

# Informe Comisión Independiente Conflicto de Tierras -Las Pavas-Bolívar, Colombia

Ricardo Vargas

June Marie Mow

Mario Pérez

Angela Rivas

**BODYSHOP-CHRISTIAN AID**

**Junio de 2010**





**(Fotos Portada: Comisión)**

## ***I. INTRODUCCIÓN***

---

The Body Shop y Christian Aid han contratado una Comisión de cuatro personas para que realicen un análisis independiente sobre la compleja disputa de tierras referente al predio Las Pavas<sup>1</sup> en el Corregimiento de Buenos Aires, Municipio El Peñón en el Sur del Departamento de Bolívar, Colombia.

La Comisión recopiló información y analizó los elementos conducentes a comprender los procesos que generaron la disputa, entender sus diferentes dimensiones y analizar el contexto regional y el modelo de explotación de la palma en el área y en el país, con el fin de proveer información que contribuya a resolver la disputa entre El Consorcio Labrador y las familias de la localidad de Buenos Aires que ocupaban parcialmente el predio Las Pavas. Por otro lado, se pretende ofrecer conclusiones y recomendaciones generales dirigidas a los diferentes sectores, públicos, privados y sociales, que actúen en contextos de conflicto como el de Las Pavas.

El presente documento hace un análisis crítico, sistemático e imparcial abordando las variables ambientales, sociales, económicas, políticas, institucionales, territoriales, jurídicas y de uso del suelo para identificar y comprender la perspectiva y puntos de vista de los grupos en conflicto, pero también de los grupos de interés, dado que estos últimos trascienden la escala local del conflicto. El documento pretende lograr un equilibrio entre las cuestiones que pueden explicarse y analizarse desde el punto de vista internacional, nacional, subregional (Sur de Bolívar), microregional (Isla de Papayal) y local (Municipio de El Peñón o el Corregimiento de Buenos Aires).

Este estudio de caso, por tanto, pone énfasis sobre el enfoque territorial desde una perspectiva regional, analizando los diferentes períodos de tiempo que son relevantes para la construcción de las diferentes historias en torno a: i) el uso del suelo en el área; ii) la comunidad –aspectos socioeconómicos, culturales y de control territorial; iii) la historia de Las Pavas y iv) los desarrollos recientes en cuanto a estándares y lineamientos para operaciones empresariales en entornos complejos.

Este documento está dividido en siete (7) grandes partes: la introducción, los antecedentes, la reconstrucción e interpretación del caso, el análisis del contexto ambiental y geográfico de las Pavas y la Isla de Papayal, los mensajes principales que extrae la Comisión sobre el caso, otros elementos que ayudan a interpretar y comprender el caso que pudieron incidir en el desarrollo de la confrontación entre los grupos en conflicto sobre el predio Las Pavas. Se finaliza con conclusiones y recomendaciones generales. Igualmente el documento esta acompañado por cinco (5) Anexos<sup>2</sup> que profundizan sobre los diferentes temas abordados en este informe.

---

<sup>1</sup> La finca Las Pavas se refiere al agregado de los predios Las Pavas, Si Dios Quiere y Peñalozza, sobre los cuales versó la solicitud de extinción de dominio por parte de ASOCAB. Adicionalmente a la finca Las Pavas se sumaron en el proceso de compraventa 11 predios más que ASOCAB considera son baldíos no adjudicados y sobre los cuales solicitó su adjudicación al INCODER. El Consorcio afirma que estos 11 predios constituyen una tradición legal de posesiones y ocupaciones que pueden ser objeto de compraventa.

<sup>2</sup> Estos corresponden a: Anexo 1: Consideraciones sobre el contexto socio-económico, político y del conflicto en la Isla Papayal; Anexo 2: Informe Ambiental; Anexo 3: Análisis de Prácticas Empresariales; Anexo 4: Dinámica del sector palmero en Colombia,

Por su parte, la metodología que se utilizó en el trabajo fue el estudio de caso. Para la recolección de información se usaron técnicas participativas que incluyeron:

- Entrevistas individuales semi-estructuradas.
- Entrevistas grupales.
- Diálogos con personas claves y con expertos locales.
- Recorridos ambientales con los campesinos y con la empresa.
- Observación directa.
- Recolección y análisis de documentos relevantes.

## **II. ANTECEDENTES**

---

El 13 de septiembre de 2009, el diario británico *The Observer* denunció la expulsión de 123 familias de sus tierras a raíz de la expansión del cultivo de palma de aceite<sup>3</sup>. Daabon, una de las grandes compañías productoras de aceite del país y proveedora de The Body Shop, aparece en la denuncia como la causante de la expulsión. Denuncias similares ya habían ocupado las páginas de la prensa escrita colombiana<sup>4</sup> y habían sido objeto de cartas, comunicados y respuestas<sup>5</sup>.

A las notas en prensa se sumaron demostraciones en distintas ciudades de Colombia y Europa y campañas en medios internacionales. Así, lo que terminaría por conocerse como “el caso Las Pavas”, irrumpió en la esfera pública como una disputa entre 123 familias de campesinos desplazados de sus tierras y una de las grandes empresas agroindustriales de Colombia, interesada en expandir sus cultivos de palma de aceite.

La figuración en estos escenarios ha dado visibilidad al caso, pero a consta de sacrificar la complejidad que encierra la actual disputa en torno al predio Las Pavas. Ni las particularidades de los contextos locales y nacionales que enmarcan esta disputa, ni las dinámicas, perspectivas y agendas que atraviesan dichos contextos han sido traducidas en notas de prensa y campañas a nivel nacional e internacional, a través de las cuales el caso ha adquirido una vida pública. Estos elementos, sin embargo, son esenciales para comprender el llamado “caso Las Pavas”. En efecto el actual conflicto en torno al predio Las Pavas se remite a procesos históricos de ocupación del territorio, dinámicas locales ligadas al conflicto armado, capacidad de intervención institucional y gobierno, modelos de desarrollo, e intereses y agendas de diversos actores.

---

la región y en Las Pavas; y, Anexo 5: Contexto socioeconómico de la región, el municipio de El Peñón y las familias de Buenos Aires e impactos del conflicto y de la palma sobre la comunidad.

<sup>3</sup> Ver *Body Shop accused as farmers are evicted to make way to palm oil* en *The Observer*, septiembre 13 de 2009.

<sup>4</sup> Ver por ejemplo *Polémica por desalojo de desplazados en sur de Bolívar* en *El Tiempo* Julio 17, 2009, “Las Pavas, crónica de un desalojo” en *El Espectador* Agosto 1, 2009.

<sup>5</sup> Ver por ejemplo “Fedepalma y el reportaje sobre Las Pavas” en *El Espectador* Agosto 7, 2009, y “Sobre el desalojo de Las Pavas” en *El Espectador* Agosto 8, 2009.

### **El 14 de julio de 2009**

La mañana del 14 de julio de 2009, el inspector de policía de El Peñón (Bolívar), inició una diligencia de restablecimiento de *statu quo* en Las Pavas. Desde enero de 2009, el predio adquirido por el Consorcio el Labrador en enero de 2007<sup>6</sup>, cuando se hace entrega del mismo por parte de su anterior propietario, y perfeccionada su adquisición en marzo de 2007 mediante un contrato de compraventa, era ocupado por un grupo de pobladores del Corregimiento de Buenos Aires que reclamaban su derecho a ocuparlo en el marco de una solicitud de extinción de dominio sobre el predio. A las 2:00 p.m. y tras varias intervenciones de los asistentes, incluyendo el abogado que actuaba en nombre del Consorcio y la abogada del PDPMM actuando a nombre de ASOCAB, la diligencia se dio por concluida: los pobladores de Buenos Aires que habían ingresado al predio varios meses atrás, debieron regresar a sus casas, a excepción de tres mujeres amparadas por una acción de tutela interpuesta ese mismo día, que permanecieron por unos días más en la hacienda<sup>7</sup>.

Esta escena, que en buena medida catapultó el caso en la esfera pública nacional e internacional, parecería poner punto final a una disputa, pero en realidad era un punto de inflexión en un conflicto jurídico y político aún no resuelto<sup>8</sup>. Aunque no resulta sencillo deshilar esta disputa, un primer paso es indagar por los actores que intervienen en él, los mecanismos a través de los cuales lo hacen, sus razones para intervenir, sus intereses y sus agendas. En la tarea de identificar, caracterizar y mapear estos actores, la situación generada da algunos indicios. A partir de ellos se pueden perfilar actores claves para entender el conflicto, su carácter y el curso que ha tomado. Este es el caso de ASOCAB, el Consorcio, autoridades, líderes locales y ONG's.

A la luz de los hechos narrados, de los actores y de la figuración en los medios, presentados anteriormente, vale la pena preguntarse tanto por el papel que ha jugado el Estado, como por el rol que otros actores le han adjudicado y reconocido. ¿Qué rol le compete al Estado en este caso? ¿Qué papel, en últimas, ha jugado y que efectos ha tenido de cara a la actual disputa? ¿Qué implicaciones tiene el reconocer el poco o mucho protagonismo que ha tenido y debería tener el Estado en un caso como este? ¿Cómo han actuado las comunidades y las empresas? ¿Cómo se ha llegado hasta esta situación?

## **III. LA RECONSTRUCCIÓN E INTERPRETACIÓN DEL CASO**

---

### **Contexto histórico y el origen del predio Las Pavas**

Los habitantes originales del Corregimiento de Buenos Aires (El Peñón, Bolívar), cuyo origen en la zona se remonta a los años veinte, respondían de manera autóctona, a una cultura anfibia – para usar el concepto de Fals Borda<sup>9</sup>, esto es, vivían del río (pesca), extraían maderas y desarrollaban algo de ganadería. Con la llegada de nuevas migraciones, principalmente de Sucre, hacia los años sesenta y

<sup>6</sup> Sin embargo, en diciembre de 2006 se firmó la promesa de compraventa.

<sup>7</sup> Entrevistas realizadas en Bogotá, Barrancabermeja, El Peñón, Santa Marta y Buenos Aires

<sup>8</sup> Como referencia ver la Cronología del caso en los Anexos.

<sup>9</sup> Véase Fals Borda, Orlando (1984). "Historia Doble de la Costa", Carlos Valencia Editores.

setenta la región adquiere una dinámica más relacionada con la agricultura de pancoger con productos como maíz, yuca, arroz, ahuyama, batata, caña y plátano.<sup>10</sup>

En este contexto, a finales de la década del sesenta, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria INCORA inicia un proceso de adjudicación de baldíos pero sin apoyo en asistencia técnica, ni acceso a créditos ni a estrategias de comercialización, todo lo cual hace que esta economía se haga insostenible y los campesinos acudan a prestamistas privados para el desarrollo de sus cultivos y de la ganadería. Las condiciones onerosas de la aparcería que se establece con comerciantes prestamistas, llevan a que finalmente se produzca una dinámica de adquisición de tierras, por parte de estos últimos, con lo cual se inicia un proceso de concentración de la propiedad y de establecimiento de ganaderías extensivas, a través de la compra de mejoras a los campesinos. Así se conformaron los predios “Si Dios quiere”, “No te canses” “Peñaloza” y “Las Pavas” y que hoy constituyen una parte importante de la finca Las Pavas, los cuales fueron adquiridos a finales de los sesenta y comienzos de los setenta por la ganadería Las Pavas Ltda. Al vender esta empresa los predios señalados a Jesús Emilio Escobar, los cuales sumaban 1.184 hectáreas, éste lleva a cabo un englobe de los mismos, agregando otros predios que sumaban 1.658 hectáreas, y cuyo origen no está claramente establecido. Estos predios, según la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, ASOCAB, corresponden a tierras no tituladas. Según José Macías<sup>11</sup> en el predio hay títulos de posesión y de dominio.<sup>12</sup> De esta manera, el total del predio de Escobar sumó 2.842 hectáreas en lo que hoy constituye la denominada finca Las Pavas.

Durante 10 años, en el período comprendido entre 1983 y 1993, el señor Escobar Fernández explota el predio con actividades de ganadería extensiva. Algunos campesinos de Buenos Aires fueron empleados del señor Escobar Fernández. El escenario que predomina en la zona a finales de los ochenta es el de afianzamiento de este tipo de ganadería.

De otro lado, a lo largo de la década de los noventa toda la zona adyacente a la Isla de Papayal es dominada por los grupos guerrilleros principalmente del Ejército de Liberación Nacional, ELN, los cuales desarrollan prácticas intensivas de secuestro, algunos asesinatos y robo de ganado, creando zozobra en la región para los propietarios y poseedores de las fincas, principalmente las de mayor tamaño. Es en este contexto de conflicto y ausencia de condiciones de seguridad que el señor Escobar Fernández abandona parcialmente la finca, dejando encargado a Gustavo Sierra como administrador. Sin embargo, otras versiones asocian esta situación a la muerte de Pablo Escobar, al ser considerado Jesús Emilio Escobar como su testaferro y además su tío. La inexistencia de hechos o versiones contundentes impidió a la Comisión corroborar este tipo de señalamientos.<sup>13</sup>

En el año 1995, el Peñón se convierte en Municipio, al ser segregado del Municipio de San Martín de Loba, siendo el segundo más pequeño del departamento.

---

<sup>10</sup> Véase Anexo No.1 (Contexto socioeconómico, político y del conflicto en la Isla Papayal).

<sup>11</sup> José Ernesto Macías es el gerente de Aportes San Isidro. A su vez esta empresa hace parte del Consorcio El Labrador que conforman C. I. Tequendama y Aportes San Isidro (en adelante se citará como El Consorcio).

<sup>12</sup> Entrevista de la Comisión Independiente Caso Las Pavas (en adelante se citará como la Comisión) con José Ernesto Macías, en las oficinas de la FIP en Bogotá el 26 de marzo de 2010.

<sup>13</sup> Véase Anexo No.1.

En 1998 se conforma la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, ASOCAB, cuyo objeto social es “la producción, comercialización y procesamiento de productos agropecuarios, el desarrollo de programas agrosilvopastoriles, la prestación de servicios de salud a la comunidad, la concientización y capacitación en lo referente al papel protagónico en el estado moderno y resaltar la historia de las organizaciones, asumir su liderazgo en la radicación de trabajo productivo que le permita elevar su condición de vida en lo económico ... “. <sup>14</sup> Antes de la conformación de ASOCAB, son las mujeres las que se organizan como Asociación de Mujeres en Acción (1996-1997); esta organización ya no existe.

A partir de 1994 y 1995 se inicia un proceso de ocupación parcial de los predios por parte de los habitantes de Buenos Aires, dado el abandono en que quedaron con la salida de su propietario Jesús Emilio Escobar, haciendo explotación económica de los mismos hasta comienzos de 2003 cuando, de acuerdo con testimonios de los miembros de ASOCAB, fueron víctimas de amenazas por parte de uno de los jefes locales del Bloque Central Bolívar de las AUC, identificado con el alias de “comandante Raúl”. A instancias del entonces administrador Gustavo Sierra, el referido Comandante del BCB, ordena a la comunidad reunirse en el colegio, lugar en donde los conmina a abandonar la finca Las Pavas. Esto genera un desplazamiento masivo de las familias el cual se registró en la personería de El Peñón. <sup>15</sup> En los años siguientes, algunos habitantes de Buenos Aires ingresan de manera intermitente a los predios para ocuparlo parcialmente. Durante este período (febrero de 2003 a enero de 2006) las comunidades continuaron siendo presionadas por parte de estos grupos irregulares con actos de violencia mortal sobre sus animales (caballos, burros, cerdos) y robo de enseres en sus residencias. En diciembre de 2005 y enero de 2006, de acuerdo con testimonios de los mismos miembros de ASOCAB, el administrador de la finca Gustavo Sierra en una de sus esporádicas visitas al lugar acude con un grupo de actores armados al mando de alias “el rapidito”, el cual reúne nuevamente a los habitantes de Buenos Aires y prohíbe, bajo amenaza de muerte, volver a ingresar al predio a los campesinos que continuaban usándolo productivamente de manera parcial. Como parte de las acciones de presión se destruyen también los cultivos existentes dentro del predio. De acuerdo con la comunidad, el cacao destruido, junto con cultivos de pancoger, en enero de 2006 por los hombres de alias “el rapidito”, era un cacao criollo de baja calidad que requiere sombra y fue sembrado en pequeños lotes de manera dispersa. <sup>16</sup>

### ***El interés del Consorcio por Las Pavas y la compra (2004-2007)***

En abril de 2004 los representantes de Aportes San Isidro sobrevuelan la hacienda Las Pavas y visitan por primera vez la finca, “sin encontrar ninguna anomalía en relación con la propiedad y la posesión de la misma”. <sup>17</sup> Por otro lado ASOCAB explica la no presencia de miembros de la comunidad en el predio

---

<sup>14</sup> Véase acta de constitución de ASOCAB que cuenta con personería jurídica No. 516 de la Cámara de Comercio de la ciudad de Magangue, solicitada el 3 de octubre de 1998 y concedida el 15 de diciembre del mismo año. La representación legal y presidencia esta en cabeza de Misael Payares Guerrero.

<sup>15</sup> Entrevista concedida por el Personero de El Peñón a la Comisión Independiente durante la primera visita, el día 22 de marzo de 2010.

<sup>16</sup> Entrevistas concedidas por diferentes personas de ASOCAB durante la primera y segunda visitas, así como entrevista telefónica, realizadas por la Comisión Independiente

<sup>17</sup> Alfonso Dávila Abondano. José A. Macías, Cartas del lector, “Sobre el desalojo de Las Pavas,” El Espectador, agosto 8 de 2009, <http://www.elespectador.com/columna155174-sobre-el-desalojo-de-pavas%20>

porque un año antes, habían sido víctimas de amenazas por parte de los jefes locales del Bloque Central Bolívar de las AUC a instancias del entonces administrador del predio Gustavo Sierra.

Bajo estas circunstancias, Aportes San Isidro, también en 2004, le proponen a la empresa Palmeras de la Costa con sede en Barranquilla comprar el predio conjuntamente y esta última envía sus técnicos para mirar las tierras. Se hizo un reconocimiento detallado con sobrevuelos sobre puntos de referencia. Quedaron preocupados por ser tierras bajas inundables y se abstuvieron de entrar en el negocio porque, según su análisis, se reduciría considerablemente el área para la siembra de palma. El interés de Aportes San Isidro sobre el predio continuo y sabiendo que existía referencia en la región sobre los nexos del propietario Jesús Emilio Escobar con el narcotráfico, hicieron una revisión de la lista Clinton, sin encontrarlo en ella; supieron además que era un propietario de grandes extensiones de tierra en Antioquia, que se dedicaba a la producción de café y que era una persona fácil de encontrar. Todo ello les generó confianza para hacer la transacción.

A lo largo del segundo semestre de 2006, Palmeras de la Costa hace nuevos recorridos y levanta un plano del predio. Esta tarea les llevó tres meses, durante los cuales estuvieron en Las Pavas. En este tiempo no encontraron evidencia de ocupación en el predio. Luego de que Palmeras de la Costa se abstuviese de participar en el negocio, Aportes San Isidro le propone a CI Tequendama (empresa del Grupo Daabon) la compra conjunta de Las Pavas en noviembre de 2006 a través de la creación de un consorcio entre ambas partes. Según el gerente de Aportes San Isidro, José Macías, era la primera vez que su empresa participaría de un consorcio.

En diciembre del año 2006, se inicia el negocio entre C. I. Tequendama y Aportes San Isidro por un lado, y el señor Escobar Fernández por el otro, a partir de la firma de la promesa de compraventa. El 23 de enero de 2007 el vendedor propietario hizo la entrega real y material del inmueble. La compraventa se perfeccionó en marzo de 2007, con la firma de la escritura pública.

### ***Las actividades de ASOCAB (2005-2006)***

Por su parte, durante el 2005, en el marco del avance de la inversión e instalación de cultivos de palma en la Isla Papayal, ASOCAB busca diferentes medios – en general no muy bien planificados -para el acceso a la tierra. Intentan un acercamiento con el propietario Jesús Emilio Escobar con el objetivo de buscar alguna fórmula para la adquisición del predio. En esos momentos, según ASOCAB, Escobar rechazó cualquier posibilidad de transacción en donde estuviera involucrado el Estado. Luego asumen que la vía más expedita es invocar el inicio de un proceso de extinción de dominio por abandono del predio, y diseñan una estrategia que incluye un préstamo ante el Banco de Crédito Agrario para una siembra de cultivo de maíz con el cual se buscaba un capital de base para una eventual compraventa del predio, y, a la vez, reafirmar su pretensión de uso económico de las tierras de Las Pavas.

De acuerdo con una indagación que hace el consorcio El Labrador sobre este hecho, señalan que “el crédito fue aprobado como capital semilla para establecer un cultivo de maíz y que de acuerdo con los términos del mismo crédito se iba a sembrar en los predios La Rioja y La Cabaña y no en Las Pavas”.<sup>18</sup> En

---

<sup>18</sup> Véase DAABON, Proyecto Las Pavas Situación Consorcio El Labrador y Comunidad de Buenos Aires, Bogotá, febrero de 2010.

forma contraria, la comunidad aseguró a la Comisión, que efectivamente las siembras se iban a realizar dentro de Las Pavas. Tal crédito, según la indagación del Consorcio, fue por un valor de 240 millones de pesos (US \$120.000 aproximadamente) de los cuales sólo se desembolsaron \$117'129.670 (US\$ 58.565 aproximadamente) el 9 de agosto de 2006".<sup>19</sup> También señalan que no se pagó ninguna cuota de la obligación y el Banco tuvo que recurrir al Fondo Agrario de Garantías (FAG) para hacer cumplir el compromiso crediticio por el 50% de la deuda en noviembre de 2007. Aún ASOCAB debe el 50% del crédito.

Simultáneamente al proyecto de maíz adelantado con crédito FINAGRO, en el desarrollo de la estrategia prevista por ASOCAB, en 2005, con apoyo de la alcaldía de El Peñón, comienzan a hacer viveros de cacao certificado con el fin de sembrarlo en Las Pavas. Para entonces ASOCAB tenía 200 socios. Como productores de cacao, los miembros de ASOCAB crean una filial de ASOPRODCACAO organización que fue creada años atrás por Rafael de Jesús Cárcamo y que actuaba, sobre todo en El Banco (Magdalena). Esta persona se convierte en el principal asesor de ASOCAB en estos dos proyectos (de maíz y de cacao) y en la estrategia ligada a ellos.<sup>20</sup> En octubre de 2005, comienzan con la limpieza de los linderos de la finca, gastando 600 jornales en esto.<sup>21</sup>

Un mes después, en noviembre de 2005, ASOCAB hizo la primera topografía, con apoyo del entonces alcalde de El Peñón Jacobo Angulo. Según la comunidad de ASOCAB, 2.754 hectáreas fue la medida del globo de la finca.

El proyecto de maíz representó un revés para la comunidad, al fracasar por afectaciones generadas por inundaciones en la zona; por el no pago del segundo y último desembolso del 50% del crédito destinado a la compra de insumos para los cultivos y finalmente, por el tipo de manejo que hiciera de los recursos Rafael de Jesús Cárcamo, el intermediario de la comunidad ante la entidad financiera.<sup>22</sup>

De otro lado y como se anotó, el objetivo de la siembra de cacao certificado y las siembras de maíz, era para que sirviera de aval a un préstamo, que nunca se llevó a cabo, para la compra del predio. Hacia mayo de 2006, ASOCAB elaboró un plano denominado de "Reforma Agraria" y que es un bosquejo de "parcelación" para un total de 2.678 hectáreas y 129 predios.

Paralelamente al desarrollo de estas gestiones, y, habiendo obtenido el aval del alcalde de El Peñón, quien reconoce las pretensiones de la comunidad, y, amparados en la Ley 160 de 1994, que señala la extinción de dominio por in explotación económica, el 13 de junio de 2006, ASOCAB a través de su representante legal Misael Payares, radica una petición en el INCODER solicitando el inicio del procedimiento de extinción del derecho de dominio sobre el predio Las Pavas.

---

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Véase Anexo No.1.

<sup>21</sup> Véase Anexo No.1.

<sup>22</sup> Véase Anexo No. 1.

Allí se argumenta que el predio se encontraba abandonado y sin explotación desde un tiempo que oscilaba entre 12 a 15 años.<sup>23</sup>

La Oficina de Enlace Territorial No.2 mediante decisión del 9 de junio de 2006, ordena practicar la visita previa, al predio Las Pavas para lo cual designa a dos funcionarios Luis Miguel Berrocal y Alfonso Rafael Buelvas Aldana.

Entre el 20 y el 23 de junio de 2006, se practicó en forma oficiosa por el INCODER la diligencia de visita a Las Pavas verificando la hidrografía, clase y estado de los suelos, área total, naturaleza de la explotación económica agrícola y forestal y los ocupantes que se encontraban en dicho lugar. Con base en esta visita, los citados funcionarios establecen el estado del predio como se aprecia en el cuadro No.1. En el acta de Inspección Ocular los funcionarios del INCODER, Alfonso Rafael Buelvas Aldana y Luis Miguel Berrocal Acosta, señalan que se evidencia “la explotación económica por parte de 116 campesinos llevada a cabo durante 6 años.”<sup>24</sup> El funcionario da fe del correlativo abandono de la propiedad por parte de su propietario Jesús Emilio Escobar. El acta de visita de INCODER fue firmada por el funcionario Buelvas. No obstante, el documento que ordena la Visita Previa al predio Las Pavas con fecha de 9 de julio de 2006 no fue firmado por quien actúa a nombre de la Oficina de Enlace Territorial, Víctor Figueroa Callejas.

Como puede observarse, existe una incongruencia entre la fecha de radicación de la solicitud de ASOCAB y la fecha en que se decide practicar la visita. El caso se caracteriza, en general, por situaciones de incongruencia como la referida. En este caso se evidencia, una clara responsabilidad de INCODER en el manejo institucional del problema. Igualmente, las incongruencias se observan, de un lado, en la celeridad para la práctica de algunas diligencias, situación que se combina, de otro lado, con la presencia de dilaciones administrativas injustificadas.

---

<sup>23</sup> INCODER, Carta al Alcalde de El Peñón Catalino Meza sobre la querrela de lanzamiento por ocupación de hecho de Cl. Tequendama y Aportes San Isidro S. A. en contra de Misael Payares, Pedro Moreno, Eliud Alvear y otros, junio 23 de 2009, Bogotá.

<sup>24</sup> En el Predio Las Pavas (Quinta) encuentran 29 campesinos ocupándolo, en el predio Las Pavas otros 91, y en un tercer predio otros 22 (Acta de la Inspección Ocular del INCODER).

**Cuadro No. 1**

**Resultados del Informe de Visita de INCODER en torno a la solicitud de extinción de dominio de los predios en Las Pavas (Buenos Aires, El Peñón, Bolívar) (junio de 2006)**

Predio, Municipio y propietario	Superficie (Ha)	Explotación económica actual	-Ocupantes del predio y responsables de los cultivos; -años de ocupación; -Administración	Conclusiones sobre posibilidades de adelantar Programas de Reforma Agraria (RA)
Las Pavas (La Quinta) El Peñón Emilio Escobar	146,7	Cacao (6 has) Plátano (3 has) (14 has)	29 campesinos 6 años ASOCAB	Apto para RA
Las Pavas El Peñón Emilio Escobar	1.083	Cacao (70 has) Pancoger (15 has) (214 has)	91 campesinos 6 años ASOCAB	Apto para RA
Peñalosa y Si Dios Quiere San Martín de Loba Emilio Escobar	198 + 42,5 = 240,5	Cacao (2 has) Pancoger (15 has) (15 has)	22 campesinos 6 años ASOCAB	Apto para RA
<b>TOTAL</b>	<b>1.470,2</b>	Cacao (78 has) (3 has) Pancoger (30 has) AREA SEMBRADA: 354 ha	142 campesinos 6 años ASOCAB	Apto para RA

**Fuente:** Informe de visita Funcionarios INCODER, junio de 2006, firmado por Alfonso Buelvas.

Posteriormente a esto, aparece de nuevo el señor Jesús Emilio Escobar quien retorna al predio Las Pavas en noviembre de 2006. Los campesinos aseguran que expulsa a las familias que estaban dentro del predio con la ayuda de hombres que vestían prendas de uso exclusivo de las fuerzas armadas y que portaban fusiles de largo alcance. Jesús Emilio Escobar destruye los cultivos que los campesinos mantenían sembrados y los viveros que hacían parte de su estrategia de acceso a la tierra, principalmente el cacao certificado que la comunidad había conseguido a través de la alcaldía de El Peñón.

