

## RAE

**TIPO DE DOCUMENTO:** Trabajo de grado para optar por el título de politóloga

**TÍTULO:** Política pública de biocombustibles - biodiesel- y desarrollo sostenible en Colombia (2002-2008).

**AUTORA:** Yesica Andrea Rocha Gómez

**LUGAR:** Bogotá

**FECHA:** Mayo de 2013

**PALABRAS CLAVE:** Política pública de biocombustibles, biodiésel, desarrollo sostenible, actores, intereses, análisis de política pública, palma africana, cultivos de palma africana.

**DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO:** Este trabajo de grado se desarrolló alrededor de las implicaciones medioambientales de la implementación del cultivo de palma africana en Colombia dentro del marco de la política pública de biocombustibles-biodiesel- en Colombia, haciendo análisis desde su mención en el 2002 en plena campaña electoral del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez; los debates hechos a la ley 939 de 2004, ley por la cual se le da entrada formal a esta política pública, hasta 2008, año en el cual se comienza su implementación.

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:** Poblaciones y fenómenos jurídicos-políticos contemporáneos.

**FUENTES CONSULTADAS:** CONPES 3510, Ley 939 de 2004, Decreto 1970 de 2005, Gaceta del Congreso de la República, Fedepalma

**CONTENIDOS:** la política pública de biocombustibles en Colombia es un tema de gran envergadura, dado que en la actualidad, tanto a nivel nacional como internacional ha tomado relevancia por ser una alternativa para hacer frente al cambio climático y a la diversificación de fuentes de energía tradicionales (gas carbón, electricidad).

**METODOLOGÍA:** se utilizó el análisis descriptivo y el análisis de política públicas dentro del modelo secuencial de políticas públicas.

**CONCLUSIONES:** se puede concluir a lo largo del trabajo hecho, que la política pública de biocombustibles en Colombia es más que un asunto ambiental puesto que trastoca temas energéticos, agrarios e incluso del conflicto armado.

POLÍTICA PÚBLICA DE BIOCOMBUSTIBLES - BIODIESEL- Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN COLOMBIA (2002-2008).

YESICA ANDREA ROCHA GÓMEZ

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA SEDE BOGOTÁ  
FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ, D.C. – 2013

POLÍTICA PÚBLICA DE BIOCOMBUSTIBLES - BIODIESEL- Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN COLOMBIA (2002-2008).

YESICA ANDREA ROCHA GÓMEZ

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de politóloga

Asesor: politólogo Yeilor R. Espinel Torres

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIA JURÍDICAS Y POLÍTICAS

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ, D.C. - 2013

*Dedicado a mis padres, Alfonso Rocha Delgado y Martha Lucia Gómez Castillo y a mi estimado director de trabajo de grado y guía Yeilor Rafael Espinel Torres...*

*Gracias por su apoyo incondicional*

+

## Contenido

Introducción	9
Capítulo 1. Batería analítica, teórica y conceptual.	13
1.1 Teoría del fracaso del mercado	13
1.2 Teoría de la tipología Centro – Periferia	14
1.3 Teorías y conceptos sobre Desarrollo	15
1.4 Desarrollo sostenible	27
1.5 Propuestas para un cambio de enfoque	30
Capítulo 2 Metodología	36
2. Análisis de política pública	36
2.1 Análisis descriptivo (análisis de contenido, histórico y del proceso)	36
2.2 Definición Marco General de Acción	37
2.3 Modelo Secuencial y longitudinal	38
2.3.1 Identificación del problema	38
2.3.2 Desarrollo del programa	39
2.3.3 Puesta en marcha	39
2.3.4 Evaluación	39
2.3.5 Terminación del programa	39
Capítulo 3. Análisis de la PPBBC	41
3.1 Descripción del Marco General de Acción	41
3.2 PPBBC, leyes y cultivo de palma africana	45
3.3 Identificación del problema en la PPBBC	48
3.4 Pre- identificación del problema (acuerdos electorales)	55
3.5 Identificación del problema (actores, acuerdos y posturas)	56
3.6 Desarrollo del programa	70
3.7 La Puesta en marcha del programa	72

Conclusiones	78
Recomendaciones	84
Bibliografía	92

### Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Cronología de los aspectos políticos y ecológicos mundiales relacionados con la ONU (décadas de los 40s hasta los 80s).	16
Tabla 2. Marco jurídico P.P.B.B.C.	42
Tabla 3. Gobierno –actores- .	56
Tabla 4. Congreso de la República – actores- .	56
Tabla 5. Información estadística sector de biocombustibles- palma de aceite-.	69
Tabla 6. Plantas productoras de biodiésel.	72
Tabla 7. Cronograma de entrada de las plantas de abasto, autorizadas para distribuir ACPM mezclado con biodiesel a marzo de 2009.	73
Tabla 8. Impactos ambientales del cultivo de palma africana en Guapi-Cauca	86

### Lista de graficas

	Pág.
Grafica 1. Principales países que producen biocombustibles (2006) en millones de litros.	44
Grafica 2. Eficiencia energética de los diferentes cultivos utilizados para producir biocombustibles.	51
Grafica 3. Principales países consumidores de aceite de palma octubre de 2003- septiembre de 2004.	53
Grafica 4. Línea del tiempo de PPBBC	76

## Lista de cuadros

	Pág.
Cuadro comparativo 1. Ley 818 de 2003 Ley 939 de 2004.	45
Cuadro 1. Actores en debates en el Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Oscar Wilches Carreño.	59
Cuadro 2. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Santiago Castro Gómez.	60
Cuadro 3. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Sergio Díazgranados Guido.	61
Cuadro 4. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Cesar Negret Mosquera.	62
Cuadro 5. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Oscar Darío Pérez Pineda.	62
Cuadro 6. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Gustavo Adolfo Lazziano.	63
Cuadro 7. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Luis Guillermo Jiménez T.	63
Cuadro 8. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Juan Martín Hoyos.	63
Cuadro 9. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Guillermo García Realpe (ponente) reemplazando al Senador Aurelio Irragori.	64
Cuadro 10. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Carlos Armando García Orjuela.	64
Cuadro 11. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Jorge Enrique Robledo.	65
Cuadro 12. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Carlos Gustavo Cano.	65
Cuadro 13. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Andrés Felipe Arias.	66

Cuadro 14. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Luis Ernesto Mejía. 67

Cuadro 15. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Alberto Carrasquilla Barrero. 67

### **Lista de mapas**

	Pág.
Mapa 1. Palma aceitera latitudinal apta para su cultivo.	50
Mapa 2. Principales países productores de palma aceitera.	52
Mapa 3. Municipios con siembra de palma de aceite (2003).	81



## **Introducción**

El presente trabajo de grado surge del planteamiento del problema de como una política pública de biocombustibles, en pocos años logra tener gran base legislativa, ya que pasando a tener, desde una ley, la 939 de 2004 hasta decretos como el 1970 de 2005 y el 2629 de 2007; se comienza en el país la pujanza por proyectos de biodiesel, encarnados en el cultivo de la palma africana, proyectos que han sido estudiados desde sus efectos sociales y ambientales pero no desde la perspectiva del análisis de política pública.

Por lo tanto esté también responde, a lo desarrollado en el anteproyecto teniendo la siguiente pregunta de formulación: ¿Cómo se conciben los preceptos del desarrollo sostenible en la política pública de biocombustibles- biodiésel- en Colombia (2002-2008) en su proceso constitutivo?

Por lo anterior se hace evidente que en el desarrollo del mismo se utilizó un modelo de análisis de política pública que fue el secuencial (para analizar las etapas de la política, que para esta caso se fueron: la identificación del problema, desarrollo del programa [formulación] y la puesta en marcha [implementación] ) apoyándose de un modelo de análisis descriptivo, que a su vez contiene análisis de contenido, histórico, y de proceso; diseño metodológico que permite realizar tanto el objetivo general como los específicos, que son:

### **Objetivo general**

- Examinar si la política pública de biocombustibles – biodiésel- en Colombia 2002-2008 en su proceso constitutivo, se implementa teniendo en cuenta los lineamientos del desarrollo sostenible, haciendo una análisis conceptual de los conceptos de desarrollo y desarrollo sostenible para evidenciar sus postulados, apoyándose del análisis del marco jurídico, necesario para ver el papel real, que juega, el desarrollo sostenible en la política pública en cuestión.

## Objetivos específicos

- Diseñar marco teórico-conceptual que permita el análisis de política pública de biocombustibles en Colombia desde la perspectiva del desarrollo sostenible
- Describir los elementos constitutivos de la política pública de biocombustibles en Colombia
- Analizar cómo se implementan en el proceso constitutivo los postulados del desarrollo sostenible en la política pública de biocombustibles- biodiesel- en Colombia 2002-2008 a luz del estudio de impacto ambiental del Municipio Guapi, Cauca.

Justificándose en la alerta de los efectos negativos ambientales y sociales de la política pública de biocombustibles en Colombia por lo que se hace necesario un análisis académico sobre los elementos constitutivos de la misma de cara a los preceptos del desarrollo sostenible.

Por lo anterior el marco teórico se centra en desarrollar el concepto de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta su antecesor el desarrollo<sup>1</sup>,soportándose también en la dinámica de la tipología centro-periferia enfatizando de igual manera en la teoría del fracaso del mercado para evidenciar como el mercado ha ocasiona efectos sociales como el daño medioambiental.

En el marco teórico también es de desatacar la investigación de Núñez, Danny titulada como *Implicaciones Ambientales de la Política de Biocombustibles en la Región Pacífica: Caso de Estudio Proyecto de Palma de Aceite en el Municipio De Guapi, Cauca* que sirve de insumo para realizar conclusiones de la implementación de los preceptos del desarrollo sostenible de esta política frente a un caso específico.

---

<sup>1</sup> Para referirnos al desarrollo económico delos 50s

Por lo anterior siendo este un trabajo descriptivo y de análisis documental no se incluye un tipo de muestra y muestreo ya que los instrumentos de recolección de datos utilizados son:

Cuadro de actores y cuadros comparativos y las fuentes primarias serán: CONPES 3510, Ley 939 de 2004, Decreto 1970 de 2005, Gaceta Oficial del Congreso, Fedepalma.

Este trabajo se desarrolla a través de la política pública de biocombustibles - biodiésel – en Colombia comenzando con una descripción teórico conceptual en la cual se explican los conceptos de desarrollo y desarrollo sostenible; conceptos claves para entender la gestión de este tipo de políticas en el país, porque se amparan bajo el modelo de desarrollo capitalista (modelo vector del nuevo orden mundial) y que aunque contiene rasgos de proteccionismo ambiental, vemos como en realidad, esto pasa a un segundo plano cuando se pone de prevalencia al mercado sobre el medio ambiente, quedando este relegado a ser un asunto que se guarda solo para discursos ambientalistas.

Por lo anterior este trabajo se analiza bajo el modelo secuencial de políticas públicas y el modelo descriptivo para evidenciar el proceso constitutivo de la política pública en cuestión.

El primer apartado es de suma importancia, porque de aquí se parte de lo teórico para enlazar lo práctico, para lo que se utilizan la tipología centro-periferia y la teoría del fracaso del mercado<sup>2</sup>; nociones y análisis histórico de los conceptos desarrollo y desarrollo sostenible para dar entrada al segundo capítulo en donde se analiza con la ayuda de estos conceptos, el proceso constitutivo de la política pública que es el principal objetivo de este trabajo de grado.

Teniendo en cuenta el objetivo central de este trabajo que es analizar el proceso constitutivo de política pública de biocombustibles –biodiesel- en Colombia (2002-2008), en el tercer capítulo se hace el análisis de la política pública

---

<sup>2</sup> Se toma esta teoría como complemento para evidenciar el fracaso del mercado por sobre los postulados del desarrollo económico, como paradigma para solucionar los problemas del primer mundo.

caracterizándola y describiéndola en su contexto, capítulo en donde se desarrollan dos de los tres objetivos específicos de este trabajo; en este capítulo se descubre cómo, una política pública puede llegar a nacer a través de los acuerdos electorales, que en este caso fueron los acuerdos entre el expresidente Álvaro Uribe Vélez como candidato presidencial y el gremio palmicultor; a su vez también se muestran las posturas y los intereses particulares de gestar una política de este talante, que se vislumbran en los debates hechos en el Congreso de la República al proyecto de ley que se promulgo como la ley 939 de 2004, en este marco también se pone en evidencia como esta política atraviesa el periodo reeleccionista, en el cual los acuerdos entre Gobierno y gremio se reafirman para dar continuidad a la política pública e implementarla.

Para responder el último objetivo específico se evidencia en síntesis como esta Política pública, que en el país se muestra como una política energética para hacer frente al cambio climático en aras de aplicarse con base a los preceptos del desarrollo sostenible; y para contrarrestar el inmediato desabastecimiento de petróleo a nivel mundial; no es más que una política proyectada a satisfacer intereses particulares, que dista mucho de implementar el desarrollo sostenible, fenómeno que se pone en evidencia cuando se adentra en el caso de impacto ambiental del municipio Guapi-Cauca (para lo cual se utilizó un trabajo de grado que hace referencia a los efectos negativos de esta política pública sobre esta región en específico) para desarrollar conclusiones de cómo se implementan los preceptos del desarrollo sostenible en esta política.

Y para finalizar se concluye y se recomienda la futura reformulación de la política pública haciendo una comparación de la implementación de políticas similares (biodiésel en Malasia e Indonesia) para ejemplificar los efectos negativos y llamar la atención en que este tipo de políticas que son de doble cara, porque por un lado buscan disminuir emisiones de GEIs pero en realidad tienen un efecto contrario.

## **Capítulo 1. Batería analítica, teórica y conceptual.**

### **1.1. Teoría del fracaso del mercado**

Desde el surgimiento de la Teoría del fracaso del mercado, originada desde el siglo XIX, aparecen muchos críticos que ponen en evidencia los efectos negativos del mercado tanto en materia económica como medio ambiental, por ejemplo Vilfredo Pareto<sup>3</sup> explica su teoría desde el óptimo de Pareto, que consiste en lo siguiente palabras: al estar la economía en su punto máximo de bienestar, según Pareto no es posible asignar recursos a algún individuo sin afectar a otro; esta apreciación nos remite a casos muy cercanos a los procesos de globalización en los que a la periferia se les quita tanto materia prima como también la posibilidad de tener modelos de desarrollo propios distintos al capitalista; El problema reside, en que la periferia al tener una economía de base agrícola y extractiva y poco por no decir nada industrializada se le niega la oportunidad de crecer económicamente a imponerles los parámetros de crecimiento económico de los países del centro, porque lo que realmente genera ganancias son las manufacturas que los países del centro transforman quedándose con el valor agregado de las mercancías. (Krause, 1996)

En relación al ambiente se encuentran los planteamientos del economista inglés Arthur Pigou que aborda las consecuencias negativas ambientales generadas por la producción masiva, este autor habla del “costo social” como resultado del fracaso del mercado, en el sentido que la producción masiva de mercancías genera costos, para este caso sociales, como el daño ambiental porque perjudica al común de la población; este concepto es utilizado para hablar de las externalidades de la producción industrial es decir la contaminación generada por fábricas. Además Pigou también asegura que la regulación del mercado por parte

---

<sup>3</sup> El teorema de Pareto se utiliza como una aproximación al trabajo de Jon Elster, para entender la complejidad de los factores económicos en la vida cotidiana sin pretender hacer una argumentación económica.

del Estado sería la solución perfecta para eliminarían las imperfecciones del mercado. (Krause, 1996)

## **1.2 Teoría de la tipología Centro – Periferia**

En el marco de la división internacional del trabajo, la tipología centro- periferia explica porque a América Latina le correspondió ser productor de alimentos y materias primas para los grandes centros industriales (Prebish, 1986). Hoy por hoy la historia no ha cambiado de manera considerable pues es evidente como, para el caso que nos ocupa en este trabajo: la política de biocombustibles en Colombia, se pone en evidencia que esta lógica sigue permeando la manera de cómo se piensa en el desarrollo económico colombiano por ejemplo así se evidencia en el CONPES 3510 que expone:

*“...el desarrollo de los biocombustibles se encuentra priorizado en las estrategias de los sectores agrícola y de energía, por lo cual se identifica como un sector con potencial dentro de las políticas de desarrollo del país.”(p.4)*

Además la teoría de la dependencia desde Celso Furtado (citado por Bresser 2004) hace aportes importantes para complementar esta tipología, afirmando que el desarrollo económico latinoamericano depende de las decisiones tomados en los países del centro, por ejemplo el “Conceso de Washington”. Las directrices de estas políticas de reajuste estructural no fueron más que la apertura al neoliberalismo en la región, mientras los mercados de los países de la periferia comenzaron su industrialización, los países del centro que en esos momentos cuentan con industrias debidamente tecnificadas y modernizadas , factor que hace depender a la periferia tanto de sus exportaciones en el sentido que necesitan tanto de la maquinaria fabricada en las países desarrollados para modernizarse, como de sus importaciones porque es a donde necesitan seguir vendiendo sus materias primas y sus pocos productos manufacturados, y es en este momento donde comienzan a haber dificultades para el crecimiento económico de la periferia.

Actualmente han surgido nuevas formas o mecanismos de retener y/o hacer más lento el desarrollo económico de la periferia, como las subvenciones que los países del centro ponen a sus productos agrícolas para proteger su industria agrícola además que también exigen grandes estándares de calidad para los productos que son importados a sus países, esto se ve reflejado en la PAC<sup>4</sup> política agrícola de la Unión Europea es responsable del 85% de las subvenciones agrícolas a la exportación en todo el mundo (Norberg-Hodge) frente a estas ventajas que poseen los productos agrícolas de los países desarrollados, los de la periferia quedan sin marco para competir tanto en precio como en calidad, entonces al no tener fondos suficientes para que la periferia compre maquinaria e industrialice su mercado, la periferia sigue siendo periferia.

Recordemos que, esta tipología nació de la teoría de la dependencia, para hacer para entender las relaciones entre los países desarrollados y subdesarrollados (Centro y Periferia), pues desde Cardoso F.H. & Faletto E. (1969) esta situación residía de la relación entre sociedades, así:

*“centrales” y “periféricas”*; las primeras generadoras y propagadoras de progreso técnico y rectores de la especialización productiva mundial y las segundas relegadas en cuanto a absorción tecnológica y posicionamiento productivo internacional (Filippo)

Es decir, que existe una clara situación de dependencia de la periferia al centro, situación que es la base de la teoría de la dependencia formulada en los años cincuenta en la CEPAL siendo su mayor exponente Raúl Prebisch

### **1.3 Teorías y conceptos sobre Desarrollo**

En la inmediatez de la segunda pos-guerra mundial, nació la doctrina Truman en medio de la finalización del discurso armamentista después del daño causado por la misma<sup>5</sup>; dando paso discursos sociales que se proyectaron por una parte en el plan Marshall (Europa) de 1948, y por otra en las misiones económicas, préstamos

---

<sup>4</sup> Política Agrícola Común (UE)

<sup>5</sup> Hablando en pérdidas de vidas humanas y recursos invertidos en ella

y/o obras de infraestructura del Banco Mundial (América Latina, Asia y África), que por supuesto estaban bajo la lógica lucro (ver tabla 1.)

