipo de productos agrícolas.¹⁴⁵ Así mismo, el Ministerio de Agricultura, CORPOICA, la Alcaldía de Guapi y el CCGA han buscado desmentir las críticas sobre la afectación de bosque natural aludiendo, principalmente, al hecho de que son terrenos históricamente intervenidos, en donde la mayoría de la vegetación es un rastrojo que ha venido creciendo porque el bosque tiene una gran capacidad de renovación en esta región, inclusive después de 40 años de que se dieran las primeras plantaciones de palma en Guapi.¹⁴⁶

3.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Según la FAO, se puede hablar de *Seguridad Alimentaria* “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana”.¹⁴⁷ La implementación de cultivos de palma de aceite extensivos suelen en muchas ocasiones ser considerados como amenazas a la garantía de la seguridad alimentaria en algunas regiones. Principalmente, las ambiciosas metas en materia de biocombustibles en algunos países tienden a generar un incremento notable

¹⁴² Para ver información sobre los permisos ambientales ver la fase de implementación del Proyecto Palmero en Guapi Abajo en el Anexo 2. Cuadro para contrastar el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del Proyecto Palmero en Guapi Abajo y del Conpes Palmero.

¹⁴³ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁴⁴ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁴⁵ Comparar Información suministrada por Tomás Obregón. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁴⁶ Sin embargo, tanto el alcalde de Guapi, Florentino Obregón, como el representante de ASOPALMA, Tomás Obregón, coinciden en afirmar que no se está afectando bosque primario, aparentemente desconociendo que la ley también prohíbe la intervención de bosque secundario.

¹⁴⁷ Ver Uribe Martínez. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”. Pié de página. p. 58.

en la demanda de insumos para su producción —en este caso de palma de aceite—, con el consecuente efecto de un notable incremento en los precios de otros alimentos producidos con base en dicho insumo.

Por el contrario, algunos defensores de la palma como alternativa productiva, afirman que la implementación de proyectos de esta naturaleza contribuye a incrementar la inversión en el sector agrícola, “generando un impacto positivo en la productividad y el desarrollo rural”¹⁴⁸ y potenciando alternativas económicas para los agricultores, situación muy valiosa particularmente en países de vocación agrícola como Colombia. Así mismo, los defensores de los biocombustibles señalan que la seguridad alimentaria no depende tanto “de la disponibilidad de recursos, sino del tipo de políticas que se desarrollen en materia de bioenergía”.¹⁴⁹

EL municipio de Guapi se caracteriza por tener serias limitaciones en materia de abastecimiento de alimentos¹⁵⁰ pues una gran parte de éstos se transporta desde otras zonas del país por vía marítima, razón por la cual los precios son significativamente altos en contraste con otras regiones del país. Esta situación que implicaría que efectivamente la seguridad alimentaria en el municipio ya se encuentra amenazada, ha sido el sustento de críticos y defensores del proyecto palmero para validar sus posturas acerca de la pertinencia de la iniciativa productiva en materia de seguridad alimentaria.

De una parte, para el IAvH la siembra de palma en la zona “podría acentuar el desplazamiento de los pocos cultivos alimenticios que aún abastecen el mercado local y acrecentar la dependencia externa de suministros”,¹⁵¹ en tanto que en el proyecto no se plantean alternativas para el desarrollo de este tipo de cultivos. Aún más, como lo plantea Eustaquio Carabalí, representante legal del Consejo Comunitario del Río Napi, la producción de alimentos se podría ver afectada a largo plazo por la posible esterilización de los suelos como resultado del uso de agroquímicos para las plantaciones de palma, que podrían limitar el desarrollo de otro tipo de proyectos productivos de cultivos de pancoger,¹⁵² indispensables para garantizar la seguridad alimentaria en la región.

¹⁴⁸ Este argumento es manejado por la Energy Future Coalition. Ver Uribe Martínez. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”.p. 64.

¹⁴⁹ Resultados del estudio elaborado por la CEPAL y la FAO, citado por Simón Martínez. Ver Uribe Martínez, Simón. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”.p. 64.

¹⁵⁰ Esta situación que ha derivado en la pérdida de la vocación agrícola del municipio, puede desprenderse de las limitaciones de los suelos de la región para la producción agrícola (Ver: INVEMAR. “Plan de Manejo Integral Guapi – Iscuandé”. Consulta electrónica) y del incremento desde finales de los noventa de cultivos de coca en el municipio.

¹⁵¹ Ver Mejía, Cammaert y Palacios. “Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA”. p. 5.

¹⁵² Comparar Información suministrada por Eustaquio Carabalí. Ficha Técnica: Anexo 6.

De otra parte, el Ministerio de Agricultura, CORPOICA, la Alcaldía de Guapi y ASOPALMA, afirman que el desabastecimiento de alimentos en el municipio es la muestra de que la garantía a la seguridad alimentaria para sus habitantes ha estado amenazada desde tiempo atrás y que, por lo tanto, no se estarían remplazando cultivos de pancoger por cultivos de palma, porque es tierra “alguna vez intervenida y que nunca se ha utilizado para sembrar comida”.¹⁵³ Además, teniendo en cuenta que “el CCGA tiene un área de 43.000 has de las cuales se quieren destinar 15.000 para palma...tendrían hectáreas suficientes para sus cultivos de pancoger”,¹⁵⁴ sin contar con que en medio de las palmas queda un espacio disponible en el que se pueden sembrar otros productos agrícolas.¹⁵⁵

Finalmente, tanto la Alcaldía de Guapi como CORPOICA, señalan que la seguridad alimentaria se mejoraría sustancialmente, pues los ingresos que los palmicultores recibirán como beneficiarios del proyecto les garantizará el acceso a los alimentos que en su mayoría no se producen en la zona, con lo cual se vería un efecto directo entre la garantía de la seguridad económica y la alimentaria.¹⁵⁶

3.3. IMPACTOS SOCIALES

Como lo señala Simón Uribe, para que los impactos de los biocombustibles sean positivos su producción se debe acompañar de políticas que garanticen la distribución equitativa de los beneficios. En ese sentido, para que los impactos de cualquier proyecto productivo de palma de aceite proyectado para la producción de *biodiesel* sean positivos debe haber una producción a pequeña escala que favorezcan a pequeños agricultores, al

¹⁵³ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁵⁴ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁵⁵ Esta afirmación de Cristóbal González, representante legal del CCGA, demuestra un desconocimiento acerca de los requerimientos técnicos mínimos para el desarrollo de los cultivos de palma, aspecto que será resaltado en algunas de las evaluaciones hechas por CORPOICA acerca de las deficiencias del proyecto, en la cual se señala que los palmicultores se resisten a dejar de sembrar pancoger en sus parcelas, pese a que los dos cultivos sólo son compatibles hasta cierto momento. (Esta información se puede ampliar en el Anexo 5. Tabla de descripción de intereses de los actores frente al Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, en la columna de los aspectos tecnoeconómicos, correspondiente a CORPOICA). Sin embargo, la dificultad de que los palmicultores cumplan estos requerimientos técnicos radica en que en la práctica los *policultivos* está profundamente arraigada en las costumbres regionales, razón por la cual algunos críticos del proyecto afirman que los monocultivos como la palma de aceite chocan con los imaginarios y las prácticas tradicionales de las comunidades afrocolombianas de la región Pacífica colombiana. Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁵⁶ En ese sentido, Alcibíades Hinostroza y Diego Sinisterra señalan que es necesario diferenciar la *seguridad alimentaria* de la *soberanía alimentaria*, ésta última que refiere a la capacidad de autoabastecimiento de una región dada la producción interna de alimentos. En ese sentido, si bien la soberanía alimentaria podría verse afectada con el proyecto palmero, no ocurriría lo mismo con la seguridad alimentaria. Información suministrada por Alcibíades Hinostroza y Diego Sinisterra. Ficha Técnica. Anexo 6.

tiempo que deben implementarse sistemas de certificación que contemple aspectos sociales (como, por ejemplo, condiciones dignas de trabajo).¹⁵⁷

Durante los últimos años, en Colombia se ha debatido bastante acerca del sentido social que se puede atribuir a la agroindustria de la palma, particularmente como resultado del escándalo por el manejo del programa Agro Ingreso Seguro –AIS, a través del cual el gobierno nacional favoreció con subsidios y créditos especiales a grandes empresarios del sector agrícola. El resultado ha sido que ha logrado prevalecer una imagen negativa de las políticas agrícolas en el país, pese a que como se relaciona en algunos estudios y estadísticas, se ha dado un auge importante de alianzas productivas por parte de pequeños agricultores en todo el país.¹⁵⁸

Sin embargo, pese a que en el sector palmero han sido también numerosas este tipo de alianzas, los impactos sociales negativos que se le atribuyen son variados y diversos. En muchos casos se apela a la falta de garantías laborales justas para los palmicultores, al tiempo que se le relaciona con el problema de concentración de la tierra por las amplias extensiones que se requieren para la implementación de proyectos verdaderamente productivos. Así mismo, en nuestro país la palma ha adquirido un sello adicional por la relación que se ha dado en algunos casos entre violencia y desplazamiento, en particular por el accionar de grupos paramilitares.

El proyecto palmero en Guapi Abajo no es ajeno a este tipo de cuestionamientos. El emblemático caso de Jiguamiandó y Curvaradó en el Urabá chocoano se ha convertido en un espejo para algunos críticos de la experiencia de Guapi como los representantes legales de los Consejos Comunitarios del municipio –a excepción del CCGA–, COCOCAUCA y el Vicariato de Guapi, en tanto refleja los posibles impactos sociales que se podrían desprender de los cultivos de palma en la región. Primero, porque el proyecto palmero se presenta como una estrategia de expropiación de la comunidad, la cual se puede acompañar de procesos de desplazamiento de familias con predios estratégicos para el cultivo de la palma.¹⁵⁹ Segundo, porque estos procesos de expropiación se pueden incrementar con la presencia de grupos al margen de la ley en la región, recrudeciéndose así los niveles de violencia ya

¹⁵⁷ En esta dirección se está trabajando actualmente en Colombia, en la medida en que se elaboró un conjunto de 8 principios y 39 criterios para la producción de aceite de palma sostenible, alrededor del Programa de Interpretación Nacional de los Principios y Criterios de la Mesa Redonda de Aceite de Palma –RSPO, por sus siglas en inglés–, al cual pertenece FEDEPALMA y la WWF Colombia como miembro líder. Comparar WWF Colombia. “El sector palmero colombiano asume compromiso ambiental, social y económico”. Mayo de 2010. Consulta electrónica.

¹⁵⁸ Comparar Uribe Martínez. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”.p. 71.

¹⁵⁹ Comparar Información suministrada por Orlando Pantoja y Silvio Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

preocupantes del municipio.¹⁶⁰ Tercero, porque estas nuevas formas de violencia podrían afectar a los demás consejos comunitarios de la región, mientras que los beneficios sólo serían percibidos por los miembros del CCGA. Y cuarto, porque la implementación de un monocultivo como la palma rompe con las lógicas tradicionales de las comunidades negras de la región y afecta su identidad y la concepción del territorio.¹⁶¹

Por su parte, para entidades como FEDEPALMA, el IAvH y la Secretaría de Agricultura del Cauca, preocupa el surgimiento de un conflicto en la región, derivado precisamente de la divergencia de opiniones –o del *choque de intereses*– acerca de la pertinencia del proyecto. Para el IAvH “se está generando un *conflicto socioambiental* clásico, no sólo por la afectación ambiental y ecológica, sino porque hay una afectación en términos de estabilidad social...”¹⁶² que se expresa en fuertes divisiones entre quienes apoyan el proyecto y quienes no lo hacen.

En contraposición a estas críticas, el Ministerio de Agricultura, CORPOICA, la Alcaldía de Guapi, ASOPALMA y el CCGA, han señalado una serie de impactos sociales positivos que se podrían desprender del proyecto. El primero, la generación de empleo lícito en una región donde la coca se había constituido como una alternativa económica importante,¹⁶³ con la consecuente generación de ingresos que mejorarían las condiciones de vida de los habitantes. El segundo, la promoción de esquemas de organización asociativa que además permiten generar cambios positivos en algunas costumbres regionales malsanas de sus habitantes, como es la adopción de un estilo de vida asistido constantemente por el Estado o por Organizaciones No Gubernamentales¹⁶⁴. El tercero, contrastando con las preocupaciones de algunos críticos, es que “el proyecto obliga a que haya una presencia institucional muy fuerte en la región, lo cual no le conviene a los grupos armados”,¹⁶⁵ con lo cual contribuye a mitigar el fenómeno del desplazamiento,¹⁶⁶ en especial, porque la palma genera un nuevo sentido de arraigo en la tierra al ser un cultivo permanente.¹⁶⁷

¹⁶⁰ Comparar Información suministrada por Armando Lerma. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁶¹ Los dos últimos puntos, son preocupaciones compartidas por los consejos comunitarios del municipio, a excepción de Guapi Abajo.

¹⁶² Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁶³ Esta percepción la comparten el Ministerio de Agricultura, CORPOICA y la Secretaría de Agricultura del Cauca. Ver Anexo 5. Tabla de descripción de intereses de los actores frente al Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo.

¹⁶⁴ Comparar Información suministrada por Carlos González y Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁶⁵ Comparar Información suministrada por Hugo López. Ficha Técnica: Anexo 6

¹⁶⁶ Comparar Información suministrada por Hugo López. Ficha Técnica: Anexo 6

¹⁶⁷ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

3. 4. ASPECTOS TECNOECONÓMICOS

Para Luis F. Aguiar, una política pública para ser realmente eficaz requiere dos aspectos fundamentales: “ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano”¹⁶⁸. Por lo tanto, cuando existen falencias en el ejercicio comunicativo a través del cual se exponga públicamente el estado de la política, sus limitaciones en aspectos tecnoeconómicos serán más fácilmente cuestionables.

En efecto, es posible afirmar que debido a la falta de apertura de espacios de participación a diversos actores en la toma de decisión del proyecto palmero en Guapi Abajo, se han generado problemas de comunicación que han conllevado al surgimiento de múltiples cuestionamientos sobre la pertinencia algunos aspectos tecnoeconómicos de la iniciativa palmera en proceso de implementación. No en vano, esta variable es dentro de todas las que se están analizando en el presente capítulo, la que más ha suscitado controversia y alrededor de la cual ha girado en gran parte el choque de intereses entre los actores.

Para su óptima producción, la palma de aceite debe cumplir unos requerimientos edafoclimáticos mínimos, que se evalúan a partir de variables como la precipitación anual, la pendiente, la clase de drenaje y la profundidad efectiva de los suelos.¹⁶⁹ En el caso en que estas condiciones se cumplan, el desarrollo de proyectos productivos económicamente rentables dependerá de que se cultiven grandes extensiones de palma, “que garanticen la producción de la suficiente cantidad de fruto para justificar los costos de implantación de la plantación, su cosecha y posterior transporte, el eventual establecimiento de plantas procesadoras y refinadoras, cadenas de distribución y en general la creación de economías de escala”.¹⁷⁰

Por lo tanto, en concepto de FEDEPALMA, el IAvH y el IDEAM, la primera limitación técnica que el proyecto encuentra para su implementación son las condiciones edafoclimáticas de la región, en la medida en que el tipo de suelos y el régimen

¹⁶⁸ Ver Aguiar, Luis F. “Introducción”. En Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. 1997. p. 25.

¹⁶⁹ Comparar también CORPOICA. “Evaluación edafoclimática de las tierras del municipio de Guapi, departamento del Cauca”. 2007. Documento institucional. p. 10.

¹⁷⁰ Ver Mingorance; Minelli; Le Du. *El cultivo de la palma africana en el Chocó: legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. p. 24.

pluviométrico de esta zona del pacífico no permiten que exista una *favorabilidad*¹⁷¹ para el cultivo de palma ni de otro tipo de producto agrícola,¹⁷² en tanto que, como bien señala Robert León del IDEAM, son factores que no se pueden manejar o alterar a través de ningún tipo de intervención o tecnología.¹⁷³ Adicionalmente, como consecuencia de los altos niveles de precipitación y por lo tanto de humedad en la región, los cultivos son propensos a la propagación de enfermedades como la Pudrición del Cogollo (PC), pese a que efectivamente se están utilizando un tipo de semillas de híbrido resistente a esta letal enfermedad.¹⁷⁴

En su informe sobre coberturas vegetales en Guapi, la WWF ha señalado que de 14.058 has aptas para el cultivo de palma a partir de indicadores edafoclimáticos, solo 1.416 “no presentan restricciones con respecto a la vegetación y 1.039 presentan restricciones moderadas”, sin contar con que 3.365 has “están por fuera de los límites oficiales del Consejo Comunitario de Guapi Abajo y es donde se pretende realizar el montaje de la primera fase.”¹⁷⁵

Así mismo, existen otro tipo de limitantes técnicos para el desarrollo de las plantaciones, su cosecha y posterior transporte, que son consecuencia de las precarias condiciones de la infraestructura del municipio, en donde no existen rutas adecuadas de acceso al municipio o a la zona de “las Parcelas” en donde se están adelantando los cultivos de palma, lo que sumado a las grandes distancias hasta Tumaco en donde se encuentra instalada la planta procesadora más cercana a Guapi, no garantizaría un aprovechamiento óptimo del cultivo.¹⁷⁶ Precisamente previendo esta dificultad para el procesamiento del fruto, en el proyecto al ser formulado se incluyó la instalación en Guapi de una planta extractora de aceite lo cual, en concepto de FEDEPALMA, no se justifica teniendo en cuenta que los costos de la planta son demasiado altos y el proyecto de Guapi es de un alcance de producción muy limitado.¹⁷⁷ De cualquier modo, hasta el día de hoy no se ha avanzado en el tema de la planta extractora, tal y como lo señala CORPOICA.¹⁷⁸

¹⁷¹ En la mesa de Tierras del proyecto de zonificación de Palma de Aceite en Colombia, no se habla de aptitud para el cultivo, sino de *favorabilidad*. Información suministrada por Germán Corzo. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁷² Comparar INVEMAR. “Plan de Manejo Integral Guapi– Iscuandé”. pp. 10-11. Consulta electrónica.

¹⁷³ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁷⁴ Para el IAvH y FEDEPALMA, todavía no existe evidencia de la tolerancia del híbrido, por lo que el riesgo de infestación todavía sigue siendo importante. Para ampliar ver el Anexo 5.

¹⁷⁵ Ver WWF Colombia. “Análisis de coberturas vegetales y tendencias de cambio. Área de Influencia del Proyecto de Palma de Aceite en el municipio de Guapi– Cauca.” P. 18.

¹⁷⁶ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁷⁷ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁷⁸ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

En consecuencia, FEDEPALMA, el IAvH, el IDEAM, algunos consejos comunitarios del municipio y COCOCAUCA, dudan acerca de la viabilidad económica del proyecto, en especial, por la falta de capacidad local para gestionar el proyecto con todas las limitaciones tecnoeconómicas que lo atraviesan, que se evidencia en el “desconocimiento por parte de los productores del CCGA de los datos mínimos que implican la vinculación en el proceso productivo en relación con: requerimientos de producción, formas de transporte, comercialización del fruto, transformación para la obtención del aceite, transformación para la obtención del biodiesel, mano de obra requerida, prácticas de manejo, etc.”¹⁷⁹ En concepto de FEDEPALMA, esta situación es la que ha desincentivado el interés de empresarios privados en esta experiencia productiva en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo.¹⁸⁰

Ahora bien, mientras que para algunos las condiciones del corredor agroecológico del pacífico colombiano son una limitante para el cultivo de palma, para el Ministerio de Agricultura más bien son una oportunidad por ser las mismas bajo las cuales se han desarrollado los proyectos palmeros en Tumaco, la región con mayor presencia de palma en toda la zona occidental del país. En este sentido, el Ministerio argumenta que el *Estudio Agroecológico* elaborado por CORPOICA demuestra que existen predios potencialmente altos para el cultivo, que corresponden a los predios seleccionados para el proyecto. Así mismo, las garantías de sostenibilidad económica del proyecto estarían dadas por el tipo de crédito con el que está respaldado, que además de tener unas condiciones supremamente favorables en términos de tasa de interés y plazos para su pago, está respaldado en un 100% por un FAG. Bien vale la pena señalar que de acuerdo a CORPOICA, contrario a la percepción equivocada que hay sobre un mal el manejo de los recursos del crédito, éstos han tenido una buena administración a través del Comité Técnico y Administrativo del proyecto.¹⁸¹

Vale la pena señalar, en todo caso, que gran parte de las esperanzas en el éxito del proyecto están dadas por el apoyo directo del Gobierno Nacional, lo cual marca una diferencia significativa con las frustradas experiencias del pasado, en que no se contó con un acompañamiento institucional tan fuerte como el que ahora esta dando CORPOICA.¹⁸² Sin embargo, como resultado de su presencia a lo largo de todo el proceso de implementación de la primera fase de éste proyecto, CORPOICA es

¹⁷⁹ Ver Mejía, Cammaert y Palacios. “Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA”. p. 6.