La comunidad da inmediato aviso del hecho al coronel Melo del batallón asentado en Magangué. El arribo del coronel se produce al otro día del aviso de ASOCAB y ya para entonces Jesús Emilio Escobar había salido hacia El Banco, lugar en el cual es avistado por miembros de la comunidad que se encontraban haciendo diligencias bancarias en esa ciudad.

Para entonces, se estaban produciendo múltiples quejas de campesinos de Regidor sobre atropellos ocasionados por los palmeros que avanzaban con sus operaciones empresariales en ese municipio, lo que motivó, entre otras, una acción de la Defensoría del Pueblo. A pesar de los hechos graves que ocurrían en el entorno de Buenos Aires, la comunidad de ese corregimiento no se hace presente en este tipo de espacios, porque no tenían conocimiento de lo que ocurría en Regidor por problemas de acceso (inexistencia, para entonces, de la vía que hoy ha sido construida). En virtud de esa limitación, las actividades institucionales y de gestión son realizadas en El Banco y en El Peñón, usando para ello el brazo de Papayal, su principal vía de comunicación.

### ***Extinción de dominio, ocupación del predio y acciones jurídicas (2007-2009)***

Como ya se anotó, entre enero y marzo de 2007, Jesús Emilio Escobar hace la entrega real y efectiva del predio Las Pavas a C. I. Tequendama y Aportes San Isidro, mediante la escritura 619 del 10 de marzo de 2007 de la Notaría 9 del Círculo de Barranquilla. Después de la entrega, se incrementan las tensiones entre la comunidad y las empresas del Consorcio. En octubre de 2007, el abogado del Consorcio El Labrador querrela a Francisco Morales y otras personas de ASOCAB “por promover iniciativas de actos perturbadores que afectan la posesión y propiedad del predio”.<sup>25</sup>

En el transcurso de estos acontecimientos, ASOCAB le escribe una carta directamente al Presidente de la República, Dr. Álvaro Uribe Vélez, el 28 de julio de 2008 pidiendo que se aclare la cuestión de tenencia de tierra. La Presidencia traslada la solicitud al INCODER el 1 de agosto. Ese mismo día, la Secretaria Privada del Presidente de la República le escribe a ASOCAB, explicando que su petición fue trasladada al INCODER para su consideración y fines pertinentes.

El 11 de noviembre de 2008, dos años y 5 meses después de la inspección ocular, la UNAT (Unidad Nacional de Tierras), en virtud de las inspecciones efectuadas por funcionarios del INCODER en junio de 2006, profirió la Resolución 1473 de 2008 mediante la cual dispuso iniciar las diligencias administrativas tendientes a declarar o no extinguido, en todo o en parte, el derecho de dominio privado sobre el predio. Según funcionarios de INCODER, la demora se explica por el traslado de competencias sobre conflictos de tierras de esta entidad a la UNAT, instancia creada en el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) cuya vigencia fue temporal, dada la declaratoria de inexecutable de este estatuto. En relación con el caso Las Pavas, la resolución del INCODER donde se consignaron las conclusiones de la visita, dice que el predio es de propiedad del señor Jesús Emilio Escobar Hernández (sic). Asimismo, el documento del INCODER aclara además que en Las Pavas se encuentran 91 familias trabajando la tierra y en Peñaloza y Si Dios Quiere 22 familias.

A finales de 2008, y habiéndose desarrollado las primeras siembras de 70 hectáreas de palma de aceite por parte de Aportes San Isidro S. A., que actúa como ejecutor del proyecto en el terreno, la zona sufre una inundación que afecta las labores adelantadas por el Consorcio en Las Pavas. Por tal razón, se inician intensivamente procesos de adecuación agrícola de los suelos y se instalan estructuras de protección para el predio.

---

<sup>25</sup> Daabon, “Proyecto Las Pavas, Situación Consorcio El Labrador-Comunidad de Buenos Aires,” documento compartido con la comisión, febrero 2010.

El 15 de enero de 2009, un grupo de habitantes de Buenos Aires ingresa al predio. De acuerdo con sus testimonios y los de líderes religiosos de la región, este ingreso se hace de manera pacífica, en consonancia con la naturaleza de la comunidad, que es descrita por uno de estos líderes como un pueblo sin armas, sencillo y pacífico. Sin embargo, los testimonios de quienes hacen parte del Consorcio El Labrador señalan que los contratistas y empleados que estaban en el predio tuvieron que salir de él, pues los campesinos llegaron armados de machetes y un arma corta hechiza.<sup>26</sup>

Por su parte, la Comisión observó durante las tres visitas que realizó a Buenos Aires, a una comunidad tranquila que hace resistencia pacífica en *cambuches* (o carpas hechizas) en un predio al lado del Colegio en Buenos Aires.

A raíz de la ocupación, se genera una segunda acción legal de la empresa contra los campesinos: el Consorcio El Labrador solicita el proceso policivo para el restablecimiento del *statu quo*, contra los miembros de ASOCAB, acción que se tramita ante la Inspección de Policía del municipio El Peñón. Solo hasta ese momento, la empresa afirma tener conocimiento sobre la Resolución expedida por el INCODER en relación a la solicitud de extinción de dominio, frente al predio Las Pavas.

En carta enviada al alcalde de El Peñón el 23 de junio de 2009, INCODER certifica que las familias campesinas son poseedoras y que está en curso un procedimiento administrativo de extinción de dominio sobre el predio y advierte que el trámite que pretende la alcaldía es ilegal, porque iniciado un proceso de extinción de dominio, el recurso que se tramita debe ser interpuesto como una acción judicial y no policiva. Frente a esta situación que agudizó la controversia, una pregunta que surge es si las empresas del Consorcio El Labrador, buscaron y agotaron los procedimientos de diálogo con las comunidades. Aportes San Isidro afirma haber intentado acercamientos con la comunidad antes del desalojo, pero, según José Macías, el pueblo estaba dividido; unos a favor de la empresa, otros en contra de la empresa. Según manifestó el mismo señor Macías, él fue personalmente a buscar ese diálogo.<sup>27</sup>

No obstante la aclaración adelantada por INCODER, el recurso interpuesto por el Consorcio El Labrador sigue un procedimiento policivo. En efecto, mediante las Resoluciones No. 001 del 22 de enero de 2009, Resolución No. 002 de enero 28 de 2009 y Resolución No. 003 de febrero 25 de 2009, emitidas por la Alcaldía Municipal de El Peñón Bolívar, se profiere una orden policiva para el amparo a la posesión y lanzamiento por ocupación del bien inmueble perteneciente a C.I. TEQUENDAMA y Aportes San Isidro S.A.

En vista de esta decisión de la Inspección de Policía, Misael Payares Guerrero y Eliud Alvear Cumplido, actuando en representación de ASOCAB, acuden ante el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba (Bolívar) e interponen una Acción de Tutela en contra de la decisión de la Inspección de Policía de El Peñón (Bolívar). El Juzgado Procedió a Tutelar sus Derechos, dejando sin efecto las Resoluciones 002 del 28 de Enero de 2009 y la Resolución 003 del 25 de febrero de 2009, argumentando ante el juez que, en primer lugar, a partir del 1997, (123) familias están ejerciendo actos de posesión, desarrollando

<sup>26</sup> Versión del Consorcio ratificada en reunión con la Comisión Independiente el 8 de junio de 2010.

<sup>27</sup> Entrevista concedida a la Comisión el día 26 de marzo de 2010 en Bogotá..

explotación económica del predio y realizando mejoras para garantizar el rendimiento agrícola. Y en segundo lugar, que la Inspección de Policía desconocía y violó la acción administrativa de Extinción de Dominio por parte de INCODER, que se encontraba en trámite en la Unidad Nacional de Tierras (UNAT).

El Consorcio El Labrador impugna la decisión del Juez Promiscuo de San Martín de Loba el 5 de junio de 2009 ante el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, el cual modifica el fallo proferido el 30 de Abril de 2009, decidiendo así negar el amparo constitucional, que a nombre de la comunidad habían interpuesto los señores Misael Payares Guerrero y Eliud Alvear Cumplido.

La decisión del juez promiscuo de Mompox argumenta su fallo en el hecho de que Misael Payares Guerrero y Eliud Alvear Cumplido, “presentaron ante el Juzgado la Acción de tutela en su propio nombre y en representación de ASOCAB, pero careciendo absolutamente de material probatorio de su calidad de representantes de dicha Asociación y mucho menos de la existencia de esta entidad”.<sup>28</sup> De ese modo el juez cuestionó la falta de legitimidad de quienes instauraron la Acción de Tutela y no el derecho mismo, situación además extraña pues ASOCAB cuenta con la Personería Jurídica No. 516 de la Cámara de Comercio de la ciudad de Magangué concedida el 15 de diciembre de 1998, donde figuran las dos personas mencionadas como miembros de la Asociación, siendo Misael Payares su presidente.

En virtud de la decisión del Juez Promiscuo de Mompox, el proceso policivo se llevó a cabo el 14 de julio de 2009, facilitado por el retiro pacífico de las comunidades.

Por su parte, la comunidad apela la decisión del juez de Mompox, el día 18 de agosto del 2009 ante el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena - Sala Civil. El tribunal decide no tutelar los derechos de quienes instauraron la Acción de Tutela, señalando otras consideraciones Jurídicas más consistentes, relacionadas con la improcedencia de instaurar una Acción de Tutela contra una Sentencia de Tutela que anteriormente había sido decidida. Sobre esta base mantuvo la decisión de la Inspección de Policía, restableciendo el *statu quo* del predio, el que fue reclamado por C.I. Tequendama S.A. y Aportes San Isidro S.A. El 9 de julio de 2009, ASOCAB le escribe al Parlamento Europeo y otras ONGs internacionales acudiendo a la solidaridad internacional como víctimas del conflicto y en situación de desplazamiento y solicitando se detenga la diligencia policiva programada para el día martes, 14 de julio.<sup>29</sup> A partir del 17 de julio los medios de comunicación del nivel nacional empiezan a dar cuenta del caso. Así por ejemplo, *El Tiempo* publica “*Polémica por desalojo de desplazados en sur de Bolívar*”, primer artículo de circulación nacional sobre el caso y el 1 de agosto, *El Espectador* publica el Reporte Especial de Alfredo Molano Bravo “*Las Pavas, crónica de un desalojo*”.

---

<sup>28</sup> Véase Juzgado Primero Promiscuo del Circuito, Sentencia de tutela 0060, Ref. Acción de tutela de Misael Payares vs. La Inspección de El Peñón, Mompox, junio 5 de 2009.

<sup>29</sup> Copia de la carta dirigida al Parlamento Europeo y a ONGs, tales como FIAN (Alemania), Sobrevivencia (Paraguay), Amigos de la Tierra (Indonesia) y Misereor (Alemania) por parte de ASOCAB. En este caso firman como Asociación de Cacaoteros de Buenos Aires.

Por su parte, el 7 de agosto Jens Mesa Dishington de Fedepalma, publica carta en *El Espectador* “*Fedepalma y el reportaje sobre Las Pavas*”. El día siguiente, este mismo diario publica la carta de respuesta de Alfonso Dávila y José Macías a la crónica de Molano.<sup>30</sup>

### ***Búsqueda de soluciones en espacios ad hoc***

Se han dado dos tipos de espacios en los cuales se ha buscado generar ámbitos de interlocución e incluso intentos de coordinación de acciones por parte de diferentes actores, alrededor del tema de la incidencia de los cultivos de palma de aceite en la región. Estos espacios e intentos han abordado dos dimensiones: por un lado, se ha abordado de manera general la intervención empresarial palmera en el Sur de Bolívar y, por otro, se ha abordado específicamente el conflicto en torno al predio de Las Pavas.

El Consorcio El Labrador señala su interés en participar, hacia marzo de 2008, en un espacio de diálogo en Río Viejo alrededor del tema de la palma y de modo particular de las alianzas productivas. Luego busca la participación en una Mesa de Diálogo en Morales (dirigida al ordenamiento palmero) y señalan la baja presencia de los empresarios, según ellos, por las restricciones de la convocatoria.

Tras estas dos reuniones y antes de que se diera el conflicto en torno al predio Las Pavas, el Consorcio hizo parte de los intentos de creación de una Mesa de diálogo impulsada por el PDPMM a instancias de Miriam Villegas.

Ya en el contexto del conflicto sobre el predio Las Pavas, el Consorcio inicia el 28 de agosto de 2009 algunas reuniones tendientes a dar una solución al caso, con ONGs como Indepaz. El 29 de septiembre el Consorcio El Labrador organizó una reunión en la sede del Concejo Municipal de Regidor con la participación de Fedepalma, con el fin de que el gremio ayudase a mediar con la comunidad. La comunidad de ASOCAB, los sacerdotes de la zona y otros invitados vinculados al Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, se abstienen de asistir a la reunión organizada por el Consorcio El Labrador.<sup>31</sup>

En la reunión se hacen presentes: la autoridad ambiental, CSB Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, C. I. Tequendama y Aportes San Isidro, así como otras empresas y productores independientes (25 de estos últimos). Es la segunda vez que Fedepalma acompaña a los palmicultores de la región. En esa ocasión la CSB anunció sanciones contra las empresas por violación de los procedimientos ambientales. Por su parte, Fedepalma manifestó que “las empresas no están incumpliendo, porque la ley no exige planes de manejo”, únicamente permiso de aprovechamiento forestal y por uso del agua.

En ese contexto, Fedepalma hizo la socialización de la guía ambiental. En 2009 cuando se presentó el caso de Buenos Aires, Fedepalma realizó una visita con la autoridad ambiental y le recomendó a C. I. Tequendama que suspendiera las actividades. Por su parte, la CSB afirmó que no había bosque primario.

---

<sup>30</sup> Ver Alfonso Dávila Abondano y José A. Macías, Cartas del lector, “Sobre el desalojo de Las Pavas,” *El Espectador*, agosto 8 de 2009.

<sup>31</sup> Daabon, “Proyecto Las Pavas, Situación Consorcio El Labrador-Comunidad de Buenos Aires,” documento compartido con la comisión, febrero 2010.

No obstante lo anterior, el proceso de extinción de dominio del predio las Pavas seguía su curso en INCODER, y el Consorcio alegó frente a este que:

- a) Nunca fue notificado de la Resolución de inicio del proceso de extinción de dominio.
- b) Que la resolución de inicio de extinción de dominio se expidió el 11 de noviembre de 2008; es decir, 18 meses después de la venta de Escobar Fernández al Consorcio El Labrador (marzo de 2007).
- c) Que al no notificar a las personas interesadas se violó el derecho fundamental al debido proceso y el derecho a la defensa.
- d) Que en la oficina de instrumentos públicos competente no fue registrada la Resolución, por lo que no se hizo pública la decisión de extinguir el dominio y que por las anteriores razones, los nuevos propietarios están cobijados bajo el principio de buena fe exenta de culpa.”<sup>32</sup>

#### ***Cambio de visión del problema por parte del INCODER (2010)***

El 23 de febrero de 2010, el INCODER, alegando violación de los derechos fundamentales del debido proceso a los propietarios inscritos en los predios, esto es, el Consorcio El Labrador, en el proceso a cargo de esa entidad, da un giro radical en sus apreciaciones sobre el caso.. Esta Resolución, de acuerdo con actuales funcionarios de la subgerencia de tierras del INCODER José Ignacio Lacouture y José Rodolfo Castro, también se funda en la existencia de graves problemas procedimentales en todo lo actuado, y la necesidad de sanear el proceso, previendo posibles demandas futuras contra la Institución que pudieran echar atrás todo lo actuado. En este sentido, los argumentos son tres:

1. El proceso presenta errores procedimentales al no haberse firmado la diligencia de la visita al predio por parte del mismo INCODER, en la etapa previa sobre la solicitud de extinción de dominio de ASOCAB.
2. La ausencia de publicidad del proceso, el cual se debió plasmar entre otras, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
3. La notificación del proceso se hizo en cabeza de la persona que no era propietaria en el momento de expedirse la Resolución 1473 del 11 de noviembre de 2008.

Al anularse el proceso anterior, se decide iniciar, a partir de 2010, un nuevo proceso de extinción de dominio, dentro del cual se llevó a cabo una visita previa en mayo de 2010. Este nuevo proceso se adelantó sobre un escenario que cambió sustancialmente las condiciones existentes en el momento en que ASOCAB hace su solicitud en 2006. En consecuencia, el INCODER mediante decisión del 25 de mayo de 2010, se abstuvo de iniciar el proceso de extinción de dominio privado de los predios “Las Pavas”, “Peñalosa” y “Si Dios Quiere” “por no darse los presupuestos de ley” y en consecuencia archivó todo lo actuado. Este resultado era esperable ya que el fallo en contra de la extinción de dominio, se sustentó en una situación en la cual ya la comunidad no podía estar dentro del predio, por tanto, no podía

---

<sup>32</sup> Consorcio El Labrador, *Ibíd*em (2010).

demostrar, tal como se hizo en la diligencia de 2006, que efectivamente adelantaba explotaciones en el terreno, o, haber podido demostrar que existía abandono por parte de sus actuales propietarios, los cuales llevan adelante su Plan de siembra de palma.

Es decir, el saneamiento que argumenta INCODER se sustentó en las tres falencias reseñadas arriba y que se han identificado dentro del proceso, pero que, a la vez, hacen parte de los soportes documentales y argumentos que esgrime la comunidad como el sustento de sus derechos que fueron reconocidos por el mismo INCODER en la visita de junio de 2006 y que fueron refrendados por la resolución 1473 de 2008. Para la comunidad, ahora, bajo este nuevo enfoque de la entidad estatal, sus derechos resultaron siendo desconocidos y en consecuencia, vulnerados abiertamente.

Las actuaciones del INCODER envían una señal contradictoria porque en su intención de saneamiento, no está asumiendo la responsabilidad política que le cabe por los eventuales errores cometidos y que mantuvo a lo largo de más de tres años (junio de 2006 a febrero de 2010) , alimentando con ello, las expectativas de la comunidad sobre el predio.

Más aún, INCODER asumió públicamente un compromiso frente al caso, de las siguientes dimensiones:<sup>33</sup>

1. Realizando un acompañamiento y asesoría jurídica a los miembros de la comunidad.
2. Calificando la situación que se creó a raíz del proceso de restablecimiento del *statu quo* del predio Las Pavas como “una orden implícita de desalojo, medida policiva que va en contravía de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 747 de 1992”.
3. Calificando como no conforme al ordenamiento legal vigente, la actuación de la Alcaldía de El Peñón en ese mismo proceso.
4. Invocando la intervención de organismos de control (Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria) y participando en espacios como una Mesa de Diálogo convocada por el Programa Presidencial de Derechos Humanos.
5. Invocando a Acción Social su intervención frente a la emergencia suscitada para la “comunidad campesina que ostenta la calidad de desplazada”.
6. Convocando al órgano legislativo para la creación de políticas y estrategias sociales que permitan la protección de la seguridad alimentaria.

Bajo estas consideraciones, la recurrencia a factores procedimentales calificados como erróneos por parte de la Subgerencia de Tierras Rurales del mismo INCODER, desconoce toda una reflexión política, ética e institucional de compromiso con la comunidad de Buenos Aires y que se observa, por parte de esa misma entidad, en todas sus actuaciones y medidas descritas antes del 22 de febrero de 2010.

---

<sup>33</sup> Véase INCODER, Jefatura de la Oficina Asesora Jurídica, carta a *Foodfirst Information and Action Network*, febrero 22 de 2010.

## Intentos de diálogo

Los primeros contactos del Consorcio, como tal, con los habitantes de Buenos Aires se inician en 2008, casi un año después de que se comprara el predio. Esta primera aproximación comienza cuando una de las personas del equipo de Alianzas Productivas de C.I. Tequendama visita Buenos Aires y Los Caimanes. Este primer contacto se concentra en tres visitas de tipo exploratorio. En este caso, el ingreso a la zona se hace a través de la misma comunidad. En ese momento no se hizo contacto ni con las autoridades locales<sup>34</sup>, ni con otros actores claves; tampoco se elaboró un mapa de grupos de interés y actores en la zona ni se documentaron las visitas.

Entre 2007 y 2008 existieron algunos intentos por evitar llegar a estas confrontaciones jurídicas, a través de un proceso de diálogo promovido y desarrollado por el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) por intermedio de la señora Miriam Villegas. Ella propuso al señor Alfonso Dávila hacer una Mesa de Diálogo constituida por los Dávila (C. I. Tequendama), José Macías (Aportes San Isidro), ASOCAB (representante legal), la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y el PDPMM. Al principio estuvieron de acuerdo y la Mesa alcanzó a reunirse dos veces, inicialmente actuando el PDPMM en representación de la comunidad, como ejecutante de buenos oficios. Por medio del PDPMM, el Consorcio les presentó una solución a través de una oferta orientada a atender lo que el PDPMM había identificado como amenazas contra la seguridad alimentaria de la comunidad. Esta oferta incluía tierra (200 hectáreas que serían entregadas de manera gradual, de acuerdo con el uso que la comunidad llegare a efectuar de las primeras 100 hectáreas que se entregarían inicialmente) al otro lado del Brazo Papayal y recursos para ayudar a solucionar el problema de seguridad alimentaria. ASOCAB rechazó ambas propuestas.

Sin embargo, la presunción que el Consorcio estaba actuando simultáneamente por fuera de la Mesa, tendientes a lograr sus demandas jurídicas usando para ello su alto poder de incidencia sobre las instancias del Estado relacionadas con el caso, condujo a que el PDPMM desistiera del espacio de la Mesa.

Semanas más tarde y para llegar a un eventual acuerdo ante la inminencia de la acción de restablecimiento del *statu quo* por la ocupación efectuada por ASOCAB, el Consorcio acepta la propuesta del PDPMM de iniciar un diálogo, siempre y cuando se crearan condiciones de equilibrio entre los actores, para lo cual propuso que “ambas partes se salieran del predio” con el fin de crear una situación, en donde ante la posibilidad del diálogo, este no fuese en detrimento de las pretensiones del Consorcio, al prolongarse la presencia de la comunidad dentro del predio y por tanto el tiempo corriese a su favor. Esta propuesta no fue aceptada por los miembros de ASOCAB ni por el PDPMM.<sup>35</sup>

La ausencia de diálogo no paralizó los planes del Consorcio. Los intereses económicos de fondo por parte del mismo, hacen que su visión de la Isla Papayal como “polo de desarrollo”, continúe. Su objetivo fundamental es concluir el Plan de Siembra. Vale señalar que el destino es la producción de aceite para

---

<sup>34</sup> En Río Viejo, el esquema empleado por uno de los miembros del Consorcio fue diferente ya que además de contactar a la comunidad, se contactó a las autoridades locales.

<sup>35</sup> Entrevista de la Comisión independiente con Miriam Villegas el 28 de abril en Bogotá.

biodiesel.<sup>36</sup> Están en juego 60.000 toneladas/año de frutos de corozo y la construcción de la planta extractora en Regidor, específicamente en la finca Camagüey de César Gil, macronegocio que además se ve favorecido, por el establecimiento en esa misma área, de una Zona Franca.

### **Participación y visión de otros actores frente al caso**

El PDPMM entra a apoyar a los campesinos el día del desalojo, el 14 de julio de 2009. Pero antes ha estado involucrado a través del Párroco de Río Viejo y a través de profesionales de acompañamiento del PDPMM, que actúan bajo la estrategia de crear escenarios de interlocución para el desarrollo y la paz incluyentes y hacia la gobernabilidad local y el desarrollo cultural de la región. Apoya a los campesinos con el fin de que haya simetría y así fortalecer sus capacidades de interlocución frente al Estado y frente a los empresarios.<sup>37</sup> La visión del PDPMM es que los campesinos se queden en el territorio, es decir que se mantenga el arraigo.<sup>38</sup>

El 13 de septiembre de 2009 el caso Las Pavas trasciende internacionalmente con la publicación de *The Observer* en Londres. El hecho hace que entre en la escena *The Body Shop*, empresa inglesa que compra el aceite que usa para la elaboración de jabones de DAABON. Hasta la fecha de la publicación, es decir 8 meses después de la ocupación del predio por parte de los campesinos y 2 meses tras el desalojo, DAABON no le había comunicado oficialmente a *The Body Shop* sobre esta situación. Son dos las razones básicas por las cuales DAABON afirma no haber informado a *The Body Shop*: i) porque el predio no está en producción, ii) porque el aceite que compra la compañía inglesa no proviene de este predio.<sup>39</sup>

*The Body Shop*, a pesar de que podría simplemente dejar de comprar el aceite a DAABON, decide tomar la “ruta más difícil” y proponerse entender si el grupo DAABON ha actuado de buena fe (*good faith*), planteándose que el debate sobre la tenencia de la tierra es central en Colombia, el cual resurge en los complejos problemas que se suscitan alrededor de la siembra de palma y, por tanto, debe retroalimentar la RSPO. *The Body Shop* es consciente de que si deja el caso, los campesinos estarían más desprotegidos, que las empresas del Consorcio quizás tendrían menos interés por la situación de la comunidad y que el perfil alto se mantiene por su presencia en la escena. *The Body Shop* focaliza su atención en grupos comunitarios, en programas de comercio justo y en compromisos estables a largo plazo.

A lo largo de los meses de septiembre y octubre de 2009 se incrementan los pronunciamientos del Consorcio sobre el caso a través de los medios de comunicación y se producen nuevas publicaciones como la de la revista Cambio el 8 de octubre de este año.

---

<sup>36</sup> Entrevista concedida a la Comisión Independiente por el señor José Ernesto Macías el 26 de marzo de 2010.

<sup>37</sup> Entrevista concedida a la Comisión Independiente por parte de funcionarios del PDPMM en Barrancabermeja el 20 de marzo de 2010.

<sup>38</sup> Entrevistas concedidas por líderes religiosos y por la señora Miriam Villegas del PDPMM el 28 de abril de 2010 en Bogotá.

<sup>39</sup> Entrevista concedida por el señor Alfonso Dávila la Comisión Independiente el día 17 de febrero de 2010

El 14 de octubre de 2009 Representantes del Grupo DAABON se reunieron con representantes de *Christian Aid* para discutir el caso.<sup>40</sup> Igualmente y con el mismo propósito se reúnen con *Christian Peacemaker Teams*. En ninguno de los dos casos se obtienen resultados concretos.<sup>41</sup>

*Christian Aid* se incorpora al proceso en julio de 2009 para acompañar al PDPMM, su coparte desde el año 2004.<sup>42</sup> *Christian Aid* apoya otras ONG's en el Chocó desde 1997, aún antes del desarrollo del proyecto palmicultor en el año 2001. En este caso, apoya a su coparte Comisión Intereclesial de Justicia y Paz que trabaja con comunidades en Curvaradó desde 2001. Adicionalmente, desde 2007 tiene un proyecto financiado por la Unión Europea en Curvaradó.