**Tabla 1. Cronología de los aspectos políticos y ecológicos mundiales relacionados con la ONU (década de los 40 hasta los 80)**

1944	EE.UU. Fundación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Bretton Woods en presencia de delegaciones provenientes de 44 países.
1947	Indonesia. Los Países Bajos reciben préstamos del Banco aunque reprimen con más de 100.000 soldados la lucha por la independencia de Indonesia.
1956	Washington D.C. El Banco crea la Corporación Financiera Internacional (CFI) que usa el dinero de los contribuyentes para inversiones comunes con las empresas privadas.
1960	Washington D.C. La Asociación Internacional de Desarrollo (AID) se crea como una división del Banco Mundial para hacer préstamos a bajo interés para los países más pobres, a pesar de las objeciones de los gobiernos de los países del Tercer Mundo que deseaban una institución separada.
1964	Tailandia. El Banco da fondos para la presa hidroeléctrica Bhumibol, que obliga al desplazamiento forzado de 3.000 personas. Estas últimas no han obtenido todavía la indemnización apropiada.
1965	El Banco Mundial lanza la revolución verde. Tras una solicitud de ayuda alimentaria limitada, tras sufrir una sequía, la India debió reformar enteramente su política agrícola, devaluar su moneda y aplicar un conjunto de medidas en el marco de la «revolución verde». Ésta implicaba: la utilización de técnicas agrícolas no durables en el sentido ecológico; la obligación de exportar gran parte de la producción, acompañada de la obligación de importar pesticidas y abonos químicos. Fue solamente luego de esto que la India pudo obtener la ayuda alimentaria que no era necesaria más que para una estación, aunque la profunda transformación agrícola de la revolución verde ha tenido efectos negativos que se sienten todavía hoy.
1965	Sudáfrica. El régimen del apartheid recibe préstamos del Banco a pesar de las resoluciones de Naciones Unidas contra tal ayuda. El BM persevera a pesar de la llamada al orden por parte de U-thant, secretario general de la ONU.
1968	<b>1968:</b> Indonesia. El Banco comienza a prestar al régimen militar de Suharto, nacido de un golpe militar sangriento que derrocó al régimen civil e hizo perecer a alrededor de 500.000 personas en 1965.
1969	Indonesia. El Banco comienza a sostener financieramente los Programas de Transmigración. Estos programas han consumido más de 500 millones de dólares para desplazar a millones de personas hacia islas lejanas y poco pobladas. Estas medidas de transmigración han devastado los bosques. Afectaron también gravemente al modo de vida de numerosas comunidades indígenas y causaron serios daños al medio ambiente.
1970	Washington D.C. Primer año en que el Banco recibe más dinero de pagos que el que coloca en nuevos préstamos.
1973	Chile. La dictadura de Pinochet recibe un apoyo sustancial del Banco tras derrocar al gobierno de Allende que no había recibido préstamos de su parte.
1976	Pakistán. Un préstamo del Banco para la presa de Tarbeta implica la expulsión de 300.000 personas que quedan sin abrigo.
1978	India. El Banco da 451 millones de dólares para las represas del Alto Krishna que provocan el desplazamiento forzado de cerca de 220.000 personas en una de las regiones más pobres de la India. La pérdida de ingresos de las 100.000 personas desplazadas está estimada en el 50%.
1979	Turquía. El Banco acuerda su primer préstamo condicionado para un Plan de Ajuste Estructural.
1979	Argentina. El Banco efectúa el primero de tres préstamos que totalizarán más de mil millones de dólares para la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá en el río Paraná entre Argentina y Paraguay. Los dos países estaban bajo control de dictaduras en el momento del primer préstamo que fue dado antes de los inicios de la construcción. Los trabajos se extendieron por más de quince años -más de 50.000 personas fueron desplazadas a la fuerza- y la corrupción ha afectado tan fuertemente al proyecto que el presidente argentino Menem ha llamado a Yacyretá "un monumento a la corrupción".
1979	Filipinas. El Banco se retira discretamente del proyecto de 4 represas hidroeléctricas sobre el río Chico, que habría desplazado a 100.000 personas de las tribus Bontoc y Kalinga. Las



	emboscadas contra los equipos de señalización del proyecto, así como las protestas de masas y los actos de desobediencia civil de los pueblos implicados, que se acostaban delante de las topadoras, llevaron al primer ministro Virata a declarar en 1981: "Una de las cuatro represas originalmente previstas... no será construida porque el pueblo se opone". La experiencia provoca una evaluación interna de la política del Banco Mundial concerniente a las minorías amenazadas por el desarrollo.
<b>1979</b>	Nicaragua. El Banco deja de prestar a Nicaragua tras la caída del dictador Somoza, en el poder desde hacía cerca de cincuenta años. El Banco no concedió más préstamos a Nicaragua hasta 1992, dos años después de la derrota electoral de los sandinistas.

**Fuente:** (Toussaint, 2004) **Elaboración:** propia

Escobar (1996) explica claramente que el discurso del desarrollo buscó enmarcar la pobreza en el Tercer Mundo como un síntoma de malestar social que se asociaba con rasgos como: vagancia, independencia, promiscuidad, ignorancia y la negativa a aceptar los deberes, a trabajar y a someterse a lógica de las necesidades, que debía solucionarse por medio de la administración y manejo de la sociedad de los países en desarrollo interviniendo en asuntos como educación, salud, higiene, moralidad, empleo hasta enseñanza de buenos hábitos de asociación, ahorro y crianza (Escobar, 1996, p.54), sin dejar de lado asuntos planificación familiar porque se detectó que la sobrepoblación retrasaría el desarrollo económico, que desde los tintes del pensamiento malthusiano se tornó en la disyuntiva raza y racismo, y el desarrollo comenzó a hablar de NOSOTROS Y ELLOS:

“Donde los hombres se han vuelto más numerosos que el alimento, los hombre son baratos; donde el alimento es todavía abundante en relación con los hombre, los hombres son caros... ¿Qué es un hombre caro? Unos que ha sido costoso de criar... Los norteamericanos hemos tenido a la mano 22.796 toneladas de carbón para cada uno. Los italianos solo tienen seis por cabeza ¿Por qué sorprendernos que los italianos sean baratos y nosotros caros? (Pendel, 1951, citado en Escobar 1996 p. 78)

Al incluir en el discurso asuntos de tinte social, fue la manera, como se pasó de un discurso armamentista al nuevo discurso que se impregnó de lo social, a través de la globalización de la pobreza como rasgo característico de las zonas subdesarrolladas. La pobreza como problemática mundial, se vio como una

amenaza, al ser condición, que representaba una amenaza para el desarrollo del Tercer Mundo y, también amenaza para las áreas más prosperas<sup>6</sup>,

Añadiendo , la entrada en la escena internacional de estos países, hablando en términos de importancia, porque entraron a hacer parte de la nueva división internacional del trabajo (tomando el papel de exportadores de materias primas e importadores de bienes manufacturados provenientes de países desarrollados) ; en el sentido, de no solo, por ser regiones con altos niveles de pobreza, que necesitaban la intervención internacional<sup>7</sup> , sino también porque son regiones con abundancia en recursos naturales necesarias para el crecimiento económico del Primer Mundo (nuevos mercados y fuentes de materias primas), desde este entonces el futuro de países ricos y pobres se ligó estrechamente (Escobar, 1996, p.52), para lo cual se implementó el desarrollo, como nueva estrategia, que aseguró un nuevo control de estos países<sup>8</sup>, de sus recursos, ubicación geográfica y su gente por parte de los países desarrollados(Escobar, 1996, p.59), así pues según Escobar (1996) los componentes principales del desarrollo como estrategia fueron: acumulación de capital , industrialización, planeación del desarrollo y ayuda externa, tales componentes tuvieron que convivir con altos niveles de desempleo, bajos niveles de industrialización e impedimentos para competir en el comercio internacional (p.149).

El desarrollo como paradigma se apoyó con la implementación de la planeación de todos los aspectos sociales y económicos de la vida de las personas del Tercer Mundo anteriormente dichos, bajo la promesa de elevar los niveles de producción de los países en desarrollado, con también la utilización de ciencia y tecnología, para explotar de manera correcta los recursos naturales<sup>9</sup>, con la preponderancia del crecimiento del Capital *per se* (Escobar, 1996, p.58), pues desde la perspectiva de los países desarrollados era el principal componente, que podría

---

<sup>6</sup> Aduciendo que la pobreza era un mal desde la perspectiva del Primer Mundo, no solo por no ajustarse a su visión de mundo sino también porque al existir pobreza en ciertas parte del mundo esta se replegaría hacia las zonas más prosperas por ejemplo con el fenómeno de las migraciones

<sup>7</sup> Desde la perspectiva de vida del Primer Mundo.

<sup>8</sup> La periferia mundial, América Latina, Asia y África, anteriormente colonias

<sup>9</sup> Desde una perspectiva errada del consumismo y capitalismo excesivo

catapultar al Tercer Mundo a obtener los niveles de desarrollo del Primer Mundo; es así como nace la era del desarrollo, y en particular el desarrollo económico en la periferia, como paradigma, sin embargo este paradigma, también como discurso ideológico, no solo necesitaba crear una visión de mundo, sino a la vez dar a entender desde un solo una perspectiva, lo que era bueno y lo malo que parafraseando a Teun Van Dijk -en el análisis crítico del discurso ideológico se generó una visión de “ELLOS” Y “NOSOTROS”<sup>10</sup> (Dijk, 1996) - países pobres y ricos, desarrollados y subdesarrollados, Centro-Periferia capitalismo y comunismo términos que tenían inmersa la lógica de la superioridad de unos países sobre otros, para enmarcar este periodo de grandes cambios mundiales que traslúcidamente estaba bajo la lógica del discurso de la guerra fría en el Tercer Mundo, es decir, este discurso no fue más que un intento por mantener lejos el espectro comunista y socialista <sup>11</sup>a las áreas pobres de influencia occidental<sup>12</sup>.

La década de los 50's estuvo marcada por grandes cambios y en especial en las áreas subdesarrolladas predominantemente grabados por la era de la doctrina Truman que transformo la comprensión y el manejo de los asuntos globales, reflejo de lo que conocemos hoy como la ONU, BM y los diversos organismos internacionales multilaterales, que se establecieron en el pacto firmado en Bretton Woods, que además se adjudicaron principios de autoridad bajo los criterios de conocimiento detentando la autoridad moral, profesional y legal para designar objetos y definir estrategias por lo que los países, ricos, socios esenciales de ese nuevo orden mundial, se impusieron en posición de liderazgo y supremacía en referencia al resto del mundo , es decir, el nuevo manejo y la manera de ver de los asuntos globales fue impuesta por la potencia del momento Estados Unidos y sus socios (Europa occidental),ya que después de la II G M el sistema de libre empresa del centro del sistema capitalista<sup>13</sup> estaba desmoronándose y de la misma manera la teoría clásica de económica y el *laissez faire* ; el keynesianismo

---

<sup>10</sup> Diferenciando y haciendo juicios de valores para imponer ciertas características que desde una sola perspectiva son los correctos

<sup>11</sup> Segundo Mundo

<sup>12</sup> Países del Primer Mundo Europa y en especial Estados Unidos

<sup>13</sup> Estados Unidos y Europa del Este

tomo relevancia y se buscó implementarlo a nivel mundial pero donde se implementó certeramente fue en los países desarrollados -especialmente hablando de Estados Unidos-, que habían fortalecido su industria y elevado sus niveles de producción durante esta época y necesitaban defender su mercado interno y crear nuevos mercados , para lo que se valió de esta y otras doctrinas como la doctrina Monroe apoyado de la política del “gran garrote” y del “buen vecino”, para lo que nos podemos remitir al discurso inaugural de posesión en 1949 el expresidente estadounidense Truman, donde se expresó claramente la voluntad de su gobierno y su país en intervenir en los asuntos mundiales, en especial de la periferia y/o el Tercer Mundo aduciendo que:

“Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada, es víctima de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prosperas... Creo que deberíamos poner a disposición de los amanes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de una vida mejor...” (Escobar, 1996, p.19).

Los dos párrafos anteriores hacen denotar la intervención en todos los ámbitos de la que se abanderaron el país los Estados Unidos y sus aliados (Europa) para dar forma al nuevo orden mundial que se estaba gestando por aquella época y de lo cual la nueva potencia estaba sumamente convencida, para esto busco ser el hegemonía mundial militar, económica y por supuesto ideológicamente (Escobar,1996, p.64), así pues el desarrollo como discurso se montó con la promesa de llevar la “modernización” a las áreas subdesarrolladas inundadas de pobreza; modernización iba a su vez soportada por la industrialización y la urbanización de estas zonas (Escobar, 1996,p.20), pero no dejando de lado la apreciación de que los pobres comenzaron a existir cuando la economía de mercado rompió la vida tradicional<sup>14</sup> comunitaria; y privó a millones de personas del acceso a la tierra, al agua y demás recursos para comercializarlos.

---

<sup>14</sup> Que en un análisis tipológico se dice que las sociedades latinoamericanas pertenecen a una “sociedad tradicional” (Faletto, 1969) además también aduciendo a la cosmovisión de la vida comunitaria indígena

El desarrollo como paradigma se formó del enfoque vertical de poder, etnocéntrico y tecnocrático; Vertical porque se echó a andar desde las directrices de los países desarrollados sin tener en cuenta las necesidades propias del Tercer Mundo así como tampoco su propia visión de mundo ;etnocéntrico, porque se hizo la apreciación de supremacía de la sociedad del Primer Mundo; y tecnocrático porque se dio preponderancia a la intervención de países subdesarrollados a través estudios hechos por extranjeros mayoritariamente desde el punto de vista económico, en síntesis por personas ajenas a la situación real del Tercer Mundo, es decir, no se tuvo en cuenta la realidad de estas áreas y en cambio se buscó crear una sociedad desde perspectivas ajenas a ellas (Escobar, 1996,p.94).

Para superar esta condición los países del Tercer Mundo, (tuvieron que hacer cambios estructurales), como primera medida a Colombia, que es nuestro núcleo de estudio, llegó en 1949 una misión económica – Misión Currie – del BIRF<sup>15</sup> para proponer y asesorar un programa de desarrollo nacional con asesores en áreas como: comercio exterior transporte, industria, hidrocarburos, vías, servicios comunitarios, agricultura, salud y bienestar, banca, finanzas, economía, refinerías petroleras entre otras,(Escobar,1996,p.57), este programa es un claro vestigio de la planificación de todos aspectos de la vida tanto social como económica en pro del desarrollo que incluso, se reflejó en las oficinas de planificación nacional, en nuestro país el DNP creándose en 1958 el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, entidades que tuvieron funciones de estudio y recomendación de la política económica y en 1968 estas estructuras se modificaron dando paso a lo que conocemos hoy como CONPES y el DNP ([www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)) propiamente dicho; con lo que es claro que la planificación por el desarrollo económico se implementó bajo el precepto de la riqueza y la modernidad en el Tercer Mundo ,para lo que se dieron directrices: durante los

---

<sup>15</sup>Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

cincuenta y sesenta pudiéndose traducir correctamente en la época del intervencionismo y del Estado de Bienestar<sup>16</sup> que se recuerda como la:

“mayor y más profunda intervención estatal mediante un estado-nación más fuerte y mejor financiado, para que con nuevas políticas arancelaria y cambiaria, apoye tanto la producción y el empleo como fortalezca la demanda interna. Todo lo cual nos recuerda el Gobierno por excelencia del desarrollo hacia adentro: el de Carlos Lleras Restrepo” (Fraser, 2009).

En los ochentas, después del exceso de gasto social e intervencionismo estatal, el “Estado de Bienestar” comenzó a desmontarse, debido a la gran deuda externa , para lo que América Latina presionada por los por los organismo financieros internacionales – Banco Mundial- y más exactamente por sus miembros – los países desarrollados- a aplicar políticas de estabilización y ajuste estructural económico, sin importar el costo social y el posible desarrollo independiente de la región<sup>17</sup> ; estas propuestas que no solo buscaban la reforma a nivel económico del Estado sino también a nivel político ,con la reducción de este como actor de la política y la economía nacional e internacional, teniendo como precepto la modernización del Estado , para lo cual era necesario la apertura y liberalización de los mercados, la desregularización financiera e incluso también la desregularización laboral en los países donde estas políticas de reajuste se aplicaron, también son conocidas como “Consenso de Washington” (Dávalos, 2003) que además de ser unas políticas de reajuste a corto plazo , se evidencio que también fueron políticas económicas a largo plazo que produjeron grandes cambios en la estructura de los Estados como por ejemplo la privatización de empresas estatales y también reducción en el gasto público es, tanto así que la prestación de servicios públicos como agua, saneamiento básico, alcantarillado, electricidad quedaron en manos privadas , las garantías laborales quedaron reducidas, empresas nacionales quiebran porque no pueden hacer peso a las

---

<sup>16</sup> El Estado de Bienestar (EB) consistió en un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar el nivel de vida de la fuerza de trabajo o de la población en general. Es un Estado en el cual el gobierno promovió beneficios sociales a través de la generación de recursos y de la distribución de bienes y servicios hacia los ciudadanos. Su objetivo era el de administrar las contradicciones entre la distribución asimétrica de los ingresos en el mercado y la distribución simétrica de valores políticos en el Estado social de derecho (Cerdá)

<sup>17</sup> Hablando en términos de que el país deudor se declara en cesación de la deuda

importaciones de las grandes potencias, viéndose como el proceso del MISI<sup>18</sup> se trunca con la llegada de importaciones de las compañías transnacionales; este proceso vivido en la región cambia totalmente el papel del Estado como actor fundamental y decisor de las políticas económicas siendo el Estado un Estado mínimo, es decir ahora el desarrollo tendría como directriz el mercado y no la sociedad (Escobar, 1996, p.118), en Colombia particularmente este proceso se vivió desde 1991 y desencadenó grandes número de huelgas de trabajadores, servidores públicos, agricultores hasta estudiantiles

Contextualizado el desarrollo brevemente, desde los 50s hasta los 80s, evidenciamos que el endeudamiento y la pobreza tuvieron un estrecha relación, en el sentido que los proyectos puestos en marcha para mitigar la pobreza, requirieron de gran inversión en capital, dado a manera de préstamos con altas tasas de interés, que subsanaron la falta de ahorro interno y que con la presión ideológica del Centro, estos fondos fueron usados para financiar los proyectos propuestos por ellos, es más aun teniendo de presente que el desarrollo fue una construcción histórica ajena al Tercer Mundo, posible con cambios estructurales dolorosos a nivel social, económico y político porque busco cambiar radicalmente estos aspectos, juzgándolos de tradicionalistas para que fueran “modernos” por lo que este paradigma<sup>19</sup> tuvo la labor de reproducir los procesos que vivieron la sociedades “modernas” en la periferia mundial -apareciendo otra dicotomía para sostener el discurso desarrollista –tradicional Vs moderno- de una manera extremadamente forzada y acelerada. Forzada porque se dieron por fenómenos y agentes externos y acelerada porque se llevó como proceso para dejar el “atraso” queriendo siempre alcanzar los niveles de producción y calidad de vida que gozaban la sociedad del Centro, para lo cual en relación con estos el Tercer Mundo estaba “atrasado” (Faletto, 1969), y en los noventas viendo los resultados de las intervenciones en la Periferia con resultados desfavorables, después que se vivió una gran crisis, la crisis de la deuda externa, como ya se había anotado se

---

<sup>18</sup> Modelos de por industrialización por Sustitución Importaciones

<sup>19</sup> El desarrollo

comenzaron los reajustes estructurales que con evidencia se olvidaron del discurso social teniendo como premisa el mercado y el crecimiento de capital *per se* (Escobar, 1996, p.118) que en palabra en palabras de Prebish (1979 citado en Escobar,1996).

“las teorías olvidaron aspectos importantes de la realidad social, política y cultural, así como del antecedente histórico de las colectividades”. (p.179)

Sin embargo desde sus inicios el paradigma del desarrollo e incluso desde la primera guerra mundial, como resultado de la estigmatización de los valores, la vida del Tercer Mundo y en general de todo pensamiento alterno y/o contrario al capitalismo y sus ideales, comenzaron a aparecer ideales de nuevos desarrollos(Escobar, 1996, p.22) e incluso en la región hubo brotes del comunismo, socialismo y de resistencia social en Latinoamérica así aparecieron movimientos comunistas, socialistas, hasta feministas y estudiantiles (Escobar, 1996,p.143); los comunistas como minoría política pero fuertemente arraigados con movimientos estudiantiles, coyuntura que también se reflejó en la cultura y las artes (usuarios.multimania.es) por ejemplo es así como aparecieron los muralistas mexicanos, y de igual manera se sintió el llamado a la búsqueda del pasado de los latinoamericanos traduciéndose en el indigenismo y el rescate de las costumbres tradicionales como la resistencia campesina (Escobar,1996,p.318) hasta generar posiciones inspiradas en el marxismo y el socialismo como las de líderes políticos como: Mariátegui pensador político peruano, su labor política en defensa del sindicalismo y el proletariado es muy importante, así como su innovador pensamiento político para la época. De hecho el gran Amauta (como también se le conoce) es considerado como uno de los primeros científicos sociales del continente americano y uno de los más importantes del siglo XX; Haya de la Torre líder político peruano fundador del APRA<sup>20</sup> y Aprista peruano.

En la década de los 70s se hicieron trabajos, que bien versan sobre las perversidades del desarrollo de la década de los cincuentas, pero no han

---

<sup>20</sup> (1924) Alianza Popular Revolucionaria Americana, movimiento de carácter continental (www.apra.org.pe)



propuesto un cambio radical de enfoque sino que han sido trabajos que hablan sobre alternativas que le sean más convenientes a los países subdesarrollados, para esto podemos ver al MISI implementado en Latinoamérica por la CEPAL, que desde sus teorías de la dependencia e interdependencia, propusieron un modelo proteccionista ,que se basaba en la evidencia del deterioro del intercambio comercial de las materias primas, principales productos exportados por la periferia porque no generaban valor agregado para fortalecer sus economías, por esto se debía propender por un programa de industrialización masiva en la región para dejar de importar bienes manufacturados y producirlos, pero este modelo desfalleció por la falta de capital y ahorro interno, síntomas que hicieron imposible la industrialización de la región; también hubo teorías marxistas y neo marxistas del desarrollo ilustradas en las teorías de la dependencia de Cardoso y Faletto (1979), porque parten de la idea de que el control social de la producción y el consumo son problemas sociales centrales, el capitalismo periférico Amin (1976) y el intercambio desigual Emmanuel (1972) que son teorías estructuralistas.

Aunque no existieron teóricos que hablaran de otro tipo de desarrollo o de otros paradigmas, si hubo teóricos que hablaron y cuestionaron el desarrollo conducido por el occidente capitalista (explicadas en el párrafo anterior) ya que se impuso bajo los supuestos 1. Que el capital extranjero seria parte del ahorro interno de cada país 2. La supuesta apertura de los mercados extranjeros 3. Que la industrialización a través de la inversión reduciría considerablemente a necesidad de importar y 4. Que el capital extranjero haría elevar el crecimiento interno, pero al contrario primero el capital extranjero genero endeudamiento por las elevadas tasas de interés, segundo los mercados extranjeros imponían aranceles altos a las importaciones, fenómeno característico del proteccionismo de la época, tercero la industrialización fue imposible sin la importación de maquinaria de países desarrollados además que la falta de capital imposibilitó la compra de las mismas y de hecho por las razones dadas, el capital extranjero no elevo el crecimiento económico interno de los países de la Periferia que aplicaron estas políticas (Escobar, 1996,p.164).