¹⁸⁰ Para Miguel Mazorra de FEDEPALMA, el retiro de Salamanca de la alianza con el CCGA, se derivó de todas estas limitaciones para el desarrollo del proyecto.

¹⁸¹ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁸² Comparar Información suministrada por Florentino Obregón y Cristóbal González. Ficha Técnica: Anexo 6.

conciente de las limitaciones tecnoecómicas de la iniciativa, muchas de las cuales han sido anteriormente expuestas.¹⁸³

3.5. LIMITACIONES JURÍDICAS – LEY 70 DE 1993

Como resultado del reconocimiento de la diversidad étnica en Colombia en la Constitución Política de 1991,¹⁸⁴ las comunidades afrocolombianas obtuvieron un amparo especial bajo la Ley 70 de 1993 a través de la cual no solamente se reconoció y reglamentó su derecho a la propiedad colectiva, sino que también se les brindaron “mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.”¹⁸⁵

Sin embargo, de acuerdo a la Diócesis de Quibdó y Human Rights Everywhere (HREW), la parte sobre la titulación de la tierra ha sido la que hasta ahora ha adquirido mayor importancia para las comunidades negras del pacífico, tema que se desarrolló a través del Decreto 1745 de 1995, con el cual se reconoce el derecho a la propiedad colectiva además de una individual o familiar. Por su parte, la propiedad individual o familiar, aunque no puede ser usada como garantía por su titular por ser inembargable, inalienable e imprescriptible ante la ley, si puede ser aprovechada por particulares bajo la figura jurídica de usufructo,¹⁸⁶ en caso tal de que se de la aprobación de la junta directiva del respectivo Consejo Comunitario, “institución creada por la ley para el ejercicio de la administración interna de los territorios colectivos, de acuerdo a la función social y ecológica que los cobija.”¹⁸⁷

Así mismo, los proyectos de explotación de gran impacto en los Territorios Colectivos “siempre se tienen que concertar con las comunidades...a través de los

¹⁸³ Para ver una lista de algunos de los aspectos tecnoecómicos deficientes identificados por CORPOICA, ver el Anexo 5.

¹⁸⁴ Comparar Presidencia de la República. “Constitución Política de Colombia”. Artículo 7. Consulta electrónica.

¹⁸⁵ Ver Mingorance, Minelli y Le Du. *El cultivo de la palma africana en el Chocó: legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. p. 118.

¹⁸⁶ Vale la pena recordar que para la consolidación de la alianza estratégica entre Salamanca y el CCGA para la implementación de cultivos de palma en predios de éste último, se acudió a la figura del Usufruto, que “es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible.” Ver Código Civil Colombiano, Art. 823. Consulta electrónica.

¹⁸⁷ Comparar Mingorance, Minelli, Le Du. *El cultivo de la palma africana en el Chocó: legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. p. 119.

Consejos Comunitarios” y “para que los proyectos respeten la identidad cultural, los usos ancestrales del territorio, conserven la biodiversidad y el equilibrio ecológico, han de utilizar técnicas, insumos y tecnología que se adapte a estos mismos principios...”¹⁸⁸ En ese sentido, como se concluye en el mismo estudio, la explotación de la palma de aceite bajo formas de producción tradicionales no va en contravía de la legislación vigente para estos territorios ancestrales.

Sin embargo, para COCOCAUCA y algunos consejos comunitarios del municipio, el proyecto no se está desarrollando acorde con las formas tradicionales de producción de las comunidades negras que integran la región, aspecto sobre el cual ya se llamó la atención en el aparte relativo a las implicaciones sociales del proyecto. Esto significaría por lo tanto, que no se estaría cumpliendo el espíritu de la legislación en un sentido estricto. Sin embargo, pese a que también se presume una afectación ecológica importante sobre los ecosistemas naturales como se señaló en detalle al hablar del choque de intereses relativo a la sustentabilidad ambiental en la región —lo cual también va en contravía de la Ley 70 en tanto se debe respetar el equilibrio ecológico de los Territorios Colectivos—, de acuerdo al IAvH no parece probable que los beneficiarios del proyecto puedan perder sus predios con titulación colectiva al influir en la función social y ecológica de la propiedad.¹⁸⁹ Como bien lo señala el Alcalde de Guapi, Florentino Obregón, “la ley 70 no sólo sirve para conservar bosque”. Esto no obsta, sin embargo, para que persista una duda respecto al impacto que puede tener este tipo de proyectos en la garantía de los derechos colectivos de las comunidades negras, pues como afirma Eustaquio Carabalí, “frente a la posibilidad de enajenar hay límite absoluto, pero frente a la posibilidad de explotación hay libertad absoluta” y el Estado como dueño del subsuelo puede otorgar ciertas concesiones a particulares una vez que se ha atravesado la superficie terrestre protegida por la Ley 70.¹⁹⁰

Pese a estos cuestionamientos vale la pena señalar que respecto a las limitaciones jurídicas para la implementación del proyecto derivadas de la Ley 70 de 1993, no existe un choque de intereses muy fuerte, pues el CCGA a través de su representante legal, ha manifestado su interés en la implementación del proyecto, y el consejo comunitario tiene autonomía para definir el tipo de aprovechamiento que quiere hacer en su territorio colectivo.¹⁹¹

¹⁸⁸ Ver Mingorance, Minelli, Le Du. *El cultivo de la palma africana en el Chocó: legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. p. 120.

¹⁸⁹ Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁹⁰ Comparar Información suministrada por Eustaquio Carabalí. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁹¹ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra y Myriam Comto. Ficha Técnica: Anexo 6.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Luis F. Aguilar, en su introducción al libro de Giandoménico Majone *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, señala que es un lugar común “creer que la política es la decisión suprema de las autoridades legítimamente electas o designadas para conducir la política” cuando en realidad “la gran decisión está condicionada y limitada por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que en interdependencia la preparan y configuran, la acotan o ensanchan. Así mismo, la gran decisión está condicionada y limitada en el momento de llevarse a la práctica por las decisiones posteriores de los actores diversos de la administración pública, los movimientos políticos de oposición y los individuos beneficiarios o afectados por la política decidida.”¹⁹²

En esta afirmación Aguilar sintetiza la premisa a partir de la cual se empezó a configurar el presente trabajo de investigación. Bajo el supuesto ideal de que el proceso de la política se podía construir a partir de un ejercicio argumentativo alimentado por múltiples actores y no únicamente como resultado de las decisiones de autoridades públicas –muchas veces determinadas por la presencia de grupos de presión con gran capacidad de incidencia–, se construyó la hipótesis de que el choque de intereses que se había suscitado entre diferentes actores, como resultado de la divergencia de posturas que tenían respecto de la pertinencia del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, podría constituirse en una oportunidad para replantear algunos aspectos inherentes a su implementación, gracias a los aportes de los propios actores en el marco de este choque de intereses.

Sin embargo, al analizar la dinámica del proceso de toma de decisiones y del choque de intereses del proyecto palmero, las conclusiones que se pueden extraer contradicen la hipótesis planteada. Aún más, sugieren inusuales dinámicas de construcción de la política, en tanto en éste proceso la voluntad de la autoridad pública competente –el Ministerio de Agricultura– ha prevalecido por encima de los intereses del grupo de presión más importante del gremio palmero, como lo es FEDEPALMA.

Por lo tanto, es posible afirmar que el choque de intereses no ha tenido un papel notorio en el proceso de toma de decisiones del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo –ni en el marco del proyecto como política o como parte integral de la Política Palmera Nacional o *Conpes Palmero*–, en la medida en que éste no ha sufrido cambios

¹⁹² Ver Aguilar. “Introducción”, p. 24.

significativos a lo largo de la implementación que se deriven de los aportes de los actores implicados.

Primero, porque los actores que han tenido una participación directa en la mayoría o todas las fases que componen el proceso de toma de decisiones del proyecto, como lo son la identificación del problema, la formulación de soluciones, la implementación y la evaluación, sólo han sido el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura; CORPOICA como entidad responsable del acompañamiento técnico y administrativo en el proyecto; la antigua Asociación de Palmicultores de Guapi –ASOPALMA¹⁹³–; y el Consejo Comunitario de Guapi Abajo –CCGA–, como beneficiario directo de la iniciativa productiva. Además, han estado respaldados a lo largo de todo el proceso por la Alcaldía de Guapi, máxima autoridad municipal.

Segundo, porque estos actores, además de defender la legitimidad del proceso de toma de decisiones del proyecto palmero para justificar la pertinencia de su implementación en la medida en que responde a una demanda de la propia comunidad beneficiaria del CCGA, también han señalado que esta iniciativa no genera impactos ambientales negativos, contribuye a garantizar la seguridad alimentaria de los habitantes de la región, mejora sustancialmente las condiciones sociales de la zona y en particular de los beneficiarios del proyecto, no se contradice con la legislación vigente que de manera especial cubre los territorios colectivos de comunidades negras –Ley 70 de 1993– y finalmente, aunque con una serie de reparos por parte de CORPOICA, se sustenta en algunos aspectos tecnoeconómicos favorables para su implementación.

Así pues, la postura crítica en cuanto a estos mismos aspectos de parte de actores del orden nacional como el IAvH, el IDEAM, FEDEPALMA y CENIPALMA y la WWF, además de otros del orden local como la CRC, COCOCAUCA, el Vicariato de Guapi y los Consejos Comunitarios del Río Napi, Guajuí, Chanzará y el Alto Guapi, no ha afectado significativamente el proceso de toma de decisiones del proyecto palmero, en la medida en que sus grados de participación han sido casi nulos, pues se han restringido en su mayoría a efectuar evaluaciones de la política desde afuera de las instancias formales de decisión.

Sin embargo, aunque con el presente trabajo no se pretende ni mucho menos especular acerca del futuro del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, como bien se había señalado en la parte final del Capítulo 2, las posibilidades de que el choque de intereses afecte esta política pueden darse en una fase posterior de

¹⁹³ Asociación con poca capacidad crítica frente al desarrollo del proyecto por lo cual fue remplazada desde el 2009 por la Asociación de Familias Agricultoras de Guapi AFIG. Ver Capítulo 2.

ajuste, una vez concluida la siembra de las primeras 700 ha de palma de aceite. De esta manera, podrían mejorarse algunos aspectos inherentes a la implementación del proyecto, pues como bien lo señala Aguilar, “es también la comunicación argumentativa la que abre el camino para que el análisis tecnoeconómico libere todas sus potencialidades”. Como resultado, podría fortalecerse lo que Giandoménico Majone denomina la *comunicación política*, que permite superar el entendimiento de la política como un “simple arreglo negociado entre fuerzas”, al “obligar al gobierno a hacer mención de las distintas restricciones que condicionan y achican su decisión, y a las fuerzas políticas y a los grupos de interés a discutir con el gobierno y a probar ante el público que sus oposiciones y contrapropuestas son genuinas y justificables, que no obstaculizan arbitrariamente la acción del gobierno ni restringen sin razón las políticas de mayor alcance y beneficio común...”¹⁹⁴

La necesidad de fortalecer la *comunicación política* de cara a un posible ajuste al proyecto palmero no sólo se sustenta en el choque de intereses que se ha descrito en el presente trabajo. Las falencias que se han evidenciado a lo largo de su implementación, particularmente asociadas a aspectos tecnoeconómicos y que han sido reconocidas por CORPOICA luego de un largo proceso de acompañamiento en el transcurso de la primera fase del proyecto, sugieren una evaluación mas profunda que permita, de ser posible, superar dichos limitantes. Como bien lo señala Carlos González, ex gerente para CORPOICA del proyecto, el equipo institucional de trabajo en Guapi ha tenido que hacer frente a un ritmo de trabajo inesperado y bastante exigente, que ha sido el resultado de fallas en la planificación del proyecto desde sus orígenes.¹⁹⁵

Por lo tanto, y retomando la apreciación dada por Diana Forero de CENIPALMA y Juan Carlos Espinosa de la WWF, el estado de cosas actual alrededor del proyecto palmero sugiere que efectivamente éste responde más a una decisión política que técnica, en donde los espacios de discusión han sido muy cerrados sugiriendo unas fallas severas en la formulación y posterior implementación del proyecto, el cual se sustenta en decisiones tomadas desde los niveles más altos del Gobierno Nacional, en respuesta a un interés por fortalecer algunos de los programas bandera de esta administración, como la generación de proyectos productivos agrícolas, sin considerar las múltiples limitaciones que se pueden encontrar para su desarrollo, como son las condiciones sociales, políticas y económicas de la región del Pacífico colombiano, y particularmente del municipio de Guapi.

¹⁹⁴ Aguilar, Luis F. “Introducción”. pp. 32-33.

¹⁹⁵ Comparar también González, Carlos. “Respuesta E-mail, 22 de octubre de 2009”. Carta enviada a Leonidas Tobón del Ministerio de Agricultura el 22 de octubre de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

FEDEPALMA. *Guía ambiental para el subsector de la agroindustria de Palma de Aceite en Colombia*. Bogotá, Colombia: FEDEPALMA, 2007.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Mingorance, Fidel; Minelli, Flaminia; Le Du, Hélène. *El cultivo de la palma africana en el Chocó: legalidad ambiental, territorial y derechos humanos*. Colombia: Diócesis de Quibdó y Human Rights Everywhere, 2004.

Ospina Buzzi, Martha Luz. *La palma africana en Colombia. Memorias y Apuntes*. Volumen 2. Bogotá, Colombia: FEDEPALMA, 1998.

Rangel, Alfredo; Ramírez Pobón, William y Paola Andrea Betancur. *La palma africana: mitos y realidades del conflicto*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2009.

Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora, 2002.

Capítulos o artículos en libros

Aguiar, Luis F. “Introducción”. En Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1997: 9-33.

Escobar, Arturo. “Viejas y nuevas formas de capital y los dilemas de la biodiversidad.” En Escobar, Arturo y Pedroza, Álvaro (Investigadores). *Pacífico: ¿Desarrollo o biodiversidad?* Bogotá: CEREC y ECOFONDO, 1996:109-131.

Grueso, Jesús Alberto y Escobar, Arturo. “Las cooperativas agrarias y la modernización de los agricultores.” En Escobar, Arturo y Pedroza, Álvaro (Investigadores). *Pacífico: ¿Desarrollo o biodiversidad?* Bogotá: CEREC y ECOFONDO, 1996: 90-108.

León Sicard, Tomás. “Biocombustibles en Colombia: las cuestiones relevantes”. En: León, Tomás y Gallini, Stefania (Comp.). *Los biocombustibles en Colombia a debate: memorias del Foro Biocombustibles en Colombia a Debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cámara de Representantes, 2008: 29-33.

Mesa Dishington, Jens. “Los impactos sociales” En: León, Tomás y Gallini, Stefania (Comp.). *Los biocombustibles en Colombia a debate: memorias del Foro Biocombustibles en Colombia a Debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cámara de Representantes, 2008: 30.

Uribe Martínez, Simón. “Debates en torno a la producción y uso de biocombustibles. Estado del arte”. En: León, Tomás y Gallini, Stefania (Comp.). *Los biocombustibles en Colombia a debate: memorias del Foro Biocombustibles en Colombia a Debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cámara de Representantes, 2008: 37-109.

Ward, Hugh. “La teoría de la elección racional”. En: Marsh, David (ed.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, España: Alianza Editorial, 1997: 82-101.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Aguiar, Fernando y De Francisco, Andrés. “Siete tesis sobre racionalidad, identidad y acción colectiva”. *Revista Internacional de Sociología*. No. 46, Vol. LXV (Enero-Abril, 2007): 63-86.

Gómez Lee, Martha-Isabel. “Reseña de Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación de André-Noël Roth Deubel”. *Revista Opera de la Universidad Externado de Colombia*. Núm. 8 (2009): 202-204.

Velásquez, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. *Revista Desafíos*. No. 20 (Semestre I de 2009): 149-187.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

“El “dossier” de los palmero”. *El Espectador* (21 de mayo de 2010).

González Posso, Camilo. “El vuelo de las águilas en Guapi”. *El tiempo* (27 de septiembre de 2008).

Otros documentos

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. “Informe ejecutivo sobre el seguimiento a los programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos: monitoreo, seguimiento y evaluación al Desarrollo Alternativo en Colombia”. Informe presentado en el tercer encuentro de Familias Guardabosques realizado en Santa Marta, Colombia en octubre de 2007.

Agro Ingreso Seguro – AIS. “Modalidades de crédito Agro Ingreso Seguro” Consulta realizada el 3 de mayo de 2010. Disponible en la página Web <http://www.ais.gov.co/>

Aguiar, Fernando y De Francisco, Andrés. “Identidad cultural y elección racional”. IESA-CSIC y Facultad de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Consulta realizada en la página Web <http://www.iesa.csic.es/archivos/Comunicaciones/AGUIAR-Y-DEFrancisco.pdf>

Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, Presidencia de la República. “Acta Compromisos Consejo Comunal Regional No. 233. Guapi-Cauca, 09 de mayo de 2009”. Documento institucional.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR. “Comunicado de prensa Violación de derechos humanos por siembra de palma africana de Jiguamindó y Curvaradó”. Consulta realizada el 12 de octubre de 2008. Disponible en la página Web http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3484

Bancada Afrocolombiana. “Concejos comunitarios del Cauca en desacuerdo por cultivos de palma africana en sus territorios”. Consulta realizada el 20 de septiembre de 2008. Disponible en la página Web www.bancadafrocolombiana.net/bancada/downloads/Boletin%20Guapi.doc

Bancada Afrocolombiana. “Si al cultivo de la palma africana como alternativa económica en el municipio de Guapi, dice alcalde electo Florentino Obregón Cuero”. Consulta realizada el 5 de octubre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.bancadafrocolombiana.net/bancada/downloads/Boletin%20Guapi.do>

Camacho, Enrique. “Entrevista en el Programa radial de CORPOICA Encuentro con el Agro”. 9 de junio de 2010. Consulta realizada el 30 de junio de 2010. Disponible en la página Web http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Emisora/Programas.asp?id_audio=26

Carrizosa Umaña, Julio. “Sostenibilidad local”, 2002. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2008. Disponible en la página Web http://www.sogeocol.edu.co/documentos/SOSTENIBILIDAD_LOCAL.pdf

Cono Sur sustentable en América del Sur. “Dimensiones de la sostenibilidad local”. Consulta realizada el 12 de diciembre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.conosursustentable.org/>

Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro del Pacífico Colombiano – COCOCAUCA. “El fenómeno del desplazamiento afrocolombiano en la costa caucana”. Material presentado el 18 de Octubre de 2007,

en la audiencia para población afrocolombiana con la Corte Constitucional con base en la Sentencia T – 025

------. “Los riesgos y las resistencias de las comunidades negras de Guapi con los agrocombustibles de palma africana”. Ponencia presentada para el evento Etanol contra Comida: políticas agrarias en Colombia que afectan a pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrocolombianas. Palmira, Valle, 22 y 23 de mayo de 2009.

------. “Situación de Derechos Humanos de los Consejos Comunitarios de Guapi, Timbiquí y López de Micay”. Octubre de 2007. Documento inédito.

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. “Documento Conpes 3477: Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano” (*Conpes Palmero*). República de Colombia, julio 9 de 2007.

------. “Documento Conpes 3510: Lineamientos de Política para Promover la Producción Sostenible de Biocombustibles en Colombia” (*Conpes de Biocombustibles*). República de Colombia, marzo 31 de 2008.

------. “Documento Conpes 3491: Política de Estado para el Pacífico colombiano” (*Conpes para el Pacífico colombiano*). República de Colombia, octubre 1 de 2007.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA. “Evaluación edafoclimática de las tierras del municipio de Guapi, departamento del Cauca”. 2007.

------. “Informe de actividades para el fortalecimiento organizacional del proyecto.” Memorias de las actividades adelantadas entre el 19 de febrero al 6 de marzo de 2009 en el municipio de Guapi.

------. “Levantamiento georeferenciado y evaluación de tenencia, mediante metodologías de campo, de los linderos de los predios con explotación ancestral, adjudicados al Consejo Comunitario Guapi Abajo, municipio de Guapi, Cauca”. Mosquera, 2008.