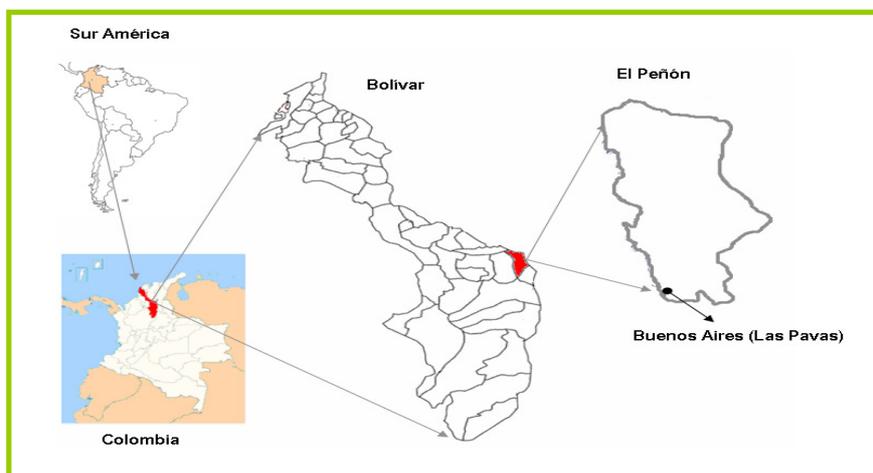
*Christian Aid* se vincula al proceso buscando apoyar a los campesinos teniendo como uno de sus objetivos, contribuir al debate alrededor del monocultivo de palma de aceite. Por tal razón, buscan sacar el caso de una mirada restringida a lo local e inscriben el problema en el marco de situaciones que se generan en el orden global que amenazan a muchas comunidades, las cuales no tienen el poder para frenar los impactos que se derivan de este tipo de situaciones. La hipótesis de *Christian Aid* es que Las Pavas no es un caso aislado.

#### **IV. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y AMBIENTAL. LAS PAVAS Y LA ISLA DE PAPAYAL**

**Mapa 1. Ubicación del departamento de Bolívar, Municipio El Peñón y de Buenos Aires y Las Pavas**

El área de la finca Las Pavas se inscribe en la

jurisdicción de los municipios de El Peñón y en menor proporción de San Martín de Loba y tiene una fuerte influencia de los municipios de Regidor y Río Viejo, todos los cuales pertenecen al departamento de Bolívar y se encuentran en la Isla Papayal (ver Mapa 1). La Isla Papayal es formada por los brazos Ríoviejo y



Morales que se desprenden del río Magdalena y por el caño Papayal. Hace parte -junto con las otras dos

<sup>40</sup> Grupo Daabon, "Comunicado: Disputa las Pavas," oct. 19, 2009, <http://www.daabon.com/pavas/pdf/Comunicado%2019-10-09.pdf>.

<sup>41</sup> Daabon, "Proyecto Las Pavas, Situación Consorcio El Labrador-Comunidad de Buenos Aires," documento compartido con la Comisión, febrero 2010.

<sup>42</sup> Ha financiado programas del laboratorio de paz, mesa de interlocución minera, Ciénaga del Opón, titulación de tierras y proyectos productivos.

islas Mompos y Morales- de la Depresión Momposina que se constituye en la región más cenagosa e inundable del país por la gran cantidad de brazos, caños, ciénagas y pantanos que forman los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge. Territorialmente, la Isla Papayal está conformada por la totalidad de los municipios de El Peñón y Regidor y por una pequeña, pero importante parte, del municipio de Río Viejo, al asentarse allí la cabecera municipal del mismo, y, marginalmente por San Martín de Loba.<sup>43</sup> En virtud de esta característica, la isla se conecta con la región Sur de Bolívar la cual se corresponde con la unidad fisiográfica asociada a las influencia de la parte baja de la Serranía de San Lucas.

Bolívar es el departamento con mayor número de humedales, si se toma el conjunto de los departamentos del país. Tiene 645 ciénagas con nombre, lo cual corresponde al 34% de las ciénagas plenamente identificadas de todo el país (1.900), éstas cubren una superficie de 113.736 metros cuadrados y 3.549 ciénagas sin nombre, correspondiente al 26,6% sin identificar de todo el país (13.334), las cuales cubren una superficie superior a los 35.000 metros cuadrados<sup>44</sup>. La Depresión Momposina es la parte de mayor concentración de ciénagas, alcanzando el 80% del área<sup>45</sup>.

Los municipios de la Isla Papayal, la cual cubre una superficie de 60 mil hectáreas,<sup>46</sup> poseen ecosistemas estratégicos que “conectan” la Serranía de San Lucas con el complejo de humedales de la Depresión Momposina.

Para el propósito de este documento, se resalta el hecho que la subregión Sur de Bolívar es la segunda en importancia en oferta hídrica de la cuenca baja del río Magdalena.<sup>47</sup> Tanto en los humedales de la microrregión (Isla Papayal) como en los de la subregión (Sur de Bolívar) ocurren procesos hidrológicos y ecológicos producto de las interacciones entre los componentes suelos, agua, fauna y flora que explican la gran variedad de funciones que desempeñan, no únicamente a nivel local para los campesinos, sino para los habitantes de toda la subregión Sur de Bolívar, y, complementariamente, para los habitantes de las zonas de divergencia del río Magdalena: filtración y almacenamiento de agua, recarga de acuíferos, reproducción natural de especies reofilicas<sup>48</sup> únicas de la cuenca Magdalénica, retención de nutrientes y sedimentos para control de la contaminación e inundación del río. En su conjunto constituyen hábitat críticos para la conservación de la herencia colectiva de la biodiversidad y mitigación y control de inundación; así como secuestro de carbono y una función reguladora para el paisaje hidrobiológico e hidrológico y el microclima.

---

<sup>43</sup> En razón a la marginalidad de San Martín de Loba frente al peso de los demás municipios, en el presente documento se hará referencia a la Isla Papayal en su conformación territorial correspondiente a El Peñón, Regidor y Río Viejo.

<sup>44</sup> Ideam (2001). El Medio Ambiente en Colombia. Tomo 4, El Agua. Editor Pablo Leyva. P. 128

<sup>45</sup> Plan de Manejo Integral de los Humedales de la Depresión Momposina. Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2002.

<sup>46</sup> Proyecto CAEMA– ARD/CAPP. Estudio De Evaluación Ambiental. Proyecto de Palma de Aceite (*Elaeis Guineensis* Jacq.). Municipio de Río Viejo, Departamento de Bolívar. Colombia – Sur America. Marzo 31 de 2005.

<sup>47</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002). Plan de Manejo Integral de los Humedales de la Subregión de la Depresión Momposina, parte baja de los ríos Cauca, Magdalena y San Jorge y Cuenca del río Sinú en el área de la jurisdicción de la CSB, CVS, Corpormojana, Corpomag y Corantioquia.

<sup>48</sup> “Blancas”, grandes, como el bocachico.

La Isla Papayal está conformada por un complejo de humedales y ciénagas que se compone, entre otros, por los complejos de humedales de Uvero, Mataperros, Ponedera, la Escondida, Solera y Pone Ollas, los que a su vez se interconectan con los humedales del municipio de Río Viejo, El Peñón, Regidor, Morales y Altos del Rosario. Como se observa, el recurso central de la Isla Papayal es el agua, porque determina la estructura y las funciones ecológicas del complejo cenagoso. Estas funciones son particularmente vulnerables al cambio inducido por el ser humano o por causas naturales y “tienen repercusiones sobre la pesca artesanal y sobre el nivel freático, lo que incide en el buen desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de agua y la regulación de inundaciones, al tiempo que estabilizan las fajas costeras, purifican las aguas y son esenciales para la supervivencia de especies de fauna y flora, algunas en peligro de extinción”<sup>49</sup>.

En el Anexo No. 2 dedicado a lo ambiental del presente informe, está la lista de algunos cuerpos de agua del predio Las Pavas y predios adyacentes.<sup>50</sup> Es de anotar que gran parte de los cuerpos de agua no tienen nombre, de allí la dificultad de una caracterización más precisa. Por otra parte y como se mencionó arriba, el predio Las Pavas posee una pequeña franja de bosque secundario la cual aún permanece, debido entre otras a la protección dada por los habitantes del sector.

La isla limita al norte con el municipio de El Banco (Magdalena), al oriente con Tamalameque (Cesar) y La Gloria (Cesar), al sur y oriente con el municipio de Río Viejo (Bolívar) y al este con San Martín de Loba (Bolívar). Históricamente ha recibido el influjo social, económico, político y de alguna manera, del conflicto que se desarrolla en el conjunto de municipios que la rodean. La dinámica de colonización ha atraído principalmente oleadas de migrantes de los departamentos de Sucre, Magdalena y de habitantes de la Depresión Momposina.

Por su ubicación geográfica la isla Papayal recibe influencia social, económica y política significativa de dos subregiones y, en menos proporción, de una tercera. Para Río Viejo y Regidor, se trata en primer lugar de Aguachica (Cesar), ubicado en el margen oriental del río Magdalena, influencia que reciben por el hecho de que su economía esté controlada en su mayoría por inversionistas y cooperativas agrícolas de ese municipio. A su vez, la economía de esta ciudad se fortaleció y amplió en cuanto a su radio de acción, a los municipios circunvecinos al quedar ubicado sobre la Troncal de Oriente, una vía principal que comunica a Bogotá y Bucaramanga con Santa Marta.

En segundo lugar, El Peñón, municipio más cercano al Brazo de Loba, tiene un mayor flujo comercial y migratorio con Magangué, Mompóx y El Banco, este último municipio perteneciente al departamento del Magdalena.

Finalmente existen conexiones, aunque con menor influjo, que provienen de la subregión de la Mojana, en la margen occidental de las estribaciones de la serranía de San Lucas, a través de sitios como Achí y otros municipios bolivarenses que tienen fuertes vínculos económicos con San Marcos (Sucre) y

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Acción Popular, 20 de septiembre de 2001, M. P.: Jesús María Lemos Bustamante en Ponce de León, Eugenia “*Humedales. Designación de Sitios Ramsar en Territorios de Grupos Étnicos en Colombia*.” Abril 2004.

<sup>50</sup> Algunas de estas fueron listadas con base en la información suministrada por los campesinos de Buenos Aires en la segunda visita. Ver Anexo 2.

Caucasia (Antioquia). Este cruce de influencias se refleja también en el hecho de que el registro mercantil del Sur de Bolívar es atendido por tres Cámaras de Comercio diferentes, como son las de Magangué (Bolívar), Aguachica (Cesar) y Barrancabermeja (Santander).

El Municipio El Peñón está localizado entre el río Magdalena y el Brazo Papayal; este brazo tiene una longitud de varios kilómetros hasta que se encuentra nuevamente con el cauce principal. El Brazo Papayal está sujeto a la dinámica que caracteriza las llanuras aluviales del río Magdalena, desbordamiento del cauce, desarrollo de diques, complejos de orillales y otra gran variedad de geoformas. También recibe aguas de quebradas de la Serranía de San Lucas y por ello es considerado de aporte (Ingeominas, 1999)<sup>51</sup>.

Los cuerpos de agua del complejo cenagoso del río Magdalena son un sistema de regulación hídrica, porque cumplen la función de amortiguar las crecientes y de “evacuar” agua durante la época de sequía. En la zona son hábitat esencial para varias especies de fauna: funcionan como sitios de alimentación, protección y cría.

El paisaje del área rural del Municipio El Peñón, se caracteriza por la presencia de: a) un bosque secundario<sup>52</sup> de un poco más de 500 hectáreas, de las cuales el 30% estaría en el predio Las Pavas<sup>53</sup>. Debido a su alta transformación y por ende escasa presencia, “estos relictos de bosque se constituyen en bancos genéticos *in situ*”<sup>54</sup> y cumplen una función ecológica para la conservación de algunas especies de fauna y de regulación hídrica de algunos caños que se encuentran en Las Pavas y predios adyacentes;<sup>55</sup> b) un área de rastrojos significativo (más de 2.000 hectáreas); y c) las áreas del complejo cenagoso y de la vegetación lacustre suman aproximadamente 14.000 hectáreas, es decir, casi el 41% del área total del Municipio.<sup>56</sup>

En relación con los humedales, las normas únicamente permiten usos que garanticen la conservación de estos ecosistemas, que son bienes públicos, en otras palabras tienen un régimen de protección intenso que es de cumplimiento obligatorio, encima de otras normas; en este sentido es necesario considerar que los humedales y complejos cenagosos, son áreas de especial significancia ambiental y como tal deben protegerse. Según la Convención Internacional de RAMSAR “los humedales son extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las

---

<sup>51</sup> Ingeominas (1999). Análisis de la Dispersión Geoquímica de Metales Traza en el Río Magdalena Sector Simití-Regidor, Sur de Bolívar.

<sup>52</sup> Según la literatura, este es “uno de los ecosistemas más amenazados del Neotrópico” y en Colombia es considerado uno de los tres ecosistemas más degradados, fragmentados y menos conocidos. Algunos estimativos señalan que “de bosques secos a subhúmedos en nuestro país sólo existen cerca del 1,5% de su cobertura original de 80.000 km<sup>2</sup>, razón por la cual su conservación y recuperación es de alta prioridad en Colombia”. Janzen, 1993; Etter, 1993. En: GEMA, 1998 y Evaluación Ambiental Estratégica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto de Biodiversidad, 2008.

<sup>53</sup> Información que está consignada en el documento “Plan de manejo ambiental para el cultivo de palma africana Empresas Palmeras El Labrador, Amiagros S.A., Palmeras Libre y Aportes San Isidro” entregado a la Comisión Independiente por el señor José Ernesto Macías, Aportes San Isidro

<sup>54</sup> Según la FAO, 2002,

<sup>55</sup> Plan de Manejo Ambiental. Aportes San Isidro. Op. cit.

<sup>56</sup> Municipio El Peñón. EOT, 2001.

extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 metros”<sup>57</sup>.

## **V. MENSAJES CLAVES EN TORNO A LA DISPUTA DE TIERRAS EN LAS PAVAS: FORMAS DE ENTENDER Y EXPLICAR EL PROBLEMA**

---

Este punto aborda los principales mensajes extraídos del complejo conflicto de tierras en Las Pavas. Para una mejor comprensión de estos mensajes se recomienda acompañar la lectura de este documento con la de sus anexos.

### **V.1 El contexto: el problema se ha desenvuelto en un entorno social y políticamente complejo.**

---

El conflicto entre el Consorcio el Labrador y ASOCAB debe abordarse desde el reconocimiento de las características del contexto que lo cruzan de manera intrincada. El predio Las Pavas se ubica en una región que, como muchas otras regiones del país y del mundo, se puede considerar un entorno complejo. Es decir, un entorno en el que están presentes todos o alguno de los siguientes factores: actores armados al margen de la ley, economías ilegales, debilidad institucional y/o frágil gobernabilidad.<sup>58</sup> Esta complejidad está dada por las siguientes condiciones:

- a. Es una región involucrada en un contexto de conflicto armado; se trata de un conflicto aún no superado y que ha tenido consecuencias graves para la población civil***

A pesar de no haber sido un epicentro del conflicto armado colombiano, la Isla Papayal, ha recibido históricamente el influjo de diferentes grupos insurgentes armados como el Ejército de Liberación Nacional, ELN (Compañía Anorí y Frente Alfredo Gómez Quiñonez que actuaban principalmente en Río Viejo desde la Serranía de San Lucas); en menor medida de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC (Frentes 37 y 24 también desde la Serranía de San Lucas) y Grupos de Autodefensa en cabeza del Bloque Central Bolívar, BCB (dirigido por alias Macaco) y dentro de éste, el Frente Cacique Pipintá, dirigido por Ernesto Báez. Asimismo, en la actualidad, hay evidencia del accionar de grupos armados al margen de la ley que siguen desarrollando prácticas paramilitares a través de amenazas a líderes sociales y ejecutando actos delincuenciales.

A lo largo de la década de los noventa, pero sobre todo hacia 1996 y 1997, la región se vio afectada por el incremento del secuestro perpetrado por las guerrillas, principalmente dirigido contra ganaderos de la región, así como la práctica del robo de ganado que afectó seriamente a este sector económico.

---

<sup>57</sup> Ley 357 de 1997, aprobatoria de la Convención Ramsar.(Irán, 1971)

<sup>58</sup> Sobre esta caracterización y sus implicaciones para la operación empresarial, ver entre otros: *International-Alert Conflict-Sensitive Business Practice: Guidance for the extractive industries*, 2005; *Business and Human Rights: the role of business in weak governance zones: Business proposals for effective ways of addressing dilemma situations in weak governance zones*, 2006.

Los propietarios de las fincas se vieron obligados a salir del territorio. La práctica del secuestro y del abigeato, afectó a toda la ganadería de la región que llegó a tener, sólo en Río Viejo, un hato de 27.500 reses, de lo cual solo quedaron 7.500 ejemplares, entre el inicio de los años noventa y finales de esa década.

Esta situación y la falta de seguridad por parte del Estado, contribuyó a generar condiciones favorables para el surgimiento y expansión de formas privatizadas de seguridad, a través de un proceso de intervención paramilitar, que se gestó desde la parte sur de la región Sur de Bolívar, hasta alcanzar el control de la zona adyacente a la Serranía de San Lucas e iniciar un influjo sobre los municipios de la Isla Papayal.

El eje del posicionamiento paramilitar bordeó toda la isla Papayal desde el Sur, Occidente y Norte, quedando con un influjo menor, sólo las cabeceras y parte de la zona rural de Regidor y El Peñón. Aunque en estos dos municipios también hubo control paramilitar, la intensidad de las acciones fueron menores, si se compara con el caso de Río Viejo.

La incidencia del conflicto armado en la región, generó desplazamiento forzoso de población civil, principalmente en el caso de Río Viejo, cuya condición de municipio expulsor se mantuvo por encima de El Peñón y Regidor, a lo largo del período de 1997 a 2009.<sup>59</sup>

Las características del desplazamiento en los tres casos difieren. En el caso de Río Viejo, el desplazamiento individual es el dominante frente a la expulsión masiva, a lo largo de esos 13 años. Esta dinámica se asocia al ingreso paramilitar en la zona, con una racionalidad muy definida en términos de la adecuación medios-fines para el control territorial. Este fenómeno se acompaña de un proceso de amenazas selectivas, muchas veces individualizadas, a través de listas previamente elaboradas. El auge del desplazamiento en Río Viejo se da sobre todo entre los años 1997 y 2002, período de ocupación y consolidación paramilitar en la zona.

En el caso de Regidor, si bien el desplazamiento es también individual, los niveles que presenta, comparados con los que arroja Río Viejo a lo largo del período, son muy inferiores. El desplazamiento forzoso en Regidor se explica por la proliferación de amenazas selectivas en el año 2004, combinadas con prácticas de limpieza social desarrolladas por grupos de autodefensa, cuyo líder político y sus estructuras de seguridad se desenvolvían sin contratiempos en la cabecera municipal, a pesar de la presencia de policía y fuerzas armadas, en el mismo municipio.

En cuanto a El Peñón, presenta un comportamiento atípico frente a los otros dos municipios, situación que se observa sobre todo en 2002, cuando se presenta un desplazamiento masivo de 840 personas que rompe una dinámica de desplazamientos individuales a lo largo de 13 años.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Véase Anexo No.1.

<sup>60</sup> A diferencia del caso de Río Viejo, este evento de desplazamiento masivo es confuso. De acuerdo con la personería de El Peñón el caso se relaciona con la Inspección de Buenos Aires. Sin embargo, el evento central de una amenaza a esta población solo se registra en junio de 2003, que es el punto de partida del involucramiento del uso de la fuerza en el conflicto.

***b. Es una región en donde se asienta una institucionalidad estatal muy débil tanto del orden local como regional. Esta situación también se refleja en las pocas intervenciones del Estado central.***

Los tres municipios presentan situaciones de debilidad estructural en la composición y gestión de sus finanzas. En el caso de El Peñón, sus ingresos corrientes se destinan casi en un 62% a gastos de funcionamiento, Río Viejo lo hace en un 73.7% y Regidor en un 92%. Los tres municipios tienen una alta dependencia de las transferencias nacionales con promedios que superan el 92%.

En general la situación financiera de los tres municipios es preocupante, teniendo en cuenta la alta participación de los recursos de la Nación en los ingresos totales. Esta tendencia da muestras de la baja capacidad de autosuficiencia financiera de los municipios, con lo cual su funcionamiento se hace insostenible y poco eficiente generando debilidades en la ejecución de sus inversiones sociales y de infraestructura.

Los tres municipios, presentan una baja capacidad de ahorro y han quedado en grados muy precarios en cuanto a su desempeño fiscal en el comparativo nacional, ubicándose en los niveles más bajos. Incluso, a nivel del departamento de Bolívar, tienen puestos rezagados en términos comparativos.

La proyección de las fuentes de ingreso para soportar sus presupuestos es limitada, si se compara con el volumen de inversiones que hoy se adelantan en la región por los empresarios de la palma. Para dar un solo ejemplo, las inversiones previstas por el Consorcio Labrador para instalar 2.000 hectáreas de palma (US \$16 millones de dólares), equivalen a cerca de seis años del presupuesto municipal de El Peñón, proyectado para 2009.<sup>61</sup>

***Participación política y debilidad institucional.***

A nivel de la participación política electoral, la región es utilizada frecuentemente por políticos departamentales para incrementar fraudulentamente el número de votos. La tradición de Regidor por ejemplo es significativa en este sentido. En varias oportunidades ha sido catalogado en riesgo por niveles atípicos de participación (MOE, 2010).<sup>62</sup>

En un ejercicio metodológico adelantado en las elecciones para Senado del año 2006, la Misión de Observación Electoral, calificó la situación de El Peñón, Regidor y Río Viejo como que existía suficiente evidencia para dudar de la legitimidad de sus resultados electorales y recomendó una revisión seria de los procedimientos y del personal de la Registraduría, encargados de vigilar los futuros certámenes electorales.

---

<sup>61</sup> Esto no implica que la inversión privada *per se* sea negativa. Esta comparación busca, ilustrar la precariedad financiera y debilidad institucional de los municipios.

<sup>62</sup> Misión de Observación Electoral, MOE (2010). Mapas de riesgo por anomalías e irregularidades electorales 2010. Mapa de riesgo consolidado por variables electorales. Senado 1998-2006 y Cámara 1998-2006. [www.semana.com/documents/Doc-2019\\_2010218.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-2019_2010218.pdf)

En las últimas elecciones al Congreso en marzo de 2010, El Peñón estuvo junto con los municipios de Arenal, Calamar, Córdoba, El Guamo, catalogados con el mayor riesgo en el departamento de Bolívar en las elecciones para Senado.<sup>63</sup>

### **Debilidad institucional, pobreza y acceso a servicios básicos**

La crisis financiera municipal y la alta dedicación de sus ingresos a gastos burocráticos se refleja en grandes déficits de cobertura de los servicios públicos. La cobertura del alcantarillado de Regidor y El Peñón, es prácticamente nula y la cobertura del acueducto de El Peñón está por debajo de la mitad de los hogares, a lo que se agrega la mala calidad del agua que consumen los habitantes con cobertura<sup>64</sup>.

A nivel de las cifras sobre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los municipios de El Peñón y Río Viejo presentan situaciones graves al arrojar porcentajes de NBI por encima del 70% y en el caso de Río Viejo casi del 80%. Esta situación se agrava aún más, en las zonas rurales de cada uno de ellos, excepto en el caso de Regidor.

***c. Es una región que sufre los rigores de un tránsito abrupto entre formas pre-modernas de explotación agropecuaria y dinámicas modernizantes agro-empresariales que afectan social y culturalmente a las comunidades asentadas en la región.***

■

La región de la Isla Papayal presenta tres momentos en su historia de configuración como territorio.

1. Un primer momento, se caracteriza por la presencia de una población históricamente asociada y adaptada a su condición natural de región cenagosa e inundable, atravesada por una gran cantidad de brazos, caños, ciénagas y pantanos que forman los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge. Sus prácticas de subsistencia se relacionan tempranamente con la pesca, la explotación maderera en menor escala y una actividad ganadera también en pequeña escala.
2. Un segundo momento, marcado por la dinámica agrícola que solo se presenta hacia los años setenta del siglo veinte, a través de cultivos de subsistencia con algunos excedentes comercializables del maíz, plátano, yuca y arroz. Muy débilmente el Estado se vincula temporalmente en este proceso, a través de créditos campesinos cuya vigencia fue muy corta, abriéndole el paso a los prestamistas privados que finalmente empezaron a acumular las mejoras obtenidas por los campesinos, quienes respaldaron sus créditos con la tierra.

La crisis de la economía campesina, derivada en parte por la ausencia de un mayor apoyo del Estado central y la debilidad de las políticas macroeconómicas para este sector, condujo

<sup>63</sup> Véase AjáCartagena: 9 municipios de Bolívar presentan riesgos electorales (s.f.)

<sup>64</sup> Mayor información sobre estos aspectos puede verse en el Anexo 4.

finalmente, en el proceso de ocupación de este territorio, a afianzar un proceso de concentración de la propiedad agraria, generándose una estructura bimodal de tenencia de la tierra, en donde el crecimiento de las grandes fincas ganaderas, se hizo a costa de las pequeñas fincas, muchas de ellas adjudicadas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA.

No obstante, el conflicto social se amortiguó, en parte, a través de arreglos informales de los campesinos con los terratenientes, al permitir estos últimos el acceso a la tierra por parte de los campesinos, a través de su uso para el cultivo de bienes de consumo, situación que se combinó con la extracción de recursos de pesca de los humedales y caños, que aún sobrevivían de los primeros impactos ambientales por la consolidación del latifundio ganadero.

Esta dinámica también se observa en los habitantes de Buenos Aires, una comunidad marginal y pobre<sup>65</sup>, que vivió paulatinamente las fases de transformación lenta de su territorio. Tal como sucedió para la región, del desarrollo de prácticas extractivas naturales como la pesca, la extracción de maderas y la cría de ganado, se pasó a un segundo momento de auge de la agricultura, cuya crisis es llenada por un modelo ganadero extensivo caracterizado por:

- Baja generación de empleo.
- Nula tributación al fisco local.
- Irracionalidad en el uso del suelo que se expresa en la débil capacidad de carga por hectárea, del ganado existente.
- Un proceso basado en la concentración de la tierra que consolidó una estructura bimodal.
- Un modelo productivo medianamente depredador del medio ambiente.
- Un sistema de explotación, que es débil generador de relaciones modernizantes de producción.

Característica, esta última, que posibilitó la pervivencia del atraso cultural de la región, teniendo en cuenta, entre otras, su notoria incomunicación, las altas tasas de analfabetismo y las limitaciones de su sistema educativo. Pero a la vez, posibilitó la sobrevivencia de las comunidades, en la medida en que ese modelo estuvo abierto a usos de la tierra para la subsistencia de las familias campesinas empobrecidas, sin que alterase las tradiciones, el sentido comunitario, las formas de solidaridad y el carácter jerárquico de la autoridad que prevaleció hasta entonces.

Uno de los aspectos más importantes para destacar acá, es que ese modelo dejó intacta la percepción de la tierra en términos de su valor de uso. Es decir, no se inscribió aún en un mercado de tierras y, en consecuencia, no generó mayores sobresaltos en su precio. Culturalmente pues, no removió los factores de cambio hacia una economía fundada en el libre mercado.

---

<sup>65</sup> Información socio-económica sobre esta comunidad se aprecia en el Anexo 4.