Por añadidura también es de cuestionar que el paradigma del desarrollo al haberse aplicado en el Tercer Mundo como si este tuviera las mismas características del Primer Mundo es decir tampoco se tomó en relevancia los distintos contextos históricos (Escobar, 1996,p. 165), porque mientras en el Centro del mundo capitalista surgieron olas de industrialización el Tercer Mundo tenía la tarea del fortalecimiento y la creación del Estado para lo que utilizaron préstamos y ayuda multilateral, para hacerle reformulaciones al paradigma y ajustarlo a la realidad del Tercer Mundo y en cambio de desarrollo en la región se incrementó la miseria,(Escobar, 1996,p.21) además de hacinación en las urbes bajo la promesa de la urbanización ya que años cincuenta y sesenta, se comienzan las construcciones de viviendas económicas construidas en serie de lo en Colombia se encargaron: “*El Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y la Caja de la Vivienda Popular fueron tres de las entidades estatales encargadas de proporcionar soluciones de vivienda a los sectores de ingresos bajos y medios*” (Saldarriaga, 1999). Pero esta situación se empeoró en 1991 gracias a las políticas neoliberales con la instauración de “*la modalidad financiera de las corporaciones de ahorro y vivienda, con el sistema de captación y crédito conocido con la sigla UPAC (Unidades de Poder Adquisitivo Constante)*” (Saldarriaga, 1999) este nuevo sistema favoreció a las nuevas empresas financieras, urbanizadoras y constructoras que tenían el más claro “*ánimo de lucro*” (Saldarriaga, 1999) sin tener preocupación por la calidad de vida de las personas.

Los cuestionamientos del enfoque desarrollistas fueron muchos, es así como después del “*Consenso de Washington*” busco reformarse, hasta el punto que incluso viendo los daños ambientales causados por la industrialización y la extracción excesiva de materias primas, se comienza a hablar de nuevo de reducción de la pobreza, con un el plus de la conservación y gestión de recursos naturales, temas contenido en el programa 21 ([www.cinu.org.mx](http://www.cinu.org.mx)), que para su funcionamiento propuso, como fuente de financiamiento los aportes que hacen los países desarrollados a los países en vías de desarrollo; duplicando la asistencia

para el desarrollo de un 0,35% del Producto Nacional Combinado a un 0,7% ([www.manuelrodriguezbecerra.org](http://www.manuelrodriguezbecerra.org)) para que los países en vías de desarrollo puedan cumplir con las metas adquiridas tras firmar la declaración de Rio de Janeiro de 1992, pero actualmente en cambio la asistencia para el desarrollo ha disminuido de un 0.35% a 0.29% ([www.manuelrodriguezbecerra.org](http://www.manuelrodriguezbecerra.org)) hecho que presupone que la agenda 21 no tiene recursos para ponerse en marcha.

#### **1.4 Desarrollo sostenible**

Para entrar en materia del objeto de estudio de este trabajo sobre un ejercicio análisis de la Política Pública de Biocombustibles- biodiésel- en Colombia en adelante **P.P.B.B.C.**; el concepto de desarrollo sostenible es vital para la explicación y fundamentos base de esta política pública pues es precedente del CONPES 3510 que tiene como vector fundamental de la misma diciendo textualmente:

“Este documento presenta a consideración del CONPES una política orientada a promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia, aprovechando las oportunidades de desarrollo económico y social que ofrecen los mercados emergentes de los biocombustibles” (CONPES 3510, 2008.p. 3)

Además por ejemplo su objetivo general y sus objetivos específicos señalan que:

#### **Objetivo General**

**A.** “aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y social que ofrecen los mercados emergentes de biocombustibles, de manera competitiva y sostenible.”

#### **B. Objetivos específicos**

**i.** “Incrementar competitivamente la producción sostenible de biocombustibles, contribuyendo a la generación de empleo, al desarrollo rural y al bienestar de la población.”

**ii.** “Promover una alternativa de desarrollo productivo para la ocupación formal del suelo rural.”

- iii. “Contribuir a la generación de empleo formal en el sector rural.”
- iv. “Posicionar al país como exportador de biocombustibles a partir de la consolidación de esta agroindustria como un sector de talla mundial.”
- v. “Diversificar la canasta energética del país mediante la producción eficiente de biocombustibles, haciendo uso de las tecnologías actuales y futuras.”
- vi. “Garantizar un desempeño ambientalmente sostenible a través de la incorporación de variables ambientales en la toma de decisiones de la cadena productiva de biocombustibles.” (CONPES 3510, 2008, p.26)

Objetivos planteados por el CONPES evidencian la inclusión del concepto de desarrollo sostenible, como fundamento de la P.P.B.B.C.

En primera medida el enfoque de desarrollo sostenible de comienzos de los ochentas nació en la conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano en 1972, que llevo a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en siglas: PNUMA en la que se habla por primera vez de políticas ambientales lo que se expone claramente principio 11 de la misma diciendo textualmente:

“Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales” (C.N.U.M.H., 1972)<sup>21</sup>.

Más adelante se reafirmó la preocupación por el cuidado del medio ambiente, cuando en 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (C.M.M.A.D.) presentó su informe, conocido también como “informe Brundtland” donde se propone el concepto de desarrollo sostenible que conocemos actualmente.

Este principio denota evidentemente una perspectiva economicista del medio ambiente y de las políticas ambientales lo cual cambia de alguna manera en 1992 cuando se habla por primera vez de desarrollo sostenible entendiéndolo como

---

<sup>21</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

según el Centro de Información de las Naciones Unidas CINU “*un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades*”, esta cumbre aparte de imponer un nuevo enfoque al desarrollo, siguió con el antiguo enfoque de desarrollismo económico tratando también de temas como reducción de la pobreza, temas contenidos en el programa 21 ([www.un.org](http://www.un.org)), que para su funcionamiento se propuso, como fuente de financiamiento los aportes que hacen los países desarrollados a los países en vías de desarrollo; duplicando la asistencia para el desarrollo de un 0,35% del Producto Nacional Combinado a un 0,7% ([www.manuelrodriguezbecerra.com](http://www.manuelrodriguezbecerra.com)) para que los países en vías de desarrollo puedan cumplir con los metas adquiridas tras firmar la declaración de Rio de Janeiro, pero actualmente en cambio la asistencia para el desarrollo ha disminuido de un 0.35% a 0.29% ([www.manuelrodriguezbecerra.com](http://www.manuelrodriguezbecerra.com)) hecho que presupone que la agenda 21 no tiene recursos para ponerse en marcha.

Como reflejo de los compromisos adquiridos internacionalmente como Estado miembro de las Naciones Unidas el país implemento un amplio marco jurídico en tema ambiental por ejemplo la Constitución Política de 1991 es llamada entre los ambientalistas como “*constitución verde*” (F.A.O., 2004) como se denota en el cap. III, artículo 79:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.”

“Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

Este entre otros artículos contenidos en la Constitución Política de Colombia versan sobre el cuidado del medio ambiente, además también sin dejar de lado la ley 99 del 93 que fue el marco normativo para la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Consejo Nacional Ambiental, no estando de más apuntar el concepto de desarrollo sostenible contenido en ella para tener un referente conceptual en el país en esta temática:

**Art. 3 ley 99/93:** Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

De este artículo podemos vislumbrar la tradición desarrollista y economicista que aunque teniendo un nuevo enfoque sigue vigente, el desarrollo sostenible, nos hace remitir que de los errores del desarrollo económico no se ha aprendido y que más bien este enfoque es una sensible estructuración de su antecesor (desarrollo económico), porque al propender por el uso y manejo de los recursos naturales en favor del crecimiento económico generara los mismos resultados que el desarrollo económico puro de décadas anteriores.

Por lo dicho anteriormente el concepto que se toma como principio para entender el desarrollo sostenible que transversaliza la P.P.B.B.C. es el anteriormente citado.

### **1.5 Propuestas para un cambio de enfoque.**

Haciendo un barrido histórico el nuevo orden mundial impuesto por el imperante Primer Mundo de la década de los cincuenta, ha generado junto al capitalismo y los procesos de globalización las más profundas crisis sociales económicas, culturales, ambientales y políticas. Esto por querer imponer un modelo de mundo homogéneo y siempre con predominancia de “unos sobre otros”, es decir, el norte sobre el sur, actualmente por los efectos de la globalización y más exactamente por la globalización tecnológica, la sociedad civil “global” que en palabras de Ulrich Beck *“la segunda modernidad”*, llamada así por los retos que debe enfrentar son de naturaleza totalmente distinta a los del pasado, por ejemplo antiguamente se tenía una filiación geográfica o mejor dicho los problemas estaban enmarcados en un determinado territorio, en cambio en la actualidad, la globalización ha llevado a que los problemas se globalicen y que lo que pase en un extremo del mundo se sienta en el otro extremo ejemplo de esto son las crisis financieras y el deterioro

ambiental, que han generado, generan y seguirán generando repercusiones de todo ámbito a nivel global debido a que nuestro mundo está interconectado y aún más ni los países desarrollados podrán estar exentos de las implicaciones que estas crisis contraigan.

Por lo anteriormente señalado es necesario repensarse las bases del desarrollo de nuestra era y es más del desarrollo sostenible como enfoque y principio básico de la sociedad actual, porque mientras se siga tomando como premisa mundial el uso de los recursos no renovables indiscriminadamente y creando sistemas insostenibles, la naturaleza reaccionará de la misma manera, como lo vemos en la actualidad; grandes inundaciones, periodos de sequía intensos, tsunamis en fin desequilibrios naturales que afectan y amenazan nuestra vida, precisamente porque la vida humana ha afectado el curso normal de la naturaleza, porque si vemos al interior de los ecosistemas naturales giran en torno del ideal de que la vida es un ciclo y nada es residuo sino más bien es un recurso que vuelve a entrar a un ciclo, es decir son sistemas sostenibles por que no generan residuos y en cambio si vemos al interior de la vida en la sociedad humana y sistemas industriales siempre hay residuos que no pueden volver a ser parte de un nuevo ciclo por consiguiente siempre que generan productos a su vez generan residuos, que no se pueden reutilizar como: desechos tóxicos, que de ninguna manera pueden ser parte ni integrarse en ningún proceso nuevamente sino que más generan contaminación, en cambio si los sistemas industriales aplicaran el principio de sostenibilidad que según Capra, (2002) esta perspectiva se tornaría con la aplicación de un desarrollo sostenible natural y no comercial y/o de mercado, es decir bajo los principios de sostenibilidad ecológica, que consiste en integrar todas las formas de vida, de negocios, estructuras físicas y tecnológicas pero que no interfieran con la capacidad de la naturaleza de auto-sostenerse y más bien que hagan parte de los ciclos de la naturaleza (Capra, 2002), para aplicar este principio a los sistemas industriales es necesaria la formación y comprensión del funcionamiento de los ciclos de la naturaleza y crear

armónicamente estrategias ecológicamente sostenibles en las industrias como la agrupación ecológica de industrias.

**la agrupación ecológica de industrias** , tiene como principio base que << residuo equivale a recurso>>, este principio base reside en la diferencia , que la naturaleza es un sistema de ciclos mientras que los sistemas industriales no, estos sistemas más bien son lineales porque no acogen los residuos producidos en su proceso sino que más bien estos generan como ya lo había dicho anteriormente contaminación, en cambio la agrupación ecológica de industrias se traduce en que la producción industrial, hablando no explícitamente de los productos sino también los residuos generados en los procesos industriales sirvan como materia prima de otro ciclo productivo, ejemplo de la aplicación de este principio es la iniciativa de la organización Zero Emissions Research and Initiatives ZERI:

“Dirigido a la agricultura, al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad global, a la agroindustria y a la transformación de cualquier tipo de desecho orgánico, el cual compone la mayor parte de la masa contaminante a nivel mundial, Zeri va mucho más allá, proponiendo un modelo productivo circular, basado en las lecciones dictadas por la naturaleza, para la cual no existe la figura del desperdicio, puesto que lo que desecha cualquiera de sus agentes, es elemento vital para otros. Y es este el punto crucial del Zeri: cero desperdicios, porque todo sirve, todo es valioso” (Patiño, 1998).

Incluso este modelo se ha aplicado en varios países del mundo incluso en Colombia donde la agrupación industrial alrededor de los cafetales, se sostiene en que en este procesos industrial solo se utiliza el 3,7% de la planta y los residuos generados por este, que ZERI investigó, demostrando que se pueden utilizar hongos tropicales más exactamente setas para alimentar, hacer fertilizantes hasta generar energía (Capra, 2002)



Esta propuesta de cambio de enfoque se basa no en maximizar resultados como el enfoque capitalista de mercado que ha generado un extremo desequilibrio natural, sino que más bien busca el mejoramiento de los procesos de producción teniendo como base los ciclos naturales, que además en un futuro se podrían llegar incluso también a agrupar industrias no solo con fines agrícolas sino también las industrias de manufactura con la propuesta de <<economía de servicio y flujo>> que consiste en pocas palabras, en que la empresa que produce determinado producto pueda producir nuevos a partir los antiguos, es decir utilizar productos usados para hacer uno nuevo recuperando la mayor parte de materia prima posible y de la misma manera empleando el principio <<recurso equivale a recurso>> ejemplo de esta propuesta es la compañía Interface<sup>22</sup> que incluye propuestas similares de la organización ZERI a través de Interface SERVICES, programa de recuperación de alfombra , que es uno de los programas de reciclaje más agresivos y exitosos en la industria de la alfombra, además también esta compañía tiene la Mission Zero e interface Flor<sup>23</sup> que conjuntamente tienen la misión de eliminar cualquier impacto negativo de la compañía hacia medio ambiente teniendo como meta el 2020, y para lograrla la compañía creó 7 pasos:

1. Basura Cero
2. Emisiones benignas
3. Energías renovables
4. Cerrar el ciclo
5. Transporte eficiente de los recursos
6. Sensibilidad Hookup
7. Rediseño de Comercio ([www.interfaceglobal.com](http://www.interfaceglobal.com))

Estos pasos sugieren un real cambio de enfoque del desarrollo sostenible economicista a uno que tenga como principio los ciclos naturales, porque pone la compañía al servicio de la ecología y se reestructura alrededor de este principio,

---

<sup>22</sup> Compañía que fabrica alfombras de moqueta además también es el principal productor mundial de superficie blanda pavimentos modulares ([www.interfaceglobal.com](http://www.interfaceglobal.com))

<sup>23</sup> Línea de hogar de la compañía Interface Inc.

por ejemplo en el paso cuarto cerrar el ciclo que consiste en poner a funcionar cíclicamente los materiales usados en la producción y el paso séptimo. Que consiste en rediseñar el mercado para que el producto que vendan sea servicios y no material por medio de la reutilización de estos.

Incluso aun teniendo de presente que la fuente de energía de los ciclos naturales es el sol; la sociedad que quisiera de verdad ser sostenible también la debería tener, es decir la energía solar como fuente de energía principal porque es renovable, factor que además es una ventaja comparativa para los países en desarrollo porque tanto en América Latina y África (parte de la periferia mundial ) que no poseen las cuatro estaciones del año, el sol está presente en todo el año y es más con el calentamiento global y la subida global de la temperatura se generaría mayor energía a la vez que se reducen emisiones de GEIs por estas y muchas más razones , la utilización de la energía solar como fuente base de una sociedad sostenible es una opción plausible para hacer frente al cambio climático.

Es evidente que el cambio de enfoque del modelo desarrollo capitalista a uno alterno, es decir, uno que tenga por encima de si la supremacía de la naturaleza como vector principal de un nuevo modelo; consiste más en un asunto de falta de voluntad política que a un asunto técnico, científico y/o investigativo porque así como en este escrito hay diversas alternativas para hacer frente al cambio climático en el mundo hay muchas más propuestas como por ejemplo el uso de automóviles que se mueven con electricidad, edificios hechos para consumir menos energía eléctrica porque se alimentan de la energía solar, estas y muchas más alternativas nos remiten a que si los gobiernos de nuestros Estados no las aplican en sus jurisdicciones la ciudadanía si las puede incluir , porque los cambios estructurales se hacen desde la base y aún más si queremos un verdadero cambio; esta propuesta de cambio de enfoque debe ser horizontal , porque estos tipos de cambios sugieren que la sociedad de la “*segunda modernidad*” de Ulrich Beck resurja y tome parte del cambio, porque al esperar que nuestros gobiernos y los de las grandes potencias actuales (países

desarrollados) incluyendo a China que dirigen el destino mundial cambien de enfoque por iniciativa propia seria negarnos la responsabilidad que tiene cada ciudadano de cuidar su entorno.

## Capítulo 2.metodologia

### 2. Análisis de política pública

#### 2.1 Análisis descriptivo

Desde el enfoque del análisis de políticas públicas, este trabajo de grado, se analizara desde el tipo de análisis descriptivo, para recorrer sus objetivos, la definición del problema las implicaciones sociales y políticas y de la misma manera los actores implicados en la política pública para lo que este análisis se divide en (Pal, 1986 citado por Muñoz, 1999, p.38):

**Análisis de contenido:** descripción empírica del contenido de una política pública en cuanto al análisis de sus intenciones, la definición del problema, metas e instrumentos (enfoque en la política actual) (Pal, 1986 citado por Muñoz, 1999, p.38).

**Análisis histórico:** analiza la política pública, comprendiendo su evolución es, decir en esta parte del análisis se parte de que toda política pública se forma por el pasado y así mismo por sus efectos, para lo que toca tener en cuenta la evolución y el cambio que ha tenido la política pública a lo largo del tiempo (Pal, 1986 citado por Muñoz, 1999 p.41).

Este análisis se complementa con el análisis retrospectivo que brinda la ventaja de producir y transformar información después de que las acciones de la política pública se han realizado, lo importante de esta tipo de análisis es su énfasis en los resultados (Pal, 1986 citado por Muñoz, 1999 p.42) que se utilizará para construir las conclusiones.

**Análisis del proceso:** se centra en el proceso político, las decisiones, los conflictos y los compromisos que producen la política pública, este enfoque pone acento en que la política se puede explicar teniendo referencia el sistema político;

desde esta perspectiva, se puede decir que las políticas públicas son resultados de fuerzas o acuerdos en el que interfieren diversos grupos e intereses (Pal, 1986 citado por Muñoz, 1999 p.43).

Teniendo en cuenta que para este trabajo es de suma importancia el proceso constitutivo de la política pública de biocombustibles en Colombia y que el modelo descriptivo de análisis de políticas públicas aporta conocimiento amplio para analizarla; para complementar el análisis se utilizara del modelo secuencial, ya que aportara el énfasis necesario que deben tener las distintas etapas de la política pública; pero sin dejar de lado el marco general de acción de la misma

## **2.2 Definición del Marco General de Acción**

El marco general de acción son los límites en los que se enmarca determinada acción, para este caso el marco de acción de una política pública es la que define objetivos, metas, población a la que va dirigida, insumos e instrumentos necesarios para lograr los objetivos de la misma para lo que las políticas públicas son acompañadas de un engranaje jurídico conformado por leyes decretos y demás documentos con peso jurídico, también llamado marco jurídico, que le da peso y rango de acción legitimado. Tener definido el marco jurídico es de suma importancia para el análisis en toda política pública porque de éste se desprenden las directrices de la misma y se puede evidenciar su marco de acción, las bases sobre la que toma acción la política pública, de la misma manera es donde se establecen sus objetivos y al analizar el marco jurídico a la luz de los resultados frente a los objetivos comienzan los cuestionamientos de la política pública analizada.

## **2.3 Modelo secuencial y longitudinal**

Este trabajo de grado utilizará dos modelos de análisis a saber: (1). el modelo secuencial y (2) el modelo longitudinal

El primero nos permite analizar a la política pública desde sus etapas, no obstante en consecutivo en las políticas públicas está secuencia puede que no se desarrolle en el orden propuesto, pues según Muller, el análisis secuencial de las políticas públicas no debe utilizarse de manera mecánica (2009, p.33), ya que las políticas públicas obedecen a procesos cambiantes y dinámicos de tomas de decisiones de actores que participan en distintas áreas de la vida social. Los distintos intereses que devienen de la diversidad actores que actúan en las etapas de una política pública alteran el proceso de la misma, por lo cual, por ejemplo se puede dar el caso en él que una política pública identifique un problema pero sin una definición del mismo, llegándose incluso a poner en marcha una política pública sin una definición previa de su marco general de acción, recursos, público y objetivos.

Ahora bien, el análisis longitudinal busca rastrear, organizar y clasificar las implicaciones de una política pública dentro de un determinado tiempo ya sea extenso o no; los estudio longitudinales están diseñados para investigar largos periodos de tiempo pero en este caso analizaremos un periodo de ejecución de cuatro años. El modelo longitudinal y secuencial permite el análisis del tema objeto en su contexto. A continuación se describe desde una perspectiva teórico conceptual las etapas que contempla el modelo secuencial, secuencia basada en Charles O. Jones 1970 citado por Muller (2009)

### **2.3.1 Identificación del problema (agendación):**

Fase en la cual se identifica una situación definida como problema que afecta un número determinado de personas, para lo que es de vital importancia la atención, el seguimiento estatal y la elaboración de una agenda para tener conocimiento del contexto que encierra esta problemática.

### **2.3.2 El desarrollo del programa (formulación):**

Se comienza con el estudio y ¿El por qué? del surgimiento de esta situación, para lo que se buscan métodos y/o teorías para la construcción de las posibles soluciones del problema, buscándose así llamar la atención del gobierno o de ciertos sectores del mismo de la importancia y la incidencia de esta problemática.

### **2.3.3 La puesta en marcha del programa (implementación):**

Etapa en la que se encuadra la formulación sobre directrices gubernamentales es, decir proyectos de ley, decretos, CONPES y/u otros documentos así como también se ponen en marcha proyectos específicos partiendo de estas directrices, con los que se van a comenzar a ejecutar acciones.