------. “Proyecto Palma de Aceite”. 2008. Folleto informativo.

------. “Proyecto para el establecimiento de 700 hectáreas de palma de aceite en terrenos colectivos del consejo comunitario Guapi Abajo”.

Corporación Regional del Cauca y Consejo Comunitario de Guapi Abajo. “Condiciones socioeconómicas de los beneficiarios del proyecto de Palma en Guapi. (sector Consejo Comunitario Bajo Guapi)”.

Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – FEDEPALMA. “Informe de Gestión 2007.” Consulta realizada el 20 de mayo de 2009. Disponible en la página Web http://www.fedepalma.org/document/2008/informe_labores_Fedepalma.pdf.

------. “Historia de la Palma de Aceite”, mayo de 2010. Consulta realizada el 12 de abril de 2010. Disponible en la página Web <http://www.fedepalma.org/palma.htm>

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO. “Circular reglamentaria P-34 de 2008”. Circular sobre la viabilidad ambiental de proyectos financiados. 16 de julio de 2008.

“Formato 1B del Proyecto productivo, comunitario y social para la siembra de Palma de Aceite, producto del convenio de alianza estratégica entre el Consejo Comunitario de Guapi Abajo y la empresa promotora Palmas Salamanca S.A., en el municipio de Guapi departamento del Cauca”, presentado al Departamento Nacional de Planeación. 2006

González, Carlos. “Respuesta E-mail, 22 de octubre de 2009”. Carta enviada a Leonidas Tobón del Ministerio de Agricultura el 22 de octubre de 2009

Grupo Semillas. “Colombia: ¿la redención o el infierno para el Chocó Biogeográfico? Palma africana en los territorios de las comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó, Chocó”. Consulta realizada el 15 de mayo de 2010. Disponible en la página Web <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/19744>

Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives De Andrés" – INVEMAR. “Plan de Manejo Integral Guapi – Iscuandé”. Consulta realizada el 6 de julio de 2009. Disponible en la página Web <http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/PlandemanejoUMIGuapi.pdf>

Mejía, Sandra; Cammaert, Camila y Palacios, María Teresa. “Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia, con énfasis en biodiversidad”. Grupo de Políticas Intersectoriales. Programa de Política y Legislación del Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, Colombia, 2008.

------. “Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia, con énfasis en biodiversidad: Memoria talleres regionales”. Grupo de Políticas Intersectoriales. Programa de Política y Legislación del Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, Colombia, 2008.

------. “Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA”. Grupo de Políticas Intersectoriales. Programa de Política y Legislación del Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, Colombia, 2008.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Proyecto de Palma de Aceite Guapi-Cauca”. Presentación hecha en el municipio de Guapi el 30 de agosto de 2007.

------. “Proyecto de Palma de Aceite Pacífico Caucano”. Presentación hecha en Bogotá en junio de 2006.

Municipio de Guapi. “Información general”. Consulta realizada el 16 de octubre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.guapi-cauca.gov.co>.

Notas personales del Consejo Comunal de Gobierno No. 233, realizado en Guapi, Cauca el 9 de mayo de 2009.

Palacios Lozano María Teresa. “Aplicación del enfoque ecosistémico en la formulación de políticas sectoriales e intersectoriales: caso sector agropecuario y rural”. Tesis de maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Instituto de Estudios Ambientales-IDEA. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2008.

----- (et al). *Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas de biocombustibles en Colombia, con énfasis en biodiversidad*. Grupo de Políticas Intersectoriales. Programa de Política y Legislación del Instituto Alexander von Humboldt. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial y FONADE. Bogotá, Colombia, 2008.

------. “Proceso de Toma de Decisiones Distrito de Riego Ranchería.” Grupo de Política Intersectorial, Instituto Alexander von Humboldt.

Presidencia de la República. “Constitución Política de Colombia”. Consulta realizada el 11 de febrero de 2009. Disponible en la página Web <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

-----.“Gira por el litoral pacífico. Junio 5 de 2005 Guapi-Cauca”. Consulta realizada el 15 de noviembre de 2009. Disponible en la página Web http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/junio/05/11052005.htm

-----“. “Gobierno dispuesto a ser socio en proyectos de palma y biodiesel en Tumaco y Guapi”. Consulta realizada el 15 de noviembre de 2009. Disponible en la página Web <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/junio/07/14072006.htm>

Procuraduría General de la Nación – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – Consejo Noruego para Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 2008.

“Proyecto de palma para población afrodescendiente adelanta Minagricultura a través de Corpoica”. Consulta realizada el 20 de septiembre de 2008. Disponible en página Web <http://www.businesscol.com/noticias/fullnews.php?id=4413>

Secretaría de Senado. “Ley 70 de 1993”. Bogotá, 2010. Consulta realizada el 20 de abril de 2010. Disponible en la página web http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0070_1993.html

-----“. “Código civil colombiano”. Bogotá, 2010. Consulta realizada el 22 de junio de 2010. Disponible en la página Web http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/codigo_civil.html

Sinisterra, Silvio. “Antecedentes de cultivo de Palma de Aceite en la costa caucana del Pacífico”. 16 de septiembre 2009. Documento inédito.

Tobón Torregloza, José Leonidas. “Palma de Aceite”. Presentación hecha en representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en Cali el 8 de junio de 2008.

Viafara Valverde, Elder Javier. “Aspectos políticos y sociales de la Ley 70/1993 en el municipio de Guapi, Cauca (1993-2001)”. Tesis de grado, Phd en Sociología y Ciencias Políticas, Universidad del Cauca. Enero de 2003.

Villa, William. “Los Territorios Colectivos y los Consejos Comunitarios: un balance necesario”. Grupo Semillas. Consulta realizada el 8 de abril de 2009. Disponible en la página Web <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w1-1--&x=20154776>

WWF Colombia. “Análisis de coberturas vegetales y tendencias de cambio. Área de Influencia del Proyecto de Palma de Aceite en el municipio de Guapi – Cauca.” Octubre de 2009. Documento de trabajo.

------. “El sector palmero colombiano asume compromiso ambiental, social y económico”. Consulta realizada el 12 de agosto de 2009. Disponible en página Web <http://www.wwf.org.co/index.cfm?uNewsID=140521>

Entrevistas

Entrevista a Alcibíades Hinostroza, Ex consultor de Desarrollo Tecnológico para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial y actual líder de Promoción y Desarrollo de la Asistencia Técnica de FEDEPALMA. Realizada en Bogotá, 11 de agosto de 2009.

Entrevista a Andrés Castro, Asesor Social de FEDEPALMA. Realizada en Bogotá, 10 de septiembre de 2009.

Entrevista a Armando Lerma, Representante Legal del Consejo Comunitario del Alto Guapi, Municipio de Guapi. Realizada en Guapi, 16 de mayo de 2009.

Entrevista a Carlos González, Gerente del Proyecto de Palma de Aceite en Guapi, CORPOICA. Realizada vía telefónica, 19 de abril de 2010.

Entrevista a Celia Galeano, Coordinadora del grupo de seguimiento al Conpes 3477 de 2007 (Conpes Palmero), CORPOICA. Realizada en Bogotá, 29 de septiembre de 2009.

Entrevista a Cristóbal González, Representante Legal del Consejo Comunitario de Guapi Abajo, Municipio de Guapi. Realizada en Guapi, 13 de mayo de 2009.

Entrevista a Diana Forero, Asistente de Investigación de CENIPALMA. Realizada en Bogotá, 19 de octubre de 2009.

Entrevista a Diego Rubiano, Director del proyecto de zonificación de zonas aptas para el cultivo de Palma de Aceite en Colombia. Realizada en Bogotá, 10 de septiembre de 2009.

Entrevista a Diego Sinisterra, Facilitador social del proyecto de Palma de Aceite, CORPOICA. Realizada en Guapi, 13 de mayo de 2009.

Entrevista a Edinson Bohórquez, Contratado por CENIPALMA para el proyecto de zonificación de zonas aptas para el cultivo de Palma de Aceite en Colombia. Realizada en Bogotá, 18 de septiembre de 2009.

Entrevista a Edyd Torres, Personería del Pueblo de Guapi. Realizada en Bogotá, 18 de julio de 2009.

Entrevista a Enrique Camacho, Primer Gerente del Proyecto Palma de aceite de Guapi, CORPOICA. Realizada en Mosquera, Cundinamarca, 8 de octubre de 2009.

Entrevista a Eustaquio Carabalí, Representante Legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Río Napi. Realizada en Guapi, 13 de mayo de 2009.

Entrevista a Florentino Obregón, Alcalde del municipio de Guapi. Realizada en Guapi, 14 de mayo de 2009.

Entrevista a Germán Corzo, Coordinador de la Mesa Ecológica en el proyecto de zonificación de zonas aptas para el cultivo de Palma de Aceite en Colombia. Instituto Alexander von Humboldt. Realizada en Bogotá, 5 de octubre de 2009.

Entrevista a Gumersindo Quiñonez, Representante Legal del Consejo Comunitario de Río Guajuí. Instituto Alexander von Humboldt. Realizada en Guapi, 16 de mayo de 2009.

Entrevista a Hugo Andrés López, Profesional Universitario de la Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca. Entrevista telefónica, 15 de octubre de 2009.

Entrevista a Iván Darío Mora, Estudiante de Antropología de la Universidad Nacional de Colombia. Realizada en Bogotá, 20 de noviembre de 2009.

Entrevista a Jairo Homez, Profesional de la Dirección de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Ambiente. Entrevista telefónica, 6 de octubre de 2009.

Entrevista a Jeremías Bastidas, Coordinador zona Guapi, Tímiquí, López de Micay de la Corporación Autónoma Regional del Cauca. Realizada en Guapi, 15 de mayo de 2009.

Entrevista a Jimmy Ruiz, Primer interventor del proyecto, Ministerio de Agricultura. Realizada en Bogotá, 30 de junio de 2009.

Entrevista a Juan Carlos Espinosa, Oficial de Políticas Intersectoriales de la WWF Colombia. Realizada en Bogotá, 30 de septiembre de 2009.

Entrevista a Juan de los Santos Sinisterra, Representante Legal del Consejo Comunitario de Chanzará. Realizada en Guapi, 16 de mayo de 2009.

Entrevista a Leonidas Tobón, Director de Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Agricultura y Coordinador del Proyecto de Guapi. Realizada en Bogotá, 2 de agosto de 2009.

Entrevista a Luisa Sarmiento, de la dirección de Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Agricultura. Realizada en Bogotá, 2 de septiembre de 2009.

Entrevista a Magnolia Prada, Investigadora en proyectos de asignación y restitución de tierras a la población campesina, afrocolombiana e indígena afectada por megaproyectos de la Universidad de los Andes. Realizada en Bogotá, 10 de septiembre de 2009.

Entrevista a María Teresa Palacios, Ex Investigadora del programa de Políticas Intersectoriales y ahora consultora independiente. Del Instituto Alexander von Humboldt. Realizada en Bogotá, 20 de octubre de 2009.

Entrevista a Miguel Mazorra, Director Unidad de Gestión Ambiental de FEDEPALMA. Realizada en Bogotá, 24 de noviembre de 2008.

Entrevista a Monseñor Hernán Alvarado, Obispo de Guapi, Vicariato Apostólico. Realizada en Bogotá, 1 de junio de 2009.

Entrevista a Myriam Conto, Secretaria Jurídica de FEDEPALMA. Realizada en Bogotá, 23 de septiembre de 2009.

Entrevista a Orlando Pantoja, Coordinador de COCOCAUCA. Realizada en Bogotá, 30 de septiembre de 2009.

Entrevista a Patricia García, Ministerio de Agricultura. Realizada en Bogotá, 2 de agosto de 2009.

Entrevista a Robert León, encargado para Palma de Aceite de la Subdirección de Ecosistemas del IDEAM. Realizada en Bogotá, 27 de agosto de 2009.

Entrevista a Silvio Sinisterra, INCORA – Guapi. Entrevista telefónica, 16 de septiembre de 2009.

Entrevista a Tomás Obregón, Ex Director de la Asociación de Palmeros de Guapi – ASOPALMA. . Realizada en Guapi, 14 de mayo de 2009.

Entrevista a Yamile Salinas, Consultora independiente. Realizada en Bogotá, 30 de octubre de 2009.

Anexo 1. Actores partícipes del Proceso de Toma de Decisiones del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo¹

SECTOR GUBERNAMENTAL

Sector gubernamental decisor

- Presidencia de la República
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT
- Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca
- Alcaldía de Guapi
- Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC

Sector gubernamental asesor

- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA (Adscrita al MADR)
- Instituto Colombiano para Desarrollo Rural – INCODER (Adscrito al MADR)
- Instituto Alexander von Humboldt – IAvH (Vinculado al MAVDT)
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM (Adscrito al MAVDT)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (Adscrito al DNP)

GREMIOS - GREMIO PALMERO

- Federación Nacional de Palmeros - FEDEPALMA / Centro de Investigación en Palma de Aceite- CENIPALMA
- Asociación de Palmicultores de Guapi- ASOPALMA
- Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi - AFPG

ACTORES LOCALES

Consejos Comunitarios del municipio de Guapi

- Consejo Comunitario de Guapi Abajo - CCGA
- Consejo Comunitario del Río Napi
- Consejo Comunitario del Río Guajú
- Consejo Comunitario de Chanzará
- Consejo Comunitario del Alto Guapi
- Consejo Comunitario del San Francisco

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

- World Wide Fund for Nature Colombia - WWF Colombia
- Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro del Pacífico Colombiano – COCOCAUCA
- Iglesia Católica de Guapi

SECTOR PRIVADO- EMPRESAS PALMERAS

- Palmas Oleaginosas Salamanca S.A – Salamanca

ENTIDADES FINANCIERAS DEL SECTOR AGRARIO

- Banco Agrario de Colombia
- FINAGRO

¹ Documento elaborado por la autora del presente estudio de caso.

Anexo 2. Cuadro para contrastar el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del *Proyecto Palmero en Guapi Abajo* y del *Conpes Palmero*.²

FASES DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES³	PROYECTO PALMERO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO	CONPES PALMERO (Conpes 3477 de 2007)⁴
IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	IDENTIFICACIÓN DE UNA PROBLEMÁTICA LOCAL: Se gesta la propuesta para impulsar un proyecto productivo de palma de aceite que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio colectivo de Guapi Abajo. Momentos: 1. El asesor social del CCGA y el líder de ASOPALMA –miembro también del CC-, le presentan a cada uno de los potenciales palmicultores con predios en el territorio colectivo de Guapi Abajo la propuesta de un proyecto productivo para establecer plantaciones de palma de aceite, y los invitan a participar bajo el argumento de que cuentan con terrenos clave para su desarrollo⁵. 2. El proyecto que se gesta al interior del CCGA, obtiene el respaldo de la alcaldía de Guapi, en cabeza de la alcaldesa Brasília Romero. 3. En un consejo comunitario en el año 2005 el representante del gremio de los palmicultores de Guapi ASOPALMA, con el apoyo de la Alcaldía del municipio, le presenta la propuesta del proyecto palmero al Presidente Álvaro Uribe Vélez⁶. IDENTIFICACIÓN DE UNA PROBLEMÁTICA LOCAL-REGIONAL, DESDE EL GOBIERNO NACIONAL 1. El gobierno nacional prioriza proyectos e iniciativas que permitan disminuir en Guapi la presencia de cultivos de uso ilícito. En primer lugar, a través de sus programas bandera como Familias Guardabosques,⁷ o	El documento Conpes nace “con el fin de adoptar una política orientada a mejorar la competitividad del sector palmero, promover la comercialización en mercados nacionales e internacionales de aceite de palma y sus derivados, con responsabilidad social y ambiental, y bajo un marco normativo que provea garantías jurídicas para aplicar la política. Para su cumplimiento, se implementarán...estrategias orientadas a aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que presenta el sector palmero en el mercado interno y externo, a partir de la disminución de los costos unitarios de producción y de procesamiento, aumento de los rendimientos del cultivo y desarrollo del valor agregado de los productos y subproductos de la agroindustria palmera y de los aceites de palma, como la producción de biodiesel y la

² Una lista completa de los actores que se relacionarán en la tabla se puede encontrar en el Anexo 1.

³ La toma de decisiones se asume en la presente investigación como un proceso que se da a lo largo de todo el ciclo de la política pública –*proyecto palmero*–, razón por el modelo del proceso de toma de decisiones que aquí se sugiere, está basado en el ciclo de las políticas públicas de Jones adoptado por André Noël-Roth. Así, del modelo original de Jones se elimina la fase 3 de Toma de Decisiones, la cual pasa a convertirse en un proceso y no sólo un momento de la política.

⁴ El PTD de la Política Palmera Nacional – *Conpes Palmero*–, no se describirá con el mismo detalle que se hizo para el caso del proyecto palmero, precisamente porque el problema central de estudio de la presente investigación es éste último. En este sentido, solamente se resaltarán los aspectos relativos al proyecto palmero, que lo enmarcar como parte de la fase de implementación del *Conpes Palmero*.

⁵ Comparar Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 5.

⁶ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinestroza. Ficha Técnica: Anexo 5.

⁷ De acuerdo a información suministrada por Angie Mogollón del programa Acción Social de Presidencia de la República, en Guapi se estuvieron dando unas ayudas económicas a través del programa de Familias Guardabosque para

	a través de la implementación de proyectos productivos de desarrollo alternativo, como es el caso del cultivo de palma de aceite. 2. En cuanto a la necesidad de impulsar proyectos productivos, el gobierno nacional prioriza los cultivos de palma de aceite como alternativa para la región del pacífico colombiano y particularmente de Guapi.⁸ ACTORES IDENTIFICADOS COMO PARTICÍPEES DEL PTD EN ESTA FASE <u>Sector gubernamental</u> <i>Sector gubernamental decisor</i> - Presidencia de la República - Alcaldía de Guapi <u>Gremio Palmero</u> - ASOPALMA <u>Actores locales</u> - Consejo Comunitario de Guapi Abajo CCGA	oleoquímica”. ⁹
FORMULACIÓN DE SOLUCIONES	MOMENTOS DE LA FORMULACIÓN DE SOLUCIONES: CONSOLIDACIÓN DEL PROYECTO PALMERO EN TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO 1. <i>“Acuerdo de Voluntades”</i>: para el desarrollo de un proyecto palmero en Guapi, el cual se firma en Cali el 22 de diciembre de 2006 entre el CCGA, ASOPALMA y la empresa Palmas Oleaginosas Salamanca S.A.¹⁰ En la firma del acuerdo estuvieron también presentes miembros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, AMUNAFRO, la Alcaldía de Guapi, la Sociedad de Agricultores y Ganaderos del Cauca, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Cauca,¹¹ Colombina S.A. y un senador del Partido Conservador (que de acuerdo a información recopilada en la presente investigación, fue el senador conservador José Darío Salazar). 2. <i>“Alianza Estratégica Productiva y Social”</i>: se firma el 23 de abril de 2007 entre CCGA y la empresa	ACTORES PARTICÍPEES DEL PTD DE LA FORMULACIÓN DEL CONPES PALMERO²¹ - FEDEPALMA/ CENIPALMA - ICA / CORPOICA - Ministerio de Agricultura - Ministerio de Industria y Comercio - Fondo de fomento palmero - Ministerio de Minas y Energía - Ministerio de Ambiente - Dirección de desarrollo rural sostenible y la dirección de infraestructura del DNP. APOYO AL PROYECTO

eliminar los cultivos de uso ilícito en la zona, programa que finalizó porque algunos beneficiarios reincidieron en la siembra de coca.

⁸ Previamente a la estructuración del proyecto palmero, el Presidente de la República había llamado la atención sobre la importancia de impulsar los cultivos de palma en la región del pacífico colombiano y particularmente en el municipio de Guapi. Algunos comunicados de esta naturaleza los dio en el marco de su gira por el litoral pacífico en el año 2005 y en el consejo comunal presidido por el mandatario en la ciudad de Villavicencio en mayo de 2006. Comparar Presidencia de la República. “Gira por el litoral pacífico. Junio 5 de 2005 Guapi-Cauca”. Consulta electrónica; Presidencia de la República. “Gobierno dispuesto a ser socio en proyectos de palma y biodiesel en Tumaco y Guapi”. Consulta electrónica.

⁹ Ver CONPES. “Documento Conpes 3477: Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano” p. 3.