3. El tercer momento, corresponde a la inversión empresarial para la instalación de cultivos de palma, la cual transformó profundamente este escenario cultural, social y económico, al generar en pocos años para la región, un contexto social, económico y cultural radicalmente distinto. La inversión palmera:
- Introdujo relaciones de producción volcadas hacia una economía de mercado.
  - Introdujo la mercantilización de las relaciones sociales a través de la institución del contrato.
  - Transformó abruptamente el valor de uso de la tierra en términos de una economía de mercado y con ella generó un valor de cambio que catapultó los precios de la tierra<sup>66</sup>.
  - Introdujo relaciones individuales frente a un sistema moderno de crédito, con lo cual enterró las prácticas pre-modernas que se vivieron en la región, durante el período que antecedió a los procesos de acumulación de tierra, por parte del capital rentístico en cabeza de los agiotistas basados en la zona circunvecina.<sup>67</sup>
  - Al correlacionar el crédito con la formalización de la propiedad de la tierra como garante de la relación con el sistema financiero, generó un giro copernicano en la vigencia del valor de uso de la tierra e introdujo abruptamente unas nuevas relaciones de mercado, que generaron procesos disímiles que aún están en curso.

#### ***Expresión de los tres momentos en el caso de la comunidad de Buenos Aires***

El primer momento se observa en la vocación pesquera, de cría de especies y en la extracción de maderas, que caracterizó originalmente a los nativos de Buenos Aires, los cuales se relacionaban con prácticas locales de intercambio, como el trueque. Este se desarrollaba en tiendas existentes en el casco urbano, donde los colonos recién llegados dedicados a la agricultura, intercambiaban sus productos con los aborígenes quienes aportaban peces y carne.

El segundo momento, consolidó un modelo económico basado en la ganadería extensiva en Buenos Aires. Sus habitantes desarrollaron arreglos con los terratenientes, a través de sistemas de aparcería que garantizaban el uso de áreas no dedicadas a pastizales. El predio Las Pavas es un buen ejemplo de prácticas de uso agrícola por parte de campesinos dedicados a la siembra de pancoger, como el maíz, el plátano y la yuca.

En cuanto al tercer momento, en el caso de la comunidad de Buenos Aires, la inversión empresarial generó cambios de percepción del entorno sociocultural y a la vez, una situación de zozobra frente a la tradición de lo que era la relación de los pobladores con la tierra, bajo el esquema que prevaleció cuando era vigente la ganadería extensiva.

Esto llevó a que la comunidad desarrollara alarmada un proceso angustiante de sobrevivencia, puesto que se removió el marco de las relaciones pre-modernas en donde se desarrollaba su

---

<sup>66</sup> Antes del ingreso palmicultor, los precios de la tierra estaban deprimidos oscilando entre \$300 y \$700 mil por hectárea. Hoy en día los precios pueden alcanzar \$3 millones y más por hectárea.

<sup>67</sup> Los antecedentes históricos para entender el alcance de esta afirmación, se encuentran en el Anexo No.1.

cotidianidad. Situación que los colocó frente a la necesidad de explorar vías nuevas de relacionamiento en el marco de una economía de mercado, apareciendo la urgencia de la propiedad de la tierra, como medio necesario para garantizar su existencia.

***d. Es un área afectada por un gran desorden en el origen y legalización de títulos de propiedad sobre la tierra.***

El proceso originario de ocupación de la isla Papayal por parte de colonos de diferentes regiones, se da sobre terrenos baldíos, algunos de los cuales posteriormente fueron adjudicados, mientras que otros continuaron bajo la condición de baldíos, con posesiones informales. El proceso de concentración de la tierra en la región se dio a través de prácticas informales de compra de mejoras a los colonos, que luego eran formalizadas a través de adjudicaciones del Estado. Luego sobre muchas de éstas áreas, se hicieron tradiciones (o entrega) de la propiedad como resultado de contratos de compraventa, en algunos casos englobando esas posesiones, con lo cual se revirtieron muchas de las adjudicaciones iniciales, que se motivaron en la búsqueda de la democratización de la propiedad sobre la tierra.

Lo anterior imprime características particulares a los títulos de propiedad en la región, que a la luz de la legislación actual, resultan problemáticas. La región se ha caracterizado por la existencia generalizada de problemas en la legalización de títulos y el predominio de prácticas informales de tradición de la propiedad. Estas prácticas se arraigaron, principalmente, en la fase de predominio del modelo de ganadería extensiva.

Con la inversión empresarial para el cultivo de la palma de aceite, el tema de la propiedad sobre la tierra y dentro de ésta, la legalización de los títulos, se convierte en un aspecto nodal para el proceso productivo, principalmente, en razón a la necesidad de respaldar los créditos, para el capital de trabajo y el sostenimiento de los productores en la fase improductiva, con títulos saneados. Igualmente, se vuelve central para garantizar la seguridad de las grandes inversiones en cultivos de tardío rendimiento como es el caso de la palma.

De otro lado, la Comisión observó prácticas empresariales disímiles en el manejo de un escenario muy complejo en materia de derechos de propiedad. En diversos casos se reprodujo el proceso de reconcentración de la tierra, a través de la adquisición de predios de pequeña y mediana propiedad que hoy engloban extensiones importantes para la instalación de cultivos de palma de aceite. Dentro de esas adquisiciones, la Comisión recibió decenas de denuncias en Barrancabermeja y en Regidor de prácticas de acoso a pequeños y medianos propietarios a través de la afectación de los cuerpos de agua, bloqueos de servidumbres que afectaron las vías públicas, o afectación de playones comunales, con lo cual la sostenibilidad de las economías campesinas existentes, se vio seriamente afectada.

También en Regidor y Barrancabermeja, se recibió la queja de amenazas –de una situación conocida en la región como el caso Numa– perpetrada por grupos armados ilegales sobre campesinos, que reclamaban derechos de posesión de un predio, sobre el cual había litigio y que fue abandonado por su presunto propietario, que a su vez fue amenazado por las guerrillas. Los campesinos fueron obligados a

abandonar la ocupación que ejercían sobre el predio y son considerados como desplazados. El predio fue finalmente dedicado a la siembra de palma.

Igualmente, la Comisión recibió versiones, principalmente en el caso de Regidor, en sentido de que el rápido incremento de los precios de la tierra como consecuencia de las inversiones en palma, estimuló prácticas generalizadas de desecación de humedales, o uso de playones que fueron luego incorporados a posesiones informales, sobre las cuales se hicieron tradiciones de propiedad. Este tipo de situaciones se dan aún en casos del municipio de El Peñón. Incluso miembros de la comunidad de ASOCAB señalaron que han tenido que desarrollar una especie de veeduría ciudadana sobre ocupantes espontáneos que de manera ilegal buscan hacerse a humedales y playones, para luego venderlos a buen precio a las empresas palmeras. Todo este desorden demanda rigurosos procesos de investigación para aclarar la situación legal de los derechos de propiedad y la eventual violación de derechos sobre bienes de uso público los cuales son intransferibles e inembargables.

Finalmente, se conocieron casos de compraventas presumiblemente legales, de campesinos que se motivaron por el fuerte incremento en los precios de la tierra, situación que se explica por el bajo nivel de precios en el que se mantuvieron las tradiciones de predios durante la época de la ganadería extensiva.

En general, el proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra se vio facilitado por la informalidad predominante en la tenencia de la misma.

En el caso de la finca Las Pavas, esta se refiere a la resultante del englobe de una serie de predios cuyo título originario de dominio está claramente establecido y son el resultado de adjudicaciones por reforma agraria. Estos corresponden a lo que aparece en el Cuadro 2.

**Cuadro No. 2. Conformación de la Finca Las Pavas (El Peñón, Colombia)**

Predio	Englobe de los predios	No. hectáreas	TOTAL (hectáreas)
Las Pavas	No Te canses	473	
	Las Pavas	471	
	El Oasis	61	
	El Componente	110	
	El Deseo	13	
	No Te Pases	116	1.253 (según escritura de 1969). Luego aparece con una cabida de 1.127 has.
Si Dios Quiere	-	42.5	42.5
Peñaloza	-	198	198
<b>TOTAL</b>			<b>1.367.5 (en diferentes documentos de INCODER se relaciona un total de 1.223 hectáreas)</b>

Sin embargo, se ha buscado incorporar 11 predios más, en lo que se sigue conociendo como Las Pavas, para un total de 14 predios. La suma del total de predios da una extensión de 2.842 has.<sup>68</sup> A diferencia de los tres que conforman Las Pavas, Si Dios quiere y Peñaloza, los otros 11, si se analizan los folios de matrícula inmobiliaria y las escrituras que se encuentran registradas en cada uno, aparece que no existe un título originario de dominio, es decir no hay una adjudicación inicial que demuestre que han salido del dominio del Estado. En algunos de los folios correspondientes a los 11 predios, se observa que la primera anotación dice “Mejoras en baldíos nacionales” e igualmente aparecen anotaciones como “falsa tradición”.

Teniendo en cuenta que los bienes del Estado son imprescriptibles, es decir la propiedad no se gana por el tiempo, ni por el uso, entonces nadie puede apropiarse de los bienes de la Nación, en este caso por la función de que trata la Ley 160 de 1994 y que debe cumplir la propiedad de predios rurales. Para los asesores legales de la comunidad de ASOCAB, el Consorcio El Labrador no es objeto de Reforma Agraria y mal haría el Estado, según dichos asesores, en continuar apoyando la concentración de la tierra en pocas manos, mientras que existen comunidades campesinas que reclaman el acceso a la tierra. En virtud de esa situación ASOCAB solicitó la protección de los predios en el RUPTA (Registro de Predios Abandonados), trámite que se adelanta ante Acción Social quien hace todo el trabajo de recopilación de información, hace planos y revisa las fichas catastrales junto con el INCODER que es el que declara la protección.

Ya en la carta dirigida a INCODER el 9 de junio de 2006, cuando se radicó la petición de extinción de dominio sobre la finca, el directivo de ASOCAB, Misael Payares, hace un recuento del caso Las Pavas aclarando que cerca de la mitad del predio englobado “se encontraba sin titulación”.

Desde una perspectiva más estructural del problema, aquí se encontrarían dos grandes irregularidades. En primer lugar, y de acuerdo con la Clínica Jurídica de la Universidad Javeriana, se estaría frente a una situación de compraventa ilícita de la tierra, y, por tanto se cuestionaría el origen legal de las propiedades que se han venido transando, en virtud de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, el cual ha quedado vigente luego de la declaratoria de inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural contenido en la Ley 1152 de 2007. Este artículo señala que:

Artículo 72: Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva (del INCORA) para las unidades agrícolas familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”.

El límite máximo para la titulación en esta región señalado en el Artículo 7º de la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 de la Junta Directiva de Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA),

---

<sup>68</sup> Se anexa relación de Predios Las Pavas entregada a esta Comisión por Aportes San Isidro S.A.

es de 115 hectáreas. Esto implica que la compraventa demandada excede, de manera evidente, el límite establecido por el ordenamiento jurídico colombiano vigente.

Por su parte la Corte Constitucional en la sentencia C-536 de 1997, frente a esta prohibición contenida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se pronunció aclarando el espíritu de la norma, así:

“..Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de promover el acceso ‘progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.... Con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Art. 64 C. P.).<sup>69</sup>

A pesar de esta norma y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada arriba, la compra se lleva a cabo y es registrada ante la Oficina de Instrumentos Públicos.

Para los asesores legales del Consorcio, existe un pronunciamiento oficial e interpretación del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que se contempla en la Resolución 7528 de 2005 de la Superintendencia de Notariado y Registro que, para ellos, aclara el tema en controversia. En efecto, la Resolución 7258 de 2005 resuelve un recurso de apelación interpuesto frente al registro que se venía presentando en una oficina de instrumentos públicos, en virtud a la aplicación retroactiva del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

El argumento planteado allí señala que la norma rige hacia el futuro y no establece limitaciones a las superficies baldías adjudicadas con anterior a su vigencia (1994). En la decisión, que obliga a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, se hace un análisis jurídico tanto a la jurisprudencia como a la doctrina en materia de Retroactividad de la Ley, Derechos Adquiridos, y Seguridad Jurídica para concluir que:

“Lo anterior no es un reconocimiento a la aplicabilidad de la Ley 160/94, por cuanto ésta como ordenamiento jurídico no había nacido a la vida institucional en el año 1993. Cuando esta irrumpió en el ámbito jurídico ya, como situación jurídica concreta, existían ocho inmuebles (referidos al caso analizado por la Superintendencia) -inmobiliaria y catastralmente- distintos en cuanto a su especificidad.”

Esta interpretación, según los asesores legales del Consorcio, no contradice en nada la Sentencia C-536 de 1997 de la Corte Constitucional que se ocupó de revisar la constitucionalidad del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y que avala las limitaciones a la propiedad contemplada en la norma, pero que nada dice sobre su aplicación retroactiva y los derechos adquiridos.

La segunda situación sobre la cual hace falta claridad, se refiere justamente al señalamiento de Misael Payares, en el sentido de que cerca de la mitad del área transada por Jesús Emilio Escobar al Consorcio El Labrador, corresponde a terrenos baldíos que no han sido adjudicados. Este aspecto debería ser

---

<sup>69</sup> Pontificia Universidad Javeriana, “Violación del ordenamiento jurídico colombiano para la expansión del cultivo de palma de aceite en el sur de Bolívar”, el caso C.I. Tequendama y Aportes San Isidro.(s.f.)

objeto de aclaración ya que tipificaría otra irregularidad dentro del mismo caso. Vale la pena señalar que la extinción de dominio se solicitó sobre los predios que tienen títulos.

Dentro del proceso de compraventa del predio Las Pavas se pudo observar la dificultad en cuanto a la claridad de los títulos, situación que aún no está resuelta. Eso lo constata la empresa Palmas de Tumaco S. A. que tuvo la primera opción para la adquisición de Las Pavas. De acuerdo con la versión de sus actuales directivos, aseguran no haber llevado a cabo la transacción, porque “los títulos de Las Pavas no les daban el 100% de tranquilidad, en cambio si optaron por la adquisición del predio adyacente, porque los títulos estaban absolutamente claros”. Otro argumento que consideraron para no comprar Las Pavas fue que cuando hicieron la reunión con las comunidades en la zona, les informaron que había expectativas por parte de una comunidad frente a la posesión del predio.<sup>70</sup> No obstante, de acuerdo con el testimonio de quien fuera el gerente de Palmas de Tumaco S. A. entre 2006 y 2009, esta empresa intentó comprar la finca e hizo los estudios sobre su dueño (Jesús Emilio Escobar) y sobre los títulos; encontrando que del total de 15 predios, 5 tenían título completo y los demás tenían titulación de posesión (de Jesús Emilio Escobar). Habiéndose continuado la negociación, esta se estanca a finales de 2006, cuando Jesús Emilio Escobar le informa a Palmas de Tumaco que ya tiene firmada una promesa de compraventa y ha recibido las arras. Palmas de Tumaco, entonces, desiste de la compra.<sup>71</sup>

Toda esta controversia legal alrededor del esclarecimiento del complejo entramado de los títulos de propiedad de la finca Las Pavas tendrá que resolverse en instancias judiciales.

### ***e. Prácticas empresariales y elementos para una estrategia de Responsabilidad Social Empresarial en entornos complejos***

Las prácticas del Consorcio El Labrador<sup>72</sup> en el predio de Las Pavas y sus alrededores, son analizadas como parte de una operación empresarial en un entorno complejo,<sup>73</sup> teniendo en cuenta los retos y riesgos que esto implica.

El Consorcio El Labrador no cuenta con un área de Responsabilidad Social Empresarial propia, ni con una política o un programa de gestión social particular. El manejo de los temas sociales se ha hecho a partir de lo que cada uno de los miembros del Consorcio ha desarrollado en este campo y según el rol que cada uno de ellos desempeña en el día a día de Las Pavas.

---

<sup>70</sup> Entrevista concedida por Juan Manuel Villegas, Representante Legal, Carlos Santana, Abogado y Fernando Rodríguez, Agrónomo de Palmas de Tumaco S. A. a la Comisión Independiente el día 3 de mayo de 2010

<sup>71</sup> Entrevista concedida por Joaquín Palou a la Comisión Independiente, el 26 de abril de 2010

<sup>72</sup> Dentro del Consorcio Labrador, C.I. Tequendama y Aportes San Isidro participan, cada uno, con el 50% del mismo, pero cumplen roles diferentes. Mientras Aportes San Isidro administra la finca, C. I. Tequendama tiene un rol más de inversionista. Por su parte, Palmeras Labrador es el que opera el proyecto.

<sup>73</sup> Sobre esta caracterización y sus implicaciones para la operación empresarial, ver entre otros: International-Alert Conflict-Sensitive Business Practice: Guidance for the extractive industries 2005; Business and Human Rights: the role of business in weak governance zones: Business proposals for effective ways of addressing dilemma situations in weak governance zones 2006.

En teoría este esquema podría permitir unir fortalezas, pero en la práctica también ha terminado por sumar falencias que han repercutido negativamente en el manejo tanto de temas sociales, como del actual conflicto entre una parte de la comunidad agrupada en ASOCAB, actores con presencia local y las empresas del Consorcio.

El trabajo en lo social que ha adelantado el Consorcio corresponde con el esquema de Responsabilidad Social Empresarial planteados por cada uno de sus miembros. Sin embargo, cabe preguntarse si este esquema es suficiente para adelantar una operación empresarial en un contexto como el de Las Pavas. Lo que ha sucedido hasta el momento muestra que ni el contenido ni la forma como se ha implementado este esquema parecen haber permitido avanzar en temas críticos para la operación del Consorcio o identificar, prever y enfrentar riesgos y retos propios de una operación en un entorno complejo como éste.

Sin desconocer las virtudes y buenas prácticas que pueden encerrar las Alianzas Productivas, el esquema de manejo de lo social por parte del Consorcio presenta falencias que es importante identificar y que en algunos casos explican la dificultad para prever y manejar el conflicto que hoy en día existe en torno al predio de Las Pavas.

- Trabajo tardío en lo social. Como lo muestra el curso seguido por las acciones del Consorcio en su interacción con la población de Buenos Aires, el trabajo en lo social fue tardío y rápidamente quedó inmerso en un conflicto cuyos actores y dinámicas no eran suficientemente conocidas por el Consorcio. El curso seguido por este conflicto ha generado una fuerte polarización y ha hecho que los intentos de interactuar con la población de Buenos Aires y de desarrollar un trabajo constructivo en lo social, sean muy difíciles –si no imposibles– debido a la ausencia de confianza y reconocimiento mutuo de las partes como interlocutores.
- Participación desigual en el manejo de lo social. El manejo de lo social por parte del Consorcio da cuenta de la participación desigual de sus miembros en la gestión de temas sociales y en la interacción con la población de Buenos Aires. Tal participación muestra un desequilibrio entre Aportes San Isidro, que está al frente del día a día de la operación pero tiene poca capacidad de manejo de lo social y C.I. Tequendama que tienen mayor capacidad para dicho manejo pero no participa en el día a día de la operación. Las diferencias en capacidades y participación de los socios del Consorcio en el manejo de lo social, como se señaló antes, han repercutido negativamente en el manejo tanto de temas sociales, como del actual conflicto entre ASOCAB, actores con presencia local y las empresas del Consorcio.
- Carencia de un esquema integral de manejo de lo social. El Consorcio no cuenta con un esquema integral de manejo de temas sociales, la complejidad del conflicto en torno al predio Las Pavas da cuenta de la pertinencia de contar con este esquema. Si bien la experiencia previa de uno de sus socios, C. I. Tequendama, relativa a las Alianzas Productivas muestra elementos positivos y en un principio se pensó como un esquema posible de trabajo en Las Pavas, tras la primera visita se descartó debido a las dificultades de acceso a

la zona. Hoy en día, este esquema se retoma por parte del Consorcio como una vía de salida a la crisis.<sup>74</sup> No obstante, dadas las características de la población de Buenos Aires, las Alianzas Productivas no resultan suficientes para avanzar en el manejo de lo social, por lo que se requeriría una estrategia integral. Lo anterior es aún más evidente si se tienen en cuenta las características y desarrollo del conflicto entre ASOCAB, actores con presencia local y las empresas del Consorcio.<sup>75</sup>

- Poca documentación, sistematización y mapeo de lo social. Los miembros del Consorcio conocen dinámicas generales de la región y señalaron que en varias ocasiones han intentado interactuar con la población de Buenos Aires, aún antes e incluso después de que se desencadenara la disputa en torno al predio Las Pavas. No obstante esta interacción no ha sido suficientemente documentada ni sistematizada. De igual forma, no ha estado enmarcada en un mapeo de lo social que para este caso resulta vital. Por ejemplo, el Consorcio no partió de un mapa de grupos de interés y actores claves. Tampoco se fundó en contar con información socio-económica de la población de Buenos Aires, ni con información que le permitiera comprender las dinámicas históricas, sociales y políticas que atraviesan a esta población.
- No vinculación de grupos de interés y actores claves en lo local. La manera como el Consorcio interactuó en un comienzo con la población de Buenos Aires, y la forma como ha intentado interactuar posteriormente se ha caracterizado por la búsqueda de canales directos entre las empresas y los pobladores de Buenos Aires. En este sentido se ha recurrido a la Junta de Acción Comunal como interlocutor y convocante de reuniones con las empresas desconociendo a un actor central de la disputa como es ASOCAB. Sin negar las virtudes de una interacción directa, es importante señalar también la relevancia de la participación de otros actores adicionales que en un comienzo no fueron convocados ni contactados por las empresas. Este es el caso de las autoridades e instituciones locales. Esto, en parte, explica porque muchas de estas autoridades e instituciones conocen del Consorcio y sus operaciones en la zona sólo después de que estallara el actual conflicto entre ASOCAB, actores con presencia local y las empresas del Consorcio.

A lo anterior vale la pena añadir algunos elementos ausentes si se tienen en cuenta que, como también se ha señalado, el predio de Las Pavas se ubica en lo que se puede catalogar como un entorno complejo y el manejo de lo social por parte del Consorcio no ha respondido a esta particularidad. Los siguientes son algunos elementos que hoy por hoy se espera que en materia de operación empresarial responsable tengan en cuenta aquellas empresas que operan en entornos complejos

- Análisis de riesgos, oportunidades e impactos en doble vía

---

<sup>74</sup> Proyecto Las Pavas. Situación Consorcio el Labrador – Comunidad de Buenos Aires (documento entregado por DAABON a la Comisión independiente), p 42.

<sup>75</sup> En el marco de este estudio y de cara a las recomendaciones y conclusiones que le siguen, se entiende que una estrategia integral también incluye el trabajo con las instituciones estatales.

- Trabajo sistemático en temas relativos a Derechos Humanos, conflicto, institucionalidad y gobernabilidad
- Identificación y definición participativa de estrategias de prevención de riesgos negativos, potenciación de oportunidades, y mitigación de impactos

Junto con los elementos que se enumeran arriba, también es importante señalar que el desempeño en lo social del Consorcio y su relacionamiento con los pobladores de Buenos Aires no sólo están marcados por la ausencia de un esquema de gestión social integral o de una estrategia social propia de entornos complejos. En efecto, en tal desempeño y relacionamiento también inciden la presencia y participación activa de otros actores, las particularidades de la población y las dinámicas propias de zona.<sup>76</sup>

## **V.2 LA ALTA RIQUEZA Y FRAGILIDAD MEDIOAMBIENTAL DE LA ZONA, EXIGE UNA MAYOR ATENCIÓN A LOS TEMAS AMBIENTALES POR PARTE DE LOS EMPRESARIOS PALMEROS. ELLO PUEDE IMPLICAR INCLUSO LA NECESIDAD DE HACER ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL O LA DESTINACIÓN DE ÁREAS COMO ZONAS DE PROTECCIÓN<sup>77</sup>**

---

Desde el punto de vista ecosistémico es necesario hacer *una mirada integral* del desarrollo palmícola en la región porque visto en su conjunto, se trata de un gran proyecto que puede causar desequilibrios ecológicos y ambientales o rebasar las capacidades de carga de los ecosistemas presentes en éstas. En otras palabras, no se trata únicamente del establecimiento de un cultivo de palma africana en el predio ó la Finca Las Pavas; se tiene que dar una mirada integral al sistema y por ende poder aplicar el enfoque sistémico. Esto, porque cada propietario analiza únicamente el predio en el cual establece su cultivo, sin tener en cuenta las actividades y acciones desarrolladas por los propietarios de los predios vecinos.

### a. RECONSTRUCCIÓN DE UNA LÍNEA DE BASE AMBIENTAL PARA LA ZONA

#### ***i. Los ecosistemas hídricos y humedales***

Un aspecto ambiental que caracteriza la región del Sur de Bolívar, y dentro de ella a la Isla Papayal, es el importante sistema integrado de humedales, ciénagas y caños inundables que varían de tamaños durante el año hidrológico acorde al volumen de agua que reciben de toda la región. Estos ecosistemas son receptores de aguas lluvias, siendo una de sus funciones la regulación de las aguas del río Magdalena, a través de sus diferentes brazos y de un sistema complejo que incluye canales superficiales y sub-superficiales, pozas, caños y otros. La dinámica de la llanura de inundación es la que define la

---

<sup>76</sup> Estos elementos se tratan ampliamente en otras secciones de este informe, a las que se sugiere remitirse.

<sup>77</sup> Mayor detalle sobre las características ambientales de la zona puede verse en el Anexo 2.

riqueza y diversidad del ecosistema regional<sup>78</sup>, que incluye al Municipio de El Peñón donde el 41% del territorio corresponde a vegetación lacustre y a complejo cenagoso. Es precisamente en estos ecosistemas donde se concentra la mayor biodiversidad de especies de fauna y flora de la microrregión. El mismo Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio (2001)<sup>79</sup> señala que casi el 50% del territorio municipal (17.486 has) tiene un alto valor ecológico y ambiental.

A pesar del alto potencial productivo de los humedales, hay una tendencia generalizada a ignorar su importancia. Para las empresas palmeras los cuerpos de agua “son un problema”.

## **ii. Biodiversidad de la zona e importancia biológica**

A pesar de las intervenciones antrópicas en la microrregión Isla Papayal, aún existen importantes ecosistemas que desde el punto de vista de la biodiversidad y de los bienes y servicios ambientales que proporcionan, son fundamentales para garantizar el desarrollo de las actividades productivas y culturales. La diversidad de las especies en la finca Las Pavas<sup>80</sup> indica que los ecosistemas del complejo bosque secundario, matorral y cuerpos de agua, están en buen estado de conservación y es uno de los ecosistemas más productivos de la subregión. La vida silvestre de la isla Papayal depende de la disponibilidad de agua dulce – cantidad y calidad –, así como de la productividad primaria que a su vez depende del estado de salud del sistema de humedales.

Una muestra de la importante biodiversidad de la isla y en particular del predio se detalla en el Anexo ambiental del documento; sin embargo aquí vale la pena resaltar que los ecosistemas en el predio Las Pavas estaban aún en buen estado de conservación, lo cual es corroborado en el estudio elaborado por Aportes San Isidro en enero de 2010. A manera de ejemplo se mencionan:

La presencia de especies indicadores como las mariposas *Calligo illioneus* y *Caligo telamonius*, en un predio con un buen dosel de bosque, observación que no es común en las zonas bajas del Caribe<sup>81</sup> y de especies de mariposa *Nica flavilla* y *Pyrrhogyra neaerea* que demuestran que es un bosque poco intervenido.<sup>82</sup>

El estudio de Aportes San Isidro (2010) reporta 53 especies de fauna en los ecosistemas acuáticos mientras que en los ecosistemas terrestres se reportan 26 especies<sup>83</sup>.

Se resalta la presencia de especies que contribuyen al mantenimiento del equilibrio ecológico como las macrófitas acuáticas que proveen alimentación y refugio a un sinnúmero de especies y además ayudan a

---

<sup>78</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002). Plan de Manejo Integral de los Humedales de la Subregión de la Depresión Momposina, parte baja de los ríos Cauca, Magdalena y San Jorge y Cuenca del río Sinú en el área de la jurisdicción de la CSB, CVS, Corpomojana, Corpamag y Corantioquia.