### **2.3.4 Evaluación del programa**

Es el momento en el que en la política pública comienza a confrontar resultados frente a objetivos, de lo que surgen recomendaciones dando ya sea reformulaciones estructurales del programa o simples reajustes, además esta es una etapa crucial dentro de las políticas públicas debido a que después de la puesta en marcha del programa se enfrenta con la aplicación en la práctica de teorías y/o métodos que pudieron o no dar los resultados esperados.

- Sea oportuno indicar que para efectos de esta política pública y en especial para ese trabajo de grado que esta etapa entrara en el análisis por cuanto que la política pública aún está en desarrollo.

### **2.3.5 Terminación del programa**

Esta etapa es en la que se establece la terminación de la acción ya sea porque la situación se haya solucionado o porque se va a poner en marcha una nueva esto para el caso de que el política anterior no haya dado los resultados esperados,

para lo que los métodos y/o teorías usadas anteriormente se deben reformular o cambiar por otros para que la formulación de la política pública se ajuste a la realidad del problema.

- Sea oportuno indicar que para efectos de esta política pública y en especial para ese trabajo de grado que esta etapa entrara en el análisis por cuanto que la política pública aún está en desarrollo.



## **Capítulo 3. Análisis de la PPBBC**

### **3.1 Descripción del Marco General De Acción**

Para comenzar a hablar de la P.P.B.B.C. debemos partir de la existencia de un marco jurídico ambiental (Marco General de Acción), comenzando con la Constitución Política Colombiana de 1991, que entre los ambientalistas es llamada “*la constitución verde*” en la cual se reflejan los compromisos adquiridos internacionalmente después de celebrada la Cumbre de la Tierra en 1992 reflejados en el Programa 21 y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, donde se implementaron artículos relacionados a la protección del medio ambiente además también amarrado a este compromiso por medio de la ley 99 de 1993 se creó el Ministerio de Medio Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Consejo Nacional Ambiental y. No está demás nombrar la ley 70 de 1993 en la cual se crearon los resguardos de comunidades indígenas y afrocolombianas; que son importantes por su concepción de lo que es el medio ambiente y la importancia de este; un objetivo general de la implementación de estas sucesivas políticas de las cuales surgieron la institucionalidad ambiental en Colombia, era el de poner en interacción a la sociedad civil con la toma de decisiones que los podían afectar, hablando en materia de protección medioambiental y por lo cual se ha estipulado en el artículo 79 de la C.P. de 1991: “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en decisiones que puedan afectarlo”.

En el marco de la búsqueda de la reducción de gases de efecto invernadero en 1997 se celebró la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Kyoto que aprobó el protocolo de Kyoto; acuerdo internacional que busca frenar el cambio climático por medio de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así mismo en el 2002 se celebró la cumbre de

Johannesburgo que trato temas como “...producción y consumo sostenibles, gestión sostenible de los recursos naturales” (www.cinu.org.mx) acuerdos que en el ámbito nacional se tradujeron en la implementación de políticas que bien tienen como propósito el manejo “sostenible” de los recursos naturales por ejemplo tenemos la implementación de la P.P.B.B.C. comenzando con la promulgación de la ley 693 de 2001, por la cual las gasolinas que se utilicen en el país en los centros urbanos de más de 500.000 habitantes tendrán que contener componentes oxigenados tales como alcoholes carburantes La Ley 788 de 2002, por la cual se exime del IVA, impuesto global y sobretasa al alcohol carburante.

Entrando en materia de biocombustibles producidos a partir del cultivo de la palma africana<sup>24</sup> tenemos: la Ley 939 de 2004, por la cual se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diésel por medio de exención del IVA y del impuesto global al biodiesel, Decreto 1970 de 2005, por el cual se exime de la renta líquida gravable a los cultivos de tardío rendimiento por 10 años, Decreto 1970 de 2005 exime de la renta líquida gravable a los cultivos de tardío rendimiento por 10 años, Decreto 2629 de 2007 establece que desde el 1 de enero de 2012 se debe utilizar la mezcla de 90% de gasolina y 10% de biodiesel así como también se denota el claro deseo de aumentar en un futuro el porcentaje tanto bioetanol como de biodiésel; incluso para el marco general de acción de la PPBBC tenemos que tener de presente el CONPES 3510 de 2008 en el que se reúnen claramente los lineamientos de esta política enfocándolos hacia el desarrollo sostenible.

#### - **Marco general de acción de la PPBBC.**

A continuación definiremos el marco jurídico para vislumbrar el marco general de acción de la PPBBC.

#### **Tabla 2. Marco jurídico P.P.B.B.C.**

---

<sup>24</sup> La palma de aceite es una planta tropical propia de climas cálidos que crece en tierras por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar. Su origen se ubica en el golfo de Guinea en el África occidental. De ahí su nombre científico, *Elaeis guineensis* Jacq. , y su denominación popular: palma africana de aceite (portal.fedepalma.org)

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Descripción</b>
<b>Programa 21</b>	<b>1992</b>	plan de acción que tiene como finalidad metas ambientales y de desarrollo en el siglo XXI
<b>Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo</b>	<b>1992</b>	Documento en el que se establecen derechos y deberes de los Estados en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible
<b>Protocolo de Kyoto</b>	<b>1997</b>	Acuerdo jurídicamente vinculante que tiene como objeto reducir las emisiones de gases de efecto invernadero
<b>Declaración de Johannesburgo</b>	<b>2002</b>	Se reafirmó la lucha a favor del desarrollo sostenible
<b>Artículo C.P. 79</b>	<b>1991</b>	Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo
<b>Ley 99</b>	<b>1993</b>	Creación de Ministerio de Medio Ambiente, Sistema Nacional Ambiental-SINA- y el Consejo Nacional Ambiental
<b>Ley 697</b>	<b>2001</b>	Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones
<b>Ley 693</b>	<b>2001</b>	por la cual las gasolinas que se utilicen en el país en los centros urbanos de más de 500.000 habitantes tendrán que contener componentes oxigenados tales como alcoholes carburantes
<b>Ley 788</b>	<b>2002</b>	Se exime del IVA, impuesto global y sobretasa al alcohol carburante
<b>Ley 939</b>	<b>2004</b>	Por la cual se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diésel por medio de exención del IVA y del impuesto global al biodiésel
<b>Decreto 1970</b>	<b>2005</b>	se exime de la renta líquida gravable <sup>25</sup> a los cultivos de tándem por 10 años
<b>Decreto 2629</b>	<b>2007</b>	Establece que los motores de los vehículos nuevos a partir del 1° de enero de 2012 deben tener las características especiales para las respectivas mezclas (bioetanol y Biodiésel) Además en materia de biodiésel establece que a partir del 1° de enero de 2010 se deberán utilizar mezclas de 90% de ACPM Y 10% de biocombustible
<b>CONPES 3491</b>	<b>2007</b>	Política de Estado para el Pacífico colombiano
<b>CONPES 3510</b>	<b>2008</b>	lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia

**Fuentes:** Constitución Política de Colombia de 1991, Congreso de la República de Colombia, Min. Agricultura y Desarrollo, Min. Minas y Energía, Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES-, centro de información de la Naciones Unidas ([http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm), [http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu\\_n5.htm](http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n5.htm))

<sup>25</sup> hace referencia a la renta final que determina el contribuyente sobre la cual ha de pagar el impuesto de renta. Es la renta sobre la cual se tributa. (www.gerencie.com)

Asimismo la P.P.B.B.C. tiene una amplia conexión con la cumbre Rio+ 20 y los propósitos expuestos en la cumbre de Rio+20, en especial con la propuesta de economía verde<sup>26</sup>, debido a que está incluye la diversificación de fuentes de energía y ya siendo nuestro país productor de biocombustibles al igual que Brasil (ver grafica 1) los gobiernos de los dos países promueven ampliamente el crecimiento de este mercado.

**Grafica 1. Principales países que producen biocombustibles en 2006 en millones de litros**

	Etanol	Biodiesel
Estados Unidos de América	18,30	0,85
Brasil	17,50	0,07
Alemania	0,50	2,80
China	1,00	0,07
Francia	0,25	0,63
Italia	0,13	0,57
España	0,40	0,14
India	0,30	0,03
Canadá	0,20	0,05
Polonia	0,12	0,13
República Checa	0,02	0,15
Colombia	0,20	0,06
Suecia	0,14	-
Malasia	-	0,141
Reino Unido	-	0,11
Total Unión Europea	1,60	4,50
Total mundial	39,00	6,00

**Fuente:** [www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/36181/lcw247e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/36181/lcw247e.pdf)

Brasil, país que ha impulsado esta propuesta como alternativa para luchar en contra del cambio climático y por lo cual la cumbre se celebró alrededor de 2 ejes centrales: 1. Una economía ecológica con vistas a la sustentabilidad y la

<sup>26</sup> un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que resulta en mejoras del bienestar humano en el largo plazo, sin, al mismo tiempo, exponer las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológicas significativas (rio20.net, 2012)

erradicación de la pobreza. 2. La creación de un marco institucional para el desarrollo sustentable (rio20.net). Aunque esta cumbre finalizó con la aprobación de un “...plan para avanzar hacia una "economía verde" que frene la degradación del medio ambiente y combata la pobreza, un acuerdo fuertemente criticado por falta de metas vinculantes y financiamiento.” (Herrera, 2009) Es una clara iniciativa de posicionar el mercado de los biocombustibles a nivel mundial

### 3.2 PPBBC, leyes y cultivo de palma africana

Teniendo contextualizada la P.P.B.B.C. enfocada en la producción de biocombustibles a partir del cultivo de palma africana que es el caso que compete a este trabajo de grado y teniendo como partida de la misma la ley 939 de 2004 es pertinente hacer un cuadro comparativo entre esta ley y su antecesora la ley 818 de 2003, que por vicios de procedimiento la Sala Plena de la Corte Constitucional que calificó como inexecutable los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de dicha ley, dictando la sentencia C-370 de 2004, dando paso a la promulgación de la ley 939 en 2004 que subsanó sus vicios y se centró más en promover la producción del biodiesel en el país a partir de cultivos de bajo rendimiento como la palma africana.

A continuación se presenta un cuadro comparativo para tener presente los cambios de la ley 818 de 2003 a la ley 939 de 2004.

#### Cuadro comparativo 1. Ley 818 de 2003 y Ley 939 de 2004

Ley 818 de 2003	Ley 939 de 2004
Por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones	Por medio de la cual se subsanan los vicios de procedimiento en que incurrió en el trámite de la Ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en Motores diésel y se dictan otras disposiciones.

<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese el artículo 468-2 del Estatuto Tributario con el siguiente código de la nomenclatura Andina.</p> <p>03.01 Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Consideráse exenta la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y demás frutales que tengan clara vocación exportadora, los cuales serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> La exención descrita en el artículo anterior será para el caso del cacao, el caucho, los cítricos y demás frutales por un término de catorce (14) años a partir de su siembra, y en caso de la palma de aceite por diez (10) años a partir del inicio de la producción. La vigencia de la exención se aplicará dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Para tener acceso a la exención se requiere que las nuevas plantaciones sean registradas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se exigirá que los beneficiarios lleven estados financieros independientes con cuentas separadas, como base para determinar la renta sobre la que se otorgará la exención.</p> <p>Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Protección Social evaluarán anualmente el impacto económico que generen las nuevas plantaciones.</p> <p>Las plantaciones que se beneficien con esta exención no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados por recursos públicos.</p> <p>Queda facultado el Gobierno Nacional para reglamentar lo referente a este incentivo para los</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> La exención descrita en el artículo anterior<sup>27</sup> será para la palma de aceite, cacao, caucho, cítricos y demás frutales por un término de diez (10) años contados a partir del inicio de la producción.</p> <p>Parágrafo. Los cultivos que se hayan establecido a partir de la vigencia de la Ley 818 de 2003, gozarán de las exenciones establecidas en el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Para tener acceso a la exención se requiere que las nuevas plantaciones sean registradas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se exigirá que los beneficiarios lleven registros contables independientes que permitan determinar la renta sobre la que se otorgará la exención.</p> <p>Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Protección Social evaluarán anualmente el impacto económico que generen las nuevas plantaciones.</p> <p>Las plantaciones que se beneficien con esta exención, no podrán ser beneficiadas con otros programas financiados por recursos públicos.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Modificase el artículo 424 del Estatuto Tributario para excluir la partida arancelaria 10.01 trigo y morcajo (tranquillón).</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Modificase el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para incluir la partida arancelaria 10.01 el trigo y morcajo (tranquillón), el cual quedará gravado a la tarifa del siete por ciento (7%).</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley se entiende por Biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en motores diésel aquel combustible líquido o gaseoso que ha sido obtenido de un vegetal o animal que se puede emplear en procesos de combustión y que cumplan con las definiciones y normas de calidad establecidas</p>
---	---

<sup>27</sup> Art. 1 ley 939 de 2004. Considerase exenta la renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y frutales, los cuales serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La vigencia de la exención se aplicará dentro de los diez (10) años siguientes a la promulgación de la presente ley.



df **Elaboración:** propia

En síntesis del cuadro anterior se evidencia que en la ley 939 de 2004 se enmarca más su objetivo en reglamentar y estimular la producción, la comercialización y distribución del biodiesel a base de cultivos de tardío crecimiento como la palma africana.

### **3.3 Identificación del problema en la PPBBC**

En el marco del deterioro medioambiental originado por la emisión de GEIs<sup>28</sup> causantes del calentamiento global, cuando se concentran en cantidades elevadas, producidas por muchas actividades humanas; fenómeno que desde la revolución industrial comenzó a surgir este por la emergencia y concentración tanto de personas como de fábricas en centro urbanos; pero la actividad humana que produce más cantidades de estos gases es la combustión de combustibles fósiles como carbón gas y petróleo que es centro de esta investigación porque, por ejemplo la combustión de la gasolina dentro de los motores de los automóviles, que según el C.M.N.U.C.C.<sup>29</sup> es la fuente principal de estas emisiones produciendo cerca del 80% de estas (C.M.N.U.C.C., 2004).

Actualmente las reservas de petróleo han disminuido, por lo cual la oferta es menor con referencia a la demanda que cada vez es mayor para 2011.por ejemplo en el informe de la IEA se evidencia que las potencias emergentes han incrementado el uso de este combustible tanto así que China produce el 24% de las emisiones globales, y es el mayor emisor entre los BRICS<sup>30</sup>, Brasil produce 15% (IEA, 2011) de emisiones de GEIs, mientras que las potencias han disminuido las emisiones ,para una disminución del 1,5% a nivel mundial, este

---

<sup>28</sup> Gases de Efecto Invernadero : Dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), Metano (CH<sub>4</sub>), Óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) Hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>)

<sup>29</sup> Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>30</sup> BRICS: Brasil, Rusia, India y Sudáfrica.



fenómeno se ha producido como resultado de la utilización de nuevas fuentes de energía limpia por parte de los países desarrollados<sup>31</sup>.

Frente al escenario anterior se ve la necesidad de encontrar nuevas fuentes de energía alternas a los tradicionales combustibles (carbón, gas y petróleo), como respuesta a esta coyuntura internacional Colombia ha puesto en marcha proyectos de diversificación de fuentes de energía tales como la obtención de combustibles más limpios por medio de la incorporación de la producción de biocombustibles ya sea bioetanol<sup>32</sup> como biodiesel<sup>33</sup> a través de la creación de marco jurídico (ver marco general de acción) que soporta este nuevo mercado nacional.

En este marco y teniendo en cuenta el núcleo de análisis de este trabajo de grado: la política pública de biocombustibles en Colombia enmarcada en el cultivo de palma africana, comenzaremos señalando que en el país desde que se estableció esta política se convirtió en política de Estado en el sentido que desde 2002 hasta la actualidad se sigue proyectando y creciendo el apoyo estatal en este ámbito.

Por lo anterior se denota que en la actualidad, las estancias del Gobierno ya sea en manos de los Ministerios competentes (Ministerio de Minas y Energía, Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente) reglamentan y están encargados de seguir de cerca el proceso de la P.P.B.B.C. , desde la producción,

---

<sup>31</sup> | Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas de 1992 sobre el Cambio Climático (CMNUCC) son: Australia, Austria, Belarús, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Comunidad Económica Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, la República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia , Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido y los Estados Unidos (IEA, 2011).

<sup>32</sup> El alcohol etílico o etanol es un producto químico obtenido a partir de la fermentación de los azúcares que se encuentran en los productos vegetales, tales como cereales, remolacha, caña de azúcar o biomasa. Estos azúcares están combinados en forma de sacarosa, almidón, hemicelulosa y celulosa. Las plantas crecen gracias al proceso de fotosíntesis, en el que la luz del sol, el dióxido de carbono de la atmósfera, el agua y los nutrientes de la tierra forman moléculas orgánicas complejas como el azúcar, los hidratos de carbono y la celulosa, que se concentra en la parte fibrosa de la planta ([www.biodisol.com](http://www.biodisol.com)).

<sup>33</sup> El biodiesel es un biocombustible líquido obtenido a partir de aceites vegetales -resultado de productos agrícolas, como el girasol, soja, colza, palma, entre otros, con gran cantidad de aceite y que son utilizados como sustitutos del gasóleo- ([waste.ideal.es](http://waste.ideal.es))

comercialización y consumo ejemplo de esto el biodiesel que en Colombia está reglamentado por el decreto 2629 de 2007 art. 2 dispone que la mezcla del biodiesel debe ser de 90% de gasolina y un 10% de aceite vegetal también conocido como B 10.

Desde sus inicios la implementación de esta política pública ha generado rezagos frente a los impactos ambientales que se produce a través del cultivo de palma africana que en el país se cultiva en cuatro regiones según el programa estratégico para la producción de biodiesel - combustible automotriz a partir de aceites vegetales<sup>34</sup>:

- “Zona Norte: Atlántico, Guajira, Magdalena y el norte del Cesar;
- Zona Central: Santander, Norte de Santander y algunos municipios del sur del Cesar;
- Zona Occidental: Cauca, Nariño y Valle del Cauca;
- Zona Oriental: Caquetá, Cundinamarca, Meta y Casanare” (CORPODIB, 2003, pág. 18)

Ya que considerando la coyuntura internacional demuestra que el crecimiento en la demanda de biocombustibles (bioetanol y biodiésel) es tan alta que los agricultores están destruyendo millones de hectáreas de selva en los trópicos, en el Sudeste Asiático especialmente en Malasia e Indonesia<sup>35</sup>, que para sembrar plantaciones de aceite de palma cada vez mayores se propende por la destrucción de bosques tropicales además del hábitat natural de especies en peligro de extinción como los orangutanes, que ya sólo se encuentran en las islas de Borneo y Sumatra, esta entre otras especies están en vía de extinción por el comercio del aceite de palma además que también en las áreas afectadas por ejemplo según Manuel Rodríguez Becerra citando al estudio . “Land Clearing and the Biofuel

---

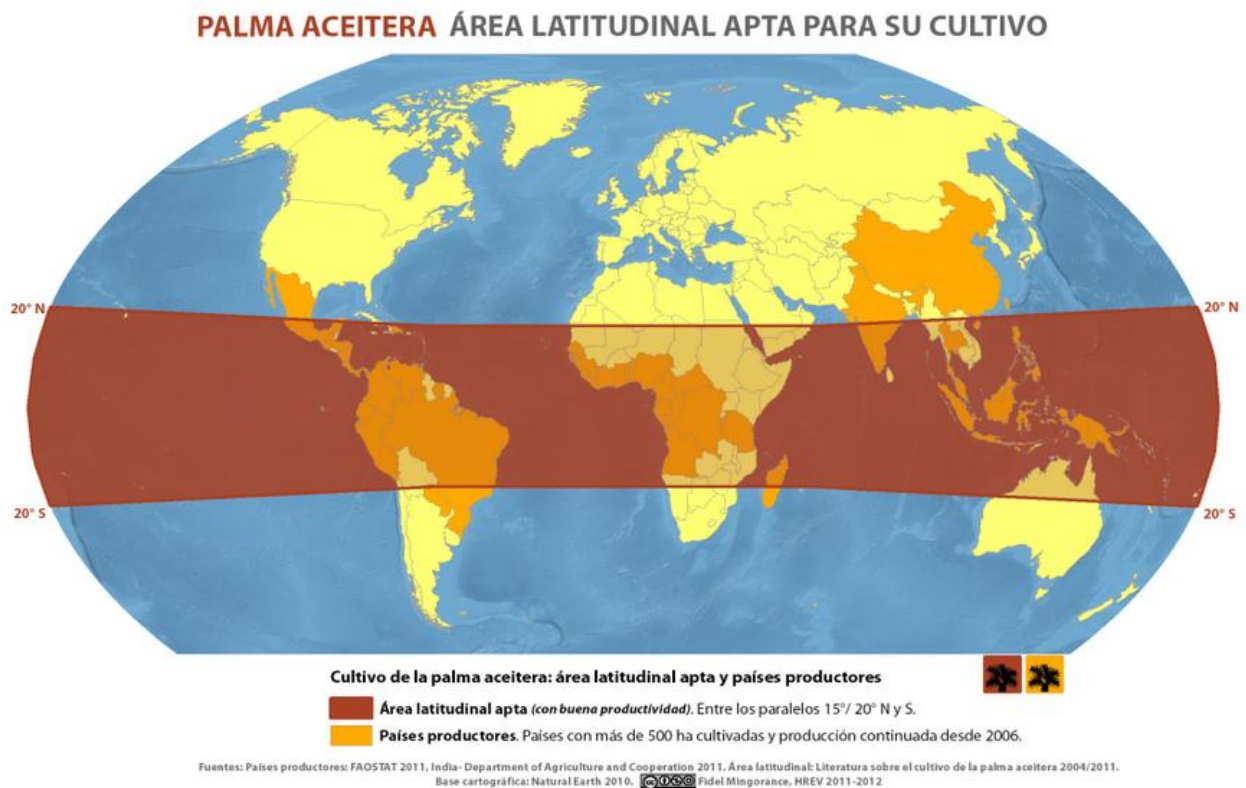
<sup>34</sup> CONVENIO INTERINSTITUCIONAL DE COOPERACIÓN UPME (Unidad de Planeación Minero estratégica Min de Minas y Energía) – INDUPALMA(empresa promotora de negocios e inversión en palma y caucho) – CORPODIB

<sup>35</sup> Indonesia and Malaysia account for 86% of global palm oil production (Fargione, 2008)

Carbón Debt”, Science 319, 1235 (2008) afirma que la evidencia del deterioro ambiental es contundente , por ejemplo, la conversión de la selva húmeda tropical de Malasia e Indonesia para la producción de biodiesel de palma resulta en una “deuda de carbono” porque al destruir los bosque la capacidad de absorción de GEIs se reduce además este estudio también anota que, si la demanda de este producto sube estaría contribuyendo al deforestación de un 1,5% anual de los bosques de Malasia e Indonesia.