¹⁰ Comparar COCOCAUCA. “El fenómeno del desplazamiento afrocolombiano en la costa caucana”; Procuraduría General de la Nación – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – Consejo Noruego de Refugiados. *Primero las víctimas: Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2.* p. 78

¹¹ El apoyo por parte de la Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca fue únicamente “de palabra y de buenas intenciones”, debido a que el departamento no tenía recursos porque por severos problemas de endeudamiento derivado de procesos de corrupción durante el gobierno de Cesar Negrete, actualmente se encuentra bajo la Ley 550 de consolidación de pasivos. Comparar Información suministrada por Hugo López. Ficha Técnica: Anexo 5.

	Palmas Oleaginosas Salamanca S.A., con el objetivo de concretar el acuerdo de voluntades firmado para implementar un proyecto productivo de palma de aceite en el territorio colectivo de Guapi Abajo. “El convenio incluía para la empresa la entrega de 6.000 hectáreas de tierras en usufructo”.¹² Así mismo, se disponía que Salamanca sería el promotor del proyecto, en una alianza que duraría por al menos 60 años o el periodo de vida que éste tuviera. La participación agrícola le correspondía en un 60% al CCGA y un 40% a Salamanca, mientras que en la participación industrial se invertían los porcentajes.¹³ 3. <i>Elaboración de estudios requeridos para el desarrollo del proyecto.</i> - <i>Estudio Edafoclimático:</i> elaborado en el 2007 por CORPOICA, condensaba los resultados sobre los requerimientos edafoclimáticos indispensables para el cultivo de la palma en la zona seleccionada (correspondiente a predios del CCGA en cercanía al casco urbano del municipio). En el estudio se consideraban relevantes en primera instancia los parámetros climáticos, luego la fisiografía y luego los suelos por considerarse que estos últimos podrían modificarse.¹⁴ - <i>Estudio Socioeconómico:</i> elaborado posteriormente por el asesor social del CCGA, Jesús María Piedrahita, evaluaba los aspectos sociales y económicos del municipio de Guapi, que permitían evaluar en particular las condiciones de los beneficiarios del proyecto.	PALMERO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO En el documento Conpes, en el apartado relativo a las políticas de financiamiento a través de línea de crédito especial AIS e ICR (Agro Ingreso Seguro e Incentivo de Capitalización Rural) se señala que el Ministerio de Agricultura “apoyará la primera experiencia productiva, entre un consejo comunitario y la empresa privada, para desarrollar un proyecto productivo en territorios colectivos en el municipio de Guapi. El objetivo es la siembra de 15.000 hectáreas de palma a 2013 a través de la vinculación de 640 familias afrocolombianas”.²² Como puede se puede leer, lo dispuesto en el <i>Conpes Palmero</i> sobre el proyecto productivo en Guapi Abajo se definió previamente a la disposición del Ministerio de Agricultura
--	---	--

¹² “Con facultades para el desplazamiento o reubicación de familias dueñas ancestrales de sus tierras en caso de que no alcance el área de uso colectivo del Consejo Comunitario cedida a la empresa”. Ver COCOCAUCA. “Los riesgos y las resistencias de las comunidades negras de Guapi con los agrocombustibles de palma africana”.

¹³ Comparar Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Proyecto de Palma de Aceite Guapi-Cauca”. Presentación hecha en el municipio de Guapi el 30 de agosto de 2007.

¹⁴ Comparar CORPOICA. “Evaluación edafoclimática de las tierras del municipio de Guapi, departamento del Cauca”. 2007. Documento institucional. p. 10.

¹⁵ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinestroza. Ficha Técnica: Anexo 5.

¹⁶ Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. “Proyecto de Palma de Aceite Guapi-Cauca”. Presentación hecha en el municipio de Guapi el 30 de agosto de 2007. Vale la pena señalar que esta primera etapa del proyecto ha despertado controversia entre algunos de los beneficiarios del proyecto, quienes todavía no tienen claridad sobre el verdadero uso que se dio de los 200 millones. Información suministrada por Cristóbal González. Ficha Técnica: Anexo 5.

¹⁷ Comparar CORPOICA. “Proyecto para el establecimiento de 700 hectáreas de palma de aceite en terrenos colectivos del consejo comunitario Guapi Abajo”. Documento institucional.

¹⁸ Comparar Información suministrada por Jimmy Ruiz. Ficha Técnica: Anexo 5.

¹⁹ Comparar Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 5.

²⁰ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 5.

²¹ Comparar Información suministrada por Samuel Zambrano del Departamento Nacional de Planeación - DNP.

²² CONPES. “Documento Conpes 3477: Estrategia para el Desarrollo Competitivo del Sector Palmero Colombiano” p. 30.

²³ Según Alcibíades Hinestroza, quien trabajaba en el Ministerio de Agricultura al momento de la elaboración del *Conpes Palmero*, a través de él se canalizó la propuesta de priorizar el proyecto palmero en Guapi Abajo. Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinestroza. Ficha Técnica: Anexo 5.

	- Estudio de Pre-factibilidad: a través del cual se identifica por medio de un estudio de mercado que Salamanca S.A. podría ser un buen aliado para el proyecto.¹⁵ - Estudio de Factibilidad: con el estudio definitivo de factibilidad financiera, se encuentra que Salamanca S.A. no cumplía con los requerimientos exigidos por el Banco Agrario para el préstamo de los recursos necesarios para el proyecto. <i>Por lo tanto, se acaba la alianza productiva entre Salamanca y el CCGA.</i> 4. Proyecto aprobado: acompañamiento socioempresarial del Ministerio de Agricultura-CORPOICA al CCGA - Fases: <u>Previvero y Vivero:</u> Para esta etapa el Ministerio de Agricultura destinó 200 millones.¹⁶ <u>Primera fase.</u> Consiste en la siembra de 700 has. con la participación de 117 familias, entre el año 2008 y 2009. <u>Segunda fase.</u> Consiste en la siembra de 5.000 has. y la instalación de una planta extractora de aceite de palma para el año 2010. <u>Tercera fase.</u> La meta del proyecto es la siembra de 15.000 has. de palma con la participación de 640 familias, dentro de predios del CCGA, finalizando en el 2013.¹⁷ 5. Primera fase: siembra de 700 hectáreas con la vinculación de 117 familias del CCGA - Crédito: El costo total del proyecto fue de <u>\$10.633.057.490</u> Fue financiado en un 80% “con un crédito del Banco Agrario en cabeza del CCGA por medio del programa <i>Agro Ingreso Seguro</i> – AIS, con recursos de fomento de FINAGRO, lo que permitió acceder a una tasa de interés preferencial exclusiva de dicho programa” (DTF-2). El restante 20% de los recursos no cubiertos con el crédito son aportados por la comunidad beneficiaria en mano de obra. (Ver Anexo 4. Cuadro de descripción del programa de inversión esperada del proyecto palmero) Los recursos empiezan a ser administrados a través de una fiducia de FIDUAGRARIA, para que se cumplan lo acordado y que sólo se desembolse en la medida en que se va cumpliendo el cronograma.¹⁸ La autorización de los gastos se hará a través de un Comité Técnico y Administrativo con patrimonio autónomo (con recursos provenientes del crédito para el proyecto) integrado por 1 representante de:¹⁹	de otorgar a CORPOICA la responsabilidad de hacer el acompañamiento técnico del proceso, es decir, cuando ya no se contaba con la participación de la empresa privada (Salamanca S.A.) Tomando en consideración que el proyecto palmero en Guapi tiene el respaldo del propio gobierno nacional, el Ministerio de Agricultura fue la entidad que solicitó que se incluyera como una prioridad en el documento Conpes. De acuerdo a la información recogida para la presente investigación, parece probable que no se haya suscitado un debate muy amplio en el marco de la formulación del <i>Conpes Palmero</i>.²³
--	---	--

	- MADR (Leonidas Tobón) - Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca - Presidente del CCGA (Cristóbal González) - CORPOICA - Productores (antes el representante de COCOCAUCA, Tomás Obregón, y desde el 2009 de la AFPG, Orlando Caicedo Montaña) - FINAGRO - Banco Agrario Adicionalmente, el crédito está respaldado con un certificado de garantías llamado FAG, Fondo Agropecuario de Garantías, que es un fondo agropecuario administrado por FINAGRO, entidad de carácter mixto que pertenece en gran parte al Ministerio de Agricultura, “el cual cubre excepcionalmente el 100% del total de la operación”.²⁰ ACTORES IDENTIFICADOS COMO PARTICIPES DEL PTD EN ESTA FASE <u>Sector gubernamental</u> <i>Sector gubernamental decisor</i> - MADR - Alcaldía de Guapi - Secretaría de Agricultura del Cauca <i>Sector gubernamental asesor</i> - CORPOICA <u>Gremio Palmero</u> - ASOPALMA <u>Actores locales</u> - CCGA <u>Empresas palmeras (del sector privado)</u> - Salamanca S.A. <u>Entidades financieras del sector agrario</u> - Banco Agrario - FINAGRO	
IMPLEMENTACIÓN	PRIMERA FASE: “SIEMBRA, COSECHA Y PRODUCCIÓN DE 700 HECTÁREAS DE PALMA DE ACEITE” 2007: “El proyecto inicia con una primera fase que consiste en la siembra de 700 hectáreas, operadas por la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, CORPOICA, entidad encargada de dirigir, supervisar, administrar las actividades del Cultivo y brindar asistencia técnica a todos y cada uno de los beneficiarios del proyecto”.²⁴	PROYECTO PALMERO EN EL TERRITORIO COLECTIVO DE GUAPI ABAJO En el marco del <i>Compes Palmero</i>, el proyecto productivo de Guapi Abajo puede ubicarse en la fase de implementación, porque es uno de los tantos proyectos

²⁴ Ver CORPOICA. “Proyecto Palma de Aceite”. 2008. Folleto informativo. p. 17.

²⁵ Comparar Información extraída de los apuntes del Consejo Comunal Presidencial número 233 del 9 de mayo de 2009 celebrado en Guapi, Cauca.

	Los plazos programados para el desarrollo de la primera fase no se han podido cumplir (2007-2008) por diversas limitantes que se han presentado a lo largo del proceso de implementación del proyecto. Al 9 de mayo de 2009, fecha en la que se realizó un consejo comunal del Presidente Álvaro Uribe, ya se había hecho un primer desembolso por \$2.574 millones, de lo cual se había gastado el 80%. Para entonces, se había concretado la instalación del previvero, vivero y se habían sembrado 116 has. de palma de aceite.²⁵ Como resultado del consejo comunal, se definió un nuevo cronograma para la siembra de las 700 has. de palma. La meta era que para diciembre de 2009 ya se hubieran alcanzado 708 has. Sin embargo, para esa fecha sólo se habían sembrado 365 has.²⁶ y en abril de 2010 apenas se alcanzaba un poco más del 70% del área proyectada, para un total de 516 has.²⁷ Así mismo, otro de los compromisos acordados fue la estructuración de un crédito por \$3.000 millones para el mes de septiembre de 2009, que serviría “para financiar la construcción de una planta extractora de aceite de palma africana, cuyo operador será escogido por licitación pública”.²⁸	de esta naturaleza que se están desarrollando en todo el territorio nacional. <i>(Ver detalles de la implementación en la columna anterior)</i>
--	---	---

²⁶ Comparar Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 5.

²⁷ Hasta comienzos de abril de 2010, el gerente del proyecto en nombre de COROPICA fue el señor Carlos González había asumido dicha responsabilidad desde noviembre de 2009 en reemplazo de Enrique Camacho. Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 5.

²⁸ Ver Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, Presidencia de la República. “Acta Compromisos Consejo Comunal Regional No. 233. Guapi-Cauca, 09 de mayo de 2009”. Documento institucional. p. 3 (compromiso 10)

²⁹ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 5.

³⁰ El precio mínimo que se paga por el jornal en la región es de \$25.000 y los palmicultores beneficiarios del proyecto están recibiendo sólo \$20.000, razón por la cual en muchas ocasiones disponen de algunos días para trabajar en otras actividades diferentes, en detrimento de las metas del proyecto. Comparar Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 5.

Sin embargo, en opinión de Enrique Camacho, esto se debe a que no existe una conciencia sobre las condiciones acordadas para el crédito que al cubrir sólo el 80% del valor total proyecto, disponía que la comunidad debía aportar el restante 20% en mano de obra. La complejidad de esta situación, según Iván Mora, se deriva de que no se tomaron en consideración las condiciones reales de los palmicultores, que requieren de recursos superiores para garantizar los gastos mínimos en que deben incurrir diariamente para su subsistencia

³¹ Comparar FINAGRO. “Circular reglamentaria P-34 de 2008”. Circular sobre la viabilidad ambiental de proyectos financiados. 16 de julio de 2008.

³² Según Jeremías Bastidas, coordinador de la CRC para los municipios de la costa caucana (zona Guapi, Tímiquí, López de Micay), la entrega de esos permisos se basa en lo establecido en el artículo 8 del Decreto 1498 de 2008 y en el artículo 9 del Decreto 1220 de 2005. Comparar Información suministrada por Jeremías Bastidas. Ficha Técnica: Anexo 5.

³³ De acuerdo a una de las personas entrevistadas para la presente investigación que pidió mantener su identidad en reserva, la zona de *Las Parcelas* en la cual se ha implementado el proyecto es un área de expansión urbana y, por lo tanto, es una zona que por ley no se puede intervenir para este tipo de proyectos agropecuarios (de hecho, desde tiempo atrás se había discutido la posibilidad de construir un relleno sanitario en éste lugar)

³⁴ Adicionalmente, la autoridad ambiental puede exigir un permiso de vertimientos y/o un permiso de emisiones atmosféricas. Para más información ver FEDEPALMA. *Guía ambiental para el subsector de la agroindustria de Palma de Aceite en Colombia*. Bogotá, Colombia: FEDEPALMA, 2007.

³⁵ Comparar Información suministrada por Iván Mora. Ficha Técnica: Anexo 5.

	- Crédito: El crédito aprobado por el Banco Agrario se empezó a desembolsar para el desarrollo del proyecto. Sin embargo, desde entonces ha sufrido algunos reajustes porque los recursos no han sido suficientes para todas las actividades que se deben adelantar de manera alterna a la de la siembra (limpiezas, fertilización, plateos, etc.)²⁹ y, adicionalmente, porque en vista de que el precio que se paga por el jornal es bajo, no ha habido una labor constante por parte de los trabajadores y se han atrasado corriendo todo el cronograma.³⁰ - Permisos Ambientales (prerrequisitos para la implementación del proyecto): De acuerdo a la normatividad de FINAGRO, previamente al desembolso de los recursos del crédito aprobado por la entidad para el establecimiento de proyectos agropecuarios, se debe verificar su viabilidad ambiental que debe ajustarse a las normas expedidas por la autoridad competente.³¹ Sin embargo, el proyecto palmero en el territorio colectivo de Guapi Abajo se empezó a implementar antes de que se hubieran presentando los permisos ambientales pertinentes a la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC. Por esta razón, dichos permisos se consideran en la fase de implementación del proyecto, y no en una fase anterior como debería haber sucedido en el marco del proceso formal del PTD. En el caso particular del proyecto palmero, por tratarse del aprovechamiento de recursos agroforestales con fines comerciales, se requiere tramita los permisos ambientales pertinentes que en este caso son:³² 1. Plan de Ordenamiento Territorial - el proyecto no debe ir en contra de los dispuesto en el POT-³³ 2. Permiso de aprovechamiento forestal 3. Permiso de concesión de aguas³⁴ Hasta el 15 de mayo de 2009, fecha en la que se habían sembrado 116 has. de palma de aceite en la región, CORPOICA estaba todavía en el proceso de hacer entrega de la documentación pertinente en la CRC para gestionar los permisos ambientales requeridos por la entidad. - Nacimiento de la Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi - AFPG Como resultado de las inconformidades de los productores del proyecto que no se sentían efectivamente representados por ASOPALMA ni por el CCGA, un grupo de palmicultores decidieron constituir en el 9 de agosto de 2009 la AFPG como una entidad sin ánimo de lucro a través de la cual pudieran exigir algunos derechos al MADR, tales como su participación en el Comité Técnico – cómo efectivamente lo logran– y el aumento de recursos	
--	--	--

	para el desarrollo del proyecto.³⁵ ACTORES IDENTIFICADOS COMO PARTÍCIPES DEL PTD EN ESTA FASE <u>Sector gubernamental</u> <i>Sector gubernamental decisor</i> - Ministerio de Agricultura* - Secretaría de Agricultura del Cauca* - CRC <i>Sector gubernamental asesor</i> - CORPOICA* <u>Gremio Palmero</u> - ASOPALMA* - AFIG* <u>Actores locales</u> - CCGA* <u>Entidades financieras del sector agrario</u> -Banco Agrario* -FINAGRO* * Estos actores juegan un papel fundamental durante el desarrollo de la implementación del proyecto, por pertenecer al <i>Comité Técnico y Administrativo</i> a través del cual se aprueban los desembolsos del crédito.	
EVALUACIÓN³⁶	ACTORES IDENTIFICADOS COMO PARTÍCIPES DEL PTD EN ESTA FASE La evaluación que se ha hecho a lo largo de todo el ciclo de la política del <i>Proyecto Palmero en Guapi Abajo</i>, ha partido de diferentes actores y ha versado sobre diferentes temas. <u>Sector Gubernamental</u> <i>Sector gubernamental asesor</i> - CORPOICA Como asesor técnico del proyecto, CORPOICA ha tenido que reevaluar las metas planteadas en el cronograma inicial de siembra del proyecto en vista de dificultades asociadas a su desarrollo, con lo cual también se han modificado el plan de inversión y los porcentajes destinados para uno u otro rubro dentro de las actividades de siembra u otras asociadas al proyecto.³⁷	ACTORES IDENTIFICADOS COMO PARTÍCIPES DEL PTD EN ESTA FASE (cuando la evaluación es relativa a la implementación del Proyecto Palmero de Guapi Abajo) <u>Sector Gubernamental</u> <i>Sector gubernamental decisor</i> - MAVDT La evaluación del Ministerio

³⁶ Al igual que la toma de decisiones, la evaluación se puede asumir como un proceso continuo que se da lo largo de todo el ciclo de la política pública. Tanto la identificación de un problema, la formulación de una solución para éste y la implementación de dicha solución, pueden ser objeto de evaluación por parte de diversos actores con o sin capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones de toda la política. Como se podrá ver en el caso de la evaluación de la política vista bien sea como el *Proyecto Palmero en Guapi Abajo* o como el *Conpes Palmero* –cuando la evaluación del Conpes se dirige específicamente al proyecto en Guapi-, la mayoría de los actores involucrados en la evaluación no tuvieron ningún tipo de participación en el proceso de toma de decisiones en otras fases de la política. Sin embargo, acá se les reconoce como partícipes, precisamente porque lo sustancial de la fase de evaluación es que se emitan valoraciones sobre la política, independientemente de si éstas se ven reflejadas en una etapa posterior de ajuste o en cualquier etapa previa.

³⁷ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 5. Así mismo, varias de las dificultades radican en la percepción de los mismos palmicultores sobre el proyecto. Ver CORPOICA. “Informe de

	<u>Gremios - Gremio Palmero</u> - AFPG La Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi – AFPG, ha jugado un rol muy importante como actor evaluador del proyecto al interior del grupo de beneficiarios directos del proyecto. En particular, buscan que se aumenten los recursos destinados para el proyecto, porque al parecer no se tuvo en cuenta el costo real del mismo.³⁸ <u>Actores Locales</u> <i>Consejos Comunitarios de Guapi</i> - Consejo Comunitario de Guapi Abajo - CCGA - Consejo Comunitario del Río Napi - Consejo Comunitario del Río Guajuí - Consejo Comunitario de Chanzará - Consejo Comunitario del Alto Guapi - Consejo Comunitario de San Francisco A través de diferentes comunicados, los consejos comunitarios de Guapi, López de Micay y Timbiquí (los tres municipios de la costa caucana) han manifestado su desacuerdo con la implementación de cultivos de palma de aceite –o palma aceitera, como la conocen en la región- en los territorios colectivos de estas comunidades afrocolombianas. La única excepción se ha dado con el CCGA, cuyos miembros son los beneficiarios del proyecto palmero en proceso de implementación. En particular, se resaltan los consejos comunitarios del municipio de Guapi, en tanto son los actores sobre los cuales se ha podido indagar con mayor detalle el contenido de su evaluación sobre el proyecto palmero.	se puede desprender de la misma que se señalará para el caso del IAvH.⁴⁰ <i>Sector gubernamental asesor</i> - IAvH El Instituto Humboldt publicó un documento en 2008 titulado <i>Evaluación Ambiental Estratégica de Biocombustibles</i>, en el cual el proyecto de Guapi se calificó como el más crítico de todos a nivel nacional. En los resultados del estudio se priorizaron aspectos como la afectación sobre ecosistemas naturales, fallas de política –como la disposición de recursos del Estado para actividades prohibidas por la ley como la tala de bosque primario y secundario- y el surgimiento de un conflicto socio ambiental en la región, entre otros. - IDEAM Como resultado del ejercicio interinstitucional para la elaboración de un mapa de zonificación de zonas aptas en Colombia para el cultivo
--	--	--

actividades para el fortalecimiento organizacional del proyecto.” Memorias de las actividades adelantadas entre el 19 de febrero al 6 de marzo de 2009 en el municipio de Guapi. Documento institucional.