<sup>79</sup> Municipio El Peñón (2001). Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT).

<sup>80</sup> Observadas durante los dos recorridos ambientales realizados por la Comisión Independiente, el estudio elaborado por Aportes San Isidro (enero de 2010) y el testimonio de los campesinos entregado a la Comisión Independiente (para más información, ver Anexo 2)

<sup>81</sup> Andrade *et al* (2007). Citado en Plan de Manejo Ambiental para el cultivo de palma africana Empresas Palmeras El Labrador, Amiagros S.A., Palmeras Libre y Aportes San Isidro.

<sup>82</sup> Aportes San Isidro (2010). Plan de manejo ambiental para el cultivo de palma africana Empresas Palmeras El Labrador, Amiagros S.A., Palmeras Libre y Aportes San Isidro.

<sup>83</sup> Municipio El Peñón. EOT, 2001.

purificar el agua; y numerosas especies de aves que requieren este hábitat para anidar o de paso; se encontraron 135 especies de aves agrupadas en 42 familias, diversidad muy alta si se compara con el número de especies reportadas para toda la región Momposina, 171. Precisamente, las áreas de humedales y los relictos de bosques (secundario) con baja intervención (sin palma) son las que reportan el mayor número de aves. 13 géneros y 13 familias de mamíferos, 41,9% (31 géneros) y 61,9% (21 familias) de los encontrados en la Depresión Momposina; 11 familias de reptiles, 91,6% de las encontradas en la Depresión Momposina (12).

Igualmente en el Corregimiento de Buenos Aires se reporta la presencia de un bosque húmedo premontano (Bh - PM)<sup>84</sup>.

### ***b. Uso de los bienes y servicios ambientales como medios de vida para la comunidad de Buenos Aires***

---

El conocimiento y la valoración de las funciones y los servicios ambientales, como también de las interrelaciones socio-ecológicas de la isla Papayal por parte de los campesinos, es condición *sine qua non* para prevenir, mitigar y manejar alteraciones no deseadas y garantizar la continuidad y sostenibilidad de los mismos. Según la información suministrada por los campesinos de Buenos Aires, varias de las actividades tradicionales que desarrollan para garantizar su seguridad alimentaria y de subsistencia -pesca, agricultura, pastoreo, recreación, transporte, uso sostenible del bosque y de la vida silvestre y el suministro de agua dulce para diferentes usos- dependen de los bienes y servicios ambientales provistos por los humedales. Es una de las razones por las cuales es inaplazable e improrrogable la conservación de las funciones ecológicas y ambientales del complejo cenagoso y de las áreas boscosas presentes en el área.

En este contexto, la disponibilidad de agua dulce es una de las situaciones ambientales más críticas de los habitantes de toda la subregión Sur de Bolívar, inclusive de la Isla Papayal. Un problema de grandes proporciones es la contaminación causada en los cuerpos de agua, debido al tipo de relación que llevan las comunidades con su entorno, pero también debido a las actividades agropecuarias, antes la ganadería extensiva, hoy, el desarrollo de la actividad agroindustrial relacionada con la producción de palma africana. Es importante resaltar que hay una relación estrecha entre la cantidad y la calidad del agua apta para consumo humano. Así, en la medida en que las aguas se contaminan por acciones antrópicas de toda índole, la cantidad de agua potable disponible apta para el consumo directo de las personas también se reduce.

---

<sup>84</sup> Municipio El Peñón. EOT, 2001.

### ***c. Impactos de las actividades antrópicas sobre la base ecosistémica***

---

#### ***i. La ganadería extensiva y la posterior recuperación de los ecosistemas con el abandono ganadero***

No se puede desconocer que la actividad ganadera de carácter extensivo y la implementación de cultivos extensivos de corto y mediano rendimiento como el algodón y el arroz desarrollados en la zona desde los años sesenta, contribuyó al deterioro ambiental de la región. Sin embargo, este modelo pudo convivir en mejor forma, no solo con la pequeña propiedad y las actividades campesinas, sino con los humedales, caños, bosques, biodiversidad y zonas comunes. Ello puesto que la ganadería extensiva y la economía campesina no tienen como prioridad la maximización del uso del territorio. En contextos de economías cerradas, la renta del suelo y los ingresos ganaderos eran suficientes para acumular grandes volúmenes de dinero y vivir cómodamente. Por ello no usaban en forma intensiva los recursos naturales y aunque contribuyeron al deterioro ambiental de la región, no se hizo tan intensamente como la actividad palmera en tan corto tiempo. Esto es reconocido por los mismos estudios contratados por Aportes San Isidro uno de los socios del Consorcio que interviene en Las Pavas al decir que: “La actividad ganadera dejó algunas especies forestales que a través de los procesos de sucesión vegetal han venido estructurando un bosque secundario el cual no es muy diverso en especies, sin embargo, cumple una función ecológica de algunas especies faunísticas y de regulación hídrica de algunos caños que se encuentran en las fincas evaluadas”<sup>85</sup>. Para describir la relativa baja intervención del predio cuando llega el Consorcio El Labrador, los empleados del mismo relatan la dificultad del acceso porque no había vías, únicamente caminos de herradura y que durante la época de “invierno” todo se paralizaba. El primer recorrido del predio se hizo con el señor Ernesto Granda (Palmeras de la Costa), quien señalaba que “había monte, rastrojo, ganado malo”, la finca estaba “abandonada”.

Posteriormente, con el abandono de la actividad ganadera por las presiones de los grupos violentos los ecosistemas pudieron recuperarse en forma significativa del sobrepastoreo y la degradación de los suelos. El caso del predio Las Pavas es un ejemplo para mostrar la capacidad de los humedales y ecosistemas en general de la isla Papayal para “ajustarse” a los cambios de regímenes de uso del territorio. Así, tras las intervenciones en el sistema de humedales que tuvo el desarrollo de la ganadería extensiva, hubo un período de más de 12 años en los cuales las perturbaciones fueron escasas ó mínimas. Las actividades de los campesinos de la zona estaban asociadas a la rotación, al dejar descansar la tierra y permitir la recuperación de la fertilidad. El abandono del predio y la consecuente paralización de la actividad ganadera permitieron que los componentes físicos, biológicos y químicos se recuperaran en forma “natural”, sin ayuda externa. También los bosques secundarios volvieron a cumplir una función vital para los demás ecosistemas presentes en el área<sup>86</sup>. De tal manera, la intervención palmera en la finca y en la zona, actúa sobre ecosistemas altamente recuperados.

---

<sup>85</sup> Plan de Manejo Ambiental (2010) para el cultivo de palma africana realizado por las Empresas Palmeras: El Labrador, Amiagros S.A., Palmeras Libre y Aportes San Isidro.

<sup>86</sup> Idem.

## **ii. Impactos ambientales de la actividad palmera**

Los impactos ambientales de la actividad palmera en la Isla Papayal no solo se relacionan con la anexión de extensas áreas al monocultivo, sino en la forma como hacen la intervención: a través del arrasamiento con maquinaria agrícola y moto niveladoras de las capas vegetales, de sabanas, rastrojos y bosques secundarios y la posterior quema para la “civilización”<sup>87</sup>, y la nivelación de los suelos para sembrar palma de aceite. Ello incluye además la construcción de vías, la desecación de humedales, la canalización de caños, la construcción de trinchos, jarillones y caminos carreteables que permiten ampliar la frontera agrícola, afectando la interconexión de los ecosistemas hídricos que abundan en la región. La construcción de obras de ingeniería para riegos y drenajes que incluye construcción de sifones, alcantarillas, rectificaciones de cauces de agua, protección contra inundaciones y/o construcción de una red de drenajes para regular el nivel de agua, son obras que afectan de manera significativa los equilibrios ecosistémicos de la región y su gran riqueza de biodiversidad. A la par de esta destrucción, se afecta el hábitat de donde la comunidad de la zona ha obtenido los medios de vida para subsistir. Al preguntar sobre el manejo de los humedales en el predio Las Pavas, el señor Villegas manifestó desconocimiento sobre la localización de los caños; el operador del bulldozer empieza a limpiar y se da cuenta; “se han hecho embarradas”<sup>88</sup>. De hecho, a pesar de que había intensa actividad de “adecuación de suelos”, no se observó en ninguna de las dos visitas una delimitación física de las áreas a ser protegidas.

Para el establecimiento de un total aproximado de 13 mil has de palma africana en la Isla Papayal en el corto plazo, los palmicultores han desarrollado labores de adecuación de tierras que según se observó en terreno, implican el descapote y movimiento de tierras; la construcción de una infraestructura de vías internas y externas en las plantaciones; la construcción de puentes; la captación y uso de aguas superficiales; la ocupación de cauces; la construcción de pozos y extracción de agua subterránea; la disposición inadecuada de residuos sólidos y líquidos; la destrucción de vegetación protectora de las orillas de los cuerpos húmedos; las quemas a cielo abierto y el uso de variadas técnicas para desaparecer y/o desecar los cuerpos de agua. Para completar el proyecto se plantea la instalación de una planta extractora en Regidor. Así, se prevén impactos acumulativos y de gran escala, porque los riesgos se potencian. En términos prácticos no se trata de un predio de 3 mil hectáreas, es una subregión con bienes comunes - ecosistemas y biomas frágiles y vulnerables y recursos como el agua – compartidos que atraviesan varios predios pegados unos a otros.

Los impactos generados por la actividad palmera en los bosques y los ecosistemas hídricos son reconocidos incluso por los mismos estudios de las palmeras. “Se requiere realizar una valoración de los biomas forestales que fueron intervenidos para establecer los cultivos de Palma Africana. Esos bosques secundarios que volvieron a cumplir una función vital para los demás ecosistemas presentes en el área, se comparan con el cambio de aptitud de uso de los suelos y el impacto que se pudo generar a través de

---

<sup>87</sup> Es un término utilizado localmente para referirse al reclamo ó preparación de la tierra para la agricultura.

<sup>88</sup> Entrevista con el Ing. Agrónomo Eduardo Villegas, operador del predio Las Pavas.

los años principalmente en la biodiversidad de flora y fauna y en el recurso hídrico”. Y además señalan: “Con la introducción de la palma africana, se contribuyó a disminuir aún más la cobertura forestal y por consiguiente se genera una disminución de las corrientes existentes en el área debido a que el brillo solar de la zona afectó la calidad de las aguas originando procesos de eutrofización y contaminación térmica en todos los caños que aún quedan en la finca. Este aspecto alteró un corredor biológico que incluye el Brazo de Papayal y se conecta con el Peñón y San Martín de Loba”<sup>89</sup>.

Estas actividades constituyen sin lugar a dudas una perturbación externa significativa cuyos efectos son el reemplazo del complejo sistema de humedales y ciénagas y de una forma tradicional de producción agrícola y pecuaria diversa y sustentable, por un sistema artificial altamente vulnerable y excluyente como lo es el cultivo de palma. Un cultivo que elimina la capacidad de auto-recuperación del sistema (daños irreversibles) y minimiza o extirpa la capacidad para sostener la biodiversidad afectando con ello la seguridad y soberanía alimentaria de la población. Pero además, afecta de singular manera a varias especies de la vida silvestre, en especial el chigüiro o ponche (*Hydrochaeris hydrochaeris*), el manatí (*Trichechus manatus*) y otras especies como la tortuga de río (*Podocnemis lewyana*) y la icotea (*Trachemys scripta*); como también las aves migratorias, sufren el impacto de las alteraciones y/o modificaciones causadas al estado original del hábitat, las condiciones hidrológicas y la vegetación herbácea y arbustiva.

La vulnerabilidad de los humedales y ecosistemas a los efectos bio-geofísicos y a las condiciones climatológicas adversas aumenta, en la medida que aumentan las intervenciones. En los últimos 5 años el incremento en la intensidad del uso del suelo por la actividad palmicultora en la Isla Papayal y en la subregión Sur de Bolívar, ha modulado los procesos ecológicos característicos de los humedales, lo cual se convierte en una amenaza para estos cuerpos de agua. Es inminente la reducción de las funciones de los humedales en términos de mitigación y control de inundaciones y la recarga de los acuíferos y en el mediano plazo se prevé el incremento de la erosión, mientras se disminuye la resiliencia y resistencia de los campesinos y otros habitantes de la Isla Papayal y de la subregión; en otras palabras la capacidad de la sociedad y de las instituciones para administrar el entorno natural y prevenir la degradación.

### ***iii. Actividades de gestión ambiental en el predio Las Pavas por parte del Consorcio palmero***

Los impactos ambientales por el desarrollo de la palmicultura son constantes y crecientes y el Consorcio en el caso de Las Pavas, no presenta una estructura organizativa adecuada que permita hacer una mejor gestión ambiental en un territorio de gran riqueza y fragilidad medioambiental. Durante las dos visitas iniciales realizadas por la Comisión Independiente se observó intensa actividad de limpieza y descapote del terreno y tala sin protección evidente de los cuerpos de agua. No se observó respeto por los retiros obligatorios establecidos en el Código de Recursos Naturales de Colombia (Ley 2811 de 1974); al solicitar los planos que debería tener el Consorcio antes del inicio de movimientos de tierra y tala de árboles se

---

<sup>89</sup> “Plan de manejo ambiental para el cultivo de palma africana Empresas Palmeras El Labrador, Amiagros S.A., Palmeras Libre y Aportes San Isidro (2010)” entregado a la Comisión Independiente por el señor José Ernesto Macías de Aportes San Isidro.

mostraron unos planos que no indicaban las coordenadas de los cuerpos de agua, ni la ubicación de las obras, como se hubiera esperado.

Dentro de los permisos que debieron ser tramitados *previamente* a las actividades de preparación de terrenos por el Consorcio Labrador se encuentran: aprovechamiento forestal, concesión de aguas superficiales, concesión de aguas subterráneas (permiso complejo que incluye permiso de perforación de pozo y concesión de aguas subterráneas), vertimientos, ocupación de cauce, y en algunos casos, permiso de quemas y manejo de residuos sólidos. La subestimación por lo ambiental se evidencia en algunas situaciones particulares: el Consorcio no tiene en el predio Las Pavas especialista ó técnico “residente” encargado de la gestión ambiental; no desarrolló una línea de base de lo ambiental en el predio; los estudios ambientales realizados se hicieron dos años después de iniciadas las labores de adecuación de suelos y del vivero, etc.; los permisos ambientales solo fueron solicitados por el señor José Macías (Aportes San Isidro) posteriormente a la ejecución de actividades (solicitud radicada el 08 de abril 2010 y 1 de diciembre de 2009). Todas estas recomendaciones de gestión ambiental están contenidas en la Guía Ambiental (Fedepalma)<sup>90</sup> y los criterios de la Mesa Redonda para Palma Sostenible (Roundtable for Sustainable Palm Oil, RSPO).<sup>91</sup>

Las empresas palmicultoras cuentan con los instrumentos antes mencionados, los cuales contienen unos principios mínimos para cumplir, entre los que está la observancia de las normas ambientales en primer plano. Sin embargo, la Comisión no encontró evidencia del cumplimiento de estas normas por parte del Consorcio y en general de las empresas que actúan en la Isla Papayal. Según la oficina jurídica de la Corporación para el Sur de Bolívar (CSB), no hay permisos otorgados a Palmeras Labrador, Aportes San Isidro ó C. I. Tequendama. Es también observable que la empresa NO acató la medida preventiva de la autoridad ambiental, ya que continuó talando y quemando árboles en el predio, a pesar de la aplicación de una medida de suspensión de tala de árboles y la apertura de una investigación preliminar por ello; y por el establecimiento de cultivo y el uso de fuentes de agua, mediante auto 239 del 10 de septiembre de 2009.

En el Anexo 2, se hace el análisis de la gestión ambiental realizada por el Consorcio en la finca Las Pavas desde dos frentes: i) los documentos de gestión ambiental del Consorcio y, ii) los permisos ambientales que tiene que solicitar las empresas para el desarrollo del cultivo.

En el primer caso, para la gestión ambiental del cultivo de palma en la finca Las Pavas, el Consorcio tiene dos estudios ambientales diferentes que aún no han sido entregados a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB), autoridad ambiental que le corresponde la jurisdicción del predio. Los estudios ambientales realizados por las diferentes empresas que conforman el Consorcio Labrador son: El documento “*Plan de Manejo Ambiental para el cultivo de palma africana*” de las Empresas Palmeras El Labrador, Amiagros S.A., Palmeras Libre y Aportes San Isidro, elaborado por la Corporación de

---

<sup>90</sup> Mazorra, Miguel (2002). Guía Ambiental para el subsector de la Agroindustria de la Palma de Aceite. Ministerio de Ambiente y Fedepalma.

<sup>91</sup> Recordar que C. I. Tequendama, uno de los miembros del Consorcio El Labrador pertenece a Fedepalma y también forma parte de la RSPO.

Consultorías Ambientales y Bioprocesos – Cambio (*Plan 1*)<sup>92</sup> y el documento “*Plan de Manejo Ambiental para el cultivo de palma de aceite de las fincas Brisas y Pavas, Regidor, Bolívar*”, 2007, elaborado por SUPALMA LTDA./Eduardo Villegas de los Ríos – Ing. Agrónomo (*Plan 2*)<sup>93</sup>; el tercer documento entregado a la Comisión Independiente por C. I. Tequendama corresponde a una caracterización socio-ambiental de la zona de influencia del Consorcio El Labrador S. A (*Plan 3*).<sup>94</sup> La entrega de tres documentos diferentes por el Consorcio indica la ausencia de una estrategia ambiental, improvisación y desorganización para la gestión ambiental. Los tres documentos plantean cosas diferentes, entrando en contradicciones no solo en el tema ambiental, sino en la misma estrategia, planificación y cronograma del desarrollo del cultivo de palma en el predio.

Por ejemplo, en el documento *Plan 3*, se afirma, contrario a lo que está en el *Plan 2* del ing. agrónomo Villegas, que el “cultivo no requiere riego”. Sin embargo, se están explotando aguas subterráneas para hacer riego por aspersión. Además, el documento *Plan 2* de Villegas resalta la importancia del recurso hídrico para el cultivo de palma de la siguiente manera: “El agua es un componente esencial en la producción, afectándola tanto en cantidad como en calidad. El déficit hídrico en la zona es muy alto, y se estima en 600 a 800 mm por año con respecto a las necesidades de la palma, por lo cual en esta zona es indispensable el riego. Se requiere de una infraestructura de riego tomando las aguas de los mismos caños que se usan como drenaje natural”.

En el documento *Plan 3* de C. I. Tequendama se afirma que en la finca no hay cuerpos de agua permanentes que hayan sido afectados o puedan ser afectados; y que no se han alterado cauces de drenajes naturales, y solo se realiza un mantenimiento de limpieza en ellos. Afirmación que no coincide con lo expresado por el mismo documento en la primera parte donde se dice que (...) “las tierras en donde se están plantando estas palmas, tienen en general altos niveles freáticos; es decir, que en términos generales se trata de tierras bajas, afectadas por los niveles del complejo hídrico del río Magdalena, donde se incluyen caños y ciénagas circundantes”. Igualmente esto se afirma en el *Plan 2* (Agron. Villegas) sobre las adecuaciones requeridas para el establecimiento del cultivo de palma africana, donde la empresa tendría que hacer intervenciones sobre el sistema de humedales del área de estudio. El mismo documento muestra fotografías de una bomba multipropósito ya instalada para el drenaje del Caño Solera, es decir para el manejo de aguas y el uso de las mismas para el sistema de riego. Esto igualmente fue observado en las visitas de la Comisión. El ingeniero agrónomo de Aportes San Isidro y el administrador de Las Pavas relataron sobre la pérdida de 70.000 plántulas sembradas a inicios del 2008, debido a la inundación de finales del mismo año.

Igualmente, en ninguno de los documentos se hace mención a un análisis del balance hídrico como un soporte para las intervenciones, porque si se hace evacuación de aguas de exceso a las llanuras de

---

<sup>92</sup> Documento entregado a la Comisión Independiente por el señor José Ernesto Macías

<sup>93</sup> Documento entregado a la Comisión Independiente por el señor Eduardo Villegas. Contempla solamente la fase agrícola del proyecto para el establecimiento de un cultivo de Palma de Aceite en las fincas denominadas BRISAS y LAS PAVAS.

<sup>94</sup> Entregado a la Comisión Independiente por C. I. Tequendama. Su objetivo es la caracterización social y ambiental de la zona de influencia del Consorcio El Labrador S. A., que le permita contar con una punto de partida para definir sus estrategias de sostenibilidad social y ambiental, así como contribuir a construir una visión integral de la situación que se presenta con los habitantes del corregimiento Buenos Aires y hacer unas recomendaciones al respecto.

inundación en períodos de retorno, ésta causará impactos en el sistema y si se utiliza el agua de los cauces en períodos de sequía, se debe conocer las afectaciones que se harán al sistema y por ende a los campesinos de la zona. Esto sin mencionar las afectaciones a los cuerpos de agua que son utilizados para la pesca de subsistencia.

Según el *Plan 1* (San Isidro), los trabajos de desviación de cauces de algunos cuerpos de agua no son nuevos; sin embargo no se mencionan cuáles son responsabilidad del actual proyecto y si estas desviaciones tienen los permisos ambientales correspondientes. Aquí vale la pena mencionar que en la visita de campo realizada por dos miembros de la Comisión Independiente se observó relleno de dos (2) cuerpos de agua con material del descapote y limpieza del terreno. Además, interrupción de dos caños por la construcción de vías de acceso, remoción de plantas y quema de la vegetación de los cuerpos de agua.

#### ***d. Vacío institucional de las autoridades ambientales***

---

La intervención pública de tipo ambiental para atajar las amenazas que se ciernen sobre los ecosistemas hídricos, los bosques y la biodiversidad ha estado ausente o en los pocos casos en que se ha hecho, ha llegado tarde. A pesar de que el régimen jurídico de protección es bastante abundante en instrumentos para una gestión pública ambiental efectiva y eficaz, esto es, la Constitución Política, leyes, decretos y resoluciones y que existe una atribución de competencias que faculta a la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB) para dictar normas, ejecutarlas, verificar y controlar su cumplimiento, se identifica un débil posicionamiento y capacidad operativa y técnica de esta entidad en el área de su jurisdicción.

En el caso de la isla Papayal y en el caso de Las Pavas, se observó absoluta inoperancia y carencia de sistema alguno para el control y seguimiento de las actividades que como el desarrollo de la palma generan daños ambientales.

Se observa permisividad, desorden y escasa presencia estatal, situación que se traduce en bajo control ambiental. En las fotos entregadas a la Comisión por Aportes San Isidro como evidencia del trabajo de campo para realizar el inventario forestal de la finca Las Pavas (y otras fincas de propiedad de esta empresa), se aprecia la participación activa del funcionario de la CSB, Alfredo Chávez en las actividades propias del levantamiento forestal. Situación que lo convierte en juez y parte, porque es el ingeniero forestal de la CSB, responsable de elaborar los conceptos técnicos relacionados con los permisos de aprovechamiento forestal.

No hay un Plan Manejo Integral de los Humedales de la Isla Papayal. Esta función es claramente de la autoridad ambiental, de acuerdo a la normatividad vigente (Resolución 0157 del 12 de febrero de 2004), “por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención RAMSAR.”

De la misma manera, es marcado el vacío de una política ambiental sólida, integral, estratégica y diferenciada por regiones para el sector agroindustrial de la palma, que permita hacerle frente a estos impactos y amenazas ambientales para regiones del país con alta biodiversidad y ricas en ecosistemas hídricos como la zona de estudio; y que a su vez, permitan incorporar los impactos sociales en zonas de complejidad socio-económica y cultural. Un cultivo de estas dimensiones y con implicaciones ambientales tan grandes, en un país heterogéneo con gran biodiversidad, no puede basarse en una legislación genérica que no exija estudios de impacto ambiental y social para zonas como estas. Ello es desconocer nuestra realidad. Es importante tener legislaciones y políticas para el sector palmicultor que se adecuen a las diferencias regionales y subregionales.

Los impactos que estos vacíos institucionales y normativos dejan en los territorios donde se cultiva palma a gran escala, son la ausencia de protección ambiental sobre los ecosistemas dejando una secuela de daños irreversibles, alteración de suelos y de los ciclos hídricos, destrucción del hábitat, pérdida de biodiversidad, etc., que además permanecen ocultos al ojo de los expertos y de la opinión pública, convirtiéndose en casos sin registrar y sin cuantificar.

Pero además, la gestión pública ambiental llega tarde porque el estudio “Zonas aptas ambientalmente para el cultivo de palma de aceite en Colombia, Programa de Apoyo al SINA II” (2009)<sup>95</sup>, muestra que esta subregión (Sur de Bolívar) no es apta para el cultivo de palma debido a restricciones permanentes ó severas en términos ambientales, como ya se ha señalado en la caracterización ambiental inicial. Las características edafoclimáticas, ecológicas y socioeconómicas de la subregión hacen inviable el desarrollo de cultivos de palma.<sup>96</sup> Sin embargo, la versión final del documento mencionado está aún sin publicar, porque según el análisis de los técnicos del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el IGAC, los resultados de este filtro grueso podrían afectar las decisiones de inversión sobre el desarrollo del sector. En subregiones como la del Sur de Bolívar y la Isla Papayal,<sup>97</sup> en la cual el desarrollo es aún relativamente incipiente, si se toma en cuenta este estudio, cuyos criterios no variarán y por tanto sus conclusiones deberán mantenerse, no se podría continuar cultivando palma africana.

---

<sup>95</sup> Identificación y Caracterización de Zonas Aptas para el Cultivo de la Palma de Aceite. IGAG, IDEAM y Cenipalma, con apoyo técnico del WWF-Colombia, MAVDT e IAVH, 2009. Citado en: <http://www.cbd.int/doc/meetings/agr/rwspubio-01/other/rwspubio-01-biofuel-colombia-es.pdf> (consultado en la página web el 18 de marzo de 2010).

<sup>96</sup> El CONPES 3477 de julio de 2007, en el cual el gobierno nacional traza la estrategia pública central para el desarrollo del sector palmero, encomienda la tarea concreta a una diversidad de instituciones de zonificar las áreas del país, según aptitud de suelos y le da un plazo de 6 meses para realizarla. La versión preliminar del documento está en proceso de ajuste desde finales de 2008. En el documento CONPES se indica la necesidad de incluir “buenas prácticas de manejo y conservación ambiental”.

<sup>97</sup> En el documento publicado en la página web como se menciona antes, se indica que en todo el departamento de Bolívar no hay zonas aptas identificadas; 88.907 hectáreas poseen limitación severa (A3) y 4.306 limitación moderada (A2).

## **VI. OTROS ELEMENTOS PARA LA COMPRENSIÓN E INTERPRETACION DEL CASO**

---

### ***a. El análisis y comprensión del caso requiere de un enfoque regional***

---

El diagnóstico, análisis y perspectivas de solución al problema, debe verse en primer lugar desde una perspectiva de región y no simplemente como una controversia entre un grupo empresarial y la comunidad de Buenos Aires. Lo anterior quiere decir que la Isla Papayal no es un simple “marco de referencia” sino el plano sobre el cual deben expresarse las soluciones.

Una perspectiva de región tiene como punto de partida, reconocer las interrelaciones y simbiosis complejas del entorno ambiental de la Isla. En segundo lugar, partir de la base que es una región que vive a nivel socioeconómico y cultural una serie de problemas que se derivan por el giro en el modelo productivo rentístico hacia un modelo empresarial y la introducción de unos referentes económicos y socioculturales que ya están transformando, de manera acelerada, todo el entorno de escenario de la Isla de Papayal.