Retomando la tipología centro periferia es evidente que el cultivo de la palma africana sigue bajo esta lógica, pues vemos que a nivel mundial los países que lo producen se ubicación valga la redundancia en la periferia mundial o como se conoce actualmente son países subdesarrollados (**Mapa 1: palma aceitera latitudinal apta su cultivo**).

**Mapa 1: palma aceitera latitudinal apta su cultivo**



**Fuente:**

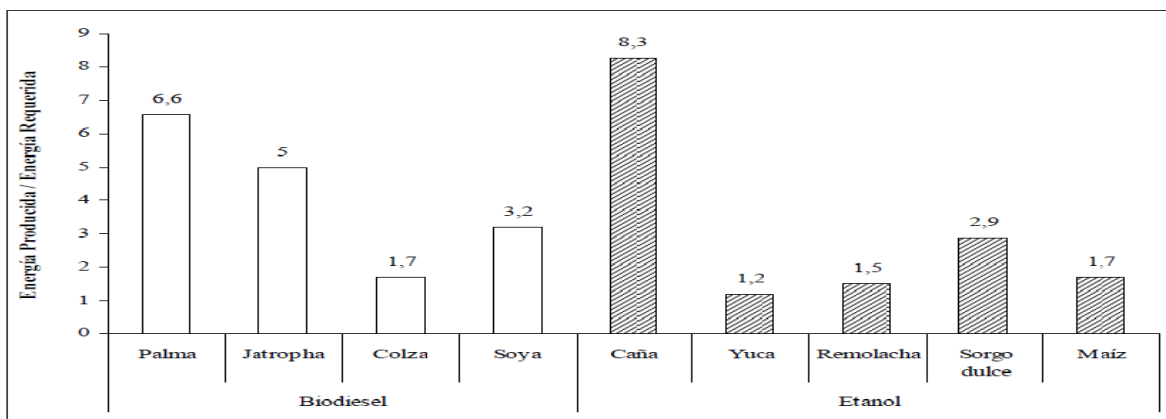
geographiando.hrev.org

<http://geographiando.hrev.org/2012/01/15/agroindustria-palma-aceitera/>

De lo dicho anteriormente se evidencia un consenso de intereses desde las directrices del mercado de biocombustibles a nivel internacional que se adentran a las directrices nacionales con el respaldado por el Gobierno Nacional, ya que desde un **análisis del proceso y desde la teoría de la dependencia** se pone acento en que esta política pública se explica y relaciona teniendo como referencia el sistema político internacional y en especial el sistema económico internacional, porque se parte que las directrices impartidas por esta política pública obedecen a directrices y compromisos adquiridos internacionalmente por el país (**ver. 1.7 marco general de acción**).

Agotando las razones económicas y medio ambientales de la conveniencia o no de la implementación de este cultivo en Colombia, y considerando la búsqueda de cultivos con alto potencial productivo por hectárea para producir biodiesel en el país, se presenta la palma africana como el cultivo con mayor potencial productivo que los demás cultivos utilizados para producir biodiesel (ver grafica1.), por lo que el cultivo de palma africana se ha presentado como la alternativa más plausible, que además la CEPAL en el documento del proyecto “Tablero de comando” para la promoción de biocombustibles en Colombia de 2009 afirma que : “De la palma de aceite se puede obtener hasta diez veces más aceite que otras fuentes (soya, colza y girasol).(2009,Pág. 29).

## **Grafica 2. Eficiencia energética de los diferentes cultivos utilizados para producir biocombustibles**



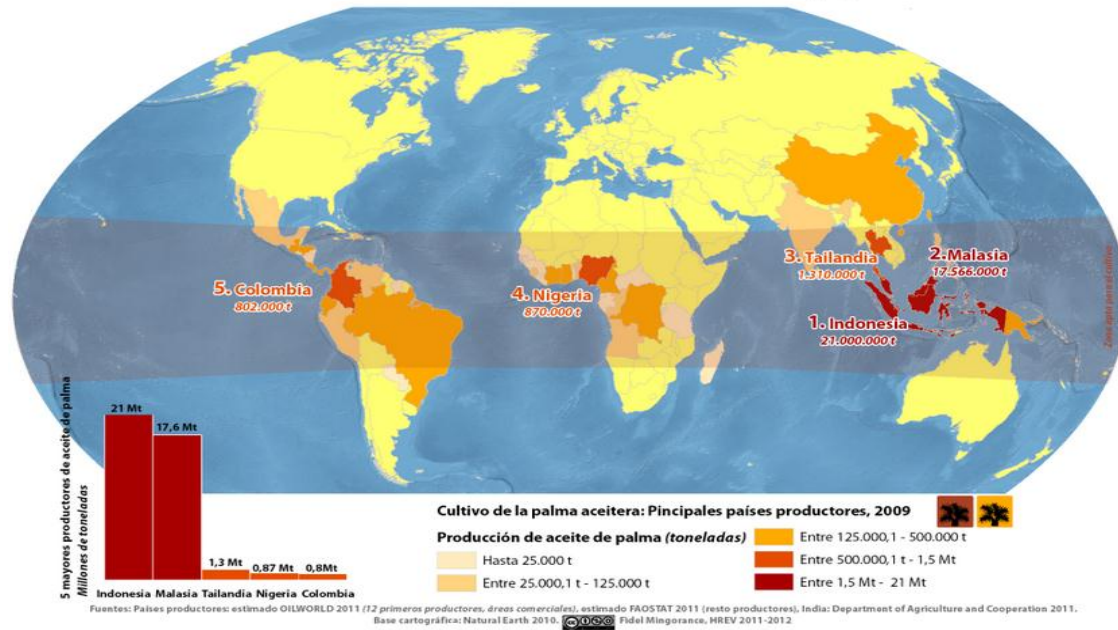
Fuente: Ministerio de Minas y Energía, con base en Goldman Sachs y LMC.

**Fuente:** (CONPES 3510 Pág.14)

Teniendo de presente el agotamiento de las fuentes de energía tradicionales tales como gas petróleo y carbón, y asumiendo la coyuntura internacional del surgimiento de búsqueda de nuevas fuentes de energía además con el componente que sean energías “limpias”, en la actualidad se está gestando la producción de biocombustibles: el bioetanol y el biodiesel a nivel mundial, aunque el mercado de este tipo de biocombustibles ha crecido en los últimos años por ejemplo, el comercio del bioetanol que es mayor que el del biodiesel, en el 2006 movió 7.814 millones de litros y según la CEPAL las exportaciones han crecido en un 15%, para el comercio del biodiesel que es mucho menor que el otro, pero sin embargo ha crecido desde 2005 en un 80%, este mercado sigue siendo considerablemente pequeño (2010)

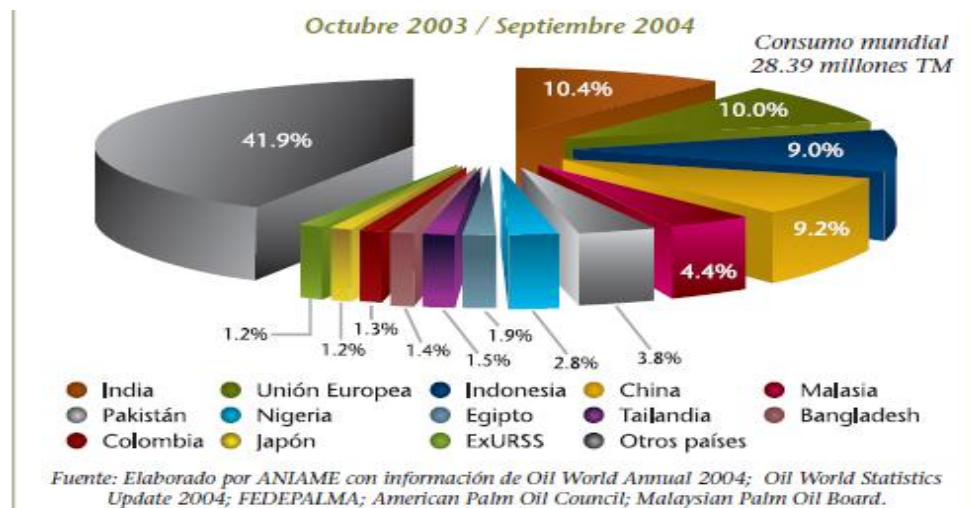
Colombia ha incursionado en este tipo de comercio a través del cultivo de palma africana promovido como principal componente para el biodiesel en el país, no solo como producto de exportación (ver Mapa 2.), sino también inicialmente para el consumo interno (ver grafica 3.) , hasta llegar a ser el quinto productor a nivel mundial para lo que ha promovido el crecimiento de la producción y comercialización de estos combustibles con un amplio marco jurídico (ver Definición del marco general de acción de la política Marco jurídico Const. Pol. – normatividad).

**Mapa 2. Principales países productores de palma aceitera**



Fuente: [geographiando.hrev.org](http://geographiando.hrev.org/) (<http://geographiando.hrev.org/2012/01/15/agroindustria-palma-aceitera/>)

**Grafica 3: principales países consumidores de aceite de palma octubre 2003- septiembre 2004**



Fuente: ANIAME

([http://portal.aniname.com/uploads/palmadeaceiteenelmundo\\_001.pdf](http://portal.aniname.com/uploads/palmadeaceiteenelmundo_001.pdf))

A la PPBCC se le da entrada a través de la ley 939 de 2004 es preciso hacer un análisis de los actores que hicieron parte del proceso de formación de la misma,

por lo cual se toma como etapa de IDENTIFICACION DEL PROBLEMA el año 2003- 2004, porque es cuando se comienza a hacer esfuerzos para establecer el marco jurídico y de la misma manera comienzan a aparecer los acuerdos y compromisos entre el Gobierno Nacional y el gremio palmicultor, pero también es pertinente tomar como etapa de PRE-IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA <sup>36</sup> periodo comprendido del año 2001 al 2002

### **3.4 Pre-identificación del problema (análisis de actores, acuerdos y posturas)**

Esta etapa dentro de la PPBBC comprende el periodo de 2001 a 2002 teniendo en cuenta que durante este periodo la política pública no estaba dentro del programa gubernamental puesto que este periodo comprende la campaña electoral y el primer año de gobierno del expresidente Uribe. Pero si habían indicios para impulsarla, ya que en documentos oficiales de Fedepalma en la celebración del XXXIII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite Junio 8, 9 y 10 de 2005 y del XXXI Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite Mayo 29 de 2003 celebrado en Bucaramanga, por lo cual considerando que en la identificación del problema se trata de integrar el problema al trabajo gubernamental en sí, en esta etapa se integró el problema a la campaña electoral para tenerlo como prioridad a trabajar en periodo de gobierno.<sup>37</sup>

Tanto el expresidente Uribe y el exministro de Agricultura y Desarrollo Rural de la época Carlos G. Cano hicieron referencias a reuniones celebradas en 2001 y 2002

---

<sup>36</sup> Se acuña este término porque en el transcurso del análisis es pertinente tener conocimiento de los compromisos previos que en su tiempo hizo el expresidente Uribe Vélez como candidato a la presidencia con el gremio palmicultor

<sup>37</sup> Razón por la que se acuña el término de PRE-IDENTIFICACION DEL PROBLEMA

donde el entonces candidato se comprometió con el gremio por medio de apoyar la agricultura que en sus palabras dijo :

“...Yo me comprometo con un Gobierno para que el campo colombiano tenga reposo y pueda producir.” (Uribe, A. 2001, Recuperado el 11/04/2013 [en línea] disponible en: <http://portal.fedepalma.org/discursos.htm>)

Además también el exministro de Agricultura hace mención a que el expresidente en 2002 en el lanzamiento oficial su candidatura dijo:

“El desarrollo agropecuario es esencial para la seguridad alimentaria y el empleo. Los países industrializados protegen sus mercados para sus productos agropecuarios, nosotros no podemos aceptar que importaciones desbocadas destruyan la producción y el empleo.” (Uribe, A. 2001, recuperado el 11/04/2013 [en línea] disponible en: <http://portal.fedepalma.org/discursos.htm>)

Lo anterior para dejar en evidencia que desde el 2001 se penaba en brindar exenciones tributarias a gremios agropecuarios en este caso el palmicultor.

### 3.5 Identificación del problema (análisis de actores, acuerdos y posturas)

Para efectos de la identificación del problema en el marco del modelo secuencial los actores de la PPBBC son los siguientes:

**Tabla 3. Gobierno – actores-**

Cargo	Nombre
Presidente	Álvaro Uribe Vélez
Min. Agricultura y desarrollo Rural (2002- 2005)	Carlos Gustavo Cano
Viceministro (2004-2005) y Ministro de Agricultura y desarrollo Rural (2005-2009)	Andrés Felipe Arias
Ministro de Hacienda y crédito público	Carrasquilla Barrera
Ministerio de Minas y Energía	Luis Ernesto Mejía



**Tabla 4. Congreso de la República – actores-**

<b>Representante a la Cámara por el –departamento del Casanare</b>	Oscar Wilches Carreño (ponente)
<b>Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca</b>	Santiago Castro Gómez (ponente)
<b>Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena</b>	Sergio Díazgranados Guido (ponente)
<b>Senador de la República de Colombia</b>	Guillermo García Realpe (ponente) reemplazando al Senador Aurelio Irragori
<b>Senador de la República de Colombia</b>	Carlos Armando García Orjuela (ponente)
<b>Representante a la Cámara Cauca</b>	Cesar Negret Mosquera
<b>Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia</b>	Oscar Darío Pérez Pineda
<b>Representante a la Cámara Boyacá</b>	Gustavo Adolfo Lazziano
<b>Representante a la Cámara por el Departamento de Boyacá</b>	Luis Guillermo Jiménez T.
<b>Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas</b>	Juan Martín Hoyos
<b>Senador de la República de Colombia</b>	Jorge Enrique Robledo

Para la identificación del problema y sus actores se analizaran documentos oficiales Fedepalma (2003-2007) así mismo las gacetas del Congreso de la República en las que están consignados los debates para identificar actores, posturas y acuerdos que intervinieron en la promulgación de la ley 939 de 2004.

En los documentos de Fedepalma relacionados con el periodo de estudio (2002-2008) se pone en evidencia la intención del gobierno de apoyar e impulsar el cultivo de palma africana para producir biodiesel en el país es así, como desde este año comienza el gobierno a hacer esfuerzos para aprobar una ley que contenga sus prioridades y se tramita en el Congreso de la República la ley 818 de

2003 del 8 de julio de ese año que se cayó por vicios de procedimiento como ya lo había mencionado anteriormente (ver marco general de acción), pero que inmediatamente revivió en la ley 939 de 2004 esto se evidenció en la intervención del expresidente Uribe en la XIV Conferencia Internacional sobre Palma de Aceite. Septiembre 23 de 2003 celebrada en Cartagena en la que dijo textualmente:

“¡Tengo mucha confianza en el futuro de la Palma de aceite! Este Gobierno se ha comprometido con el incremento de la producción competitiva de aceite crudo de palma. Buscamos sustituir las importaciones de aceite y penetrar los mercados externos.

Estamos resueltos a mejorar los ingresos de los productores y a generar nuevas fuentes de empleo permanente. Con creces hemos superado la meta que inicialmente establecimos de nuevas hectáreas sembradas, hoy contamos con diecinueve mil hectáreas y lograremos la meta de veinte mil que se propuso finalmente para el año.

Confiamos en los beneficios que traerán a este sector el Centro Nacional de Investigación en el Magdalena Medio, que empezará a funcionar el próximo 7 de octubre, y la Ley 818, que concede exención tributaria a nuevas plantaciones. Con el arduo trabajo de ustedes, vamos avanzando en el tema de oleo química y producción limpia. Hagamos votos para que todo marche bien y con la celeridad que demanda la vida empresarial moderna.” (Uribe, A. 2003, recuperado el 11/04/2013 [en línea] disponible en <http://portal.fedepalma.org/discursos.htm>)

En octubre de ese mismo año se celebró el foro “El Agro mira al TLC” en donde la exposición del ex – Ministro de Agricultura Carlos Gustavo Cano expone al cultivo de palma africana para darle apertura a la producción de biodiesel en el país

En el año siguiente en la celebración de la XXXII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite Junio 3 de 2004 en Santa Marta que contó con la presencia del ex – presidente Uribe, donde el exmandatario anunció vigorosamente de nuevo el apoyo del gobierno al gremio palmicultor evidenciándose de la siguiente manera:

“Yo creo que el país tiene que jugarle con todo entusiasmo a las energías alternativas

Vamos a luchar para que el Congreso de la República nos apruebe la exención tributaria, pero a eso se tiene que aplicar gremio y Gobierno con entusiasmo

porque, si nosotros dudados, ¿qué dirá el Congreso? Si el gremio le presenta al Congreso un sólo motivo de duda, el Congreso va a decir: 'Pero si el mismo gremio tiene duda.' Entonces, mi invitación es a que nos volquemos muy convencidos, gremio y Gobierno, a pedirle al honorable Congreso que nos apruebe eso.

La semana entrante se va a votar en la Comisión Tercera de la Cámara y yo los invito a que nos propongamos que, por lo menos, se apruebe en la Comisión Tercera de la Cámara antes de que termine este período el 20 de junio. Es una necesidad." (Uribe, A. 2004, recuperado el 11/04/2013 [en línea] disponible en: <http://portal.fedepalma.org/discursos.htm>)

Las reuniones entre Gobierno y el gremio palmicultor fueron consecutivas hasta en los albores de la reelección presidencial ya que en el XXXIII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite Junio 8, 9 y 10 de 2005 celebrado en Cartagena en donde el expresidente reafirmo los compromisos pactados por las partes (gobierno- gremio palmicultor) para que en el siguiente periodo de gobierno se le diera consecución a esta política ya que hizo un paneó de los logros de su administración en esa materia además es de denotar que el compromiso pactado entre las partes se pactó desde su primer campaña electoral ya que en sus propias palabras el expresidente expresó:

"... En el año 2001, buscando la candidatura de la Presidencia, me reuní ampliamente con ustedes en Santa Marta, si la memoria no me falla, y examinamos allí un plan que debería tener en marcha el siguiente Gobierno para contribuir con el gremio. Cuando hago el recuento de las decisiones tomadas por este Gobierno, creo que les hemos cumplido y que hemos ido más allá de lo que vimos en aquella reunión de 2001." (Uribe, A. 2005, Recuperado el 11/04/2013 [en línea] disponible en: <http://portal.fedepalma.org/discursos.htm>)

En consecuencia es importante hacer un análisis de actores y de sus posturas más relevantes dentro de los debates hechos a la ley 939 de 2004, es decir, haciendo una revisión de las gacetas del congreso en las que están registrados los debates hechos a dicha ley.