³⁸ En el concepto de uno de los vocales de la asociación, si el proyecto realmente se hubiera hecho desde la base, esta organización habría existido desde el comienzo. Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 5.

³⁹ Son diversos los comunicados y documentos a través de los cuales COCOCAUCA ha tratado de visibilizar la problemática asociada a la implementación del proyecto palmero. Para ampliar ver COCOCAUCA. “El fenómeno del desplazamiento afrocolombiano en la costa caucana”; COCOCAUCA. “Los riesgos y las resistencias de las comunidades negras de Guapi con los agrocombustibles de palma africana”; COCOCAUCA. “Situación de Derechos Humanos de los Consejos Comunitarios de Guapi, Timbiquí y López de Micay”. Octubre de 2007. Documento inédito.

⁴⁰ Según Jairo Homez del MAVDT, en tanto los permisos ambientales que la CRC exige para el proyecto son propios del sector agropecuario, la institución no ha intervenido mucho en el proceso.

⁴¹ El mapa que se realizó a escala 1:500.000 para identificar zonas aptas o con restricciones para el cultivo de palma de aceite en el país, en el cual participó un comité interinstitucional integrado por el IGAC, CENIPALMA, FEDEPALMA, CORPOICA, el IDEAM, el MADR, el MAVDT (entidad que dio los recursos), el IAvH y la WWF Colombia, todavía no ha sido publicado por controversias en particular referidas a los resultados que arrojó la mesa de trabajo del componente de tierras, en la cual participó el IDEAM (las mesas temáticas eran una de tierras, otra ecológica y otra socioeconómica). Comparar Información suministrada por Diego Rubiano. Ficha Técnica: Anexo 5.

⁴² Comparar Información suministrada por Robert León. Ficha Técnica: Anexo 5.

⁴³ FEDEPALMA. “Informe de Gestión 2007.”

⁴⁴ Comparar Información suministrada por Robert León. Ficha Técnica: Anexo 5.

	<u>Organizaciones No Gubernamentales</u> - COCOCAUCA Es una de las pocas organizaciones no gubernamentales que ha emitido sistemáticamente comunicados referentes a la inconveniencia del proyecto palmero en el municipio. Su peso en contraste con otras organizaciones de base de la región, radica en que ha logrado agrupar a un importante número de consejos comunitarios que han respaldado los llamados en contra de la presencia de la palma de aceite en la región, y sobre las irregularidades asociadas al proyecto, en particular por representar intereses particulares muy concretos.³⁹	de palma de aceite⁴¹, el IDEAM ha subrayado la inconveniencia del proyecto palmero en Guapi, particularmente por las restricciones de las tierras en la región para el cultivo de palma y por la afectación a zonas boscosas que por ley no pueden ser intervenidas.⁴² <u>Gremios - Gremio Palmero</u> - FEDEPALMA / CENIPALMA FEDEPALMA como gremio no ha apoyado el proyecto de palma en Guapi. Se aduce en particular a su inconveniencia por criterios técnicos, sus impactos ambientales, las repercusiones sociales, y en particular al “impacto que podría tener el proyecto sobre imagen de la palmicultura colombiana a nivel nacional o internacional”.⁴³ <u>Organizaciones No Gubernamentales</u> - WWF Colombia En el marco del mapa de zonificación de palma de aceite en Colombia, la WWF adelantó un estudio de coberturas vegetales para identificar las zonas en todo el país que podían identificarse como bosque primario, secundario o rastrojos, todo a través de imágenes satelitales, para corroborar cuantas hectáreas de tierra estarían disponibles para el cultivo de palma.. En vista de que el proyecto de Guapi es relativamente reciente y no es posible apreciar la imagen de las palmas sembradas por satélite y si han sido afectadas zonas boscosas para su cultivo, se hizo un pequeño trabajo de
--	--	--

		campo para corroborar algunos datos ⁴⁴
AJUSTE⁴⁵	La fase de ajuste a la que se hace referencia acá está sujeta a los resultados de la primera fase del proyecto palmero que todavía se encuentra en proceso de implementación, pues posiblemente de la evaluación que se haga al final de la siembra de las 700 has. de palma depende el tipo de ajustes que se tomarán en consideración para el desarrollo de la segunda etapa del proyecto (que concibe como meta 5.000 has. de palma y la instalación de una planta extractora de aceite).	

Fuente: Cuadro elaborado por la autora del presente estudio de caso.

⁴⁵ Esta última fase del ciclo de la política pública es una adición al modelo de Jones, tomada del esquema formal del proceso de toma de decisiones para adecuación de tierras a nivel nacional. Comparar Palacios Lozano, María Teresa. “Proceso de Toma de Decisiones Distrito de Riego Ranchería.” 2007.

Anexo 3. Peso de la participación en el Proceso de Toma de Decisiones (PTD) del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo.

ACTOR	Fases del PTD del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo			
	Identificación del problema	Formulación de Soluciones	Implementación	Evaluación
SECTOR GUBERNAMENTAL				
<i>Sector Gubernamental decisor</i>				
Presidencia de la República	PD	*	*	*
Alcaldía de Guapi	PD	PI		
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR		PD	PD	
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT	NI	NI	NI	NI
Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca		PD	PD(1)	
Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC			PD	PD
<i>Sector Gubernamental Asesor</i>				
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – CORPOICA		PD	PD	PD
Instituto Colombiano para Desarrollo Rural – INCODER	NI	NI	NI	NI
Instituto Alexander von Humboldt – IAvH				PI
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM				PI
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC				PI
GREMIO PALMERO				
Federación Nacional de Palmeros - FEDEPALMA / Centro de Investigación en Palma de Aceite- CENIPALMA				PI
Asociación de Palmicultores de Guapi- ASOPALMA	PD	PD	PD	
Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi - AFPG			PD	PD(2)
ACTORES LOCALES (Consejos Comunitarios de Guapi)				
Consejo Comunitario de Guapi Abajo - CCGA	PD	PD	PD	
Consejo Comunitario del Río Guajuí				PI
Consejo Comunitario de Chanzará				PI
Consejo Comunitario del Río Napi				PI
Consejo Comunitario del Alto Guapi				PI
Consejo Comunitario del San Francisco				PI
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES				
World Wide Fund for Nature Colombia - WWF Colombia				PI
Coordinación de Consejos				PI

Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro del Pacífico Colombiano – COCOCAUCA				
Iglesia Católica de Guapi –Vicariato Apostólico–				PI
SECTOR PRIVADO				
Palmas Oleaginosas Salamanca S.A – Salamanca		PD		
ENTIDADES FINANCIERAS DEL SECTOR AGRARIO				
Banco Agrario de Colombia		PD	PD	
FINAGRO			PD	

PD: Participación directa en la Toma de Decisiones (los intereses del actor se ven reflejados efectivamente en la Toma de Decisiones)

PI: Participación indirecta en la Toma de Decisiones (el actor trata de influir desde afuera de las instancias formales de Toma de Decisiones, pero sus intereses no se ven reflejados necesariamente)

NI: No se identifica (No Identificado) ningún tipo de participación directa en ninguna fase del PTD del proyecto. En el caso del Ministerio de Ambiente, su participación se da de manera indirecta a través de otras instituciones como el IAvH.

Los **espacios en blanco** significan que no se reconoció ningún tipo de participación en esa fase del PTD del proyecto.

* La participación del Gobierno Nacional en el Proyecto Palmero a lo largo de todo el ciclo de la política se da a través del Ministerio de Agricultura.

(1) La Secretaría de Agricultura del Cauca tiene un espacio reconocido para participar directamente en el proceso de toma de decisiones durante la implementación del proyecto a través del Comité Técnico y Administrativo. Sin embargo su participación ha sido demasiado restringida, así que no se reconoce que haya afectado significativamente la Toma de Decisiones del proyecto.

(2) La AFPG reemplaza a ASOPALMA desde el 2009. En cualquier caso, de ASOPALMA no se identifica ninguna intervención que se pueda reconocer como parte de la fase de evaluación del PTD del proyecto.

Fuente: Cuadro elaborado por la autora del presente estudio de caso.

Anexo 4. Cuadro de descripción del programa de inversión esperado en el Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Guapi Abajo.

DESCRIPCIÓN PROGRAMA DE INVERSIÓN ESPERADO	
Programa de inversión siembra Palma	700 Has.
Valor inversión por hectárea	\$15.190.082
Valor total proyecto cultivo palma	\$10.633.057.490
Valor financiado BANAGRARIO	\$8.674.445.992
Valor aportado comunidad	\$1.519.835.699
Aporte del Incentivo de Asistencia Técnica	\$438.775.779
Total aporte comunidad más incentivo	\$1.958.611.498
Plazo de crédito	15 años
Periodo de gracia	5 años
Periodo capitalización de intereses	5 años
Tasa de interés	DTF-2

Fuente: Cuadro de Descripción Programa Inversión Esperado. Ver. CORPOICA. “Proyecto Palma de Aceite”. 2008. Folleto informativo, p. 23.

Anexo 5. Tabla de descripción de intereses de los actores frente al Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo

TABLA 1. SECTOR GUBERNAMENTAL DECISOR

ACTORES	VARIABLES PARA DETERMINAR LOS INTERESES				
	Sustentabilidad Ambiental	Seguridad Alimentaria	Impactos Sociales	Aspectos <i>Tecnoeconómicos</i>	Limitaciones Jurídicas – Ley 70 de 1993
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR	1. Beneficios ambientales: - “Las 300.000 has. que no nos comemos las estamos convirtiendo en biodiesel y mejoramos las condiciones del medio ambiente y dejamos de comprar ACP del cual no somos productores, somos compradores de diesel de mala calidad ...”⁴⁶ - “La gente no entiende es que allá en el pacífico si tu dejas 4 o 5 años y no intervienes va a estar igual o más grande...y que siempre lo han intervenido... lo que pasa es que se la montan a la palma...y la palma tiene un comportamiento forestal...y después de la vida productiva que tiene la palma mucha gente sigue utilizando eso por 100 o 200 años...”⁴⁷	1. El proyecto no atenta contra la seguridad alimentaria: - “Solamente en el CCGA hay 43.000 has y así hagamos las 25.000 nunca vamos a llegar a cubrir la mitad de la tierra...es tierra alguna vez intervenida y que nunca se ha utilizado para sembrar comida...”⁴⁸ - “El CCGA tiene un área de 43.000 has de las cuales se quieren destinar 15.000 para palma si se llega a implementar. Por eso por el lado de seguridad alimentaria estaría descartado porque tendrían hectáreas suficientes para sus cultivos de pancoger”.⁴⁹	1. Impactos sociales positivos: <i>Generación de empleo lícito</i> - “...hoy se siembra coca en la región, no se si exactamente en los predios donde hoy se está sembrando palma, pero más adentro si...ellos lo que hacen es que siembran el ilícito y cuando se los fumigan entonces le meten pasto y hacen otra cosa y van colonizando”.⁵⁰ <i>Promoción de esquemas de organización asociativa en la comunidad afrocolombiana:</i> - “Este es el único proyecto que hay en palma	1. Cumplimiento de requerimientos técnicos mínimos: - “El <i>Estudio Edafoclimático</i> arrojó que efectivamente existe una zona potencialmente alta para el cultivo de palma de aceite”.⁵⁵ 2. Ventajas <i>tecnológicas</i> del proyecto: - “Es una zona estratégica, en el mismo corredor agroecológico de Tumaco”.⁵⁶ - “La palma tiene la ventaja de que con capacitación e información constante a la gente lo puede convertir un	

⁴⁶ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁴⁷ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁴⁸ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

	2. No hay dificultades con la entrega de los permisos ambientales al CRC: - “Es un tema que ya se superó con la CRC, ya se tramitó, no requirió estudio de impactos si no sólo plan de manejo...sólo implica plan de manejo ambiental porque es un cultivo común y corriente, para ese clima, que no tiene impactos diferentes a los que causa otro tipo de proyectos, que se va a remover tierra, que no se va a talar grandes extensiones”		asociativa que el proyecto está en cabeza del consejo comunitario 100%”.⁵¹ <i>La palma genera arraigo:</i> - ...es un cultivo que genera arraigo en la tierra porque es permanente y tenemos 7000 pequeños vinculados...”⁵² <i>El proyecto es una oportunidad para generar cambios positivos en algunas costumbres arraigadas en los habitantes de la región:</i> - ...la gente no tiene la cultura de esos proyectos empresariales y la selección de la gente no es tan fácil y eso es autonomía de ellos, yo creo que hoy a una asociación de palmeros más fuerte que la que tu conociste, con un nuevo representante⁵³...entonces hay un fortalecimiento del	cultivo fácil de manejar”⁵⁷ <i>Crédito:</i> - “...en febrero yo participé en una asamblea y yo percibí que ellos saben lo sostenible que es el negocio...ellos tuvieron dos oportunidades como en el 78 y 80 y pico y no se dieron las cosas, ellos percibieron lo grandiosísimo del negocio, no fue algo inducido...ellos creen en eso”.⁵⁸	
--	---	--	---	---	--

⁴⁹ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinostroza. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁰ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵¹ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵² Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6..

⁵³ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón en la que se refiere a la Asociación de Familias Palmicultoras de Guapi –AFPG. Ver Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁴ Comparar Información suministrada por Leonidas Tobón. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁵ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinostroza. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁶ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinostroza. Ficha Técnica: Anexo 6..

⁵⁷ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinostroza. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁵⁸ Comparar Información suministrada por Patricia García. Ficha Técnica: Anexo 6.

			CC porque la gente se organiza por algo, porque hay un proyecto, algo de que agarrarse. ⁵⁴		
Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca ⁵⁹			1. Ventajas: - “El proyecto busca responder al problema de los cultivos ilícitos”. - “El proyecto obliga a que haya una presencia institucional muy fuerte lo cual no le conviene a grupos armados”. 2. Desventajas: - “...hay muchos opositores al proyecto por los efectos que puede traer consigo” - “Se afirma que el proyecto es promovido por paramilitares y les van a quitar la tierras”.	1. Ventajas: - “Es un cultivo rentable por las posibilidades de producir biocombustible o aceite comestible”.	
Alcaldía de Guapi ⁶⁰	1. Beneficios ambientales: - “Buscaríamos la planta de biodiesel y con esos consumos que tenemos hoy de ACPM haríamos un gran favor a la naturaleza porque no la	1. Seguridad alimentaria como garantía de acceso a alimentos, no como soberanía alimentaria: - “...¿qué seguridad alimentaria hay en los ríos	1. Beneficios sociales <i>Ingresos económicos para los beneficiarios del proyecto – mejores condiciones vida:</i> - “...hoy gastamos en la	1. Ventajas tecnológicas del proyecto: <i>Viabilidad del proyecto:</i> - “Allí hay un compromiso del estado, si el proyecto se	1. Ventajas derivadas de la Ley 70 para el desarrollo del proyecto: - “La ley 70 no sólo sirve para conservar bosque...”

⁵⁹ Aunque la Secretaría de Agricultura del Cauca es uno de los actores que integran el *Comité Técnico y Administrativo* del Proyecto de Palma de Guapi Abajo, al parecer no hay mucho conocimiento sobre el desarrollo del mismo en la entidad, como se pudo constatar a lo largo del proceso de investigación para la presente monografía. La información de la Secretaría de Agricultura que acá se relacionan ha sido suministrada por Hugo Andrés López. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶⁰ Comparar Información suministrada por Florentino Obregón. Ficha Técnica: Anexo 6.

	contaminaríamos ...” 2. No se está tumbando bosque primario: - “...acá lo que tenemos son rastrojos esencialmente en todas estas tierras; toda la parte que se está deforestando es parte que ha sido explotada por la madera, lo que estamos tratando es de utilizar mejor esas tierras, nosotros no estamos tumbando bosque primario, el bosque primario está al pie de las cordilleras...el pacífico es una selva tupida todavía, más daño le han hecho a la ecología los cultivos ilícitos...yo soy cuidadoso del medio ambiente...pero también tenemos que mirar que esas tierras las pongamos a producir para que la gente viva mejor...”	cuando no tenemos absolutamente nada? Si usted va a los ríos y la gente se está muriendo de hambre porque hoy no hay las condiciones para que esa gente se alimente verdaderamente bien. La seguridad alimentaria arranca cuando usted tiene condiciones de tipo económico y usted puede mejorar sus parcelas de plátano, la cría de gallinas...pero eso demanda recursos...tenemos que tener un proyecto productivo real...por seguridad alimentaria no se puede decir que sembrando banano...ricamente comiendo harinas, eso no es seguridad alimentaria, de condiciones económicas y ambientales para que la gente pueda vivir mejor”.	planta diesel 18 horas, estamos gastando al rededor mensualmente de 200 a 300 millones de pesos, esa plata no se iría para el exterior sino que se quedaría entre los palmicultores”. - “La gente que está inmersa en el proyecto mira como una opción de que el día de mañana pueda percibir más recursos y no que sea un cultivo solamente existencialismo, que garantice sólo la existencia si no que permita mejorar las condiciones de vida en vivienda, en salud, en educación”.	cae no se va a caer por la comunidad sino porque no va a haber una corresponsabilidad real del estado colombiano, para que el proyecto sea viable tenemos que sembrar mínimo 3000 has el gobierno colombiano tiene que seguir caminando...tenemos una garantía que es la plantación, que nos ayude, nos apalanque la planta de biodiesel, y nosotros ya produciendo biodiesel vamos a tener 400 o 500 millones de pesos...y un negocio así como no va a ser bueno, ya tenemos los mercados asegurados...”	
Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC⁶¹	1. Limitaciones por incumplimiento de normatividad ambiental (fallas en la entrega de permisos ambientales):				

⁶¹ Comparar Información suministrada por Jeremías Bastidas. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶² Comparar Información suministrada por Cristóbal González. Ficha Técnica: Anexo 6.