Esto implica reconocer una serie de incidencias de esta transición sobre múltiples actores:

- Sobre la institucionalidad local y regional, en la que, para dar solo un ejemplo, en relación con la autoridad ambiental, han sobrevenido una serie de intervenciones que demandan una fuerte incidencia de veeduría y control, la cual ha sido prácticamente imposible de llevar adelante, por falta de personal técnico, recursos para la movilización de los funcionarios, un proceso de acompañamiento de entes nacionales y el desarrollo de procesos de sistematización adecuados a la velocidad en que se están produciendo los cambios en la región.
- Asimismo sucede con las autoridades de los municipios de El Peñón, Regidor y Río Viejo, incluyendo a los funcionarios responsables de la actividad agropecuaria y ambiental de cada uno de ellos.
- Las comunidades organizadas de los sectores agrario, pecuario, minero y pesquero. Aquí se observa otra interrelación compleja ya que es una región con una fuerte incidencia de la actividad pesquera, la cual se interrelaciona a su vez con los impactos de las distintas intervenciones extractivas o agroempresariales. Incluso actividades agrícolas y pecuarias han visto en un tiempo muy veloz, una serie de transformaciones que, al no desarrollarse sobre un plan de ordenamiento territorial y ambiental, ven seriamente afectadas sus actividades tradicionales.
- La comunidad educativa, en la medida en que se ha dado una incidencia demográfica significativa que ha afectado el tamaño y movilidad de las poblaciones veredales y en

general de los municipios, que han visto disminuido abruptamente el número de estudiantes y, por tanto, la estabilidad de todo el sistema educativo.

- Las Iglesias. La incidencia sobre la estructura demográfica y sobre la estabilidad de las comunidades, amplía los problemas sociales y culturales, muchos de los cuales hacen parte de la labor pastoral de las iglesias. Asimismo, la modificación del entorno social incide sobre los sentidos de identidad cultural (por ejemplo, cambios en la relación de manejo del tiempo y el espacio, modificaciones del sentido de solidaridad, alteraciones de los referentes de autoridad tradicional) procesos que impactan, sin duda, el papel de las iglesias en la zona.
- Las ONG locales y regionales de desarrollo. La existencia de visiones y perspectivas de desarrollo local y regional diferenciadas, releva el papel de las entidades no gubernamentales que buscan acompañar a las distintas organizaciones sociales y a las comunidades en general. Esta situación posiciona el debate sobre los modelos de desarrollo y el futuro de las regiones como en el caso de la Isla de Papayal.
- El sector privado inversionista, como actor recién llegado a la región pero que, con el tamaño y magnitud de los cambios que genera por las inversiones e instalación de nuevos modelos de desarrollo, incide sobre las dinámicas históricas que trae la región a nivel social, económico, político y cultural.

En consecuencia, los procesos de intervención de los múltiples actores no pueden desconocer el contexto y el reconocimiento de las particularidades de lo local, en las todas las decisiones que se requieran.

De otro lado, la magnitud de las transformaciones en camino, implica entonces ajustes a la institucionalidad local, a los mecanismos de veeduría ciudadana sobre el entorno ambiental, a la capacidad institucional, técnica y jurídica de la autoridad ambiental, a los mecanismos de participación de la comunidad local y a la relevancia de un ordenamiento territorial no circunscrito exclusivamente a los límites municipales sino al encuentro de una región compleja.

***b. El caso tiende a verse de manera simplificada como un conflicto entre dos actores, cuando en la realidad compromete una diversidad de actores***

---

Las notas y reportajes en medios de comunicación nacional e internacional, junto con las campañas emprendidas por diferentes organizaciones a nivel nacional e internacional han dado visibilidad al actual conflicto en torno al predio de Las Pavas, pero lo han hecho de manera simplificada, sacrificando la complejidad que encierra este conflicto. Ni las particularidades de los contextos locales y nacionales que enmarcan esta disputa, ni las dinámicas, perspectivas y agendas que atraviesan dichos contextos han sido traducidas en notas de prensa y campañas a nivel nacional e internacional, a través de las cuales el

caso ha adquirido una vida pública<sup>98</sup>. Estos elementos, sin embargo, son esenciales para comprender el actual conflicto en torno al predio de Las Pavas. En efecto este conflicto se remite a procesos históricos de ocupación del territorio, dinámicas locales ligadas al conflicto armado, capacidad de intervención institucional y gobierno, modelos de desarrollo, e intereses y agendas de diversos actores<sup>99</sup>.

### ***c. Alta polarización y desconocimiento mutuo entre los actores***

---

Junto con las notas de prensa y las campañas que han posicionado el caso de Las Pavas en la esfera pública, también se han desarrollado estudios e informes, se han emitido comunicados, se han hecho declaraciones y se han jalonado campañas que han contribuido a generar una altísima polarización entre ASOCAB y los miembros del Consorcio. A esta polarización no solo han contribuido las acciones de cada uno de estos dos actores, sino también las acciones de quienes apoyan a unos y a otros. Acusaciones imprecisas, generalizaciones y sobre todo el desconocimiento mutuo como interlocutores válidos; son todos elementos que han alimentado la polarización entre por un lado ASOCAB y las organizaciones que apoyan su reclamo del territorio, y por otro lado, el Consorcio y quienes le apoyan. Esta polarización, entre otras cosas, ha minado la posibilidad de avanzar en un diálogo constructivo con miras a buscar verdaderas salidas al actual conflicto en torno al predio Las Pavas<sup>100</sup>.

### ***d. Asimetría y polarización entre los actores que intervienen***

---

Es innegable que existen diferencias abismales entre el muy limitado poder de ASOCAB y el amplio poder del Consorcio en cuanto a capacidad económica y política. En este sentido vale la pena retomar la noción de asimetría, concepto empleado por varias de las ONG, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y actores que han intervenido en el caso.<sup>101</sup> La noción de asimetría, permite precisamente dar cuenta de estas diferencias y la manera como ellas se traducen en por ejemplo el acceso a mecanismos para resolver la disputa a favor propio y la disponibilidad de recursos para hacerlo. Cabe anotar que a la existencia de esta asimetría ha contribuido la poca presencia del Estado y su intervención esporádica, así como su omisión como verdadero árbitro de la disputa.

La disputa de Las Pavas da cuenta de diferentes mecanismos puestos en marcha con el ánimo de superar la asimetría entre el poco poder de los campesinos y el poder de las empresas. Dentro de estos mecanismos, vale la pena mencionar la asesoría en temas y procedimientos jurídicos; el apoyo económico, a través de mercados entregados a los miembros de ASOCAB; la difusión y promoción de

---

<sup>98</sup> Sobre esto, ver la reconstrucción del caso en este mismo documento.

<sup>99</sup> Sobre esto ver la reconstrucción del caso y la descripción de los actores.

<sup>100</sup> Sobre esto ver el Anexo 3.

<sup>101</sup> Un ejemplo de esto es la notación de los miembros de la Clínica Jurídica que han apoyado al PDPMM y a la comunidad desde el punto de vista jurídico, respecto a las razones para apoyar a la comunidad en el caso. Para ellos, se trata de un enfrentamiento asimétrico entre gremios y campesinos. Entrevista con miembros de la Clínica Jurídica de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, mayo 3 de 2010

apoyo a través de campañas, por ejemplo a través de reportes y documentales que han buscado llevar el caso a otros países, en particular en aquellos en los que hay compradores de aceite de palma y consumidores de productos que contienen aceite de palma; y la visibilización a través de medios de comunicación nacionales e internacionales.

Las maneras como estos mecanismos participan en la disputa en torno a Las Pavas, muestran elementos articuladores. Tres de estos elementos que vale la pena destacar son la visibilización, la confrontación y la negación. En el primer caso, es claro que es precisamente gracias a la participación de otros actores que la actual disputa en torno al predio Las Pavas es conocida y se convierte en un asunto de interés. En cuanto al segundo elemento, el curso tomado por la disputa muestra cómo la confrontación ha sido un elemento central en la apuesta por superar la asimetría. La confrontación se ve claramente expresada, por ejemplo, en dos de las vías a través de las cuales se ha tratado la disputa: la vía jurídica y la mediática. El tercer elemento, la resistencia a sostener diálogos bilaterales con el Consorcio.

Al hablar de asimetría en este caso, también es importante considerar las acciones que no se orientan a superarla y, por el contrario, han terminado por contribuir bien a agravarla o bien a exacerbar los mecanismos que buscan superarla. En este sentido, vale la pena detenerse en algunas acciones del Consorcio que, de cara a lo discutido anteriormente, pueden caracterizarse a partir de tres elementos: la reducción, la confrontación y la negación. El primer elemento hace alusión a la manera como de parte del Consorcio se ha concentrado la búsqueda de respuestas en aspectos económicos traduciéndose en la oferta de alternativas como las alianzas productivas y de generación de ingresos, desconociendo los aspectos políticos que encierra la asimetría y en este caso la disputa. El segundo elemento se expresa en las acciones jurídicas emprendidas por el Consorcio como respuesta a la problemática social que hoy en día tiene como escenario el predio Las Pavas y las reacciones mediáticas frente a los reportes y crónicas que dan a conocer el caso a la opinión pública. El tercer elemento, la negación, se expresa en el desconocimiento de ASOCAB desde un comienzo como interlocutor válido.

Los elementos anteriores, además, han contribuido a la polarización que hoy en día enmarca la disputa. Cabe recordar que los conflictos son o no constructivos dependiendo de las formas como son tramitados. Esto plantea la necesidad de contar con mecanismos de diálogo en los que la lógica de perdedores y ganadores, de todo o nada, da paso a la búsqueda de salidas. La lógica actual que enmarca la disputa, en el largo plazo, no parece contribuir ni al fortalecimiento político y económico de ASOCAB como interlocutor, ni a la construcción de parte del Consorcio de una legitimidad social para operar, directamente relacionada con la sostenibilidad de su operación en la zona y su reconocimiento como interlocutor igualmente válido.

## ***El cultivo de palma se inserta en un debate político y académico inconcluso sobre modelos de desarrollo, que es necesario profundizar<sup>102</sup>***

---

### i. Los modelos de desarrollo

El conflicto de Las Pavas no es resultado solo de una disputa por tierra entre dos actores socio-económicos con diferentes racionalidades; ni es resultado solo del conflicto político entre los palmeros y las organizaciones que apoyan a la comunidad de Buenos Aires; más bien, estas disputas reflejan y son resultado del enfrentamiento entre dos modelos o enfoques de desarrollo rural.

El primero, promueve el desarrollo del capitalismo en el campo a través de grandes empresas agroindustriales cultivadoras de palma, o de otros productos, dirigidos a la exportación o al gran mercado interno, buscando aprovechar las ventajas comparativas del país explotando intensivamente los recursos naturales, para lo cual requiere altas dotaciones de capital y elevada ocupación del territorio por su carácter de monocultivos. Este modelo puede tener algunas ventajas para la economía nacional y regional pues fortalece el esquema de cadenas productivas integrando al sector agrícola con el industrial; genera economías de red y algunos empleos de mayor valor agregado; incrementa las exportaciones; aumenta el flujo de circulante por la salarización laboral lo cual impulsa las economías locales. Sin embargo, genera también costos importantes. Produce significativos impactos ambientales por su carácter de monocultivo y por el uso intensivo de los recursos naturales incluyendo la ocupación del territorio; esto mismo repercute en la seguridad y la soberanía alimentaria no solo de la zona donde se desarrolla sino en el país en su conjunto; su carácter no intensivo de fuerza de trabajo en todas las fases del ciclo del cultivo limita su capacidad de absorción de mano de obra excedentaria expulsada por el cambio de uso del suelo hacia estos cultivos, limitando la permanencia de las comunidades y de los pequeños propietarios en la zona de influencia del modelo; y, finalmente, el cultivo en sí mismo no mejora los ingresos tributarios directos de los municipios para asumir sus responsabilidades sociales.

Por su parte, el otro modelo basado en la economía campesina de pequeños propietarios, dirigido al autoconsumo y a satisfacer la demanda interna, más a nivel local y regional y en algunos casos al nivel nacional, no usa en general en forma intensiva recursos naturales, tiene bajos requerimientos de capital, es un soporte importante para la seguridad y la soberanía alimentaria, ayuda a preservar las costumbres y tradiciones de las comunidades. Este modelo alternativo y tradicional puede tener diferentes énfasis: desarrollar cadenas productivas del nivel regional y local satisfaciendo sus mercados; la agroecología buscando nichos de consumo sostenibles y el comercio justo; la agricultura para la producción de alimentos dirigidos al mercado de las grandes ciudades a través de las grandes cadenas de venta al por menor; o, en su forma más simple y tradicional, la agricultura de subsistencia que perpetúa la pobreza y el marginamiento. Todos estos modelos tienen una característica fundamental: mantienen a las comunidades rurales y a sus familias en el campo y

---

<sup>102</sup> Mayor respaldo para esta discusión se aprecia en el Anexo 4.

preservan su modo de vida como campesinos productores. Pero igualmente, las formas de sucesión dominantes en las áreas de minifundio generan la subdivisión de las fincas hasta escalas improductivas, intensificando también la explotación de los recursos naturales debido a la limitada disponibilidad de tierras, generan deforestación, disminución de la biodiversidad y afectación del recurso hídrico y erosión de los suelos. Así también, los excedentes de mano de obra deben buscar trabajo en las demandas temporales de las zonas aledañas de agricultura campesina, en mercados de agricultura comercial, en actividades de servicios o en la ampliación de la frontera agraria, incluyendo actividades de cultivos ilícitos (Fajardo, 2009)<sup>103</sup>.

ii. El impulso al sector palmero

El gobierno nacional ha hecho una gran apuesta al impulso de los grandes agronegocios como estrategia central para contribuir al desarrollo del campo en Colombia. En el caso específico de la palma, desde los años sesenta la expansión del cultivo obedeció a una política de Estado que buscaba sustituir importaciones de aceites vegetales. Esta política permitió que la palma fuera uno de los grandes beneficiarios del crédito de fomento y de los incentivos tributarios que se habían definido como instrumentos del modelo de desarrollo proteccionista que prevaleció hasta los noventa, permitiendo concretar una ventaja comparativa internacional como cultivo tropical y capturar tanto el mercado nacional como el internacional (Kalmanovitz y López, 2006)<sup>104</sup>. Posteriormente, a partir de la administración Pastrana se promueve la industria palmicultora como uno de los ejes del desarrollo rural del país y en forma más reciente, el gobierno de Uribe definió como una de las estrategias para el campo colombiano la producción de combustibles vegetales tanto de etanol de caña de azúcar como de biodiesel de aceite de palma.

El decidido apoyo del Estado al sector palmícola se refleja en una gama de políticas dirigidas hacia tres frentes principales: la obligatoriedad en el consumo de biodiesel; las exenciones tributarias y el apoyo fiscal; y, las políticas de fomento al sector expresadas tanto en la cantidad de recursos destinados a su desarrollo como en la promoción de la vinculación de la cooperación internacional, principalmente norteamericana, en la siembra de palma como estrategia para consolidar el control del territorio, el combate a los cultivos de uso ilícito y el desarrollo alternativo, pilares de la lucha contra las drogas y el terrorismo, principal fundamento de la seguridad democrática. De tal manera, la expansión de los cultivos de palma se plantea como el componente social complementario a la recuperación territorial (Salinas, 2008)<sup>105</sup>. Con relación a la cantidad de recursos invertidos en el sector, durante el periodo 2002-2007 se entregaron cerca de \$ 381 mil millones vía crédito; se otorgaron \$ 102 mil millones en garantías a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); y, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural invirtió un poco más de \$74 mil millones en el sector de palma de aceite, a través del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), el programa de Investigación en Ciencia y Tecnología, el Programa Alianzas Productivas y el Programa de Coberturas Cambiarias.

---

<sup>103</sup> Fajardo, D. (2009). Territorios de la agricultura colombiana. Universidad Externado de Colombia.

<sup>104</sup> Kalmanovitz, S. y López, E. (2006). La agricultura colombiana en el siglo XX. FCE y Banco de la República, Bogotá.

<sup>105</sup> Salinas, Y. (2008). La expansión de la palma. Konrad-Adenauer-Stiftung, No. 2 KAS Papers, Bogotá.

Igualmente, al tenor de estas políticas se han establecido en el territorio nacional las llamadas Zonas Francas destinadas al sector agroindustrial de la palma y de los agrocombustibles.

Las proyecciones de área sembrada y de producción de aceite de palma al 2020, reflejan las expectativas que el gobierno nacional tiene con relación a este sector agroindustrial y con respecto al modelo de desarrollo para el campo basado en la gran empresa agropecuaria. El gobierno espera más que duplicar la producción de aceite y el área sembrada en palma al pretender pasar de 1,2 millones de ton y 443 mil has estimadas para 2010 a 3,4 millones de ton y 996 mil has para 2020<sup>106</sup>. Esto representa un crecimiento en área sembrada de 125% en un periodo de 10 años, significando con ello una inversión de \$ 442 mil millones anuales en un solo cultivo, en un contexto donde los recursos financieros son escasos. La magnitud de esta política se evidencia al compararla con los recursos crediticios entregados al sector palmero entre 2002-2007 que alcanzaron \$ 60 mil millones anuales.

### **iii. Ausencia de planes de implementación del cultivo e impacto palmero**

Es claro señalar que las proyecciones de expansión del cultivo de palma, tanto para aceite como para biodiesel que impulsa el gobierno nacional, carecen de una rigurosa evaluación socioambiental estratégica, que permita identificar los principales impactos que estos megaproyectos tendrán en el ámbito nacional, regional y/o local. En este sentido es necesario afirmar que esta política ha sido improvisada en su implementación, careciendo de una adecuada planeación y preparación por parte de las entidades nacionales, regionales y locales que posibiliten un mayor control del desarrollo palmero y el establecimiento de mecanismos que generen una mejor distribución de los beneficios entre los diferentes actores sociales que participan en la cadena productiva, el resto de la sociedad y los municipios. Igualmente, la política de implementación debe excluir del desarrollo del cultivo las áreas con vocación forestal y de conservación, los territorios comunales y las áreas donde la seguridad y la soberanía alimentaria sean estratégicas para el país y las regiones. En consonancia con esto, el Instituto von Humboldt (IVH) y el Conpes 3477, recomendaron la necesidad de tener un estudio de identificación y caracterización de zonas aptas para el cultivo de palma de aceite a una escala 1:100.000. Sin embargo, el desarrollo de la palma se ha adelantado sin dichos estudios, lo que ha propiciado conflictos por ese recurso, ocupación de territorios étnicos, concentración y especulación en los precios de la tierra (Fedepalma, 2007)<sup>107</sup>.

Acá hay que decir, que no toda la responsabilidad recae sobre los vacíos institucionales por parte del Estado. También se espera que las empresas del sector junto a su gremio (Fedepalma) actúen en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial de los estándares de aceite de palma y de

---

<sup>106</sup> DNP, Departamento Nacional de Planeación (2010). Estadísticas del Sector Agropecuario. [<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Agriculturapequarioforestalpescaycaza/EstadísticasdelSectorAgropecuario/InformaciónAgrícola/tabid/437/Default.aspx>; Mincomercio (2010). Apuesta Exportadora Agropecuaria. Cultivos de Tardío Rendimiento. [<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/Competitividad/InsumosApuesta2.pdf>.

<sup>107</sup> Fedepalma (2007). La Agroindustria de la Palma de Aceite y sus perspectivas en la región de la Orinoquía. Presentación en power point, Jens Mesa Dishington, Presidente Ejecutivo, en X Cumbre de Gobernadores y de Parlamentarios de la Región Amazorinoquia. Villavicencio, 31 de agosto de 2007.

biocombustibles que hoy existen tales como las mesas sostenibles, *Roundtable for Sustainable Palm Oil* y *Roundtable on Sustainable Biofuels* – RSOP y RSB, respectivamente.

Otro aspecto importante a señalar es el hecho que la palmicultura al desarrollarse en una economía abierta, dirigida hacia los grandes mercados nacionales e internacionales, esta obligada a maximizar la renta del suelo para ser competitiva. Por la misma razón, es propensa a disminuir los costos laborales y a externalizar los costos ambientales generando altos impactos ecológicos y un cambio fuerte en el paisaje. Esta estrategia se ve reforzada al comparar el costo promedio de producción de una tonelada de aceite de palma en Colombia frente al de Malasia o Indonesia. Mientras para el país fue de US\$354 en 2004/2005, para los segundos fueron de US\$246 y US\$158, respectivamente. La necesidad de aumentar la competitividad a través del uso intensivo del territorio y de la mano de obra, hace subir el precio de la tierra generando varios efectos que se retroalimentan. Incentivos para vender la tierra por parte de campesinos y propietarios. Necesidad de cultivar productos que correspondan a los mayores precios del suelo. Cambios en el uso del territorio: de ganado, pequeños y medianos cultivos comerciales, pequeña producción campesina, a palma. Expulsión de campesinos hacia las cabeceras municipales o las grandes ciudades. Disminución de la oferta alimentaria local y encarecimiento de los productos básicos de origen agrícola. Cambios en los medios de vida de las personas: de campesinos a asalariados o desplazados económicos.

Para dimensionar el tema de la palma en el contexto internacional se configuran las tres Ps - Plantaciones, Palmas y "Profit" (ganancias). Desde 1995 se ha duplicado la producción mundial de palma. Si se toma como indicador la capitalización del mercado, la empresa Sime Darby (Malasia) es dos veces más grande que Lufthansa, la otra gran empresa a escala mundial, Wilmar (Singapur), fundada en 1991 y con 80.000 empleados, vale más que BMW ó la empresa de correos de Alemania "*Deutsche Post*", su nivel de ganancias el año pasado es de aproximadamente 1,6 miles de millones de euros.<sup>108</sup>

Lo anterior es una mirada general. Sin embargo, en Las Pavas, en la isla de Papayal y en la región se comienza a evidenciar realidades similares. El contexto internacional y la política nacional, junto a las buenas características del suelo y el clima para el cultivo, generan los suficientes incentivos para que el sector privado desarrolle su proyecto palmero en la región, promoviendo Alianzas Productivas con grandes ganaderos y pequeños propietarios, comprando tierras ganaderas y pequeñas fincas campesinas, apropiándose de territorios comunales como playones, humedales y terrenos baldíos, ya sea en forma directa o en forma indirecta a través de la compra de pequeñas fincas o de grandes haciendas que han incorporado previamente estas áreas a sus predios. Este es el caso de la misma finca Las Pavas que en el englobe hecho por Escobar agrega al predio 1.658 hectáreas cuyo origen no está claramente establecido y que acorde a ASOCAB corresponden a tierras no tituladas, y de acuerdo con Aportes San Isidro el englobe incluye títulos de dominio y títulos de posesión. Igualmente, con la desecación de humedales hay algunas evidencias en el Anexo ambiental que fueron observadas por la Comisión en las visitas.

---

<sup>108</sup> Consultado el 15 de mayo de 2010 en la Revista Focus: [http://www.focus.de/finanzen/boerse/tid-18251/palmoel-puder\\_aid\\_507610.html](http://www.focus.de/finanzen/boerse/tid-18251/palmoel-puder_aid_507610.html)

Asimismo, en la subregión se recogieron denuncias de migración forzosa de la población por falta de oportunidades. Un ejemplo de esto es lo dicho por el rector del colegio de Buenos Aires en torno a la disminución casi total del número de matriculados en La Solera al pasar de 60 a 13 estudiantes en menos de dos años producto de la venta de las tierras de sus padres a las palmeras, quienes no pudieron ser enganchados laboralmente por la dinámica de los nuevos cultivos de palma ni pudieron seguir utilizando los predios vendidos para actividades agrícolas y pecuarias. Este tipo de fenómenos se presenta sobre todo en las fincas que se conforman a partir de la compra de pequeños predios como es el caso de la finca Las Brisas de Aportes San Isidro, la cual se fundamentó en la compra de pequeñas fincas a los campesinos de la zona. Igualmente, aparecen otros conflictos por tierras en la región relacionados con el cultivo palmero referenciadas por los líderes eclesíásticos de la zona y diferentes experiencias comentadas por la población entrevistada y relatadas en el punto IV, donde se destaca el caso Numa.

Por otro lado, el análisis agregado permite objetivizar las amenazas de una política que hace rentable el negocio de la palma a nivel micro y a escala local, pero que a nivel agregado genera grandes riesgos sociales, ambientales y económicos. Los procesos de especialización productiva mediante la cual todo el mundo siembre palma atraídos por la rentabilidad privada del negocio, la cual es facilitada por el esquema de subsidios, puede conducir a dos tipos de riesgos: los ambientales y los socio-económicos. Los primeros se generan por la ampliación de la frontera agrícola hacia nuevos territorios ricos en biodiversidad y en ecosistemas hídricos y boscosos en contextos de vacíos institucionales y de bajos estándares ambientales; los segundos, se relacionan con la posibilidad de que ocurran dos fenómenos: i) Caída de la demanda de los productos derivados de la palma (aceite y biodiesel) por la aparición de bienes sustitutos como resultado del desarrollo tecnológico; ii) Aumento de la oferta mundial de aceite y biodiesel al entrar nuevos productores y nuevas tierras en diferentes países a nivel internacional. Esto puede conducir a sendas de especialización equivocadas que generen escenarios perversos donde se perpetúe el subdesarrollo en un contexto de deterioro y agotamiento del patrimonio ambiental de un país o región. Esta incertidumbre se vuelve más importante por las grandes inversiones iniciales del cultivo de palma y por ser un cultivo de tardío rendimiento que no puede ser desmontado en el corto plazo.

La misma administración municipal de El Peñón, aunque ve los suelos del municipio con potencial susceptible para la palma pudiendo ser un eje de desarrollo para el municipio, percibe grandes preocupaciones frente al fenómeno de la expansión del cultivo. Este, se ha venido desarrollando bajo el esquema de compra de pequeñas parcelas a campesinos de la región, los cuales han perdido el acceso a la tierra, constituyéndose tal situación como un factor determinante de desempleo y riesgo social para el municipio. Es por esto que la administración expresa en su Plan de Desarrollo Municipal el interés en “promover la conservación de las tierras por parte de los pequeños productores con el fin de evitar más

adelante una aguda crisis social” y concertar a partir de una estrategia informativa y participativa su vinculación a la cadena productiva de la palma (Municipio El Peñón, 2008)<sup>109</sup>.

Finalmente, parte de la discusión inconclusa sobre el modelo de desarrollo y el cultivo de palma tiene que ver propiamente con los riesgos y vulnerabilidades financieras de los pequeños campesinos que toman la opción de invertir en palma. En particular, la inversión en el sector tiene tres grandes cuellos de botella: el establecimiento o inversiones requeridas para el inicio del cultivo en el primer año: estas ascienden en esta zona a \$85,6 millones para 10 hectáreas de tierra; el capital de trabajo que se requiere para los tres primeros años previos al inicio de la producción del fruto, los cuales corresponden a \$31,1 millones para esa misma cantidad de hectáreas sembradas y que deben permitirle al agricultor recibir algunos ingresos de subsistencia por su fuerza de trabajo mientras el cultivo comienza a producir; el acceso al crédito para financiar estos costos que además de exigir títulos de propiedad requiere capacidad de gestión y conocimientos financieros. Esta es una de las razones para que se desarrollen las Alianzas Productivas de las empresas y la Finca Campesina del PDPMM.<sup>110</sup>

Pero además de estos cuellos de botella existen importantes vulnerabilidades asociadas al comportamiento de algunas variables que permiten la viabilidad de los proyectos de palma de pequeña escala. Las variables determinantes de la rentabilidad del cultivo de palma son: el precio del fruto; la productividad por hectárea que depende de la tecnología; el costo del transporte del fruto y el acuerdo a que se haya llegado con el comprador; y finalmente, la existencia del subsidio a la inversión inicial expresada en el Incentivo de Capitalización Rural (ICR). De tal manera, cuando alguna de estas variables cambia negativamente, la viabilidad del negocio de palma para cultivos de pequeña escala se hace más difícil. Dentro de estos factores, el subsidio a los productores para la inversión inicial y el precio del fruto son esenciales para explicar la rentabilidad del cultivo en esta escala de producción. Así, para que el cultivo sea rentable a este nivel productivo, el precio del fruto no puede ser inferior a \$269.156/ton de 2010 y como se ha observado, el comportamiento de los precios internacionales del aceite, base para estimar el precio del corozo de palma, ha tendido a disminuir en los últimos años (mayor detalle de este planteamiento se aprecia en el Anexo 4). Necesario también decir que todo este análisis se realiza sin considerar el subsidio implícito relacionado con la sobreexplotación de la mano de obra que implica la participación de todos los miembros de la familia en la actividad palmera.