**Cuadro 1. Actores en debates en el Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Oscar Wilches Carreño**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
			Teniendo en cuenta que la ley 939 de 2004 trata efectivamente de exenciones tributarias a cultivos de tardío crecimiento que anteriormente contaban con un incentivo el ICR el Representante a la

<p><b>Congreso- Cámara de Representante s por el Departamento de Casanare</b></p>	<p><b>Partido Cambio Radical</b></p>	<p><b>Oscar Wilches Carreño (ponente)</b></p>	<p>Cámara apoya esta iniciativa diciendo que: "...la conveniencia de estimular nuevos proyectos productivos , orientados a estimular cultivos permanentes que estables y que tienen gran repercusión en la generación de empleo, sin descuidar los cultivos transitorios que ocupan gran parte de la mano de obra vinculada al sector, pero que están en alto riesgo por todos estos acuerdos que está firmando el gobierno, queremos movernos hacia los cultivos permanentes inversiones significativas en nuevos proyectos". ( Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.20)</p> <p>Además también aduciendo a la defensa de los intereses de los grandes productores que están interesados en invertir en este tipo de proyectos ya que el ICR se eliminó para grandes productores razón por lo cual se debería apoyar esta iniciativa que busca darles una exención tributaria el Representante dijo: "...para los grandes empresarios, este proyecto de estimular con exención tributaria a quienes se arriesguen y decidan hacer una inversión en este tipo de proyectos,..." ( Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.20)</p> <p>Entrando en materia de biodiesel el Representante le da entrada al tema diciendo que "...en el caso colombiano es sabido por todos nosotros que si en los próximos dos o tres años no conseguimos descubrir 1000 mil millones de barriles para incorporarlos a las reservas nacionales, el país se convierte en un importador neto de petróleo", "... por esa razón, la ciencia y la humanidad se están orientando a buscar a buscar otras fuentes alternativas de energía que provienen de materiales orgánicos, entre ellos los aceites, es una tecnología disponible en varios países del universo y está interesado el sector productivo privado nacional y el mismo gobierno en incentivar las investigaciones que nos conduzcan a utilizar el aceite como posible fuente de combustible específicamente el aceite de palma".( Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.20)</p> <p>A lo largo de su ponencia el Representante también hace la aclaración de que a través de este proyecto de ley se podría llegar hacer beneficio a la contaminación atmosférica trayendo a colación el protocolo de Kioto que compromete a los países firmantes a bajar las emisiones de gases de efecto invernadero GAC 376/04 P.20 además que también se podría incluir el cultivo en los MDL(mecanismo de desarrollo limpio) (Gaceta oficial del Congreso 451 2004 p.6)</p>
---	--	---	---

**Cuadro 2. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Santiago Castro Gómez**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
<b>Congreso-Cámara de Representantes por el Departamento del Valle del Cauca</b>	<b>Partido Conservador Colombiano</b>	<b>Santiago Castro Gómez (ponente)</b>	<p>El Representante presenta a la ley más que como un asunto de la agroindustria como un asunto de sostenibilidad energética además también como una política de Estado que de gobierno diciendo así: " El tema del biodiesel no es una exención que este solicitando el sector palmicultor; es más aquí está presente el Ministro de Agricultura, por quién debe estar presente y estuvo listo para hablar el día de ayer fue el ministro de Minas y Energía, este es un tema que tiene que ver más que con subsidios al agro, con una auto sostenibilidad de insumos energéticos en Colombia" (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.22)</p> <p>Además más adelante afirmó "Incluso nos ha dicho Fedepalma que ellos todavía no están preparados para esto, que van a ver a raíz de esta ley como empiezan a adecuar su infraestructura y la capacidad de poder ampliar sus cultivos, pero no es algo en lo que ellos estuvieran solicitando como una concesión que le hiciéramos al sector, es más el interés que hay del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio del Medio Ambiente y de la propia Presidencia de la República,..." (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.23)</p>

**Cuadro 3. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Sergio Díazgranados Guido**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
<b>Congreso-Cámara de Representantes por el Departamento de Magdalena</b>	<b>Partido de la U</b>	<b>Sergio Díazgranados Guido (ponente)</b>	<p>En su ponencia hace referencia a que la posición geográfica del país es estratégica para pensar como potenciales la producción de los cultivos que la ley por lo cual es importante impulsar , del mismo modo haciendo frete a las aclaraciones del Representante Negret de que si la exención tributaria que se pretende llevar a cabo con la ley beneficiaría a un grupo reducido de personas Díazgranados responde: "...yo quisiera sea dicho en la Comisión sea controvertido con evidencias claras de que no es así; las ultimas evoluciones del negocio de la palma en los últimos diez años, no ha sido en concentración , al contrario el negocio ha sido desconcentrado y ampliando la base, producto de las alianzas productivas que se vienen impulsando desde el año 95 yo tengo la composición de las ultimas 10.000 hectáreas que se han sembrado en el país, que están en cabeza</p>

			<p>de 1.349 familias, es decir, los últimos cultivos que se han sembrado en el país no proceden de terratenientes como se ha dicho aquí ni latifundistas; es decir la composición del negocio en la base, en la producción hoy se está democratizando , porque sencillamente se ha visto en el negocio la oportunidad de un ingreso sostenible a lo largo del tiempo y la gente que tiene tierras se está asociando para hacerlo." (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.25)</p> <p>En cuanto a la exención tributaria explica que es un incentivo que mucho países lo tienen y pone como ejemplo a Singapur y Malasia , adicionalmente hace un llamado a la Comisión para revivir la ley 818 de 2003 y en especial el tema del biodiesel como un tema energético (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p. 26)</p>
--	--	--	--

**Cuadro 4. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Cesar Negret Mosquera**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>POSTURA Y ANALISIS</b>
<b>Congreso- Cámara de Representantes por el Departamento del Cauca</b>	<b>Partido Liberal Colombiano</b>	<b>Cesar Negret Mosquera</b>	<p>Por su parte el Representante afirmó ya que siendo esta ley propuesta por el gobierno". Todo foro a que el presidente Uribe asiste regala una exención tributaria, él es feliz con las exenciones "esto es una exención que beneficia a grandes propietario de tierras, no hay palmeros minifundistas, son grandes propietarios de tierras con un gran poder de lobby" (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.21)</p> <p>más adelante el Representante vuelve a arremeter en contra de este proyecto de ley ya que afirma que las exenciones tributarias generan un enorme déficit fiscal al país (Gaceta oficial del Congreso 587 de 2004 p.23)</p> <p>No esta demás decir que el Representante a lo largo de las plenarias de la Cámara fue el que más reitero su negativa a las exenciones tributarias que el gobierno en cabeza del expresidente Uribe ha concedido a importantes gremios como el palmicultor por ejemplo en palabras del Representante: "El Presidente Uribe pasara a la historia de Colombia, como el más generosos regalador de ingresos del país, por la vía de congraciarse con los gremios, que solo quieren crecer en el amparo de las exenciones tributarias," (Gaceta oficial del Congreso 587 de 2004 p.23)</p>

**Cuadro 5. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Oscar Darío Pérez Pineda**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Congreso-Cámara de Representantes por el Departamento de Antioquia	Partido Conservador de Colombia	Oscar Darío Pérez Pineda	En su intervención hace mención a favor de la posición del Representante Cesar Negret y hace una invitación para que los incentivos se van a dar por a través de esta ley sean debidamente vigilados por el Congreso (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.24)

**Cuadro 6. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Gustavo Adolfo Lazziano**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Congreso-Cámara de Representantes por el Departamento de Boyacá	Partido Liberal Colombiano	Gustavo Adolfo Lazziano	Interviene mostrando su posición en contra de las exenciones tributarias propuestas en el proyecto de ley diciendo "...no entiende uno, cómo el Gobierno Nacional utiliza este Congreso para generar más impuestos al pueblo Colombiano. Aquí se viene a que establezcamos el IVA en otro porcentaje, todo es acosta del pueblo colombiano." (Gaceta oficial del Congreso 587 de 2004 p.24) "Me canse señora Presidente y honorables Congresistas, de votar exenciones a favor de los ricos, quisiera que por una sola vez el Gobierno Nacional, presentaran aquí un proyecto que se le quiten impuestos a los pobres de este país" (Gaceta oficial del Congreso 587 de 2004 p.24)

**Cuadro 7. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Luis Guillermo Jiménez T.**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Congreso-Cámara de Representantes por el	Partido Liberal Colombiano	Luis Guillermo Jiménez T.	El Representante demuestra su disconformidad frente al articulado que aprueba exenciones tributarias ya dice que "... todo el biodiesel o biocombustible, todo el IVA que en el proceso industrial, utilizándose en Colombia porque estos

Departamento de Boyacá			no es para exportar, el Gobierno Nacional, tendría que devolver ese IVA al productor, otro hueco fiscal que se le aumenta al Presupuesto General de la Nación y que el pueblo con impuestos tendría que solventarlo, tendría que tapanlo.” (Gaceta oficial del Congreso 587 de 2004 p.24)
------------------------	--	--	---

**Cuadro 8. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Juan Martín Hoyos.**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Congreso- Cámara de Representantes por el Departamento de Caldas	Partido Conservador de Colombia	Juan Martín Hoyos	Su posición frente al proyecto de ley es positiva puesto que dice que es un tema de política energética. (Gaceta oficial del Congreso 587 de 2004 p.24)

**Cuadro 9. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Guillermo García Realpe (ponente) reemplazando al Senador Aurelio Irragori.**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Congreso-Senador de la Republica de Colombia	Partido Liberal	Guillermo García Realpe (ponente) Reemplazando al Senador Aurelio Irragori	En su ponencia además de alabar las ventajas económicas, sociales y ambientales de la introducción del cultivo de palma africana para la producción de biodiesel en el país, él alude a que este cultivo coincide en la sustitución de cultivos ilícitos como la coca con presencia en Magdalena Medio, Costa Pacífica y los Llanos Orientales (Gaceta oficial del Congreso 243 2005 p.2)

**Cuadro 10. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Carlos Armando García Orjuela.**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Congreso-Senador de la Republica de Colombia	Partido de la U	Carlos Armando García Orjuela (ponente)	Teniendo de presente que ley en primer estancia propone una exenciones el Senador apoyando esta iniciativa diciendo que “si no hay estímulos, si no hay exenciones, o habrá ampliación de la inversión ni de corto ni de largo plazo...no hay ningún costo fiscal, el Gobierno no deja de recibir



			<p>nada porque es para los cultivos nuevos” (Gaceta oficial del Congreso 36 de 2005 p.30</p> <p>Además haciendo alusión al proceso de paz con las AUC (desmovilizaciones), llevado a cabo por esa época (2003-2004) el Senador dijo :que van a hacer los que plantan coca, es dedicar a que haya incentivos y ojalá haya un fondo mundial para cultivos de tardío rendimiento ,o que vamos a poner a hacer a la gente, esos que son mercenarios hoy de cualquier tipo de subversión sin ideología , de tal manera que este proyecto es de larguísimo y de amplísimo alcance sobre la frontera agrícola” (Gaceta oficial del Congreso 36 de 2005 p.30</p>
--	--	--	--

**Cuadro 11. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Jorge Enrique Robledo.**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>POSTURA Y ANALISIS</b>
<b>Congreso-Senador de la Republica de Colombia</b>	<b>Polo Democrático Alternativo</b>	<b>Jorge Enrique Robledo</b>	<p>El Sanador interviene haciendo un especial llamado al Senado en el sentido que con la creación de exenciones y beneficios tributarios para nuevas inversiones si afectan el fisco Nacional porque habrá que subir otros impuestos como el IVA y la retención en la fuente por salarios, ilustrando el caso del bioetanol porque se hizo misma exención tributaria que la planteada para e biodiesel que le costó a los municipios y a la Nación 60 millones de dólares al año. (Gaceta oficial del Congreso 36 de 2005 p.31)</p> <p>Frente a esta iniciativa del Gobierno el Senador hace mención a que la misma Fedepalma duda de las virtudes del biodiesel “Fedepalma que es la Federación de los Palmeros, ha dicho en 50 ocasiones distintas ya nivel público ha llamado al Presidente de la República, al Ministerio de Agricultura que por favor no hagan más demagogia con el cuento de biodiésel, porque no es viable en las condiciones de la palma y eso si puede generar más superproducción de palma...la organización de palmeros que ha venido insistiendo en que no es responsable, mejor que es irresponsable estimular unas siembras que no tiene certeza de que tengan mercado”( Gaceta oficial del Congreso 36 de 2005 p.31,32)</p>

**Cuadro 12. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Carlos Gustavo Cano**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
<p><b>Gobierno- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b></p>	<p><b>N/A</b></p>	<p><b>Carlos Gustavo Cano</b></p>	<p>En la intervención del entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural se vislumbra claramente las intenciones del gobierno en cabeza del expresidentes Uribe de proteger a los grandes empresarios que según estas aclaraciones son los que generan empleo masivo así pues el ministro dice: "... en este proyecto que toca asuntos de la más alta prioridad nacional y obviamente de la más alta prioridad dentro del programa del gobierno..." (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.22)</p> <p>"Las dificultades fiscales de la Nación, han impedido que el incentivo a la capitalización Rural que venía de tiempo atrás impulsando también los cultivos de tardío rendimiento e inversiones de capital fijo en el campo han debido restringirse y hemos concentrado el ICR a la Capitalización Rural únicamente en los pequeños productores, dejando por fuera la generación de empleo masivo por parte de la inversiones de empresarios contribuyentes."(Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.22)</p> <p>Adicionando una distinción entre grandes terratenientes y grandes productores "ojala nosotros tengamos todos los días más grandes productores y menos terratenientes en tierras ociosas. El gran productor es un héroe en la generación de empleo y debe recibir la atención del Estado, para que esa generación de empleo se acelere mucho más, por esas razones este incentivo tributario transitorio durante 10 años para cultivos de tardío rendimiento se considera como una especie de arranque, donde la sociedad a través del sistema tributario se asocia al impulso de estas materias." (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.22,23)</p> <p>En consecuencia de lo anteriormente dicho indudablemente se trata de una política de Estado por que igualmente el Ministro dice "Se trata de una política que apunta en el largo plazo y con un fuerte impulso universal hacia lo que hemos denominado a producción renovable o la agro-energía," (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.23)</p> <p>De igual manera el ex-Ministro soporta el que en esta ley se le de preferencia a la palma africana como cultivo principal para impulsar el biodiesel en Colombia diciendo que: "...el único aceite de crecimiento de producción, cuya producción está</p>

			creciendo a un paso acelerado en Colombia es el aceite de palma." (Gaceta oficial del Congreso 376 2004 p.23)
--	--	--	---

**Cuadro 13. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Andrés Felipe Arias**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Gobierno- Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Partido de la U	Andrés Felipe Arias	El ex viceministro en su intervención afirmó que con la promulgación de esta ley se generara empleo que en cifras solo con la palma africana cien mil empleos directos adicionales y permanentes (Gaceta oficial del Congreso 587 2004 p.30)

**Cuadro 14. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Luis Ernesto Mejía.**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
Gobierno- Ministerio de Minas y Energía	Partido Conservador Colombiano	Luis Ernesto Mejía	En su exposición habla de as exención tributaria como beneficio para los usuarios sin apelar que claramente es un beneficio para los productores del gremio, adicionalmente dice que este proyecto permitiría dejar de importar crudo para abastecer la demanda interna del mismo y también permitirá producir combustible biológico, es decir, que invita que se invierta el dinero usado para importar petróleo en producir biocombustibles. (Gaceta oficial del Congreso 587 2004 p.30)

**Cuadro 15. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004- intervenciones más relevantes de Alberto Carrasquilla Barrero**

INSTITUCIÓN	FILIACIÓN POLÍTICA Y/O PARTIDO POLÍTICO	NOMBRE	POSTURA Y ANALISIS
			Frente a las diversas discusiones sobre la exención tributaria propuesta por esta ley el

<b>Gobierno- Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b>	<b>N/A</b>	<b>Alberto Carrasquilla Barrero</b>	exministro hace la aclaración de que el beneficio tributario se aplicará solo para las nuevas plantaciones y como es una exención no tiene incidencia en el recaudo y se estimularía el consumo del biodiesel , esto para resaltar que no habrá detrimento en el fisco nacional del mismo modo resalta la importancia de impulsar el biodiesel como biocombustibles sustituto de hidrocarburos, para mermar la dependencia de la importación del crudo. (Gaceta oficial del Congreso 190 de 2004 P.13,14)
---	------------	---	---

En los cuadros de actores y en el marco del análisis del proceso se evidencia la clara y fervorosa intención del Gobierno Nacional en cabeza del expresidente Álvaro Uribe Vélez y de sus ministros de Minas y Energía, Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda y Crédito Público que fueron los que estuvieron presentes en algunos de los debates para defender la posición y el interés del Gobierno de promulgar esta ley; la defensa utilizada tanto por los ponentes – Representantes Sergio Diazgranados, Santiago Castro Gómez , Oscar Wilches Carreño - como por los autores de la ley– el Ministro Agricultura y Desarrollo Rural Carlos Gustavo Cano y el Ministro de Hacienda y Crédito Público Alberto Carrasquilla Barrera- fue que este proyecto de ley obedece más que a un asunto de política agraria a un asunto de política energética y teniendo en cuenta la coyuntura internacional y nacional de desabastecimiento de petróleo, es decir, de agotamiento de combustibles fósiles. Además de las razones técnicas favorables para llevar adelante este proyecto de ley están los intereses no tanto del gremio palmicultor sino del Gobierno Nacional, ya que en repetidas ocasiones el gremio manifestó su recelo frente al impulso del biodiésel en el país, situación que se evidencia en la intervención del expresidente durante la celebración del XXXII Congreso de Fedepalma realizado en Santa Marta el 3 de junio de 2004 en la que expresa su preocupación:

“Vamos a luchar para que el Congreso de la República nos apruebe la exención tributaria, pero a eso se tiene que aplicar gremio y Gobierno con entusiasmo porque, si nosotros dudados, ¿qué dirá el Congreso? Si el gremio le presenta al Congreso un sólo motivo de duda, el Congreso va a decir: ‘Pero si el mismo gremio tiene duda.’ Entonces, mi invitación es a que nos volquemos muy convencidos, gremio y Gobierno, a pedirle al honorable Congreso que nos apruebe

eso” (Uribe, A. 2004, Recuperado el 11/04/2013 [en línea]: disponible <http://portal.fedepalma.org/discursos.htm>).

Asimismo la PPBBC se ve involucrada en la dinámica de la desmovilización de las AUC y de la sustitución de cultivos ilícitos en especial la coca ya que en debate (GAC 36/05) el entonces Senador Carlos A. García hizo mención al tema (ver Cuadro 9. Actores en debates en Congreso de la Republica – ley 939 de 2004-), pero en ninguno de los debates se pensó en la ley en bajo los preceptos del desarrollo sostenible porque se alude a ella más como una política energética que como política ambiental, claro que en los debates se hace mención del impulso de este proyecto para reducir emisiones GEIs en el país, mas no bajo los preceptos del desarrollo sostenible, puesto que este término se le acuña a la PPBBC en el CONPES 3510 de 2008, época en la que se comienza la venta de aceite de palma para la producción de biodiesel en el país según Sede biocombustibles<sup>38</sup> (ver tabla 5. Información estadística sector de biocombustibles – palma de aceite).

**Tabla 5. Información estadística sector de biocombustibles – palma de aceite-**

BIODIESEL DE PALMA DE ACEITE					
INDICADOR	2008	2009	2010	2011	2012
Producción Biodiésel (Toneladas)	-	169 411	337 713	443 037	489 991
Ventas Biodiésel (Toneladas)	-	169 065	337 718	-	488 187
Ventas aceite de palma para biodiésel (Toneladas)	40 700	153 496	337 700	385 000	439 000
Producción aceite crudo de palma (Toneladas)*	775 500	801 000	846 000	942 000	973 000
Hectáreas sembradas de palma*	336 956	360 536	403 684	427 367	452 435
Hectáreas sembradas de palma en desarrollo	115 690	126 188	153 022	160 375	152 482
Hectáreas sembradas de palma en producción	221 266	234 349	250 662	266 992	299 953
Rendimiento promedio por hectárea (Toneladas aceite de palma)	3,51	3,41	3,00	3,52	3,24
Rendimiento medio en campo por hectárea (Toneladas de fruto de palma)	17,2	16,4	15,1	17,1	-

\*Esta cifra corresponde al total nacional destinado a todos los productos y subproductos relacionados (biodiésel, aceite crudo, aceite refinado, etc.)

**Fuente:** fedebiocombustibles

([http://www.fedebiocombustibles.com/files/Cifras%20Informativas%20del%20Sector%20Biocombustibles%20-%20BIODIESEL\(41\).pdf](http://www.fedebiocombustibles.com/files/Cifras%20Informativas%20del%20Sector%20Biocombustibles%20-%20BIODIESEL(41).pdf))

Concluyendo las posturas de los actores presentes y más relevantes de los debates de la ley 939 de 2004, se revela un claro consenso entre los actores del Gobierno (léase ministros autores de la ley y Congresistas ponentes) en impulsar

<sup>38</sup> Federación Nacional de Bicombustibles de Colombia

esta ley para el provecho de los proyectos por parte de grandes empresarios tanto nacionales como internacionales, como se verá en el siguiente capítulo.

Además los actores que en el transcurso de los debates de la ley alertaron sus aspectos negativos que resumiendo sus posturas se acogieron bajo las negativas a las exenciones para los nuevos cultivos de palma africana aduciendo, que estas si generarían un gran hueco fiscal en la nación.

### **3.6 Desarrollo del programa (medios –leyes, decretos-, razones del impulso del cultivo de palma africana para la producción de biodiésel)**

Para efectos de identificar las secuencias de las etapas dentro de análisis de políticas públicas **está etapa comprenderá del año 2005 al 2007** debido a que son los años en los que se organizan los medios (leyes y decretos) para ponerla en marcha.

En consecuencia se ve que a lo largo de este periodo se promulgan leyes y decretos (ver Tabla 2. Marco jurídico P.P.B.B.C.), preciso ampliar en este momento.

- **Decreto 1970 de 2005 "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 939 de 2004"**

Como su título lo precisa este decreto reglamenta la ley, lo importante de este decreto es que incluye y especifica la regulación en cuanto a la exención tributaria promulgada por la ley 939 de 2004 así mismo como la vigencia, términos y requisitos de la misma además también define términos para aclarar los objetos de dicha ley.

- **Decreto 2629 de 2007 Por medio del cual se dictan disposiciones para promover el uso de biocombustibles en el país, así como medidas**

**aplicables a los vehículos y demás artefactos a motor que utilicen combustibles para su funcionamiento:**

Este decreto dicta medidas en cuanto a la adaptación de los motores para la utilización de biocombustibles<sup>39</sup> es así como en el artículo 1 decreta que los importadores, ensambladores y comercializadores en Colombia de los vehículos y demás artefactos nuevos a motor que utilicen combustibles, deben responder por el correcto funcionamiento de tales productos, cuando sus motores utilicen mezclas compuestas por 80% de gasolina básica de origen fósil con al menos 20% de Alcohol Carburante (motores flex-fuel al 20% E-20) o mezclas compuestas por 80% de ACPM (diésel) con al menos 20% de biocombustible para uso en motores diésel (motores flex-fuel al 20% B-20), según corresponda.