	- "...antes de arrancar con el proyecto debieron haber contado con la CRC en algunos ... La CRC empezó a hacer las exigencias del caso y se habló con CORPOICA...ellos tienen que ceñirse a la ley para darle el manejo...La CRC es muy estricta frente a las exigencias que se hacen para evitar los destrozos o problemas ambientales, entonces creo que estamos todavía a tiempo porque no llevamos las 700 has..." - "Don Cristóbal⁶² le manda un oficio al Subdirector de Gestión Ambiental de la CRC en marzo de 2008 y el subdirector responde: "teniendo en cuenta el art. 9 del Decreto 1220 de 2005, éste tipo de actividad no requiere trámite de licencia ambiental pero si los permisos a los que hubiese lugar como el de aprovechamiento forestal. Se requiere: 1) Plan georeferenciado del área, donde se tiene proyectado hacer los cultivos de palma". 2. Afectación de bosques naturales: - "La alcaldía dice que es rastrojo donde se está sembrando y no bosque primario. ...hace 40 años se dio el primer proyecto, las primeras siembras de palma en la región				
--	---	--	--	--	--

	y creo que en Colombia...pero la verdad el bosque vuelve, se renueva vuelve y nace. Entonces la corporación estamos en nuestro derecho de evitar desastres naturales. Hay un concepto que dice “en todo caso no se podrá realizar la eliminación del bosque natural para el establecimiento de sistemas forestales o cultivos forestales con fines comerciales”.				
--	---	--	--	--	--

TABLA 2. SECTOR GUBERNAMENTAL ASESOR

ACTORES	VARIABLES PARA DETERMINAR LOS INTERESES				
	Sustentabilidad ambiental	Seguridad alimentaria	Impactos sociales	Aspectos <i>tecnoc</i> onómicos	Limitaciones jurídicas – Ley 70 de 1993
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - CORPOICA	1. No se está interviniendo bosque natural: - “...en la mayoría de las parcelas, es una rastrojo, una vegetación que viene de hace un tiempo y ha venido creciendo...claro que hay una afectación porque estamos plantando otra cosa, pero es lo mismo con cualquier cultivo porque estamos cambiando la destinación de ese sitio, pero que no es bosque natural te lo puedo asegurar...” 2. Dificultades por presiones de autoridades ambientales: - “El tema ambiental si ha sido complicado porque las organizaciones ambientalistas han estado presionando hartos a las autoridades ambientales (CRC)...como la WWF y el IAvH...pero no organizaciones locales “.63 -	1. La seguridad alimentaria está garantizada: - “Primero, cuando hablamos de seguridad alimentaria hay que mirar cómo se define porque <i>seguridad alimentaria</i> no es solo sembrar, es tener acceso a una alimentación, tener acceso a la alimentación adecuada en el tiempo adecuado que lo pueda nutrir...las personas pueden sembrar cultivos compatibles con la palma tal es el caso del maíz, plátano, ahí podemos ver alguna parcelas que las personas han sembrado plátano...eso no le impide los primeros tres o cuatro años de que crece la palma se puede sembrar. Segundo, todas estas personas que están metidas en el proyecto tienen terrenos adicionales que los dedican a otros tipos de cultivos...Tercero, ese	1. Ventajas sociales: <i>Proyecto iniciativa de la comunidad:</i> - “Hay un consenso general de respaldo al proyecto por parte de la comunidad del consejo comunitario, de todas las comunidades. Inclusive algunas están enojadas, reclaman que por qué el proyecto no les llega a también...son comunidades del mismo consejo comunitario”.66 <i>Generación de empleos – ingresos económicos:</i> - “A largo plazo, nosotros creemos que va a ser el polo de desarrollo o la principal fuente de desarrollo de la región, la principal fuente económica de la región que le va a generar empleo a la región, le va a generar excedentes económicos, a las familias que van a sembrar las palmas”.67	1. Aspectos <i>tecnoc</i>onómicos deficientes: <i>Atrasos en la licitación para la instalación de la planta extractora:</i> - ...se va a abrir una licitación para ver que operador entra a manejar la planta extractora pero hasta el omento no se ha concretado nada”.73 <i>Cultivos de pancoger en terrenos para siembra de la palma:</i> - “... muchos están sembrando pancoger en la misma parcela donde siembran palma...y son compatibles hasta cierto tiempo, pero tenemos el problema en la región que la gente le roba mucho el cultivo al otro, entonces eso han desmotivado algunos a sembrar, sin embargo, las personas de acá tienen varios terrenos...74	

⁶³ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

		cultivo no requiere que usted vaya todos los días, le da tiempo para hacer otras actividades complementarias ... Otro punto en cuanto a seguridad alimentaria, si ellos van a tener unos ingresos importantes, también pueden comprar parte de los alimentos que no se producen en la zona porque en Guapi la mayoría de los alimentos toca comprarlos porque en no se da en la región⁶⁴ - “Con el proyecto o sin él, el problema de abastecimiento de alimentos es exactamente	<i>Cambio en imaginarios sociales de la población acostumbrada a modelos de ayuda asistencialista:</i> - “En el pacífico siempre se ha mirado a la gente como beneficiaria y las personas asumieron un poco ese rol de que me van a dar, que me trae, entonces hay que cambiar esa mentalidad... el cambio ha sido muy bueno, la gente se ha ido empoderando, sabe que es de ellos y están aportando mano de obra, el crédito cubre parte de la mano de obra, parte de los gastos y ellos están aportando el	<i>Putridión del Cogollo:</i> - ...”hubo algunos síntomas pero después se determinó que era un disturbio producido por la alcalinidad del suelo y por saturación de aluminio en el suelo ...afectó sobre todo el vivero pero afortunadamente ya nos recuperamos.⁷⁵ <i>Infraestructura vial:</i> - “No existe una sola vía sino una trocha. Se esta adecuando la vía. Sin embargo, hemos tenido dificultades con la culminación de los	
--	--	--	---	--	--

⁶⁴ Comparar Información suministrada por Diego Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶⁵ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶⁶ Comparar Información suministrada por Diego Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶⁷ Comparar Información suministrada por Diego Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶⁸ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁶⁹ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷⁰ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷¹ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷² Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷³ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷⁴ Comparar Información suministrada por Diego Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷⁵ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷⁶ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷⁷ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷⁸ Comparar Información suministrada por Carlos González. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁷⁹ CORPOICA. “Informe de actividades para el fortalecimiento organizacional del proyecto.” Memorias de las actividades adelantadas entre el 19 de febrero al 6 de marzo de 2009 en el municipio de Guapi. Documento institucional.

⁸⁰ Comparar Información suministrada por Enrique Camacho. Ficha Técnica: Anexo 6.

		igual...son muy limitadas las producciones de cualquier tipo de alimento...ellos todos los días comen plátano pero no lo siembran.....todo Guapi tiene 300.000 has. y aún si nosotros estamos sembrando 700 así que no tendríamos que afectar el abastecimiento o desabastecimientos...”⁶⁵	resto...”⁶⁸ <i>Contribuye a mitigar fenómeno de desplazamiento:</i> - “El proyecto mejora las condiciones sociales, hay mucha informalidad, mucha gente se ha desplazado al casco urbano por falta de oportunidades productivas...” <i>Economía lícita para la región:</i> - “...si bien los productores se quejan de que saben que en eso les pagan mejor (<i>que con la coca</i>), saben también los perjuicios que les traen y ellos mismo dicen que en el fondo saben que no es rentable, que es un espejismo, que al comienzo ven que hay plata pero luego se va...”⁶⁹ <i>Oportunidades de ejercer labores profesionales:</i> - “...Ahora pueden trabajar como profesionales los que lo son, esos espacios normalmente sólo se dan en el Estado o el gobierno municipal”⁷⁰ <i>Se recupera cultura campesina:</i>	contratos ...”⁷⁶ <i>Costos del proyecto / manejo del crédito:</i> - “Los costos de producción son demasiado altos en comparación con otras zonas del país”.⁷⁷- “Hasta abril de 2010 había 200 has. de palma enmalezadas, por lo cual no se había podido acelerar la siembra y se debió reajustar el valor de la siembra. Y entonces, cómo se va a sostener el proyecto con los recursos disponibles?” - “...ahora sólo hay recursos para la siembra pero no para fertilizaciones, planteos u otras actividades”⁷⁸ - Los productores no entienden el crédito. - Costos fijos de jornales presupuestados sin tener en cuenta costo de vida. - Demora en los pagos ⁷⁹ <i>Otros aspectos técnicos:</i> - Sólo hay un tractor sin la capacidad requerida – 2. Aspectos tecnoeconómicos positivos <i>Crédito:</i> - Respaldo en un 100% por un FAG.	
--	--	--	--	--	--

			“...se está buscando que la gente vuelva a tener ese carácter y ese estilo de vida del campesino”. 2. Dificultades - “No se ha logrado crear el sentido de pertenencia al proyecto (posiblemente porque hubo una selección deficiente de los beneficiarios donde el 70% viven en el casco urbano y sólo el 30% en el rural)”.⁷¹ - Hay una cultura de trabajo día a día (por jornales) así que esperan que así les paguen.⁷² - “Los beneficiarios en su mayoría son muy pobres con niveles de educación muy bajos. - Se necesita un plan de vivienda para las parcelas durante el desarrollo del proyecto.	- “Los recursos se han manejado muy bien pese a la percepción de que la plata se ha perdido, es falta de información.” ⁸⁰	
Instituto Alexander	1. Afectación sobre	1. Afectación sobre la	1. Impactos sociales	1. Conflictos de uso de	1. Preocupaciones por

von Humboldt - IAvH⁸¹	ecosistemas naturales: - “Hay una incompatibilidad porque se estaría entrando a hacer una transformación de los ecosistemas ...ampliando la frontera agrícola a costa de los recursos naturales...” - “...si bien la política de biocombustibles presume la no afectación de ecosistemas boscosos, resulta altamente preocupante las implicaciones del reemplazo por plantaciones de palma de aceite de 30 al 35% del territorio del CCGA, y por tanto de ecosistemas naturales boscosos y otros ecosistemas.”⁸² 2. Incumplimiento de la normatividad ambiental y en la entrega de los permisos ambientales: - “No se está cumpliendo con la reglamentación ambiental...a la fecha no se habían cumplido los permisos...los recursos del Estado están siendo utilizados para actividades que están siendo prohibidos por parte del Estado...”	seguridad alimentaria: - “...los productores vinculados al actual proyecto palmero preparan las áreas para las nuevas plantaciones sin que esto implique sustitución de cultivos de pancoger, en los cuales predomina chiangua y árbol de pan entre otros. No obstante, los actores regionales consideran este proyecto, como una nueva amenaza a la producción de alimentos para el abastecimiento local. Según los entes territoriales, en la actualidad Guapi presenta una gran dependencia de alimentos provenientes de otras regiones...Las plantaciones de coca han dado lugar al desplazamiento de la producción local de alimentos como el plátano, por lo que en la actualidad...En tal sentido, no son claras las implicaciones de nuevas	negativos: <i>Proyecto generador de conflictos sociales:</i> - “Se ha generado un conflicto entre los habitantes de la zona, no sabemos si es antiguo, que podría llevar entre líneas aspectos de violencia, dado que en el taller que hicimos en la zona hubo enfrentamientos muy fuertes...en el taller participaron más o menos 25 personas, con 10 o 15 productores, representantes de la CRC, INCODER, CORPOICA y algunas organizaciones de la región y es el único taller en que tuvimos enfrentamientos.”⁸⁵ <i>Conflicto socioambiental:</i> - “Se está generando un conflicto socioambiental clásico, no sólo por la afectación ambiental y ecológica, sino porque hay una afectación en términos de estabilidad social y de	suelo: <i>Falta de correspondencia con el Plan de Manejo Integral Guapi – Iscuandé:</i> En el cual se presenta la evaluación de tierras, la cual ya había identificado las bajas potencialidades para desarrollos agropecuarios en la región. De acuerdo al Plan: “La evaluación de los Tipos de Utilización de las Tierras (TUT) agrícolas del área de estudio, presenta severas limitaciones biofísicas y económicas que limitan el desarrollo agrícola, de manera que corresponden estas tierras a clases marginales a no aptas para una explotación sostenible. Lo anterior es debido a las condiciones ambientales adversas tales como la alta humedad y precipitación, la disponibilidad de agua asociada a áreas de	limitaciones del proyecto bajo la Ley 70: - “...por ser territorio colectivo ellos deben estar de acuerdo sobre que quieren hacer...y al final de la reunión algunos pedían asesoría para el Plan de Manejo porque no lo tenían...además les preocupaba que la intervención sobre el componente ecológico del territorio colectivo puedan perder sus territorios por cambiar dicho componente por ley 70, pero averiguamos y parece que eso no tiene sustento.”⁹³
---	---	--	---	--	---

⁸¹ La información se extrae de los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica para Biocombustibles hecha en el 2008 por el IAvH, en la cual el Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo se reconoce como un “ejemplo negativo para tipificar la falta de una planificación integral para el éxito de los proyectos productivos para la generación de materias primas para biocombustibles al no contar con las mínimas consideraciones socioambientales.” Ver Mejía, Cammaert, y Palacios. “Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA”. p. 3.

⁸² Ver Mejía, Cammaert, y Palacios. “Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA”. p. 3.

⁸³ Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

	- "...hay una reglamentación del sector agropecuario que dice que está prohibido para desmonte, para bajar el monte de bosque primario y secundario y según los testimonios de los productores los recursos los están utilizando precisamente en eso."⁸³	demandas de mano de obra.... Situación que podría acentuar el desplazamiento de los pocos cultivos alimenticios que aún abastecen el mercado local y acrecentar la dependencia de externa de suministros."⁸⁴	inestabilidad económica... pese a eso en todo el país hay altos requerimientos de actividades productivas agrícolas y más donde hay situaciones críticas... y los alcaldes y gobernadores creen que esa es una buena solución... obviamente hay una parte comprensibles..."⁸⁶ - El conflicto se refleja en que, de una parte, "se encuentran el CCGA, el gobierno nacional y municipal altamente comprometidos con el proyecto, mientras que de otra, consejos comunitarios de la región se oponen a este desarrollo productivo, al igual que al respecto ONGs locales, organizaciones sociales e inclusive representantes de	inundación, baja fertilidad, salinidad, toxicidad e inestabilidad de sus suelos de gran vulnerabilidad al deterioro cuando son desprovistos de sus coberturas naturales... Las tierras que hacen parte de las terrazas bajas de mayor influencia marina, los pantanos de manglar y los de transición, se clasifican en no aptos para ejercer cualquier tipo de agricultura."⁸⁸ - "Sin embargo hay detractores que dicen que todo se puede con tecnología, pero hay técnicos nuestros que dicen que es difícil."⁸⁹ 2. Falta de capacidad local para gestión del proyecto:	
--	--	--	--	--	--

⁸⁴ Ver Mejía, Cammaert, y Palacios. "Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA", p. 5.

⁸⁵ Dentro de los talleres que se realizaron a nivel nacional de la Evaluación Ambiental Estratégica de Biocombustibles. Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 5.

⁸⁶ Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁸⁷ Ver Mejía, Cammaert, y Palacios. "Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA", p. 5.

⁸⁸ Ver INVEMAR. "Plan de Manejo Integral Guapi – Iscuandé". Pp. 10-11. Consulta electrónica.

⁸⁹ Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁹⁰ Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁹¹ Ver Mejía, Cammaert, y Palacios. "Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA", p. 6.

⁹² Ver Mejía, Cammaert, y Palacios. "Propuesta de taller para la discusión del Proyecto palmero en el territorio del Consejo Comunitario Guapi Abajo CCGA", p. 7.

⁹³ Comparar Información suministrada por María Teresa Palacios. Ficha Técnica: Anexo 6.

			autoridades territoriales y ambientales presentes en el municipio expresan muchas preocupaciones por las implicaciones sociales, económicas y ambientales que pueden derivar del proyecto productivo en particular la afectación sobre las comunidades del CCGA. Esta situación ha generado enfrentamientos que en vez de incitar a un proceso de construcción colectiva de alternativas, ha generado tensiones locales, en un contexto regional de narcotráfico y conflicto armado.”⁸⁷	- “...cuando le preguntábamos a los productores sobre el conocimiento que tenían para el desarrollo de todo el proceso había un total desconocimiento que nos demostró que no había una capacidad local...cuando les preguntábamos cuanto tenía que producir cada uno, quien les iba a transportar, quien iba a construir la planta, no sabían que debían ser dos plantas diferentes, otra para el biodiesel...eso demuestra un bajo flujo de información...”⁹⁰ - “...se evidenció el desconocimiento por parte de los productores del CCGA de los datos mínimos que implican la vinculación en el procesos productivo en relación con: requerimientos de producción, formas de transporte, comercialización del fruto, transformación para la obtención del aceite, transformación para la obtención del biodiesel, mano de obra requerida, prácticas de manejo, etc.”⁹¹ 3. Pudrición del cogollo: - “...inconveniencia	
--	--	--	---	---	--

				sanitaria de generar el proyecto en una zona considerada endémica para la enfermedad de la pudrición del cogollo” - “...no existen evidencia de la resistencia / tolerancia del híbrido a la PC, por lo que el riesgo de infestación sigue siendo del 50%.”⁹²	
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM⁹⁴	1. Deficiencias en la solicitud y entrega de permisos ambientales: - “...La CRC nos dijo que no hay necesidad de licencia ...Pero lo que a uno le causa curiosidad es que como ellos dicen que no tiene impacto si uno ve que están talando bosque secundario, pero la corporación (CRC) consideró que no tenía impacto...allá hablamos con un técnico y en ningún lado dice que para establecer se necesita permiso con licencia.” 2. Implicaciones ambientales negativas:		1. Restricción condicional en el componente social: - “En el Componente Social del mapa de zonificación de Palma de Aceite en Colombia, se identificó que existe sólo una <i>restricción condicional</i>, en el sentido de si las comunidades quieren que se intervenga el proyecto se puede adelantar.”	1. Restricciones técnicas: <i>Restricciones de acceso:</i> - “A Guapi sólo se llega por vía aérea y marítima...son zonas muy alejadas sin una presencia institucional muy fuerte...” <i>Restricción por condiciones de la zona – de tierras y climáticas–:</i> - “En el Componente de Tierras del mapa de zonificación de Palma de Aceite en Colombia, <i>no hay favorabilidad</i>, hay una restricción alta por los ecosistemas y una actitud	

⁹⁴ Estos datos se basan en los resultados del mapa de zonificación de Palma de Aceite en Colombia y de la visita a Guapi por parte del IDEAM para verificar en campo algunos datos del proyecto de palma. Comparar Información suministrada por Robert. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁹⁵ En esta dirección se está trabajando actualmente en Colombia, en la medida en que se elaboró un conjunto de 8 principios y 39 criterios para la producción de aceite de palma sostenible, alrededor del Programa de Interpretación Nacional de los Principios y Criterios de la Mesa Redonda de Aceite de Palma –RSPO, por sus siglas en inglés–, al cual pertenece FEDEPALMA y la WWF Colombia como mimbrio líder. Comparar WWF Colombia. “El sector palmero colombiano asume compromiso ambiental, social y económico”. Mayo de 2010. Consulta electrónica.

	- "...que se pueda interpretar a nivel de la región que la palma es una oportunidad y se expanda fuertemente y arrasando bosques naturales y que los manglares se puedan desaparecer si se vende en la región la política de que el cultivo de la palma es lo mejor."			no exacto por el tema de clima y dafológico... Hay unos factores limitantes que no se pueden manejar... hay otros que el hombre puede manejar mediante arreglos u obras civiles, pero estos no son controlables como la precipitación. El Chocó biogeográfico puede tener una precipitación de 3.000 mm al año y eso es altísimo, y resulta que esos condicionamientos frente al tema de temperatura haría que el cultivo que se establezca, como la palma, que tiene unas condiciones en que si hay un encharcamiento de más de tres meses la palma se muere. Entonces que puede suceder a futuro, que esas condiciones extremas pueden hacer que los cultivos que yo establezca se mueran por la presencia de enfermedades como la PC...obviamente las inversiones que tendrían que hacer serían muchísimo más altas." - (Se extrae de la visita realizada en mayo de 2009) "En Guapi me parece que lo técnicos me dijeron que habían tenido algo de PC, pero que lo estaban controlando con drenajes y	
--	--	--	--	--	--

			canales de desagüe...el híbrido va a tener una limitante y es que requiere más fertilización, la producción no es tan buena como se quiere y también es más propensa a otras enfermedades.” 3. Limitaciones para obtener la Certificación para la exportación de Biocombustibles derivados de aceite de palma:⁹⁵ - “...si ellos piensan sacar aceite para comercializar no habría tanto problema, el problema está en el sentido del biocombustible que a nivel internacional es un tema muy controvertido... primero que todo se tiene que certificar que los cultivos de palma que se están haciendo actualmente no es a costa de bosque natural, algo que no puede certificar claramente en Guapi, en donde hay una fuerte tala obviamente no de bosque natural primario sino secundario, es decir donde yo taló y hay una regeneración.” <i>Norma para Certificación de</i>	
--	--	--	---	--

				<i>Biocombustibles – Mapa de zonificación de Palma de Aceite en Colombia:</i> - “...esa norma dice que los cultivos que se vayan a proyectar para biocombustibles tienen que hacerse en aquellas zonas aptas que se definan a nivel nacional, y esas zonas aptas serían las que de una u otra forma están en el mapa, y el mapa está diciendo que a nivel nacional tenemos 114 millones de has. en el país, de las cuales sólo 5 millones son aptas para el cultivo de palma, con limitantes desde moderadas hasta severas, y de esos 5 millones no aparece ninguna en Guapi.” 4. Aspectos tecnoeconómicos positivos: - “En este proyecto se tiene asegurado un acompañamiento técnico permanente, recursos económicos, y el montaje de una planta temporal y otra provisional que en la medida que crezca el proyecto la planta va creciendo, porque la planta más cercana queda en Tumaco y para llevar los frutos llegan malos. ...Además del aceite o	
--	--	--	--	---	--

				biocombustibles se podrían generar subproductos para comercialización. Es una buena oportunidad pero tendrían que garantizar un acompañamiento permanente de mínimo 5 años.”	
--	--	--	--	--	--