Pero además, un elemento no tomado en consideración en el análisis financiero tiene que ver con los riesgos asociados a las enfermedades y plagas de la palma como la pudrición del cogollo (PC) y la marchites letal (ML), las cuales produjeron pérdidas de US\$ 50 millones en los últimos 16 años (Fedepalma, 2008)<sup>111</sup>. Acá se hace indispensable la creación de garantías para los pequeños cultivadores quienes sin ella se verán forzados a asumir los costos de estas enfermedades y plagas.

En síntesis, este debate no está acabado. Aún existen serias dudas e interrogantes en torno a estos modelos de desarrollo agroindustriales que ameritan estudios, correctivos y políticas encaminadas a su

---

<sup>109</sup> Municipio El Peñón (2001). Esquema de Ordenamiento Territorial, EOT.

<sup>110</sup> Más información sobre estos modelos con palma puede verse en el Anexo 4.

<sup>111</sup> Fedepalma (2008). Visión del gremio palmero sobre la agro-energía. Presentación en power point, Jens Mesa Dishington, Presidente Ejecutivo, en XXVIII Feria Agroindustrial, Equina, Bovina y Turística Catama 2008. Villavicencio, 23 de Enero de 2008.

adecuación a los estándares internacionales que definen los deberes de respeto y observancia de los derechos humanos. Pero igualmente, el debate sobre su pertinencia económica, ambiental y social aún no se ha recogido suficientemente.

***f. La disputa por tierras en el caso Las Pavas y la ampliación de la frontera palmera sobre la zona, incrementa la vulnerabilidad de la población de Buenos Aires en sus derechos humanos, en sus medios de vida y en la seguridad y soberanía alimentaria.<sup>112</sup>***

---

La Constitución Política de 1991 establece la competencia de los Concejos Municipales de establecer los usos del suelo en su territorio. La Ley 388/97 establece el procedimiento para formular los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y definir un modelo de ocupación del territorio a largo plazo, señalando para el caso del suelo rural que se deben considerar las restricciones ambientales y agrarias de mayor jerarquía respetando, entre otros, los mandatos constitucionales sobre: i) Protección de la diversidad e integridad del ambiente (Art. 79 CP); ii) Aprovechamiento y preservación de los recursos naturales renovables (Art. 80 CP); iii) Seguridad alimentaria (Art. 65 CP) y iv) Acceso de la población campesina a la propiedad rural (Art. 64 CP). Este es el horizonte mediante el cual se analizará este punto.

El modelo de desarrollo rural agroindustrial basado en el cultivo de palma implica importantes intervenciones en el paisaje donde se implementa, dadas sus características de ser un cultivo de tardío rendimiento y por la necesidad de maximizar el uso del territorio con el fin de competir eficientemente en los mercados nacionales e internacionales. De tal manera, el ingreso de la industria palmicultora en una región es un factor de cambio muy fuerte en las dinámicas de interrelación local-regional, en los modelos de producción, en las relaciones sociales, en la calidad de vida de los pobladores, en la seguridad y la soberanía alimentaria y en el acceso y propiedad de los activos naturales como el acceso a la tierra, las áreas silvestres, los ecosistemas hídricos y los suelos fértiles. Estos factores incrementan la vulnerabilidad socio-económica de los habitantes de Buenos Aires y de los miembros de ASOCAB a través de tres elementos principales: la afectación de los derechos humanos; la afectación de los medios de vida para subsistir y la afectación de la seguridad y la soberanía alimentaria. Estos efectos se vuelven más críticos en una comunidad en estado de alta vulnerabilidad social, aislada geográficamente, sin tierras, con baja presencia institucional y en situaciones de altos niveles de pobreza como los de la población de Buenos Aires.

***i. Afectación de derechos humanos***

Lo que hoy en día se conoce como “el Marco de Naciones Unidas”<sup>113</sup> en el campo de empresas y derechos humanos se funda en tres pilares: 1) la obligación de los Estados de proteger contra los

---

<sup>112</sup> Un mayor desarrollo de este planteamiento puede verse en el Anexo 5.

<sup>113</sup> Este marco de política es elaborado por John Ruggie (Representante Especial para asuntos de Empresas y Derechos Humanos de la Secretaría General de Naciones Unidas) y aprobado por el Concejo de Derechos Humanos de Naciones

abusos de derechos humanos por terceras partes, incluyendo empresas, a través de políticas, regulaciones y medidas apropiadas; 2) la responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos, lo que implica actuar con la diligencia debida y evitando afectar los derechos de otros; y 3) un mayor acceso de las víctimas a medios de remediación efectivos, jurídicos y no-jurídicos.

Este marco es un referente útil para analizar la actual disputa en torno al predio Las Pavas, así como el rol y las responsabilidades de los diferentes actores que intervienen en ella. De igual forma, da luces a la hora de analizar la relación entre actividad empresarial y derechos humanos en el contexto de este caso.

En el caso de la política palmera en Colombia, ya se ha señalado como la misma se ha venido ejecutando con un alto grado de imprevisión en su implementación por parte del gobierno colombiano y con un bajo nivel de acompañamiento y control de las instituciones locales y regionales incluyendo las autoridades ambientales, que han facilitado la generación de grandes impactos ecológicos y sociales y el incumplimiento de las normas jurídicas colombianas en materia laboral, social y ambiental con un alto grado de impunidad.

Como señala el mismo Comisionado de la ONU, las lagunas de los gobiernos “proporcionan el ambiente permisivo para que se produzcan hechos ilícitos cometidos por las empresas de todo tipo sin la debida sanción o reparación”. Es deber del Estado proteger estos derechos, pero igualmente es responsabilidad de las empresas respetarlos; en este sentido se espera que frente a vacíos en la legislación, las empresas adopten estándares atentos al respeto de los derechos humanos. El trabajo de los Estados y las empresas deben reforzarse mutuamente para constituir un sistema dinámico e interactivo para promover el disfrute de los derechos humanos en un territorio.<sup>114</sup>

En forma específica, la extensión del cultivo de palma en la zona y el conflicto en si mismo de la finca Las Pavas afecta los derechos humanos de la población de Buenos Aires. Dado que buena parte de esta población, depende de los activos naturales como la tierra y los ecosistemas hídricos y boscosos para suplir sus necesidades de subsistencia, el respetar, proteger y garantizar el acceso a estos recursos y servicios ambientales, son obligaciones de derechos humanos. Bajo esta situación, los derechos al uso de los activos naturales de los cuales viven los habitantes de Buenos Aires son afectados. Derechos como el uso y disfrute de la biodiversidad, el derecho a la subsistencia, la libertad de elegir, la seguridad alimentaria, el derecho a la tierra, el derecho al usufructo de la propiedad comunal, el derecho a protegerse de las amenazas de la naturaleza, son perjudicados. Y no se restituyen con la generación de empleo y de salario, con el cambio en su modo de vida de campesino a asalariado. Uno de los argumentos presentados por ASOCAB es que el monocultivo de

---

Unidas mediante resolución 8/7 del 18 de junio de 2008. Para mayor información sobre el trabajo de Ruggie y los desarrollos dentro de este marco de referencia ver <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>

<sup>114</sup> ONU, Human Rights Council. Fourteenth session. Agenda item 3 (2010). *Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights, and transnational corporations, and other business enterprises*, John Ruggie. 9 Abril, 2010. Un intento preliminar de regulación de las Transnacionales en 2007, fue tajantemente rechazado por las instituciones internacionales representativas de las grandes empresas, que exigieron que el proyecto de la Subcomisión fuera archivado.

palma, el cual se impone, viola el derecho a mantener su cultura y el libre desarrollo de la personalidad. En ese sentido consideran inaceptable que su libertad y disposición de tiempo y espacio se viole al quedar sometidos a una relación salarial. Esto implica el desplazamiento del campesino de donde cultiva su parcela. Asimismo consideran que el goce la libertad (derecho a decidir su forma de vida) implica también afirmar su condición de soberanos.<sup>115</sup>

## ii. **Afectación de los medios de vida de la población de Buenos Aires**

El concepto de medios de vida permite hacer un acercamiento a las estrategias de supervivencia desarrolladas por comunidades rurales en las diferentes geografías y contextos en las cuales están insertas. Los medios de vida (*livelihood*) son “una combinación de los recursos utilizados y las actividades emprendidas con propósitos de supervivencia”<sup>116</sup>. En las economías campesinas, recolectoras y pescadoras de baja escala, los niveles de ingreso, de consumo y en general su nivel de vida, dependen del acceso directo al uso de los medios de producción o activos naturales, en particular la tierra, los bosques y los ecosistemas hídricos. Sin la posibilidad de acceso a estos recursos, la calidad de vida de estas poblaciones se deteriora, poniendo en riesgo su existencia, generando cambios en su modo de vida, o produciendo desplazamientos hacia otros territorios. En las economías palmeras o de la agroindustria, los medios de vida dependerán básicamente de los salarios ganados por los vinculados a las empresas. Así, el análisis de las implicaciones de los cambios en el uso del territorio hacia la palma, además de abordar el tema de la capacidad de generación de empleo de esta actividad económica, es necesario estudiar otros componentes que afectan el modo de vida de los campesinos.

Los campesinos de Buenos Aires y muchos de los de la Isla de Papayal, han desarrollado medios de vida diversos que implican adaptaciones permanentes en respuesta al cambiante ambiente en que viven. Las estrategias utilizadas para hacerse a estos medios de vida incluyen producción agropecuaria en pequeña escala en área de sabanas y playones comunales y en predios de otros campesinos a través del sistema de aparcería, o en áreas de predios privados con ganadería extensiva, producción de especies menores y hortalizas en áreas cercanas a los domicilios, actividades de pesca y recolección de frutos silvestres. Más recientemente y en forma aún reducida, en actividades de jornaleo y a destajo en cultivos de palma aceitera. Los medios de vida están amenazados permanentemente por diferentes tipos de factores que los afectan y limitan. Dado el carácter excluyente de la palma, tanto en el uso del territorio como en los requerimientos de capital, dados los vacíos institucionales y la ausencia de una política de regulación y control por parte del Estado en la zona y la falta de acciones de Responsabilidad Social Empresarial que respondan a las particularidades del contexto por parte del Consorcio y de otras empresas palmeras en la zona, la extensión del cultivo palmero se convierte en una amenaza creciente que incrementa

---

<sup>115</sup> Mayor detalle de esta argumentación se encuentra en el Anexo 5.

<sup>116</sup> DFID, Departamento para el Desarrollo Internacional (1999). Hoja orientativa sobre los medios de vida sostenibles, 1999. <http://www.livelihoods/dfid/>.

la vulnerabilidad de las comunidades afectando las estrategias de medios de vida que la población tiene para sobrevivir en la localidad de Buenos Aires.

En un periodo relativamente corto de tiempo el paisaje cambia drásticamente amenazando la estabilidad de la población que usaba estas tierras de diferente manera y bajo otra racionalidad. Ello obliga a los campesinos a adoptar diferentes estrategias de supervivencia debido al cambio “drástico” en la utilización del suelo, generando un nuevo contexto de vulnerabilidad para la población asentada en la región, que no cuenta con políticas de acompañamiento ni del Estado ni de las empresas que intervienen en la zona. La palma podría ser una nueva opción de trabajo ante la precariedad de la existencia de oportunidades laborales, pero a su vez afecta el sistema de producción tradicional campesino y el acceso a los activos naturales como la tierra y los ecosistemas hídricos que han sido la fuente tradicional de medios de vida de la comunidad que habita estos territorios. Además, la palma no tiene la capacidad de absorción de toda la mano de obra desplazada ni existen programas de reconversión y formación laboral alternativos. Nuevamente se vuelve a evidenciar una política de desarrollo agroindustrial que no tiene en cuenta los impactos negativos para mitigarlos.

Las restricciones que tienen actualmente los campesinos de Buenos Aires en el acceso a la tierra, son una limitación fundamental para mejorar sus medios de vida pero igualmente para establecer cualquier modelo de negociación con el Consorcio. Dadas sus características culturales de campesinos productores de cultivos de pancoger y recolectores, la solución a su problemática pasa no solo por el derecho al acceso a la tierra, sino por su titulación.

### **iii. Seguridad y soberanía alimentaria<sup>117</sup>**

Una de las mayores preocupaciones que se plantearon en la *Roundtable for Sustainable Palm Oil* (RSOP) [Principio 6] y en la *Roundtable on Sustainable Biofuels* (RSB), tiene que ver con la posible contribución de la siembra de palma a la escasez e incluso al incremento de los precios de los alimentos, debido a la priorización de destinar tierras y recursos financieros para la siembra de la oleaginosa. Dicha preocupación esta relacionada con el hecho de que la palma reemplace otros cultivos de la canasta familiar. Al respecto, el ex relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, manifestó que “usar tierras agrícolas productivas para producir comida que será quemada como biocombustible es un crimen contra la humanidad”.

En el tema específico del caso analizado, la restricción del acceso al uso de los activos ambientales (tierra, ecosistemas hídricos y boscosos) por parte del cultivo de palma limita el desarrollo de actividades productivas y extractivas que le permiten a la comunidad obtener sus alimentos e ingresos, con lo cual se afecta su seguridad alimentaria. Esta situación se ve acentuada por la disputa de tierras en Las Pavas, pues eran los predios principales donde podían acceder a estos activos ambientales para su subsistencia. La opción de resolver el tema de la seguridad alimentaria vista solo como la posibilidad de mantener la capacidad adquisitiva para comprar los alimentos sin

---

<sup>117</sup> Una discusión más amplia sobre este punto puede verse en el Anexo 5.

interesar dónde y cómo se producen, tampoco está garantizada por el monocultivo de palma. Por un lado, porque los alimentos se encarecen cuando tienen que importarse; por otro, porque la capacidad de compra de todos los miembros de la comunidad dependerá de la capacidad del sector palmero de generar los suficientes empleos que absorban toda la mano de obra desplazada por el monocultivo ofreciendo empleos estables y de buena calidad. Sin embargo, la experiencia encontrada en la zona, las experiencias de otros municipios y la baja intensidad del uso de mano de obra por parte del sector a lo largo del ciclo del cultivo, no garantizan que esto suceda. Por el contrario, lo que observó la Comisión es que la comunidad tiene que comprar casi todo por fuera, ya sea en la ciudad (El Banco) o en otras zonas externas a la región, generándose la paradoja de *la ciudad abasteciendo de alimentos al campo*. Esta situación, produce grandes riesgos e incertidumbres frente a la seguridad alimentaria de la población, los cuales son acompañados por la ausencia de políticas estatales y empresariales que ayuden a disminuir estos posibles impactos.

Finalmente, entendiendo la soberanía alimentaria como el derecho de los campesinos de producir sus propios alimentos y el derecho a decidir lo que consumen, el cultivo de la palma y la falta de acceso a la tierra por parte de los campesinos, en el caso de Buenos Aires restringe de manera radical este derecho. Ello se produce a través de tres efectos complementarios: i) A través de la transformación en su modo y medios de vida: de campesino productor y recolector sin tierra a asalariado y jornalero mal pagado; ii) A través de la limitación del acceso a la tierra, a los ecosistemas hídricos y boscosos y a los territorios comunales para cultivar, cazar, recolectar o pescar. iii) A través de tener que cambiar sus patrones de consumo pues los productos que tradicionalmente son usados para la preparación de alimentos y su propia culinaria, tendrán que ser traídos de fuera de la región con sabores, especies y formas diferentes, y a precios más elevados.

***g. Las soluciones al conflicto deberían enmarcarse en los actuales debates sobre economías campesinas y nuevas concepciones del sector rural colombiano***

---

El sector agrario colombiano tiende a consolidar una estructura bimodal sobre la tenencia de la tierra, que es de naturaleza conflictiva y poco eficiente ya que no contribuye a potenciar el crecimiento económico ni la equidad.

La tendencia general es de un lado, a consolidar la gran propiedad y de otro, a fragmentar los predios medianos en los cuales se instalan pequeñas explotaciones que son frágiles y casi siempre inviables económicamente, dadas las condiciones difíciles de acceso a créditos, asistencia técnica, costos de insumos y difíciles condiciones para la comercialización y competitividad. De allí que la vieja reivindicación sobre acceso a la tierra sin un conjunto complejo de condiciones que hagan posible la sostenibilidad de las pequeñas explotaciones, las hace inviable y casi siempre termina reproduciendo condiciones de pobreza.

Esto hace que el marco de las decisiones para la defensa de la pequeña y mediana propiedad, sea la promoción de la multimodalidad es decir, la creación de procesos que permitan integrar a la pequeña propiedad en relaciones y acuerdos con las explotaciones medianas y grandes, encaminada a la integración agroindustrial, el fortalecimiento de la propiedad, el acceso a la comercialización y a través de *clusters*, poder articularse y aprovechar eficientemente los servicios que ofrecen los sectores más fuertes en términos de su competitividad en el mercado.

No se puede pensar que todos los miembros de las zonas rurales deban o quieran acceder a la propiedad de la tierra, dadas las exigencias de capacitación, sistemas modernos de comercialización, manejo adecuado de recursos de crédito, entre otros, que exige el nuevo contexto, requisitos sin los cuales es muy difícil mantenerse en la actividad agropecuaria.<sup>118</sup> Es decir, hoy en día se requieren procesos de acumulación de capital humano –educación, entrenamiento-, de capital social –asociaciones fuertes de la sociedad civil - y de capital productivo. De allí que no se puede simplemente reclamar la presencia de un Estado redistribucionista de la tierra, puesto que se constituye en un engaño ofrecer tan solo el acceso a la propiedad, sin disponer de los demás servicios e instituciones que se requieren para romper el círculo vicioso de la pobreza. Asimismo, en la nueva visión rural, las actividades propiamente productivas son uno de los factores pero no el único, si tenemos en cuenta que es un sector donde existe el crecimiento de la prestación de servicios, desarrollo de actividades productivas no agrícolas, especialización en comercialización, etc.

La Comisión pudo observar dinámicas en este sentido en la experiencia de Fundepalma, entidad que empieza a especializarse en servicios de asistencia técnica, manejo de créditos, acompañamiento organizativo de las comunidades como una experiencia inscrita en las nuevas tendencias en que se mueve hoy la dinámica rural.

## **VII. CONCLUSIONES**

---

**La naturaleza del problema** El problema fundamental de la Isla Papayal, y, dentro de ella, el área correspondiente a Las Pavas, es el territorio. Esto significa, que se trata de una microrregión que se caracteriza por la existencia de un complejo ecosistema basado en la intercomunicación de los cuerpos de agua allí existentes, y, que se han visto seriamente afectados por la irracionalidad en los procesos de intervención a lo largo de su historia.

De allí que la disputa sobre el predio Las Pavas no está en la solución al dilema, de si se trata, de un lado, de un predio que hay que parcelarlo y volverlo una sumatoria de minifundios, o, de otro, consolidar un gran predio para producir corozos de palma de aceite.

---

<sup>118</sup> Véase Machado, Absalón “*La Reforma Rural, una deuda social y política*”, Universidad Nacional, 2009.

En el primer caso, existe literatura y estudios suficientes que muestran la inviabilidad de la minifundización de la tierra, en el sentido tradicional. Su no sostenibilidad como modelo productivo conducirá indefectiblemente a la venta paulatina de los pequeños predios a los inversionistas, en este caso principalmente de palma de aceite. Con ello se volverá al punto de partida del problema, con una pérdida estratégica para todos los intervinientes en el conflicto. Por ello, reducir el problema suscitado a la tierra que reclama ASOCAB, bajo una visión estrecha de la propiedad privada, puede ser también un gran error. El problema fundamental es el territorio, y dentro de él, el uso de la tierra.

---

En el segundo caso, afianzar una gran propiedad con el monocultivo de palma, consolidará un modelo productivo que no se corresponde con la naturaleza ambiental dominante en la región, y, en cuanto tal, será un factor de destrucción del ecosistema en el mediano y largo plazo.

***Existen unas causas sociales profundas del problema***

Socialmente, el problema fundamental de la comunidad de Buenos Aires es el de sufrir una exclusión social grave y el de la existencia de grandes dificultades para su sostenibilidad como comunidad, que se agrava por la incidencia de fenómenos como la emigración forzosa de las nuevas generaciones, porque no hay perspectivas de futuro para ellas en su entorno. Dicha comunidad expresa la irracionalidad en que se debaten las economías campesinas más vulnerables en Colombia, la ausencia de políticas macro y microeconómicas dirigidas a fortalecer esos pequeños productores, las limitaciones de la planeación local, pero también revela, las consecuencias de las condiciones de sobrevivencia residual, en el marco de un modelo rentístico premoderno, que generó durante los últimos cuarenta años, la ganadería extensiva. Expresa también la inequidad en el acceso a la tierra, y, hoy se ve altamente vulnerable frente a un cambio de modelo como el impulsado por la palma de aceite, que si bien introdujo nuevas reglas de juego modernizantes, no por eso se pueden considerar como democráticas e incluyentes.

---

***En la búsqueda de soluciones, la Propuesta de Alianzas Productivas como salida al problema de Las Pavas desconoce las condiciones de la población de Buenos Aires, la complejidad del caso y la particularidad de la Isla Papayal.***

En relación con estos graves problemas, el Consorcio le apuesta a un modelo de Alianzas Productivas que, en este caso, enfrentaría condiciones muy adversas:

En primer lugar, la población en general de Buenos Aires carece de tierra. Siendo esta una condición para poder participar en el esquema de Alianzas Productivas.

En segundo lugar, la baja tradición de la comunidad de Buenos Aires frente a una economía de mercado y la falta de experiencia empresarial (lo cual las diferencia notablemente de la validación en que afirma C. I. Tequendama su modelo en el departamento de Magdalena), su nivel de pobreza y sus bajos niveles

educativos, le generan limitaciones que permitan enfrentar los retos que hoy impone una sociedad altamente globalizada.<sup>119</sup>

Parte de los fracasos en que se movieron las apuestas productivas hacia la economía de mercado de ASOCAB se explican, en buena medida, por las anteriores razones. Esto quiere decir que una parte de la comunidad necesita procesos educativos básicos y solución de problemas primordiales para el aseguramiento de su sobrevivencia, amén del derecho a su existencia como comunidad campesina en condiciones decorosas.

Por último, esta propuesta se sigue moviendo en la segunda alternativa presentada frente al dilema expuesto al discutir la naturaleza del problema: consolidar la expansión del monocultivo de palma de aceite, involucrando a las pocas zonas que quedan con pequeños y medianos poseedores, en detrimento, incluso, de los pocos espacios importantes ambientalmente y que no han sido intervenidos por esa dinámica productiva.

### ***El problema se caracteriza por fuertes asimetrías y polarización entre las partes***

Es innegable que existen diferencias abismales entre el muy limitado poder de ASOCAB y el amplio poder del Consorcio en cuanto a capacidad económica y política. En este sentido vale la pena retomar la noción de asimetría, que permite dar cuenta de estas diferencias y la manera como ellas se traducen en elementos como el acceso a mecanismos para resolver la disputa a favor propio y la disponibilidad de recursos para hacerlo. Cabe anotar que a la existencia de esta asimetría ha contribuido la poca presencia del Estado y su intervención esporádica, así como su omisión como actor llamado a ser arbitro en la disputa. A esto se suma la postura que hoy asume el Estado principalmente a través del INCODER, que en el camino de negar todo lo actuado por parte de los funcionarios que asumieron el caso desde el 2006 hasta el 2009, está creando las condiciones para que esa asimetría alcance niveles insospechados que pueden volverse contra el mismo Consorcio en términos de su perfil social y empresarial.

La manera como se ha manejado el conflicto ha llevado a la invisibilidad de la responsabilidad que le cabe al Estado y esto ha contribuido a la polarización.

La actual polarización que enmarca la disputa, en el largo plazo, no parece contribuir ni al fortalecimiento político y económico de ASOCAB como interlocutor, ni a la construcción de parte del Consorcio de una legitimidad social para operar, directamente relacionada con la sostenibilidad de su operación en la zona y su reconocimiento como interlocutor igualmente válido. Se requieren reconocimientos mutuos de las partes y creación de espacios de distensión.

---

De allí que se haga indispensable, la creación de escenarios de encuentro entre las partes, donde haya reconocimiento como interlocutores válidos y se establezca un diálogo que permita generar caminos de solución al problema. Para ello, es importante que el Consorcio deje ver de manera unilateral y unidimensional a la Isla Papayal, como un “polo de desarrollo”, vale decir, como el escenario para

---

<sup>119</sup> Por ejemplo individualidades de la dirección de ASOCAB solo tuvieron un año de escuela.

inversiones promisorias y reconozca que más allá de las oportunidades de inversión y acumulación de capital, está la existencia de una población diversa asentada allí, un complejo ambiental que demanda obligaciones de cumplimiento de normas y disposiciones, y, en consecuencia, la necesidad de crear un ambiente que favorezca una solución fundada en el diálogo. También el Consorcio debe flexibilizar su percepción de la palma de aceite como la llave maestra que resolverá todos los problemas de la región.

Por su parte ASOCAB debe reconocer su debilidad como organización y la necesidad de estructurar un proceso de generación de capital social (relaciones fundadas en una perspectiva de desarrollo para el territorio), humano (buscar mayor formación de sus líderes y bases) y capacidad productiva, fundada en las nuevas condiciones que ya existen de una economía de mercado que obliga a asumir nuevos retos. ASOCAB no debería poner todo su juego alrededor de una especie de reforma agraria tradicional, sin evaluar las condiciones que requiere para hacer producir y hacer sostenible su permanencia en la región. En esto debería replantear gran parte de su relacionamiento con otras organizaciones, que estarían dispuestas a acompañar su proceso.

Para ello ASOCAB debería levantar una perspectiva estratégica que sirva de guía, en el sentido que más que la tierra, como ya se ha dicho, el problema es del territorio.

Recuperar la perspectiva del territorio implica colocar en el primer plano el carácter natural de los humedales y la cultura anfibia de los habitantes de la microrregión isla Papayal. En consecuencia, la construcción de propuestas económicas debe corresponderse con la protección del complejo entramado alrededor de los cuerpos de agua existentes, como una de las características más importantes del territorio de la Isla Papayal. Todo lo cual implica un nuevo desarrollo organizativo, nuevas prácticas productivas, y en consecuencia, nuevas relaciones con otras entidades (del orden local, nacional e incluso internacional) en un contexto de elaboración estratégica y no exclusivamente sobre la base de un pulso contra una empresa palmicultora.

Esas nuevas relaciones demandan la creación de un perfil técnico (uso de sistemas georeferenciados para hacer seguimiento de la suerte de los cuerpos de agua), desarrollo de sistemas agroecológicos de producción, generación de una cultura ambiental, fortalecimiento del perfil de formación de su estructura educativa en esa dirección, sobre las cuales se pueden desarrollar procesos apoyados por universidades, centros de investigación y la cooperación internacional.