Así mismo en artículo 2 decreta que: A partir del 1º de enero del año 2010 se deberán utilizar en el país mezclas de diésel de origen fósil con biocombustibles para uso en motores diésel en proporción 90- 10, es decir 90% de ACPM y 10% de biocombustible (B10).

- **CONPES 3510 lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia**

Esté documento CONPES es de suma importancia porque ya como se había resaltado le impone el termino desarrollo sostenible a la PPBBC ya que en ninguna de las leyes, decretos y el CONPES 3491<sup>40</sup> de 2007 se había hecho mención al termino como tal.

Considerando la larga historia y tradición del cultivo de palma africana en Colombia pues ya que según FEDEPALMA este cultivo llegó al país en 1932 introducida principalmente para fines ornamentales en el Valle del Cauca, pero Orozco (2011) señala a su vez que la utilización para fines comerciales, comenzó en 1945 cuando la United Fruit Company estableció una plantación en el departamento del Magdalena, siendo en la década de los 60's cuando las

---

<sup>39</sup> Léase bioetanol y biodiesel

<sup>40</sup> Documento que se ampliara en aparte 3 ya que este CONPES se tomará para explicar la PPBBC a la luz de los impactos ambientales negativos en el Municipio Guapi- Cauca

plantaciones se expanden por medio de la ley 26 de 1959 por medio de la cual se fomentó el crédito para cultivos de rendimiento tardío como la palma africana, para la época también en 1962 se funda FEDEPALMA coincidiendo con la presentación del *Proyecto de colonización con base en plantaciones de palma africana* y para este momento ya existían 18.000 hectáreas sembradas de este cultivo en los departamentos de Santander, Norte de Santander, Cesar y Magdalena, además también este cultivo coincide con las políticas proteccionistas obedientes al MISI que pretendían suplir la necesidad de importar bienes agropecuarios en el país. Para la década de 1990 bajo el gobierno de Virgilio Barco se implementaron nuevas medidas para la exportación de productos no tradicionales como la palma, expandiéndose nuevamente las áreas cultivadas más o menos a 130.000 hectáreas.

De lo anterior se puede decir que el cultivo de palma africana ha transversalizado las políticas públicas colombianas desde un punto netamente agro hasta la actualidad convirtiéndose en una política pública de diversificación de energías renovables, es decir transformándose en una política energética en busca de la diversificación energética nacional con tintes del desarrollismo sostenible puesto que en el documento CONPES 3510 de 2008 recomienda:

“...implementar estrategias orientadas a generar las condiciones necesarias para el mejoramiento de la eficiencia productiva de la agroindustria de los biocombustibles, de manera económica, social y ambientalmente sostenible. Al respecto, es previsible que en el corto plazo la producción nacional de biocombustibles se destine exclusivamente a cubrir la demanda interna.”  
(CONPES, 2008) p.26

Obedeciendo esto el Gobierno Nacional implemento exenciones tributarias y subsidios para los cultivos de tardío crecimiento como la palma africana (sin dejar de lado que en el país se produce soya, girasol, colza, coco, algodón, cacahuate y



ajonjolí según CORPODIB<sup>41</sup>) siendo este cultivo el centro de atracción para la producción de biodiesel en el país por razones técnicas<sup>42</sup>:

- “Ocupa más del 60% de las áreas cultivadas de oleaginosas, con un crecimiento constante en los últimos 30 años.
- Precio por tonelada de aceite de 350 dólares que es el menor de la oferta, exceptuando la colza que no se produce en el país.
- La producción de aceite de palma cuenta con un sector organizado, de amplia experiencia y capaz de enfrentar el reto que significa un incremento de producción de 450 mil toneladas de aceite en los próximos 10 años.” (CORPODIB, 2003) p.24)

### 3.7 La puesta en marcha del programa -2008- (implementación) (análisis de actores, posturas)

Partiendo del rango temporal propuesto por este trabajo de grado se toma como etapa de puesta en marcha del programa (implementación) el año 2008, año en el que se comienza la venta de aceite de palma para la producción de biodiesel (ver Tabla 5. Información estadística sector de biocombustibles – palma de aceite-) y entran en operación las dos primeras plantas de producción: Oleoflores y Odin Energy (ver tabla 6. Plantas productoras de biodiésel). Esta etapa es de suma importancia porque se vislumbran las fuerzas dentro la política pública pero ya establecida como un negocio rentable para algunos empresario y poco favorables para el entorno en donde se cultiva la palma africana.

**Tabla 6. Plantas productoras de biodiésel**

PLANTAS DE PRODUCCION DE BIODIESEL					
Región	Inversionista	Capacidad (t/año)	Capacidad (l/día)	Área sembrada (ha)	Fecha entrada
Norte, Codazzi	Oleoflores	50,000	168,719	11,111	Enero de 2008
Norte, Santa Marta	Odin Energy	36,000	121,477	8,000	Agosto de 2008
Norte, Santa Marta	Biocombustibles Sostenibles del Caribe	100,000	337,437	22,222	I T 2009
Oriental, Facatativa	Bio D	100,000	337,437	22,222	I T 2009
<b>TOTAL</b>		<b>286,000</b>	<b>965,070</b>	<b>63,555</b>	

Fuente: UPME ([http://www.upme.gov.co/Docs/Biocombustibles\\_Colombia.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Biocombustibles_Colombia.pdf))

<sup>41</sup> Corporación para el Desarrollo Industrial de la Biotecnología y Producción Limpia- Centro de desarrollo tecnológico de carácter mixto, orientado al desarrollo del sector industrial, energético y agrícola ([www.corpodib.co](http://www.corpodib.co))

<sup>42</sup> Refiriéndome a razones de uso de suelo y a razones de trascendencia histórica de presencia del cultivo de palma africana en el país

En consecuencia se demuestra que la ejecución de esta política pública se ha implementado inicialmente en la zona norte (ver tabla 7. Cronograma de entrada de las plantas de abasto, autorizadas para distribuir ACPM mezclado con biodiesel a marzo de 2009), es decir, que la puesta en marcha de la PPBBC durante el 2008<sup>43</sup> fue en los departamentos de Bolívar, Atlántico, San Andrés I, Magdalena, Santander y Cesar.

**Tabla 7. Cronograma de entrada de las plantas de abasto, autorizadas para distribuir ACPM mezclado con biodiesel a marzo de 2009**

Planta	Departamento	Mayorista	2008												2009			
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
Vopak	Bolívar	Brio/Petrobras	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Emgesa	Bolívar		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Mamonal	Bolívar	Chevron	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Galapa	Atlántico	Chevron	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
El Arenal	S. Andrés I.	Chevron	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Siape	Atlántico		x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Galapa	Atlántico	Exxon	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mamonal	Bolívar	Exxon	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Baranoa	Atlántico	Terpel	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Magangué	Bolívar	Terpel	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Mamonal	Bolívar	Terpel	x	x			x	x	x	x	x	x	x					
Palermo	Magdalena	Petrocomercial	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zona Franca	Bolívar	Petromil					x	x	x	x	x	x						
Girón	Santander	Exxon										x	x	x	x	x	x	x
Ayacucho	Cesar	Terpel										x	x	x	x	x	x	x
Chimitá	Santander	Terpel										x	x	x	x	x	x	x
Lisama	Santander	Terpel										x	x	x	x	x	x	x
Buga	Valle	Terpel																x
Yumbo	Valle	Terpel																x
Yumbo	Valle	Ex Ch Bc Pb																x
Cartago	Valle	Ex Ch Bc Pb																x
Buenaventura	Valle	Ex Ch Bc																x
Pereira	Risaralda	Terpel																x
Manizales	Caldas	Terpel																x
Puerto Asís	Putumayo	Terpel																x
Neiva	Huila	Ex Te Bc Pb																x
Gualanday	Tolima	Ex Te Ch Bc P																x
Mariquita	Tolima	Ex Te																x

Fuente: UPME ([http://www.upme.gov.co/Docs/Biocombustibles\\_Colombia.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Biocombustibles_Colombia.pdf)).

<sup>43</sup> Año seleccionado para este trabajo de grado como la etapa PUESTA EN MARCHA (IMPLEMENTACIÓN), etapa establecida en el marco del modelo secuencial del análisis de política públicas propuesto por Muller (2009)

El Grupo Empresarial Oleoflores<sup>44</sup> del cual hace parte la Hacienda las Flores<sup>45</sup>, la Promotora Hacienda las Flores S.A.<sup>46</sup> y Oleoflores<sup>47</sup> propiedad del empresario y exministro de Agricultura Desarrollo Rural<sup>48</sup> Carlos Roberto Murgas que en su momento fue uno de los creadores del sistema de alianzas productivas<sup>49</sup>, sistema que a su vez es la base sobre la que trabaja este grupo empresarial así como también de la PPBBC, ya que en debates se defendió que por medio de la promulgación de la ley 939 de 2004 se generaría empleo por medio de este sistema de alianzas que consiste en pocas palabras en que “el productor —pequeño o mediano— aporta la tierra y la mano de obra, se asocian con grandes terratenientes en una sociedad y esta es la que recibe el préstamo del Banco Agrario —“ (Molano, 2012),

Considerando que este no es un proyecto nuevo y no puede hacerse acreedor de la exención tributaria aprobada para cultivos de tardío rendimiento en la ley 939 de 2004, si puede acceder a un beneficio estatal, el ICR<sup>50</sup>, que se otorga a pequeños y medianos productores mediante el mecanismo de alianzas productivas que funciona según Molano (2012) así:

---

<sup>44</sup> En el año 1975 la empresa inicia el cultivo de palma de aceite con siembras propias localizadas en la Hacienda Las Flores de propiedad del Grupo ([www.oleoflores.com](http://www.oleoflores.com))

<sup>45</sup> complejo agroindustrial ubicado en el municipio Codazzi- Cesar

<sup>46</sup> Es una empresa dedicada a la promoción del cultivo de la Palma de Aceite y de otros cultivos con proyección agroindustrial, mediante la conformación y operación de Alianzas Estratégicas Productivas y Sociales con pequeños, medianos y grandes productores ([www.oleoflores.com](http://www.oleoflores.com)).

<sup>47</sup> Representa la parte industrial de la organización, y cuenta con una Planta Extractora de aceite con capacidad de 45 toneladas de racimos de fruta fresca por hora; dos Plantas Refinadora que generan un total de 450 toneladas de aceite RBD por día; una Planta de Producción de Sólidos con un capacidad de producción de 70 toneladas / día; una Planta de producción de Metil-Ester (Biodiesel), con una capacidad de producción de 180 toneladas por día y una planta de producción de glicerina a 20 Toneladas por día ([www.oleoflores.com](http://www.oleoflores.com))

<sup>48</sup> Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango

<sup>49</sup> Es un modelo de desarrollo organizativo y empresarial que vincula pequeños productores rurales a mercados a través de un aliado comercial formal, con una propuesta productiva rentable, sostenible y competitiva ([www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co), 2011).

<sup>50</sup> El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), es un beneficio económico que se otorga a una persona natural o jurídica que en forma individual o colectiva, ejecute un proyecto de inversión nueva, con la finalidad de mejorar la competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y de reducir sus riesgos de manera duradera, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por FINAGRO y sujeto a la disponibilidad de recursos presupuestales y de tesorería del programa ([www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co))

“Los asociados reciben un préstamo del Banco Agrario. El Fondo Nacional de Garantías respalda el crédito y el Incentivo de Capacitación Rural (ICR), la operación. Los recursos se manejan a través de una fiduciaria. Los créditos son solidarios, o sea que la asociación respectiva responde por ellos en primera instancia, pero, claro está, si el socio no puede pagar, la asociación se queda con la tierra, que es la prenda real del negocio.” (Recuperado: el 22/04/2013 [en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-330074-paramilitarismo-y-palma-el-catatumbo>)

En concordancia con lo anterior vemos que aunque la ley 939 de 2004 haya quedado consignada que la exención tributaria es solo para proyectos nuevos, se evidencia que no afecta a los antiguos, pues ya que por medio del mecanismo de alianzas productivas acceden a beneficios estatales, en cuanto a esto el Grupo Empresarial Oleoflores tiene un nuevo proyecto la Planta Extractora de Aceite de palma María La Baja, que inició operaciones en marzo de 2007 sociedad conformada por Pequeños Palmicultores de María la Baja y la Doctrina, son dueños del 49% de la planta extractora y 51% del grupo OLEOFLORES (portal.fedepalma.org, 2009), es decir, también implementa las alianzas productivas por lo tanto es evidente que la PPBBC tiene claros rasgos inclinados a beneficiar a los grandes industriales, en efecto Carlos Murgas es un actor con una postura favorable tanto del cultivo de palma en si, como de la ley 939 de 2004 al considerar que fue gestor del mecanismo Alianzas Productivas modelo sobre el cual trabaja el Grupo Oleoflores S.A. y la ley en cuestión.

En cuanto a la segunda planta Odin Energy, que funciona en Santa Marta , hace parte de Odin Grupo de Energía<sup>51</sup>, su representante el japonés Mamuro Saito, que llegó a Colombia después de haber conseguido los fondos para invertir en el país en proyectos energéticos como la planta productora de biodiesel Odyn Energy; ”a través de una oferta pública de acciones preferentes acumulativas, por un total de US\$20 millones, pero ya la empresa venía con una demanda de inversionistas.” (www.dinero.com, 2012), pero que enero de 2012 empezó a cerrar sus operaciones y seso sus obligaciones fiscales y laborales.

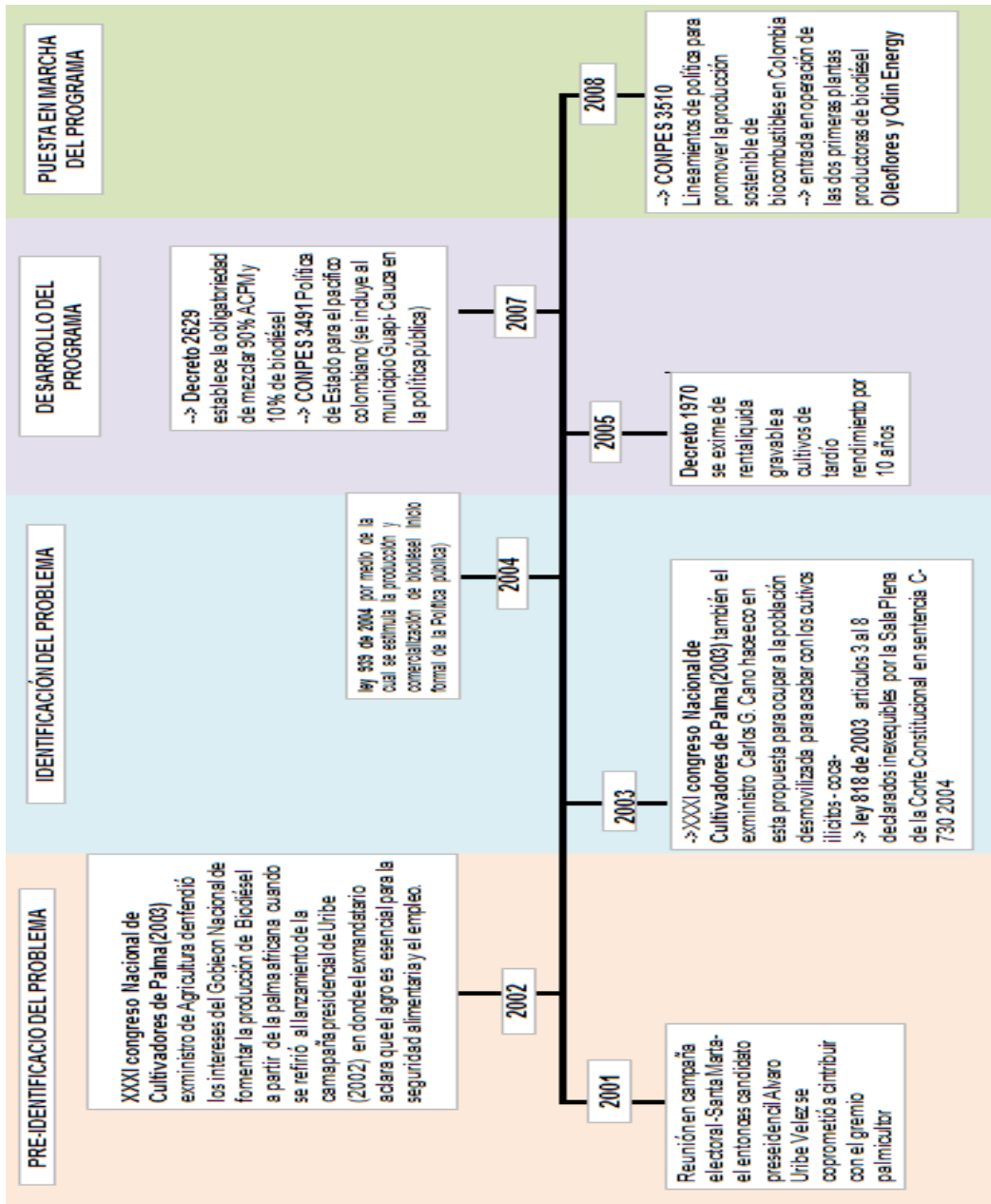
---

<sup>51</sup> Su actividad principal consiste en inversiones en otras sociedades del grupo: Odin Energy Santa Marta, Odin Petroil y la Sociedad de Comercialización Internacional, que desarrollen actividades relacionadas con el sector de hidrocarburos y energía limpia. (test.dinero.com)

En consecuencia con la evidencia documental recuperada de Fedepalma, [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com) y [www.dinero.com](http://www.dinero.com) relacionada con la entrada en operación de las dos primeras plantas productoras de biodiésel del país se pone de presente que la PPBBC ha sido implementada por parte de grandes empresarios, que por una parte tienen tradición en el negocio del cultivo de la palma africana y por otra parte nuevos inversionistas que puede que se hallan sentido atraídos a invertir en el país por los beneficios dados (léase exenciones tributarias).

Del análisis hecho a partir del modelo secuencial en el análisis de políticas públicas y del análisis descriptivo hecho a lo largo de las etapas haciendo un análisis de contenido se le da entrada al análisis histórico de la PPBBC, para ilustrar en síntesis el proceso de la política pública en el tiempo y vislumbrar su implementación en el estudio de impacto (ambiental) y construir las conclusiones se presenta a continuación una línea del tiempo con los aspectos más relevantes dentro de las etapas del modelo secuencial

#### **Grafica 4. Línea del tiempo PPBBC**



**Fuente:** Congreso de la República de Colombia, Min. Agricultura y Desarrollo Rural, Min. Minas y Energía, Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– y Fedepalma (<http://portal.fedepalma.org/discursos.htm>) **Elaboración:** propia.

### Conclusiones

Del análisis hecho anteriormente y teniendo de presente la coyuntura internacional de búsqueda de fuentes de energía limpia y alterna<sup>52</sup>, como tendencia del mercado internacional, se ha incursionado en el mercado de los biocombustibles

<sup>52</sup> Biocombustibles, energía solar eólica entre otras

(bioetanol y biodiésel), impulsados como la solución al agotamiento de las fuentes energías tradicionales (gas, carbón y petróleo) que a nivel de los Gobiernos de los países que los producen, es una alternativa plausible para mitigar la dependencia de las energías tradicionales, pero que al adentrarnos a la situación interna de algunos de estos (Malasia e Indonesia); estos cultivos generan rezagos ya que se le da preponderancia a implementar estos cultivos en áreas que afectan los bosques nativos por ejemplo en Malasia e Indonesia los dos principales países productores de biodiésel, el cultivo de palma africana contribuye al 1,5% anual de la deforestación de bosques tropicales en esos países (Fargione, 2008); en Brasil que se cultiva soja para producir biodiésel, los altos precios de ésta han generado un desmonte de su selva tropical (Fargione, 2008).

El mercado de los biocombustibles al ser un mercado en crecimiento hace llamar la atención a que estas situaciones se replicaran generando una mayor deforestación de bosques tradicionales para transformarlos en zonas aptas para cultivos de biocombustibles.

Colombia ha incursionado en este mercado siendo el mayor productor de biodiesel en América Latina y el quinto a nivel mundial, factor problemático ya que la PPBBC se muestra de cara al sistema internacional como una política aplicada a favorecer la disminución de emisiones de GEIs al ser éste el plus por el cual se impulsa esta iniciativa de política energética y de diversificación de fuentes de energía, pero que en su aplicación y futura expansión se acerca al fenómeno de deforestación de bosques nativos y consiguientemente un aumento en la emisión de GEIs porque al destruir bosques que son por naturaleza purificadores del aire, las emisiones de éstos aumenta.

Por lo anterior es evidente que el desarrollo sostenible que profesa el gran sistema de las Naciones Unidas a través de sus dependencias entre ellas la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión Mundial

sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo CMMAD y la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Humano (CNUMH) no genera cambios sustanciales al modelo de desarrollo capitalista.

Además, como conocemos hoy el desarrollo sostenible que se ha abanderado y promulgado a través del nuevo orden mundial- hablando de las directrices impuestas por la ONU desde la década de los 50's-;se pone en evidencia que no es un modelo, que aunque ha buscado reformular el tradicional desarrollismo económico de las décadas de los 50's, siguió bajo la lógica del crecimiento del Capital *per se*, puesto que en aras de la diversificación de fuentes de energías no renovables y/o tradicionales se ha propendido por el impulso de biocombustibles para menguar esta dependencia.