TABLA 3. GREMIO PALMERO

ACTORES	VARIABLES PARA DETERMINAR LOS INTERESES				
	Sustentabilidad ambiental	Seguridad alimentaria	Impactos sociales	Aspectos <i>tecnoeconómicos</i>	Limitaciones jurídicas – Ley 70 de 1993
Federación Nacional de Palmeros - FEDEPALMA / Centro de Investigación en Palma de Aceite - CENIPALMA	1. Incumplimiento en permisos ambientales: - (Estado del cosas del proyecto al 2008, en proceso de implementación) “Nosotros nos reunimos con la directora de licencias ambientales y observamos que ellos no habían hecho ningún trámite ante la CRC, entonces una de las cosas que admitieron ellos y que irían con el apoyo de CORPOICA y con la participación inmediata de la CRC a mirar todo el componente que tenía que ver con el problema de aprovechamiento forestal, y como no lo tenían se determinó que la CRC haría una visita formal para mirar la necesidad de hacer el estudio del Plan de Aprovechamiento Forestal y solicitar el permiso correspondiente ante la CRC...la CRC sabrá que áreas amerita ese aprovechamiento comercial y cuales no. Y lo otro que tenían que hacer con la CRC era el permiso de Concesión de Aguas que estaban utilizando para el vivero y que tuvieran en cuenta		1. “Repercusiones sociales del proyecto en la medida en la que el cual parece no contar con un apoyo claro de la comunidad.”⁹⁷ - “...los otros consejos comunitarios, que no se cual es su grado de interferencia al territorio colectivo que le corresponde a este consejo comunitario para cuestionar o no ese asunto, lo cierto es que los que me han manifestado algunas inquietudes son los otros y en especial los de ahí de Guapi.”⁹⁸	1. Preocupaciones del Gremio en aspectos tecnoeconómicos: <i>Limitaciones técnicas:</i> “Hay unos reparos como gremio...desde el punto de vista técnico. La magnitud del negocio que hay que desarrollar para que sea sostenible, el manejo, la capacitación de la gente, la operación, la inversión; si hubiera un modelo de negocio bien estructurado con los elementos necesarios para ser productivo y competitivo, nosotros no vamos a tener reparos.”⁹⁹ <i>Ausencia de empresarios privados:</i> - “Salamanca S.A.¹⁰⁰ comenzó a decir que ellos podrían a estar interesados en el proyecto, pero cuando vieron todo este tipo de inconsistencias y cuestionamientos que se empezaron a presentar, lo que entiendo es que	1. No hay limitaciones jurídicas por la comunidad congregada en el CCGA apoya la iniciativa: - “Ley 70 no tendría problema porque el CCGA firmó y es el que está respaldando esos créditos...un CC el día de mañana si las condiciones lo dan puede entrar a participar y no tendría particularidades porque precisamente como autoridad el CC define como es el uso colectivo de su territorio de una forma planificada...”¹⁰⁶

	eso, y el compromiso es que nuevamente haríamos una visita cuando se legalizaran estos requisitos a darle una capacitación más intensiva a los integrantes del proyecto en cuestiones de cumplimiento ambiental y de la aplicación de la guía ambiental...podríamos ir nosotros, pero como no se ha dado eso y no volví yo a tener inexplicablemente comunicación ni con Corpoica ni con la CRC...⁹⁶			Salamanca desistió de esa iniciativa y no hay ninguna empresa con experiencia como integrador en ese proyecto¹⁰¹ - “Empresarios palmeros de Tumaco manifestaron / o hicieron evidente no estar de acuerdo con proyecto de palma de Guapi.” (en reunión en Cali en 2006)¹⁰² <i>Pudrición del Cogollo:</i> - “El 90% de las plantaciones de palma en Tumaco están afectadas por PC. Están haciendo nuevas siembras con híbrido pero todavía no está 100% garantizado que vaya a ser resistente...”¹⁰³ - “En la primera fase, entiendo que ellos se prometieron como parar poder marcar un ensayo a arrancar con 700 has. y para eso adquirieron algún	
--	--	--	--	--	--

⁹⁶ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

⁹⁷ FEDEPALMA. “Informe de Gestión 2007.” Consulta electrónica.

⁹⁸ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 5.

⁹⁹ Comparar Información suministrada por Alcibíades Hinostroza. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁰⁰ La empresa Palmas Oleaginosas Salamanca S.A., primer aliado estratégico del proyecto de palma de aceite en Guapi, con el cual sin embargo no se pudo adelantar el proyecto. Para conocer las razones de la disolución de la alianza ver Capítulo 2. Proceso de Toma de Decisiones.

¹⁰¹ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁰² Comparar Información suministrada por Andrés Castro. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁰³ Comparar Información suministrada por Diana Forero. Ficha Técnica: Anexo 6.

				material. Entre ese material una de las cosas que se pudo ver (CENIPALMA hizo una visita de evaluación) es que habían trasladado material de los viveros de Tumaco de CORPOICA a ese vivero, y se empiezan a presentar las primeras preocupaciones por la presencia de la PC y sus implicaciones cuando ha sido letal para todo el corredor del pacífico.”¹⁰⁴ <i>Dificultades operativas – transporte del fruto para procesamiento o instalación de planta extractora:</i> - “Dificultades operativas incluso para el procesamiento de la fruta porque las distancias son muy grandes para llevarlas y por cuál vía a Tumaco, y montar una planta de beneficio cuando se tiene un hectariaje de esos pequeño tendrían que arrancar con unas plantas pequeñas pero los costos son muy altos...no se justifica una planta para un	
--	--	--	--	--	--

¹⁰⁴ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁰⁵ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

¹⁰⁶ Comparar Información suministrada por Miguel Mazorra. Ficha Técnica: Anexo 6.

				cultivo de esa extensión¹⁰⁷ Limitaciones chocó biogeográfico: - “Las características de suelos y de régimen pluviométrico y de biodiversidad son muy delicadas para tener en cuenta, entonces pueden salir muy costosas costoso hacer ese tipo de intervenciones...”	
Asociación de Palmicultores de Guapi - ASOPALMA¹⁰⁷	1. Avances positivos en la presentación de los Permisos ambientales: - (Mayo de 2009) “Ya tenemos todos los permisos... lo que pasa es que a la palma le ponen obstáculos, pero a los otros cultivos no hay problema pero es igual, hay que tumbiar bosque y es más peligroso el otro que es ilícito que éste.”	1. No se amenaza la seguridad alimentaria en la región: - “Lo que tenemos que hacer es cultivos alternas a la palma, lo que llamamos pancoger...para cuando la planta está creciendo se tenga de donde comer.”	2. Beneficios sociales: oportunidades laborales. - “En Guapi se extendería mucho el trabajo, no habría problema, hay labores.”	1. Ventajas del crédito: - “...uno hace las labores y el Banco le gira a uno, uno no maneja plata, hay transparencia... acá se prestó la plata, nadie maneja plata, se firmó, y lo maneja la fiduciaria, labor hecha se manda la planilla y llega la cuenta...”	

¹⁰⁷ Comparar Información suministrada por Tomás Obregón. Ficha Técnica: Anexo 6.

TABLA 4. ACTORES LOCALES

ACTORES	VARIABLES PARA DETERMINAR LOS INTERESES				
	Sustentabilidad ambiental	Seguridad alimentaria	Impactos sociales	Aspectos <i>tecnoeconómicos</i>	Limitaciones jurídicas – Ley 70 de 1993
Consejo Comunitario de Guapi Abajo - CCGA¹⁰⁸	1. No se está interviniendo bosque primario: - “El proyecto de palma se está trabajando en bosques intervenidos, no son primarios, como siempre hemos tenido una controversia con la corporación (CRC) cuando no han hablado de bosques naturales. Aquí en el pacífico todo bosque es natural. La diferencia que hay entre los bosques es que sea primario, secundario, terciario, etc. Pero los bosques que estamos tomando en este momento son bosques secundarios y terciarios, es decir no terrenos donde no se ha tumbado ningún arbolito, para nada.”	1. No se amenaza la seguridad alimentaria en la región: - “En el medio de una palma y otra queda un espacio, se puede sembrar, es mas el territorio es grande. Nosotros tenemos 49.100 y pico hectáreas de tierra y solamente con palma estamos pensando sembrar 15.000, entonces al otro lado de la parcela quedan tierras para que se siembre la yuca y ahí mismo en la parcela se puede sembrar yuca, se puede sembrar plátano, de todo y si no quiere sembrar en la parcela, al lado se puede hacer lo mismo, porque el cultivo de palma te da tiempo para todo...”	1. Se mejoran precarias condiciones de vida de los habitantes de la región: - “Nosotros los del pacífico somos una familia pobre, que vivimos sumergidos en la pobreza sumisa entonces de que nos sirve a nosotros arrodillarnos al pie de un árbol que ya vimos crecer y los hijos en la casa muriéndose de hambre, yo creo que sería una injusticia. O sea que estamos buscando la forma de mejorar la calidad de vida con un árbol que nos dé fruto, que nos de vida, que nos mejore nuestra situación y que no todo tenga que ser regalado como ahora.”	1. Ventajas del crédito: - “...llevamos casi dos años trabajando con el operador CORPOICA (mayo de 2009) y no hay nada que los perjudique...los recursos están muy bien manejados, se maneja la plata en una fiduciaria, ahí no hay forma de cómo gastar plata.” - “La plata que estamos trabajando es nuestra porque es un crédito que nosotros obtuvimos con el Banco Agrario. El ministerio nos está colocando las garantías, nos está prestando asesorías, está con nosotros de mano permanente, tiene trabajadores aquí que nos está colaborando. Por ejemplo hay un señor Emilio Murillo, es un trabajador que lo paga el ministerio, el interventor del proyecto es del ministerio y viene cada rato.”	

¹⁰⁸ Comparar Información suministrada por Cristóbal González. Ficha Técnica: Anexo 6.

				- “Cuando ya se paguen todos los gastos del crédito se dejarán unos remanentes, unos ahorros y las ganancias ya no son solo para dos palmicultores si no van a ser para todos los habitantes del consejo... Los demás se van a beneficiar en salud, en educación, en recreación y en deporte, es decir, en todas las necesidades básicas de una persona.” - “El proyecto del 84 fracasó porque eran créditos individuales y como mi crédito es mío, yo hago con mi crédito lo que quiero.” <i>Compromisos para la construcción de la vía:</i> - (Mayo de 2009) “Estamos interesados en la carretera, ya... están metidos la alcaldía, están comprometidos con el proyecto igual que el Ministerio... En cuanto las debilidades del proyecto serían las carreteras, es que teniendo la carretera se facilita todo. Se llega a trabajar más temprano se transporta todo.”	
--	--	--	--	--	--

Consejo Comunitario del Río Napi¹⁰⁹	1. Implicaciones ambientales negativas: <i>Afectación para los territorios de los otros consejos comunitarios:</i> - "...hay un alto riesgo de contaminación, porque uno mira en Tumaco hay una contaminación altísima y esa razón nos permite no hacer parte de ese proyecto... esa fue una decisión unilateral a sabiendas que de algún modo el CCGA limita con los otros consejos, entonces esa es una clara interferencia en las otras áreas de lo colectivo, cuando para que se desarrolle un proyecto en ese sentido debemos concertar con todas las comunidades para que estemos de acuerdo porque en algún modo eso beneficia a una parte donde se desarrolla desde el punto de vista económico, pero desde el punto de vista ambiental afecta a los vecinos." <i>Esterilización de la tierra:</i> - "...si usted siembra palma en una zona x, toda la sabia que se produce alrededor lo absorbe la palma... toda la tierra se esteriliza, porque la condición justamente del monocultivo es que se absuelve todos los	1. Amenaza a la seguridad alimentaria en la región: - "La palma es mala para la seguridad alimentaria porque la tierra se esteriliza. Acá tenemos un fenómeno y es que no estamos produciendo, primero, porque la gente de algún modo perdió la vocación agrícola, y el segundo es que no existe una política pública, el gobierno no presenta proyectos para que las comunidades vuelvan al campo, y el tercero es la inseguridad que genera un desplazamiento masivo."	1. Afectaciones negativas colectivas: - "...los beneficios los reciben ellos solos pero las afectaciones son colectivas..." - "acá el único proyecto que se ha desarrollado en realidad es la palma más no la diversidad...en lo pesquero somos excluidos, como pertenecemos a la zona de arriba, no aplicamos ni para palma en el peor de los casos, ni para coco ni para pesca, estamos en espera de que se implementen los proyectos que realmente apliquen a la región nuestra, porque entonces en este momento estamos desamparados." 2. No se garantizan buenas condiciones laborales: - "Lo que hoy se vislumbra es que la gente va a seguir siendo jornalero, pero el fuerte de la implementación del proyecto, de la producción	1. Posibles afectaciones en otros cultivos: - "...cuando se esté implementando el proyecto si no hay medidas fitosanitarias hay un fenómeno de contaminación muy inmenso, y corremos el riesgo que esa enfermedad que tienen la palma quien quita que pueda transmitirse al coco u otros cultivos." 2. Perjuicio económico del monocultivo: - si en este momento la gente planta cacao, la gente vive del cacao. Y los que producen cacao le compran a los que traen plátano porque tampoco se trata de saturar el mercado de un solo producto...pero dentro de un marco de racionalidad, no podemos cerrarnos y decir nada de palma, nada de cacao, debe haber un consenso, porque que tal que todos produciéramos plátano	1. Debilidades de la Ley 70 para garantizar integridad del territorio de comunidades negras del pacífico: - "...me da temor que le gobierno por la fuerza venga genere los desplazamientos, y al final la ley 70...la duda que me queda es frente a las concesiones, el estado es el dueño del subsuelo, pero para llegar al subsuelo hay que pasar por el suelo, entonces como el estado le otorga concesiones a una cantidad de personas desconociendo los derechos colectivos, ...porque frente a la posibilidad de enajenar hay límite absoluto, pero frente a la posibilidad de explotación hay libertad absoluta, me parece que son dos extremos que la ley debe tener muy en cuenta para la hora de determinar los límites de la propiedad."
--	--	---	---	---	--

¹⁰⁹ Comparar Información suministrada por Eustaquio Carabalí. Ficha Técnica: Anexo 6.

	nutrientes del suelo...”		de la comercialización, no va a tener participaron la gente, esa es una de las debilidades que creemos que puede tener el proyecto.”		
Consejo Comunitario del Río Guajuí ¹¹⁰	1. Implicaciones ambientales negativas: <i>Afectación ecosistemas:</i> - “...un cultivo como la palma aceitera si eso es terminar totalmente con la flora y la fauna... para meterse a la palma aceitera hay que derribar todo lo que es el bosque...pero donde se está implementando el coco es donde siempre se ha hecho, nosotros no tenemos que volver a tocar el bosque porque nuestros ancestros ya lo hicieron...” - “...para sembrar la palma aceitera hay que irse a las riveras de los ríos y que vamos a tocar allí, todos los nacimientos de las quebradas...así que no vamos a intentar sólo con el bosque si no las quebradas que nos abastecen de agua potable.” <i>Afectación para los territorios de los otros consejos comunitarios:</i>		1. Limitantes culturales para el desarrollo del proyecto: - “La palma no va porque los habitantes el 80% han venido toda una vida cultivando palma de coco y han sido pescadores; si una persona se va pa’ la finca de coco se lleva media panela, fuma una pipa y come, con la palma africana no come nada, ese es el concepto de las comunidades.”		

¹¹⁰ Comparar Información suministrada por Gumersindo Quiñonez. Ficha Técnica: Anexo 6.

	- “La intención es que no sigan contaminando a los otros consejos...se termina todo un ecosistema de convivencia.”				
Consejo Comunitario de Chanzará ¹¹¹			1. Aspectos sociales negativos: <i>Limitantes culturales para el desarrollo del proyecto y amenazas a esta cultura tradicional:</i> - “...quedó consumado en el Plan de manejo Ambiental, en el reglamento interno ...y dijimos que no le jalábamos a la implementación de la palma africana en el territorio colectivo...no es por un capricho...simplemente no creemos en la palma, no vemos la alternativa de vida que nos va a ayudar a sobrevivir, nosotros tradicionalmente hemos sido pescadores y cultivadores de coco...y pienso que eso es lo que debemos seguir haciendo. - “...es romper con la costumbre, la cultura de una comunidad étnica como nosotros, nosotros no sabemos plantar palma,		

¹¹¹ Comparar Información suministrada por Juan de los Santos Sinisterra. Ficha Técnica: Anexo 6.

			no tenemos experiencia en palma, lo que si tenemos experiencia es que la palma no es buena...tengo la oportunidad de conocer algunas experiencias en la costa sur nariñense...y eso allá ha sido un completo fracaso y eso lo sumamos a que no es el cultivo tradicional.” <i>Estrategia de expropiación del territorio:</i> - “Lo que nosotros hemos charlado con la gente que donde se siembra palma africana no queda bosque para la cacería, la siembra de plátano...todo lo que trata de pancoger, la gente que vive de la corta de la madera, porque ya el territorio está invadido de cultivos que no son del medio, y es una forma de ir expropiando a las comunidades de su territorio, porque una comunidad donde no haya que comer, ¿qué hace la gente?” <i>Afectación para los territorios de los otros consejos comunitarios:</i> - Nosotros colindamos con bajo Guapi –Chanzará-...si de pronto vienen grupos al		
--	--	--	---	--	--

			margen de la ley a cobrar vacunas, igualmente me va a afectar a mí que soy el vecino...		
Consejo Comunitario del Alto Guapi ¹¹²	1. Implicaciones ambientales negativas: - “Basado en experiencia de amigos del Chocó, deteriora el medio ambiente: después de eso donde se siembra palma el río ya no sirve para nada porque las raíces se van apoyando de las poquitas tierras y en últimas eso queda para nada.” - “Ahora, si decimos que la coca no, porque contamina, entonces la palma también contamina...la palma hay que fumigarla y estamos en contra de la coca por cuidar el medio ambiente y nos vamos a meter en la palma cuando también lo vamos a destruir”		1. Implicaciones sociales negativas: - “Donde llega la palma llega violencia igual que la coca; pero...la palma es apoyada por el gobierno, entonces los problemas vienen porque donde se siembra la palma llegan paramilitares, llegan guerrilla, se mete el gobierno también, entonces hay más conflicto.” <i>Afectación para los territorios de los otros consejos comunitarios:</i> - “...yo pienso que nos puede afectar, ¿por qué?, porque ese consejo es la puerta de entrada al consejo de nosotros. En un momento dado que haya conflicto se nos complica a nosotros también la situación. Yo ruego a Dios que les vaya bien y que no vaya a pasar lo que yo pienso, porque también nosotros sufrimos.”	1. Restricciones tecnoeconómicas. - “La palma en esta zona no es productiva porque no da el sustento o el sumo que debe dar, esta zona es mala para eso. Aquí INCORA trabajó mucho y montaron una extractora, no funcionó.” Por lo tanto, “el tipo de proyectos para la región deberían ser: proyectos como <i>seguridad alimentaria</i>, hablando del plátano, también proyectos avicultura, piscicultura, también yo pienso que un proyecto que de pronto nos sacaba del pantano sería un proyecto que se podía recuperar el chontaduro, el chontaduro es un producto que tiene mercado en todo el mundo.” - “Problemas de transporte y costos de transporte por lancha no son competitivos con el combustible que gasta un camión en	

¹¹² Comparar Información suministrada por Armando Lerma. Ficha Técnica: Anexo 6.

			<i>Conflictos locales:</i> - Hemos estado en reuniones, incluso cuando ellos (los de Guapi Abajo) están en una reunión y se toca el tema ellos se iban, ellos se iban. Y si, todos los otros han estado en contra y por eso hemos tenido peleas incluso de no hablarse. Luego va otra vez calmándose la cosa y volvemos a ser amigos. Pero eso ha habido unas peleas bravas...”	Buenaventura.”	
--	--	--	--	----------------	--

TABLA 5. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

ACTORES	VARIABLES PARA DETERMINAR LOS INTERESES				
	Sustentabilidad ambiental	Seguridad alimentaria	Impactos sociales	Aspectos <i>tecnoeconómicos</i>	Limitaciones jurídicas – Ley 70 de 1993
World Wide Fund for Nature Colombia - WWF Colombia ¹¹³	1. Implicaciones ambientales negativas: <i>Guapi pertenece a la Ecorregión del Chocó-Darién¹¹⁴:</i> - Esta ecorregión ha sido priorizada “dada la enorme riqueza biológica que contienen sus bosques húmedos tropicales...con características culturales y sociales únicas en el país, configurando así un paisaje de conservación rico en			1. Restricciones para el cultivo de palma en la ecorregión del Chocó Darién: <i>Pudrición del Cogollo:</i> - “...fenómeno presente en la zona de Tumaco y cuyo potencial de infestación a la zona de Guapi aún no ha sido estudiado a fondo...” <i>Restricciones edafológicas:</i> - “...las áreas aptas	

¹¹³ La información que acá se relaciona es el resultado del estudio en campo y el análisis de fuentes secundarias sobre coberturas vegetales en el área de influencia del proyecto palmero de Guapi Abajo elaborado por la WWF Colombia, con el cual se “constató que las áreas a intervenir por el proyecto palmero no se limitarían exclusivamente al territorio del CCGA, sino que se utilizarían también algunas tierras colindantes en el sector conocido como “Bonanza” al sur del casco urbano de Guapi...para un total de 51,741 hectáreas e incluye el CCGA, el sector de “Bonanza” y las áreas que rodean el casco urbano de Guapi”. Ver WWF Colombia. “Análisis de coberturas vegetales y tendencias de cambio. Área de Influencia del Proyecto de Palma de Aceite en el municipio de Guapi – Cauca.” Octubre de 2009. Documento de trabajo. p. 4.