El nuevo modelo de uso del territorio requiere entre otras de voluntad política de todos los niveles de gobierno; el ordenamiento ambiental-territorial que parta del conocimiento de la estructura y funcionamiento de los humedales en donde el conflicto por el uso del suelo se resuelva manteniendo las funciones claves de los humedales y así garantizar la provisión continua de bienes y servicios; la creación de reservas campesinas para el desarrollo de agroecosistemas, mediante un sistema de propiedad colectiva; la formación de capital social y humano en la microrregión; y la cooperación entre empresas y campesinos con equidad, cuyos elementos centrales son la consulta de todos los actores y la búsqueda de consensos, la unión de esfuerzos y el trabajo colectivo.

Organizativamente, es imposible encauzar estos procesos si no se coordinan las acciones a través de instancias *ad hoc* que recojan una representación amplia de los eventuales dolientes de la Isla Papayal: organizaciones sociales del sector agrario, pesquero y minero; la autoridad ambiental regional (CSB), Cormagdalena; las autoridades de los municipios de El Peñón, Regidor y Río Viejo, incluyendo a los funcionarios responsables de la actividad agropecuaria y ambiental; las Iglesias y la comunidad educativa; las ONG locales, regionales, nacionales e internacionales de desarrollo y el sector privado inversionista; instancias nacionales que se comprometan con un Plan de Desarrollo Regional que integre los planes de desarrollo municipales ya elaborados y que son una masa crítica que ya existe en la región.

***El problema se enmarca en un complejo problema de tierras que debe ser asumido principalmente por el Estado***

---

La región enfrenta un problema generalizado de legalización de títulos de propiedad de la tierra, que debe ser saneado a través de la estructuración de una política pública específica, alrededor del tema de la tierra en la Isla Papayal. El grave desorden existente, está conllevando, entre otras, a una situación caótica en el uso arbitrario de bienes de uso público que son inembargables e intransferibles (humedales, playones, etc.), desorden incrementado por el impacto de los precios de la tierra y por tanto, de la renta del suelo. Uno de los mayores responsables en este sentido es el Estado colombiano a través de su Ministerio de Agricultura y de los entes responsables del manejo de tierras (INCODER, IGAC), incluida la oficina de catastro.

Las situaciones que la comunidad denuncia como de despojo, deben ser investigadas y atendidas para claridad de los campesinos y de los empresarios inversionistas. La inseguridad en los títulos de propiedad para los campesinos, no puede ser la llave maestra para seguir promoviendo la concentración de la tierra. Si el objetivo es crear condiciones para la convivencia de un modelo multimodal, en donde se mantenga la convivencia de la economía campesina y las grandes propiedades, esa relación no puede girar exclusivamente alrededor de la palma de aceite como la definidora absoluta de las relaciones de poder en la región. Se debe encontrar otras fórmulas de convivencia. Uno de los propósitos que se debe considerar en este sentido es, por ejemplo, la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria de la región, apoyada por un marco institucional, político y financiero que contribuyan a mantener a las comunidades en sus territorios.

Si se incorpora una perspectiva rural y ambiental del territorio, implica ampliar mucho más las opciones de ingreso y de medios de vida, no necesariamente mediando el exclusivo acceso a la tierra, sino también a través de la oferta especializada de servicios de apoyo y asistencia (técnicos ambientales, financieros, de aprovechamiento de los recursos hídricos, de asistencia a la investigación de flora y fauna, de asistencia productiva con sistemas agroecológicos, de explotación racional de la pesca, de comercialización, etc.)

## **Debilidad Institucional**

---

La región enfrenta muy serios problemas de debilidad institucional sobre todo en sus entes municipales que siguen siendo manipulados por políticos regionales, que usan la zona como un comodín político para fines electorales. Mientras esta sea la “función” asignada y desarrollada por los entes territoriales, difícilmente podrán ser parte activa en la solución del problema. Existe una masa crítica en la cooperación internacional alrededor del fortalecimiento institucional. Programas como ADAM de la cooperación de USAID tuvieron y deberían seguir teniendo una experiencia significativa en este sentido. Las autoridades locales deberían desarrollar convenios con cooperación internacional para este tipo de objetivos. Esto permite fortalecer y ampliar los espacios de participación de las comunidades, que en la zona son urgentes. Este tipo de convenios se deberían hacer sobre la base de la definición estratégica que haga la comunidad para la región, bajo las pautas ya esbozadas. Desde allí se posibilita que los sistemas productivos que se apoyan por parte de la cooperación internacional, no vengán definidos desde afuera, sino que sean concertados con las comunidades.

### **Seguridad y Desarrollo: un problema no resuelto**

---

El punto anterior se relaciona con la necesidad de estrategias y mecanismos de seguridad para la población civil, en el marco del respecto a la vida y de los derechos fundamentales como una condición irrenunciable y principal. La existencia de una historia de control de grupos armados ilegales que golpearon la región económicamente y la incidencia de asesinatos selectivos y desplazamiento forzoso, conduce a crear condiciones de seguridad para la población civil, como uno de los fundamentos para una participación autónoma.

Lo que muestra la situación de la Isla Papayal es el modelo de intervención del Estado en la zona y que se fundamenta en la militarización y en la promoción de la inversión privada. Enfoque que incide negativamente en la situación de derechos sociales, económicos y culturales de quienes habitan el territorio. Visto así la intervención estatal no está fundada en una presencia integral, sino centrada en lo militar. En este sentido, sigue la secuencia **Seguridad (1) – Inversión – Seguridad (2)**.<sup>120</sup> Lo anterior genera vacíos institucionales que pueden llegar a contribuir en la violación de derechos humanos. Frente a esto se espera que el Estado intervenga de tal forma que efectivamente pueda proteger los derechos humanos y las empresas adopten estándares que aseguren su respeto.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> La secuencia muestra una fuerte militarización en seguridad (1) y un rol muy claro del modelo de desarrollo en la seguridad(2) que afianza un orden territorial que potencia las inversiones que se asientan en determinadas regiones, con consecuencias disímiles de acuerdo con el tipo de población, geografía, etc.

<sup>121</sup> Ver Anexo 3 Sobre Prácticas Empresariales.

## ***Falta de Políticas Sectoriales Sólidas, Integrales y Estratégicas***

---

Es marcado el vacío de políticas sectoriales que integren de forma efectiva la conservación de ecosistemas para el sector agroindustrial de la palma, que permita hacerle frente a los impactos y amenazas ambientales para regiones del país con alta biodiversidad y ricas en ecosistemas hídricos como la zona de estudio.

Un cultivo de estas dimensiones y con implicaciones ambientales tan grandes, en un país heterogéneo con gran biodiversidad, no puede basarse en una legislación genérica para todas las regiones que no exija estudios de impacto ambiental y social para zonas como estas. Ello es desconocer nuestra realidad.

La subregión Sur de Bolívar no es apta para el cultivo de palma debido a restricciones permanentes ó severas en términos ambientales. Esto lo señala el estudio *“Zonas aptas ambientalmente para el cultivo de palma de aceite en Colombia, Programa de Apoyo al SINA II”*. Tomando en cuenta este estudio, en esta subregión no se podría continuar cultivando palma africana.

### ***Desaprovechamiento de la productividad natural de los humedales***

---

Las intervenciones no planificadas para el establecimiento de cultivos de palma africana en la Isla Papayal demuestran el desconocimiento sobre la estructura y el funcionamiento de los humedales de la microrregión (Isla Papayal) y subregión (Sur de Bolívar) y subestimación del valor de los ecosistemas. Son hábitat crítico para la conservación de la herencia colectiva de la biodiversidad y mitigación y control de inundación; así como secuestro de carbono y una función reguladora para el paisaje hidrológico y el microclima.

La desatención de la temática ambiental por parte del Consorcio se manifiesta en: no tiene en el predio Las Pavas especialista ó técnico “residente” encargado de la gestión ambiental; no desarrolló una línea de base de lo ambiental en el predio; los estudios ambientales realizados se hicieron dos años después de iniciadas las labores de adecuación de suelos y del vivero; los permisos ambientales fueron solicitados tras la ejecución de actividades.

Igualmente, no hay evidencias de cumplimiento de plan de manejo ambiental alguno. Aún está por determinarse la seriedad y responsabilidad asumida por el Consorcio para la aplicación de prácticas empresariales respetuosas de la protección de los frágiles ecosistemas de humedales para garantizar la permanencia de los procesos ecológicos que generan los servicios ambientales.

## ***VIII. Recomendaciones Generales***

Las Pavas se ubica en una región que, como muchas zonas que son escenario de conflicto, se puede considerar: i) un entorno complejo para las operaciones empresariales por sus características de debilidad institucional y frágil gobernabilidad; desorden y predominio de informalidades en los títulos de propiedad y, en consecuencia, presencia de ambigüedades en la tenencia y los derechos sobre la tierra; existencia de economías ilegales y ciclos de lavado de activos de esas actividades; presencia de actores

armados al margen de la ley y fragilidad ecosistémica. ii) un área en la cual no hay seguridad integral, lo que se manifiesta en altos índices de pobreza, altas tasas de necesidades básicas insatisfechas y ausencia de desarrollo local (inexistencia de políticas públicas de desarrollo en un corregimiento con serias dificultades de acceso a su cabecera municipal), escasa presencia estatal y gubernamental, que se refleja en una baja cobertura de servicios sociales básicos de salud y desigual acceso a los medios y factores de producción.

Por lo tanto, este documento presenta una serie de recomendaciones generales en el contexto de la dinámica microregional, dirigidas a los diferentes actores. En otras palabras, las recomendaciones no están dirigidas a dirimir la disputa por la tierra entre ASOCAB y el Consorcio El Labrador, sino más bien son una invitación para que se reconozca la complejidad de los escenarios y se incorporen todos los actores – especialmente los que deberían estar y aún no están desempeñando sus funciones y mandatos legales y constitucionales- y, se reconozca y aborde, en primer lugar, la real dimensión que tiene el conflicto, en la búsqueda de soluciones participativas e incluyentes:

### *Al sector público*

- 🌐 Promover el desarrollo de una estrategia unificada en torno a la Isla Papayal con un enfoque territorial; articular y coordinar las intervenciones interinstitucionales entre todos los niveles del sector público sobre esta microrregión.
- 🌐 El estudio de zonas aptas para el establecimiento de cultivos de palma de aceite y los mapas que de allí resultan están en una escala 1:500.000, por lo tanto son el filtro grueso para i) “descartar” las zonas no aptas y que tienen restricciones severas para establecer cultivos de palma, ii) realizar de forma prioritaria y urgente estudios que tienen por objeto llegar a un conocimiento detallado de las microrregiones “aptas” ó con restricciones bajas ó moderadas y iii) conducir a la aplicación del principio de precaución<sup>122</sup> porque estamos ante un proyecto como el palmero de grandes dimensiones, aproximadamente 14.000 hectáreas en la Isla Papayal,<sup>123</sup> que va más allá de los límites del predio Las Pavas. En otras palabras, si hay dudas frente a lo ambiental, se debería suspender el cultivo de palma en toda la subregión y en particular en la microrregión Isla Papayal con el fin de impedir una mayor degradación del medio ambiente.
- 🌐 Incorporar la cultura de protección de la biodiversidad en las políticas y programas del sector agrario, en especial de producción de la palma africana, incluyendo el conjunto de incentivos y mecanismos financieros.
- 🌐 Diseñar una política pública para el uso de los ecosistemas transformados para la producción agropecuaria ecológica con la participación de los habitantes de la subregión.

---

<sup>122</sup> En la legislación colombiana es el primer Artículo de la Ley 99 de 1993.

<sup>123</sup> Es aproximadamente la cuarta parte del área de la microrregión Isla Papayal.

- 🌐 Complementar la evaluación ambiental estratégica realizada para los agrocombustibles con otra que incluya toda la expansión palmera y que aborde además los aspectos económicos de largo plazo del cultivo. Ello debe permitir planificar el crecimiento de los cultivos que se perfilen como potenciales para la producción aceitera, “a fin de evitar la presión sobre ecosistemas naturales, pérdidas económicas y conflictos sociales. Esta planificación deberá diferenciar zonas estratégicas para la producción de alimentos y para la producción de aceite, a fin de evitar conflictos de seguridad alimentaria nacional o local”<sup>124</sup> o caer en modelos de especialización que hagan vulnerable nuestra economía a nivel macroeconómico.
- 🌐 Garantizar la participación de los campesinos y de muchos otros actores locales (cumplir con los dos primeros artículos de la Carta Política) en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas económicas, sociales y ambientales que inciden sobre su desarrollo.
- 🌐 Mejorar el presupuesto y la infraestructura con la que cuentan las autoridades ambientales con más funcionarios preparados y combatiendo la corrupción entre éstos, en particular la CSB, con jurisdicción en el Sur de Bolívar.

## AI INCODER

- 🌐 Desarrollar un plan de estudio y saneamiento de títulos en el contexto de la Isla Papayal y estructurar una estrategia de fortalecimiento institucional a nivel local y regional sobre la legalización de títulos.
- 🌐 Ejercer control sobre la apropiación y titulación ilegales de los territorios baldíos y playones.
- 🌐 En este sentido el INCODER debería abordar un estudio de títulos por expertos con una cartografía predial, en donde se revisen igualmente las cartas catastrales y los folios de matrícula con cada escritura; asimismo INCODER debería iniciar el trámite administrativo de clarificación de la propiedad y cuando sea el caso iniciar un proceso de recuperación de baldíos.
- 🌐 Desarrollar estrategias de difusión entre los campesinos sobre el tema de la propiedad y los procesos de tradición de la misma, así como mecanismos de acompañamiento a los campesinos en procesos relacionados con el mercado de tierras en la isla Papayal.
- 🌐 Asimismo el INCODER debe atender con celeridad la situación de los campesinos sin tierra que han sido víctimas del despojo, a través de políticas de acceso a la propiedad y garantías para la sostenibilidad de las economías campesinas.

---

<sup>124</sup> Evaluación Ambiental Estratégica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Instituto de Biodiversidad, 2008

## **A los Municipios**

- 🌐 Estructurar un Plan de Fortalecimiento Institucional que debería ser presentado, entre otras, a la cooperación internacional con experiencia en este tipo de procesos.
- 🌐 Generar condiciones para el desarrollo de veedurías ciudadanas sobre la gestión municipal.
- 🌐 Rendición de cuentas de manera pública y con criterios de transparencia.
- 🌐 Desarrollar un proceso de integración intermunicipal, alrededor de una Plan de Ordenamiento Regional que integre los planes municipales en un marco más amplio
- 🌐 Hacer seguimiento y control al cumplimiento de los usos y políticas del suelo rural, de acuerdo al Esquema de Ordenamiento Territorial aprobado por el Concejo Municipal

## **A la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar CSB (autoridad ambiental)**

- 🌐 Es urgente adelantar programas de restauración de áreas afectadas por diferentes procesos de degradación, pérdida y transformación<sup>125</sup> con el fin de contrarrestar los efectos negativos que se han ido acumulando y deterioran la calidad de los ecosistemas y en consecuencia la calidad de vida de los campesinos y habitantes de la subregión.
- 🌐 Dar cumplimiento a la tercera meta de la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, la estrategia de manejo y uso racional, elaborando los planes de manejo para humedales que concuerda con los usos del suelo rural del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio El Peñón - establecer una protección especial a las zonas de los cuerpos de agua y zonas de recarga de acuíferos - con el fin de garantizar el mantenimiento de sus características ecológicas y la oferta de bienes y servicios ambientales.
- 🌐 Dar cumplimiento a la Guía Ambiental para la protección de humedales, de aplicación para todos esos cuerpos de agua del país, estén o no incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional de la Convención RAMSAR, o bajo cualquier otra categoría de manejo o protección ambiental y el objetivo fundamental es la planificación de acciones encaminadas a la conservación y uso racional de los humedales del país.
- 🌐 Avanzar con el ordenamiento ambiental del territorio para garantizar la funcionalidad y sostenibilidad de los humedales de la microrregión y subregión que brindan soporte a la población y a los procesos sociales y económicos. Los conflictos por el uso del suelo en esta subregión en particular se deberían resolver con base en los objetivos de las políticas nacionales de protección del recurso hídrico<sup>126</sup> y de los humedales para preservar los

---

<sup>125</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos"

<sup>126</sup> El agua es el eje central de la protección ambiental en la ecorregión estratégica Caribe

nacimientos de agua y, a través de la protección de la fauna y flora, conservar el equilibrio ambiental alrededor de vertientes, ríos y demás fuentes de agua dulce.<sup>127</sup>

- 🌐 Regular todas las obras que se realizan en la subregión para el uso o aprovechamiento del recurso hídrico, o que comprometa el cauce y/o lecho de los cuerpos de agua (artículo 77 del Código de los Recursos Naturales).
- 🌐 Aprovechar el potencial productivo natural de la microrregión Isla Papayal.
- 🌐 Cumplir con la legislación ambiental colombiana.

## **A CORMAGDALENA**

- 🌐 Realizar con carácter urgente un estudio integral que proponga obras de rehabilitación del complejo cenagoso (de lo que es posible por una parte y de lo que es imprescindible por otra) para que la isla Papayal pueda recuperar parte de su dinámica y restablecer el cumplimiento de las funciones ecológicas propias.

### **Al gobierno nacional (instancias responsables de derechos humanos)**

- 🌐 Se debe generar estrategias y mecanismos de seguridad para la población civil de Buenos Aires y la Isla Papayal, en el marco del respeto a la vida y de los derechos fundamentales como una condición irrenunciable y principal.
- 🌐 El Estado debe desarrollar estrategias concretas concertadas con la sociedad civil sobre la defensa de los derechos sociales, económicos y culturales de quienes habitan el territorio.
- 🌐 Tales políticas deben fundamentarse en una presencia integral del Estado, que genere mayores equilibrios en relación con la intervención militar.
- 🌐 Asimismo el estado debe facilitar y propiciar que las empresas palmeras adopten estándares que aseguren el respeto a los derechos humanos.

### **Al gobierno nacional (instancias responsables del desarrollo rural)**

- 🌐 Estructurar una política de desarrollo rural y agropecuario para el fortalecimiento de las economías campesinas que permita consolidar social y económicamente a estas poblaciones con modelos alternativos y sostenibles diferentes a los grandes monocultivos. Estos modelos deberán ser integrales e incorporar no solo la asignación de tierras sino la asistencia técnica. Asimismo, el financiamiento para el desarrollo de cultivos y ganaderías y el desarrollo de estrategias de comercialización con las diferentes cadenas productivas, que permitan mantener a las comunidades en sus regiones, en situaciones de vida crecientemente mejoradas desarrollando un modelo de uso del territorio que respete las condiciones ambientales de las zonas, incorporando una cultura para el desarrollo sostenible y la

---

<sup>127</sup> Página web consultada el 16 de abril de 2010:  
[http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido\\_imprimir.aspx?catID=1060&conID=5134&pagID=4945](http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido_imprimir.aspx?catID=1060&conID=5134&pagID=4945)

valoración social ecosistémica. Esta estrategia debe incluir un componente importante de actividades de capacitación y formación.

### *A los campesinos*

- ④ Los riesgos socio-ambientales reales deben ser un motor para la acción política, por ello, deberían solicitar al Estado Colombiano que haga uso del “ejercicio activo de la duda”<sup>128</sup> y aplique el principio de precaución, particularmente relevante en el control de los riesgos socio-ambientales como consecuencia del relleno y desecación de los cuerpos de agua o sobre los cuales se han construido obras de infraestructura en la Isla Papayal (e inclusive en toda la subregión). Entre los riesgos está la presencia de ciclos de inundaciones que cada vez serán más frecuentes y cuyos mayores impactos se dan sobre los asentamientos humanos (la vida de las personas y sus pocos bienes) y sobre la precaria infraestructura existentes.
- ④ Estructurar un plan de formación para el fortalecimiento organizativo de la comunidad. Dentro de ese proceso, se debería buscar la creación de un perfil técnico (uso de sistemas georeferenciados para hacer seguimiento de la suerte de los cuerpos de agua), desarrollo de sistemas agroecológicos de producción, generación de una cultura ambiental y desarrollar un fortalecimiento del perfil de formación de su estructura educativa, por ejemplo, cursos especializados en diferentes técnicas agrícolas, de conservación del medio ambiente y de diversificación económica (curso de técnicas de Agroturismo). Allí se podrían desarrollar procesos apoyados por universidades, centros de investigación y la cooperación internacional.
- ④ La comunidad debe impulsar un nuevo modelo de uso del territorio, el cual requiere entre otras de voluntad política de todos los niveles de gobierno; el ordenamiento ambiental-territorial debería partir del conocimiento de la estructura y funcionamiento de los humedales en donde el conflicto por el uso del suelo se resuelva manteniendo las funciones claves de los humedales y así garantizar la provisión continua de bienes y servicios; la creación de reservas campesinas para el desarrollo de agroecosistemas, mediante un sistema de propiedad colectiva; la formación de capital social y humano en la microrregión; y la cooperación entre empresas y campesinos con equidad, cuyos elementos centrales son la consulta de todos los actores y la búsqueda de consensos, la unión de esfuerzos y el trabajo colectivo.
- ④ Desarrollar procesos de intercambio intra-regional con comunidades campesinas con experiencia en sistemas agroecológicos.

### *Al sector privado*

- ④ Frente a la naturaleza compleja del entorno en el que se adelantan operaciones empresariales como las descritas en el estudio, las empresas pueden adoptar y desarrollar prácticas

---

<sup>128</sup> Concepto utilizado por el doctor Dino Bellorio Clabot, docente de la Universidad de Buenos Aires para referirse al principio de la precaución

sensibles al conflicto y los derechos humanos. En este sentido, lo que hoy en día se conoce como el Marco de Naciones Unidas ofrece elementos a partir de los cuales las empresas pueden operar de manera atenta a los derechos humanos. De igual forma, los desarrollos que en los últimos años han tenido lugar en esta materia, dan cuenta de elementos esenciales en el desarrollo de tales prácticas que podrían ser adoptados por las empresas palmicultoras. En este sentido se destacan tres elementos: 1) Análisis de riesgos, oportunidades e impactos en doble vía, 2) Trabajo sistemático en temas relativos a Derechos Humanos, conflicto, institucionalidad y gobernabilidad, y 3) Identificación y definición participativa de estrategias de prevención de riesgos negativos, potenciación de oportunidades, y mitigación de impactos.

- 🌐 A la luz de las anotaciones anteriores se recomienda a las empresas que operan en Colombia en entornos complejos como el descrito en este estudio, que adopten y desarrollen prácticas sensibles al conflicto y los derechos humanos. Este además de ser un aspecto vital para la sostenibilidad de sus operaciones y la construcción de su legitimidad social para operar, puede ser un factor de competitividad de cara a los mercados internacionales.
- 🌐 Frente a los elementos que caracterizan el entorno de operación empresarial descrito en el estudio, como un entorno complejo, las empresas pueden adoptar y desarrollar lineamientos de operación que permitan operar de manera responsable y atenta aún frente a vacíos legales en temas tan sensibles como la tenencia de tierras. Si bien existen algunos referentes internacionales en esta materia aún es necesario ahondar en las particularidades que tales estándares deberían tener en un país como Colombia. Lo que muestra una oportunidad importante en el mejoramiento de las operaciones empresariales en entornos complejos. En este sentido, las experiencias internacionales y nacionales en el diseño de lineamientos muestra la importancia de hacerlo a través de iniciativas multi-actores. Es decir, iniciativas en las que participan diversos actores a quienes compete el tema (ej. gobierno, gremios y organizaciones de la sociedad civil) y de manera colectiva definen lineamientos para que una operación empresarial pueda entenderse como atenta a temas que hacen de un entorno de operación, un entorno complejo.
- 🌐 A la luz de las anotaciones anteriores, se recomienda la promoción y desarrollo de una iniciativa multi-actores para la definición de lineamientos de operación empresarial sobre temas relacionados con la adquisición y uso de la tierra.
- 🌐 Acatar las medidas preventivas impuestas por la autoridad ambiental.
- 🌐 Levantar la línea de base y los estudios ambientales antes del inicio de cualquier actividad. Los estudios ambientales y planes de manejo no son únicamente para la expedición de las licencias ambientales; son útiles, a manera de ejemplo, para tomar decisiones sobre la incorporación de la riqueza faunística y florística, el inventario forestal, la dinámica hídrica, el ciclo del agua, el funcionamiento de cada uno de los humedales en el establecimiento del cultivo. Para tomar decisiones sobre las técnicas para la adecuación de suelos que mitiguen los

impactos sobre los suelos y sobre los ecosistemas hídricos y así prevenir impactos no deseados sobre la misma productividad del cultivo.

- Realizar actividades que requieran permiso ambiental una vez éste haya sido otorgado.

Tener en cuenta que los impactos sobre el medio ambiente no se dan únicamente con presencia de bosque tropical húmedo; la expansión de la frontera agrícola para el cultivo de palma también puede causar serias afectaciones sobre humedales, deforestación de bosques secundarios, pérdida de especies y pérdida de ecosistemas acuáticos; inclusive se puede afectar el suelo, el agua, el aire y la diversidad si se establece un cultivo sin planificación (como ocurre en la actualidad) sobre predios en estado de recuperación; en zonas no aptas y con limitaciones severas.

Insistir ante el gobierno para que se publique el mapa final de zonas aptas para el cultivo de la palma de aceite, a una escala 1:100.000; porque el mapa final a escala de 1:500.000 después de 3 años de haberse aprobado el Conpes 3477 de 2007 para el fomento del cultivo de la palma africana en Colombia, aún no ha sido publicado (se tenía 6 meses para su elaboración); así, el gobierno está incumpliendo con el Conpes. Dada su complejidad, para esta microrregión, se debería llevar el mapa mínimo a una escala 1:25.000.

- Cumplir con lo establecido en el Conpes 3477 de 2007 sobre las nuevas plantaciones: planear su actividad agrícola en escalas productivas amigables con el medio ambiente y aceptadas por el entorno social.
- Crear condiciones para el desarrollo de espacios de diálogo y concertación con los diferentes sectores que viven o inciden en la Isla Papayal.
- Apoyar propuestas de fortalecimiento organizativo de las comunidades.
- Apoyar aspectos específicos del Plan de Ordenamiento Regional.

### **A las ONGs nacionales e internacionales**

- Apoyar iniciativas de la comunidad alrededor de un plan de fortalecimiento organizativo.

Desarrollar un proceso educativo y de formación técnica sobre sistemas agroecológicos para la comunidad de Buenos Aires.

Apoyar, estructurar y financiar el uso de sistemas de georeferenciación para las comunidades, que facilite el seguimiento de los problemas ambientales de la región de la Isla Papayal.

- Contribuir a propiciar y participar en espacios de diálogo constructivo con los diferentes actores y grupos de interés que tienen participación en conflictos, como el estudiado aquí.

### ***A las agencias de cooperación para el desarrollo***

- 🌐 Estructurar planes de fortalecimiento institucional para los municipios de la Isla Papayal alrededor de la gobernabilidad e instancias de participación de las comunidades.
- 🌐 Apoyar un plan de fortalecimiento organizativo de la comunidad de Buenos Aires.

### ***A todos los actores***

Para garantizar la sostenibilidad social, económica, institucional y ambiental de la isla Papayal se deben coordinar las acciones e intervenciones de los diferentes actores a través de la creación de instancias *ad hoc* que recojan una representación amplia de los eventuales dolientes de la Isla Papayal: organizaciones sociales del sector agrario, pesquero y minero; la autoridad ambiental regional (CSB), Cormagdalena; las autoridades de los municipios de El Peñón, Regidor y Río Viejo, incluyendo a los funcionarios responsables de la actividad agropecuaria y ambiental; las Iglesias y la comunidad educativa; las ONG locales, regionales, nacionales e internacionales de desarrollo y el sector privado inversionista; instancias nacionales que se comprometan con un Plan de Desarrollo Regional que integre los planes de desarrollo municipales ya elaborados, los cuales son una masa crítica que ya existe en la región.