¹¹⁴ “La Ecorregión del Chocó-Darién, ubicada desde la zona del canal en Panamá y siguiendo a lo largo de la vertiente pacífica de la cordillera occidental de los Andes en Colombia y Ecuador hasta Guayaquil, y desde el nivel del mar hasta la divisoria de aguas (0 a 4.000 m aproximadamente)”. Ver WWF Colombia. “Análisis de coberturas vegetales y tendencias de cambio. Área de Influencia del Proyecto de Palma de Aceite en el municipio de Guapi – Cauca.” p. 3.

¹¹⁵ El *Bosque Abierto Alto* tiene una “cobertura constituida por una comunidad vegetal dominada por elementos típicamente arbóreos regularmente distribuidos, los cuales forman un estrato de copas (dosel) discontinuo, con altura del dosel superior a 15 metros, y cuya área de cobertura arbórea representa entre el 30% y el 70% del área total de la unidad. Estas formaciones vegetales no han sido intervenidas o su intervención ha sido selectiva y no ha alterado su estructura original y las características funcionales”; el *Bosque Denso Alto* tiene una “cobertura constituida por una comunidad vegetal dominada por elementos típicamente arbóreos, los cuales forman un estrato de copas (dosel) continuo cuya área de cobertura arbórea representa más del 70% del área total de la unidad, y que en promedio presentan una altura del dosel superior a los 15 metros”; y, finalmente, el *Bosque Fragmentado con Vegetación Secundaria* “comprende los territorios cubiertos por bosques naturales con evidencia de intervención humana no reciente, que mantienen su estructura original. Se pueden dar la ocurrencia de áreas completamente transformadas en el interior de la cobertura, originando parches donde hubo presencia de coberturas antópicas como pastos y cultivos pero que han sido abandonadas para dar paso a un proceso de regeneración natural del bosque en los primeros estados de sucesión vegetal. Los parches de intervención deben representar entre el 5% y el 50% del total de la unidad. La distancia entre fragmentos de intervención no debe ser mayor a 250 metros. Ver WWF Colombia. “Análisis de coberturas vegetales y tendencias de cambio. Área de Influencia del Proyecto de Palma de Aceite en el municipio de Guapi – Cauca.” pp. 10-11.

	costumbres, embebido en una matriz de ecosistemas forestales” <i>Implicaciones de cambio de uso del suelo y el reemplazo de las coberturas vegetales :</i> - “...existe la preocupación de que las nuevas plantaciones de palma en el Pacífico conlleven deforestación y degradación de ecosistemas nativos, contradiciendo así la política del gobierno y del sector palmero de no afectar bosques para expandir los cultivos de palma, así como los Principios y Criterios de la Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible...” Los resultados del estudio realizado por la WWF Colombia sobre coberturas vegetales en el área de influencia del proyecto palmero en Guapi Abajo, confirman la preocupación antes planteada: <i>Análisis de cobertura vegetal del CCGA:</i> - “...hay una limitada intervención humana en estas áreas naturales” en donde el “<i>Bosque Abierto Alto, Bosque Denso Alto y Bosque Fragmentado con Vegetación Secundaria</i>”¹¹⁵ corresponden al 76.5% del área analizada. Categorías que para nuestro análisis corresponden a áreas que poseen funcionalmente características de bosque, por lo			edafológicamente, es decir, de planos inundables y terrazas, suman un total de 14,058 has. aproximadamente el 27.2% del área de estudio, mientras que la áreas no aptas suman 37,106 has. aproximadamente el 72.8%.” Sin embargo, “de este 27.2% y con respecto al indicador ecológico solamente 1,416 has. no presentan restricciones, 1,039.6 has. presentan restricciones moderadas y 12,180 has. poseen restricción total.”	
--	---	--	--	--	--

	<i>cual son áreas no aptas para el establecimiento de plantaciones de palma.</i> Estas áreas boscosas una <i>favorabilidad nula o restricción total</i> para el cultivo de palma de aceite dado que son no sólo por "...la pérdida irremediable de estructura, composición y función de la biodiversidad, sino también de los servicios ambientales y la capacidad de adaptación en el tiempo ante los cambios del ambiente. Los beneficios aportados por las plantaciones de palma son inferiores a las que se generan al mantener los ecosistemas naturales." Conclusión impacto ambiental esperado: "Con respecto a las estimaciones y proyecciones de palma a cultivar (15,000 has.) y el desarrollo de plantaciones, será necesario deforestar bosque natural, a partir del tercer año ...con un estimado de 2,544 has. para ese periodo y un total de 12,544 has. para en todo el proyecto, de igual forma será necesario limpiar y/o deforestar las 1,039 has. con restricciones moderadas, las cuales están representadas por bosques fragmentados que aún poseen características y funciones en sus remanentes boscosos. ...Sin embargo, las cuantías a				
--	--	--	--	--	--

	deforestar podrían aumentar debido a que las zonas con cierta viabilidad para ser cambiadas a otro tipo de uso (Por presentar grados de intervención alta), se encuentran dispersas y varias de ellas hacen parte del territorio del Consejo Comunitario Unicosta, al sur-occidente de Guapi. Por otro lado se desconoce la extensión del predio bonanza, sin embargo, por su cercanía a Guapi y el documento del Incora (1998), su extensión puede ser de alrededor de 1000 ha. Lo que nos hace suponer altas tasas de deforestación para la segunda etapa del proyecto, ya que el área disponible es mínima con respecto a lo requerido por el proyecto.”				
Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro del Pacífico Colombiano - COCOCAUCA¹¹⁶	1. Implicaciones ambientales negativas: - “En lo ambiental, porque es un territorio biodiverso...uno podría pensar a futuro en tener un sumidero de CO2...en ese sentido tiene unas ventajas comparativas únicas, si la palma		1. Implicaciones sociales negativas: <i>Falta de transparencia en todo el proceso de formulación del proyecto:</i> - “El CCGA fue cooptado por la ex alcaldesa (Brasilia Romero)¹¹⁷ y luego se	1. Restricciones tecnoeconómicas: <i>Deficiencias económicas:</i> - “...económicamente tampoco es factible, entramos en un modelos de economía capitalista donde depende de un	1. Ilegalidad del proyecto por manejo de predios con titulación colectiva: - el consejo municipal tiene que decir cual es urbano y entonces metió las parcelas como área urbana del municipio, entonces donde

¹¹⁶ La información se extrae de la información suministrada a través de entrevista por Orlando Pantoja (Ver Ficha Técnica: Anexo 6) y se complementa con la de algunos documentos institucionales: Ver COCOCAUCA “El fenómeno del desplazamiento afrocolombiano en la costa caucana”; COCOCAUCA. “Los riesgos y las resistencias de las comunidades negras de Guapi con los agrocombustibles de palma africana”; COCOCAUCA. “Situación de Derechos Humanos de los Consejos Comunitarios de Guapi, Timbiquí y López de Micay”. Octubre de 2007. Documento inédito.

¹¹⁷ Alcaldesa por el periodo 2000-2004, quien perteneció al desaparecido Movimiento Unionista creado por el Senador José Darío Salazar del Partido Conservador. Comparar Información suministrada por Orlando Pantoja. Ficha Técnica: Anexo 6.

	africana se mete significa implica el rompimiento desde el punto de vista ambiental de todos los elementos que vemos ahí y habría contaminación grave porque sería un monocultivo que implica necesariamente que para que se pueda sostener hay que aplicarle agrotóxicos...”		sienten con derecho de definir sobre el CC, entonces desde la administración municipal negocian con el gobierno nacional para el negocio de palma africana...el proceso de escoger los directivos del CCGA no fue transparente, la administración municipal los define de acuerdo a sus intereses políticos y al entrar cococauca a cuestionar eso el CCGA se retira de la organización...” <i>Afectación para los territorios de los otros consejos comunitarios:</i> - “Se vislumbró 15.000 has. con la posibilidad de ampliar a los demás CC...y sobre esa base aparece la política pública de decretar al municipio como piloto de erradicación de la pobreza y los demás programa, incluyendo la pequeña central hidroeléctrica como carácter especial de entrada y salida y la cuestión de la interconexión, todo se va armando en función del mega proyecto que es el agrocombustible.”. <i>Afectación cultura tradicional:</i>	crédito, no entra a tener un salario significativo...una parte es el mantenimiento, pero otra es el sostenimiento, y eso es muy alto.” - “...los beneficiarios directos son los políticos ...el jefe político de la localidad se vuelve empresario para vender los productos químicos, es quien vende las semillas, mete peones en la localidad para traficar madera...” <i>Deficiencias monocultivos:</i> - “...no hay un solo monocultivo que no sea afectado por las plagas porque no hay un control biológico...la gente siempre va a estar supeditada a meterle los fertilizantes y cambia el suelo...y desde el punto de vista de costos significa depender de las casas productoras de químicos...”	le busque es ilegal porque no se puede sembrar palma africana en zona urbana como aparece en el POT...son unas contradicciones...ahora si se establece sobre las parcelas de los CC están haciendo una contrarreforma agraria porque tendrían que deslindar el título colectivo para títulos individuales para poder entregarlos y eso es contra la ley 70...y eso es ilegal...
--	--	--	--	--	--

			- “En lo social, es el rompimiento de la cultura porque es dejar de vivir de la diversidad de especies de la selva para comenzar a depender de una forma de vida distinta...el negro siempre ha tenido una relación armónica con la naturaleza que le servía para cultivar, cazar, recolectar en el monte muchos frutos y hacer aprovechamiento forestal, minería y garantizar las fuentes de agua como base de sustento...y fuera de eso le ha permitido desarrollar sus actividades espirituales, mágico-religiosas y su vida y garantía de la vida porque la selva también es farmacia de donde se sacan las plantas para la medicina...es un rompimiento total con toda una idiosincrasia, con una cultura que por más de 300 años se ha mantenido...y estos son los elementos fundamentales de por qué existe la identidad y la cultura negra...” <i>Posibles desplazamientos por expansión de cultivos de palma:</i> - “Teniendo en cuenta que		
--	--	--	---	--	--

			existe veredas como la comunidad de Temuey, aptas para cualquier tipo de cultivos, se ha definido que este monocultivo va a generar por lo menos el desplazamiento de 50 familias del CCGA.”		
Iglesia Católica de Guapi ¹¹⁸	1. Implicaciones ambientales negativas: - “...se teme que sea verdad lo que se argumenta sobre el hecho de que el cultivo de palma esteriliza la tierra, y en el caso de que el programa no funcione, de que llegue a fracasar, la tierra va a quedar esterilizada, es decir, eso a futuro crea muchos temores...”		1. Implicaciones sociales negativas: <i>Referentes de experiencias negativas en otras zonas del pacífico:</i> - “...ese programa de palma ya se ha adelantado en Tumaco, en el Quibdo, y la información que yo tengo de los obispos de esas diócesis es que no ha sido de mucho beneficio para los habitantes de la región.” <i>Proyecto beneficia a pocas personas que no son de la región:</i> - “...se dice que donde se ha adelantado el programa resultan beneficiándose personas que no son de la región, especialmente por aquello de la industrialización que es necesaria, cuando la palma produce necesita	1. Restricciones tecnoeconómicas: <i>Vacío económico entre tiempo de cosecha y de producción:</i> - hay un periodo de tiempo entre empezar a sembrar y empezar a cosechar que va a producir un vacío económico en las familias de la región, no se sabe exactamente esas personas que ceden por convenios comunitarios sus terrenos de que van a vivir mientras eso empieza a producir, eso no esta claro.	

¹¹⁸ Comparar Información suministrada por Monseñor Hernán Alvarado. Ficha Técnica: Anexo 6.

			industrializarse el producto y claro, en estas zonas del pacífico en medio de su atraso, no hay elementos para que por sus propios medios las comunidades puedan industrializar el producto, entonces hay que apelar a otros que al fin y al cabo son los que vienen a apropiarse del proceso, a lucrarse del proceso y la gente queda ganando el mínimo de lo que produce la palma africana, y eso visto a futuro es muy grave porque va a pasar lo que siempre pasa en cualquier clase de producto...”		
--	--	--	--	--	--

Fuente: Cuadro elaborado por la autora del presente estudio de caso.

Anexo 6. Ficha Técnica de entrevistas realizadas.

Una de las técnicas de recolección de información –sino la más importante– seleccionada para llevar a cabo este trabajo de investigación, fue la realización de una serie de entrevistas a un grupo de personas representantes de diferentes instituciones, dentro de los siguientes grupos: actores gubernamentales (decisiones y asesores); gremios (del gremio palmero en particular); actores locales y Organizaciones no Gubernamentales.

Todas las entrevistas fueron semi-estructuradas, y a través de ellas se indagó sobre el tipo de participación que ha tenido la institución que representaban en el Proceso de Toma de Decisiones del Proyecto Palmero en el Territorio Colectivo de Guapi Abajo, y sobre su postura frente a la pertinencia del proyecto palmero en diferentes materias, pero principalmente dentro de las variables seleccionadas para analizar el choque de intereses y a partir de las cuales se estructura el Capítulo 3 del presente trabajo.

ENTREVISTADO	ENTIDAD / INSTITUCIÓN	CARGO	FECHA Y LUGAR
Alcibiades Hinestroza	MADR / FEDEPALMA	(Ex) Consultor de desarrollo tecnológico para el MADR (Actualmente) Líder de Promoción y Desarrollo de la Asistencia Técnica de FEDEPALMA	11 de agosto de 2009, 7 de octubre de 2009 Oficinas de FEDEPALMA – Bogotá
Andrés Castro	FEDEPALMA	Asesor Social	Jueves 10 de septiembre de 2009 Oficina FEDEPALMA – Bogotá
Armando Lerma	Consejo Comunitario del Alto Guapi – Municipio de Guapi	Representante Legal	16 de mayo de 2009 Hotel del Río – Guapi
Carlos González	CORPOICA	Gerente del Proyecto de palma de aceite en Guapi (Noviembre 2009-Marzo 2010)	Última semana de marzo de 2010 Entrevista telefónica 19 de abril de 2010 Información suministrada por correo electrónico
Celia Galeano	Ministerio de Agricultura	Coordina el grupo de seguimiento al Conpes 3477 de 2007 (<i>Conpes Palmero</i>)	29 de septiembre de 2009 Bogotá
Cristóbal González	Consejo Comunitario de Guapi Abajo –Municipio de Guapi	Representante Legal	13 de mayo de 2009 Corpoica – Guapi
Diana Forero	CENIPALMA	Asistente de Investigación	19 de octubre de 2009 Oficinas CENIPALMA – Bogotá
Diego Sinisterra	CORPOICA	Facilitador social del proyecto de Palma de Aceite	13 de mayo de 2009 CORPOICA, Guapi

Edinson Bohórquez		Contratado por CENIPALMA para el proyecto de zonificación de zonas aptas para el cultivo de Palma de Aceite en Colombia	18 de septiembre de 2009, Universidad del Rosario, Bogotá
Edyd Torres	Personería del Pueblo de Guapi		Julio 18 de 2010 Bogotá.
Enrique Camacho	CORPOICA	Primer Gerente Proyecto Palma de aceite de Guapi	8 de octubre de 2009 Oficina CORPOICA – Tibaitata (Mosquera)
Eustaquio Carabalí	Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Río Napi	Representante Legal	13 de mayo de 2009 Oficina buffet de abogados – Guapi
Florentino Obregón	Alcaldía de Guapi	Alcalde	14 de mayo de 2009 Oficina de la Alcaldía de Guapi
Germán Corzo	Instituto Alexander von Humboldt	Coordinador de la Mesa Ecológica en el proyecto de zonificación de zonas aptas para el cultivo de Palma de Aceite en Colombia	Lunes 5 de octubre de 2009 Oficinas del Humboldt – Bogotá
Gumersindo Quiñonez	Consejo Comunitario de Río Guajú	Representante legal	16 de mayo de 2009 Hotel del Río, Guapi
Hugo Andrés López	Secretaría de Agricultura de la Gobernación del Cauca	Profesional Universitario	15 de octubre de 2009 Entrevista telefónica
Iván Darío Mora	Universidad Nacional de Colombia	Estudiante de Antropología	Viernes 20 de noviembre de 2009 Entrevista telefónica
Jairo Homez	Ministerio de Ambiente	Profesional de la Dirección de Desarrollo Sostenible	Miércoles 6 de octubre de 2009 Entrevista telefónica
Jeremías Bastidas	Corporación Regional del Cauca – CRC	Coordinador zona Guapi, Timbiquí, López de Micay	15 de mayo de 2009 Oficina CRC Guapi
Jimmy Ruiz	Institución: Ministerio de Agricultura - Fondo de Fomento Agropecuario	Primer interventor del proyecto	30 de junio de 2009 Oficina Ministerio de Agricultura
Juan Carlos Espinosa	WWF Colombia	Oficial de Políticas Intersectoriales	Miércoles 30 de septiembre de 2009 Oficinas WWF –Bogotá
Juan de los Santos Sinisterra	Consejo Comunitario de Chanzará	Representante legal	16 de mayo de 2009 Hotel del Río, Guapi
Leonidas Tobón	Ministerio de Agricultura	Director de Desarrollo Tecnológico (Coordinador del Proyecto)	2 de agosto de 2009 Oficina Ministerio de Agricultura
Luisa Sarmiento	Ministerio de Agricultura	Dependencia: Dirección de Desarrollo Tecnológico	2 de septiembre de 2009 Oficinas Ministerio de Agricultura
Magnolia Prada	Universidad de los Andes	Investigadora en proyectos de asignación y restitución de tierras a la población campesina, afrocolombiana e indígena afectada por megaproyectos	Jueves 10 de septiembre de 2009 Universidad de los Andes
María Teresa Palacios	Instituto Alexander von Humboldt	Ex investigadora del programa de Políticas Intersectoriales y ahora consultora independiente.	20 de octubre de 2009 Oficinas del Humboldt – Bogotá

Miguel Mazorra	FEDEPALMA	Director Unidad de Gestión Ambiental	24 de noviembre de 2008, 6 de octubre de 2009 Oficina FEDEPALMA
Monseñor Hernán Alvarado	Iglesia Católica – Vicariato de Guapi	Obispo de Guapi	1 de junio de 2009 Bogotá
Myriam Conto	FEDEPALMA	Asesora Jurídica – Secretaría General	Miércoles 23 de septiembre de 2009 Oficinas FEDEPALMA – Bogotá
Orlando Pantoja	COCOCAUCA	Coordinador	30 de septiembre de 2009 Bogotá
Patricia García	Ministerio de Agricultura		2 de agosto de 2009 Oficina Ministerio de Agricultura
Reunión Diego Rubiano		Director del proyecto de zonificación de zonas aptas para el cultivo de Palma de Aceite en Colombia	Jueves 10 de septiembre de 2009 Bogotá
Robert León	IDEAM	(Ex) Subdirección de Ecosistemas (encargado para Palma de Aceite)	27 de agosto de 2009 Sede IDEAM Bogotá
Silvio Sinisterra	INCORA – Guapi		17 de septiembre de 2009 Entrevista telefónica
Tomás Obregón	Asociación de Palmeros de Guapi –ASOPALMA	(Ex) Director	14 de mayo de 2009 Oficina ASOPALMA – Guapi
Vicente González	Secretaría de Agriculturade la Gobernación del Cauca	Profesional encargado	Información suministrada por correo electrónico
Yamile Salinas		Consultora independiente.	Viernes 30 de octubre de 2009 Entrevista telefónica