Tendencia que sin embargo como ya lo había expuesto no busca una real solución, sino que es una solución a corto plazo, porque a largo plazo generará más problemas de los que soluciona entre ellos el encarecimiento de los productos utilizados para producir biocombustibles como la soja, caña de azúcar, remolacha, yuca maíz que también son productos de consumo humano tan esenciales como el maíz por que se podría generar la dicotomía de escoger entre ¿cultivar para alimentar motores o para alimentar humanos? y la destrucción de los bosque tropicales tan esenciales para el equilibrio de la naturaleza. En ese orden de ideas y para retomar la pregunta de reformulación del anteproyecto que señala: ¿Cómo se conciben e implementan los preceptos del desarrollo sostenible en la política pública de biocombustibles en Colombia?

Se da respuesta al decir que inicialmente la PPBBC no incluyo los preceptos del desarrollo sostenible, sino que fue hasta 2008 con la entrada del CONPES 3510 - LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA PROMOVER LA PRODUCCION SOSTENIBLE DE BIOCMBUSTIBLES EN COLOMBIA-, que se le impuso este rasgo, ya que la ley 939 de 2004 no establece este parámetro para el estímulo, la producción y comercialización de biodiésel en el país, fenómeno que responde a



la coyuntura internacional ya que por un lado se pone como “supremacía” el cuidado y la protección del medio ambiente bajo los preceptos del desarrollo sostenible pero por otro lado no se deja la prevalencia del modelo de desarrollo capitalista, que tiene como principio base la acumulación de capital, es decir, que aunque exista legislación nacional y directrices internacionales de poner en real operación el desarrollo sostenible este no basta para hacer un real cambio de modelo de desarrollo.

No obstante el desarrollo sostenible no sea un enfoque integral y certero para hacer frente a la destrucción ambiental, la PPBBC no se implementa ni siquiera bajo sus preceptos porque desde su agendación no los incluyó, sino que fue hasta el 2008 cuando se le impuso este rasgo; escenario que hace reflexionar el contexto de la implementación de esta política pública ya que es cuestionable debido a que en el país ésta se ha aplicado en zonas de alta conservación natural como el choco biogeográfico situación que hace repensar el panorama de su futura expansión.

Añadiendo que los preceptos del desarrollo sostenible no se tienen en cuenta para la producción de biodiésel a base de palma africana ya que para sea rentable necesita un gran extensión y que con evidencias se ha demostrado que este fenómeno es definitivamente perjudicial para las zonas en donde se cultiva, por ejemplo Malasia e indonesia son casos que se pueden tomar como modelo para cambiar las bases y reformular la P.P.B.B.C., ya que al llevar la tala indiscriminada de bosques tropicales en estos países que poseen gran diversidad en fauna y flora ya que: por ejemplo

Indonesia posee el 10% de los bosques tropicales que todavía existen en el mundo, los que albergan más de 20.000 especies de plantas (10% del total del planeta), 12% de las especies de mamíferos y 17% de las especies de pájaros, muchas de las cuales son únicas (Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, 2006).

Estos casos (Malasia e Indonesia) demuestran que la implementación de este cultivo en zonas de selvas tropicales generarían más problemas de los que se supone va a solucionar, como ya se había mencionado.

Entre tanto vemos que la PPBBC en Colombia no es más que un espejo de la aplicación de este tipo de políticas públicas a nivel mundial (Malasia e Indonesia) considerando que:

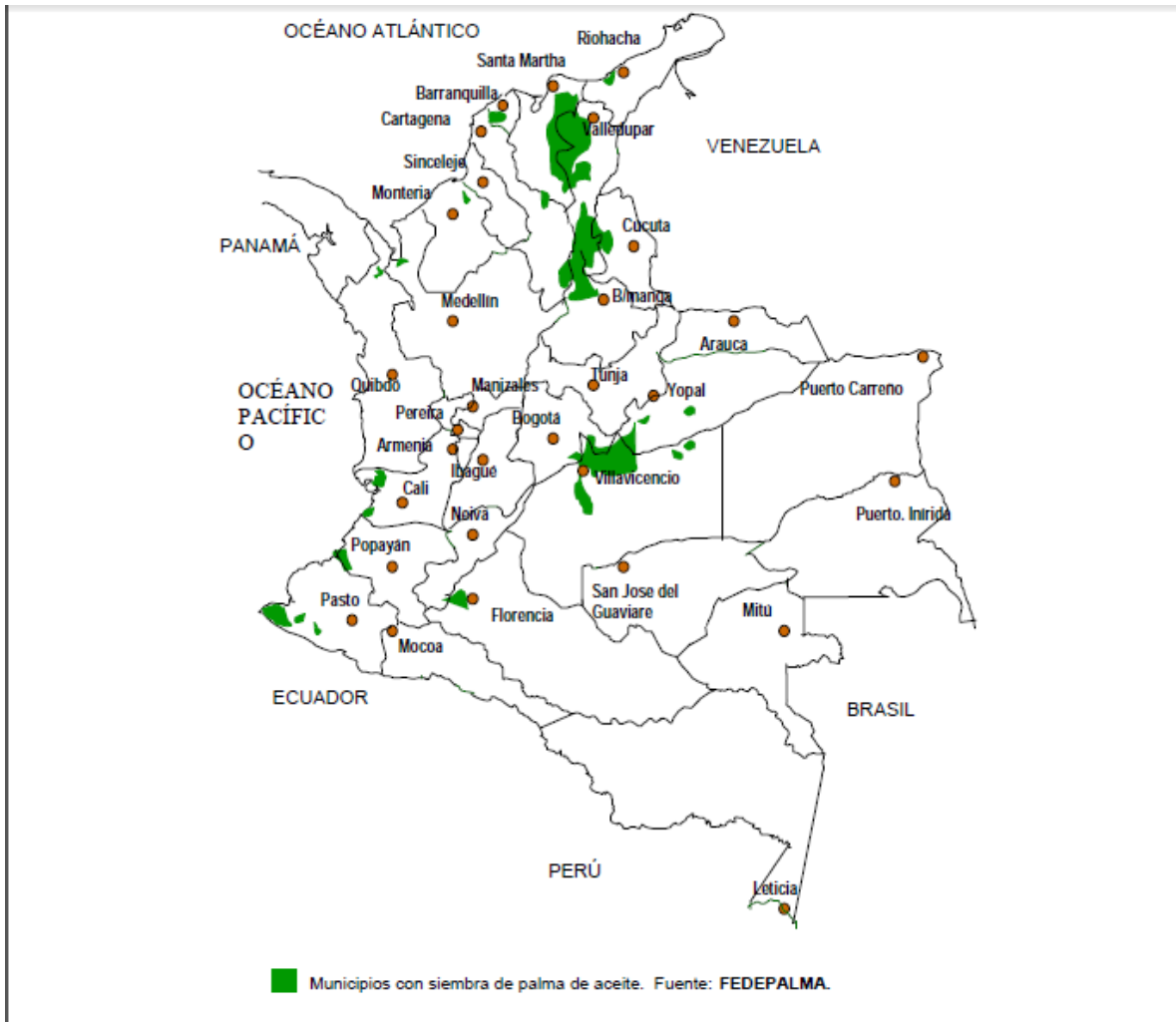
Con un 45% de la producción mundial, Malasia es el mayor productor y exportador mundial de aceite de palma, seguido de Indonesia con 39%. El rendimiento de la palma aceitera en Malasia es casi el doble que el de Indonesia, y su producción es más intensiva —con uso generalizado de agroquímicos (entre ellos el generosísimo Paraquat, que se utiliza otra vez legalmente después de 4 años en que rigió una prohibición nacional).(GRAIN,2007)

Además también en estos países se ha propendido por dar exenciones y subsidios tanto a capital nacional como extranjero a tal punto que en Indonesia:

Sinar Mas, Raja Garuda Mas y el grupo Salim Group, ligados alguna vez al dictador Suharto, se fortalecen otra vez, funcionando como un Estado dentro del Estado, se reparten entre sí el Kalimantan, y gobiernan con el respaldo de grupos paramilitares.(GRAIN,2007)

Pese a las críticas hechas a los gobiernos de los países (Malasia e Indonesia) que las han implementado, el Gobierno colombiano no puso esto en relevancia para reformular el modelo de esta política energética sino que las ha aplicado tal cual el modelo internacional., siendo así como algunas plantaciones de palma africana se ubican en zonas de gran biodiversidad (fauna y flora) como en el choco biogeográfico (ver mapa3.) y también en el país se ha dado preferencia a crear marco jurídico para la atracción de inversionistas tanto nacionales como internacionales tal es caso de Carlos Murgas y el Grupo Odyn Energy teniendo en cuenta que en Malasia e Indonesia también ocurre el mismo fenómeno.

### **Mapa 3. Municipios con siembra de palma de aceite (2003)**



**Fuente:** CORPODIB

<http://www.si3ea.gov.co/si3ea/documentos/documentacion/Biodiesel/ProduccionBiodiesel.pdf>

E incluso esta política de diversificación de energías tanto a nivel internacional como nacional ha restado importancia al derecho de la tenencia de tierra de comunidades nativas ya que en Malasia:

“... el gobierno planea explotar un millón de hectáreas con palma aceitera en Sarawak, en suelos amparados por el ‘derecho consuetudinario nativo’, donde se instalan plantaciones en tierras reclamadas por las comunidades indígenas Orang asli y dayak. (GRAIN, 2007)

En el caso de Indonesia la situación se replica:

“El ambiente de Kalimantan<sup>53</sup> occidental ha cambiado radicalmente en los últimos 25 años. Gran parte del bosque que servía de sustento a las comunidades fue talado por las empresas adjudicatarias de esas tierras para instalar allí plantaciones de palma aceitera. Incluso los bosques que tradicionalmente se mantenían en reserva para las generaciones futuras (hutan cadangan) son víctimas de la “conversión forestal”, pues el gobierno considera que la tierra que se deja en barbecho, como recomiendan los sistemas tradicionales de cultivo, está “descuidada” o “en estado crítico”. (Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, 2006)

Y para el caso de Guapi se ve como esta tendencia se reproduce pues en el caso del Consejo Comunitario Guapi Bajo no se le consultó previamente la introducción de este cultivo ni sus megaproyectos añadiendo que este fenómeno presupone un irrespeto y violación al derecho consuetudinario adquirido por las comunidades que habitan este territorio.

## **Recomendaciones**

No gestar una futura reformulación de esta política energética sería no aprender de las experiencias (Malasia e Indonesia) y seguir con el desarrollo sostenible de

---

<sup>53</sup> El territorio indonesia de Kalimantan compone de 2/3 de la isla de Borneo. Bien conocido por sus bosques tropicales, ricos recursos naturales y de la flora y fauna exótica ([www.indonesiapromo.com](http://www.indonesiapromo.com)) y es en donde se ubican la mayor parte del cultivo de palma de Indonesia

mercado en vez de propender por un tipo de desarrollo que siga las bases de la naturaleza como lo había explicado anteriormente (ver propuesta para el cambio de enfoque) o ¿acaso en el momento que nuestros recursos naturales se acaben el mercado nos va alimentar? o ¿el mercado es nuestro hogar?

Además es de llamar atención que si ésta política pública se abandera de ser una política sostenible y con la preponderancia de cuidar el medio ambiente y hacerle frente al cambio climático ¿por qué el Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y desarrollo Territorial, no fue uno de los autores de este proyecto? o acaso esto responde a la pérdida en términos de importancia que sufrió el tema ambiental a nivel nacional con la fusión del Ministerios de Medio Ambiente y Vivienda en uno solo mediante el Decreto 216 de 2003 y al poco interés por menguar la emisión de GEIs.

Para finalizar y desde la teoría del fracaso del mercado, se evidencia como esta dicotomía se repite aun en la actualidad puesto que tras años de ver las crisis del capitalismo y sus consecuencias en el medioambiente por la depredación de la naturaleza a manos del consumismo. Ya que esta teoría pone acento efectos negativos del mercado en el medio ambiente, efectos que son también llamados “costo social” por el economista inglés Arthur Pigou; costos que en un futuro próximo o lejano tendrán que asumir los Estados que promueven la industrialización masiva puesto que los efectos negativos de este sobre el medio ambiente se replican en toda la sociedad, es decir, que el fracaso del mercado como vector del modelo desarrollo capitalista es inminente porque se fundó sobre la idea de la existencia infinita de recursos naturales- idea completamente errada-.

Ésta situación también se puede explicar desde el óptimo de Pareto puesto que en la actualidad se sigue replicando y más aún en los procesos vividos por la globalización que ponen en supremacía el bien de unos pocos (grandes empresarios que a su vez también inciden en las decisiones política) por el de la mayoría; aspecto que se ve muy apegado a la tipología centro- periferia nacida de la teoría de la dependencia porque esta iniciativa de política de diversificación de

energías se dicta desde el centro y la periferia la obedece gracias a los gobernantes cómplices de esto; estas explicaciones teóricas claras de la coyuntura internacional impiden la configuración y construcción de un modelo de desarrollo alternativo al modelo de desarrollo capitalista, por ejemplo un tipo de modelo de desarrollo autóctono, es decir, uno que incluya lo tradicional como elemento valioso para gestar procesos incluyentes; el modelo de desarrollo alternativo giraría en torno de la supremacía la historia y realidad propia del lugar donde va a ser aplicado y del cuidado del medio ambiente.

Por ejemplo, y como ya se había descrito, la situación actual nos hace poner pleno interés<sup>54</sup> en que debemos cambiar el enfoque del modelo de desarrollo capitalista a uno sano que considere a todos los seres vivos que hacen parte del gran ecosistema del que todos pertenecemos - EL PLANETA TIERRA- para guardar el equilibrio natural.

Es de rescatar, que se haya gestado una política pública de diversifican de fuentes de energía es una buena señal para saber que desde el gobierno se piensa así sea de una manera muy somera en este tema por lo cual se hace un especial llamado a la sociedad que quiere el cambio, para seguir de cerca este tipo de políticas para su reformulación ya que al considerar que las investigaciones científicas han avanzado en este tema, es asunto nuestro ponerlas en marcha pidiendo al Gobierno que se incluya tanto en los planes de gobierno, planes de desarrollo como en la políticas de Estado, para gestar política públicas que en realidad encuentren armonía entre el mercado y la naturaleza guardando su supremacía como eje central de la vida en sociedad.

Enfatizando está política pública frente al impacto de la misma en su implementación en Guapi- Cauca, se toma de referencia el CONPES 3491-Política de Estado para el Pacífico colombiano-; donde se exponen los lineamientos de la implementación del cultivo de palma en el municipio mediante el proyecto - cultivo

---

<sup>54</sup> Esto para las personas que piensan en el bien colectivo y han dejado el individualismo a un lado, para proteger el medio ambiente; responsabilidad que compete a toda la humanidad.

de palma africana y la alianza estratégica Guapi – Plantación de Palma que consiste en promover:

“alianzas estratégicas entre empresarios y comunidades afrodescendientes, con la participación del Estado que permitan el desarrollo en un esquema donde ganen todos los participantes” (CONPES 3491, 2007, p.85)

Además teniendo como objetivo:

“implementar un sistema de producción viable y sostenible del cultivo de la palma de aceite y crear alternativas de desarrollo a la comunidad del Municipio de Guapi, incorporando a la vez la zona al Plan de Desarrollo de la Cuenca del Pacífico garantizando a los productores la comercialización del aceite de palma producido, en condiciones del mercado, brindando estabilidad social y económica a las comunidades, así como generar empleo para los campesinos, que les garantice ingresos permanentes, seguridad social y estabilidad laboral” (CONPES 3491,2007, p.85).

Los efectos de la implementación de esta política pública en el municipio Guapi (Cauca) sirve como insumo de análisis para responder a la pregunta de formulación del proyecto de investigación ya que se evidencia que la implementación del cultivo de palma africana ha causado grandes deterioros ambientales en la región, exactamente este es ejemplo del Consejo Comunitario del Bajo Guapi, que ha comprometido 15 mil hectáreas de 23 mil que les corresponden a 60 años para siembra de este cultivo, el problema de la siembra de este cultivo en esta zona que hace parte del choco biogeográfico región importante por la gran diversidad de fauna y flora que contiene 9.000 especies de plantas vasculares, 200 de mamíferos, 600 de aves, 100 de reptiles 120 de anfibios, porque al ser un cultivo foráneo busca la adaptación del suelo y subsuelo que a menudo se ha demostrado que es perjudicial para el suelo, subsuelo, la atmosfera y sobre el agua (fuentes hídricas) donde se ubica el cultivo, no estando demás acentuar que en realidad lo preocupante no es en si la palma africana sino, según Núñez , (2009) la extensión necesaria para que sea económicamente rentable, la tecnología utilizada que generan deterioro de los bosques de la región porque afecta los suelos, la conservación ecológica y las cuencas hidrográficas (Núñez, 2009 p.40)

A continuación se enlistan los daños causados al suelo, subsuelo, la atmosfera y sobre el agua (fuentes hídricas) tomados del trabajo titulado: Implicaciones Ambientales de la Política de Biocombustibles en la Región Pacifica: Caso de Estudio Proyecto de Palma de Aceite en el Municipio De Guapi, Cauca realizado por Danny Williams Núñez Camargo para optar al título de magister en gestión ambiental de la Universidad Pontificia Javeriana.

**Tabla 8. Impactos ambientales del cultivo de palma africana en Guapi-Cauca**

<b>Impactos sobre el suelo</b>	
1	Drenaje pobre y excesiva humedad en algunas zonas; baja retención de humedad en otras.
2	Compactación de suelos por uso excesivo de maquinaria y uso continuado de riesgo por inundación.
3	Alteración de las características bioquímicas del suelo.
4	Perdida de suelos productivos por instalar en ellos infraestructuras.
5	Reducción de las características adecuadas para la actividad de flora y fauna del suelo, para que la materia orgánica sea un dispensador de nutrientes y coloides que mejoran las características fisicoquímicas y biológicas del suelo.
6	Suelos desprotegidos de cobertura vegetal causando arrastre del suelo por corrientes de agua de riego o lluvias que causan erosión.
7	Áreas contaminadas con residuos agroindustriales que inhabilitan el suelo para usos convencionales.
<b>Impactos sobre la atmósfera</b>	
1	Aumento de gases efecto invernadero por la deforestación de áreas boscosas de la región.
2	Aumento de material particulado en zonas de producción, procesamiento de la palma y Producción de Biodiesel.
3	Incremento de Gases por transporte del Biodiesel.
4	Incremento de contaminantes en las áreas de cultivo por fumigaciones con agroquímicos a cielo abierto.
<b>impactos sobre el agua</b>	
1	Eliminación de la vegetación natural en los nacimientos y cañadas de agua perdiendo la regulación hídrica.
2	Aguas contaminadas con residuos de agroquímicos que inhabilitan el agua para usos convencionales.
4	Alteración de la calidad del agua por disposición y manejo inadecuado de los residuos sólidos.
5	Contaminación por descargas de abonos y fertilizantes.
6	Alteración en la dinámica hidrológica y balances hídricos.



<b>7</b>	Arrastre de sedimentos y colmatación de lechos y cauces.
<b>8</b>	Alteración de las características bioquímicas del agua por lixiviación y procesos de eutrofización
<b>Impactos sobre la biosfera</b>	
<b>1</b>	Aumento de área plantada en palma africana desplazando, disminuyendo el área de bosque.
<b>2</b>	Aumento de zonas intervenidas por actividades agrícolas que convierten áreas a la desecación y reducción del acople entre la vegetación y la atmósfera.
<b>3</b>	Transformación de ecosistemas naturales por efecto de ampliación de cultivos Agrícolas especialmente palma africana.
<b>5</b>	Peligro para la fauna y flora por productos tóxicos, explosivos y corrosivos
<b>5</b>	Incremento de la fragilidad de ecosistemas y su fragmentación.
<b>6</b>	Perdidas de especies benéficas y útiles para controlar plagas o vectores de enfermedades que afectan los cultivos.
<b>7</b>	Pérdida de biodiversidad y alteración de hábitats naturales.
<b>8</b>	Degradación e intervención de ecosistemas naturales por efecto de los proyectos de construcción, mejoramiento de infraestructura vial y navegabilidad de los ríos.

Núñez (2009, p. 71, 72,73)

En la tabla 8 se demuestra como la implementación de este cultivo en la región como consecuencia a su gran extensión; (se extiende en 15 mil hectáreas de las 23 mil del Consejo Comunitario Guapi Bajo) ha impactado gravemente en el medio ambiente de la región ya que no solo el suelo queda desprotegido de sus características especiales sino que a su vez cambia las características propias de la fauna y flora autóctona de la región; en cuanto a la atmosfera aumenta las emisiones de GEIs por deforestación de los bosques autóctonos y por último los efectos sobre las fuentes hídricas pasan desde la eliminación de la vegetación natural hasta aguas contaminadas.

En la implementación de esta política pública a través del proyecto palmicultor en el municipio Guapi- Cauca se evidencia un choque de intereses, puesto que estudiando el caso desde las directrices del mercado de biocombustibles a nivel internacional respaldado por el gobierno nacional y local (municipal) porque trastoca la concepción de preservación ancestral de las comunidades negras que

habitan la región legalmente establecida en la ley 70 de 1993 y textualmente dice así:

“ARTÍCULO 1o. La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.”

De este artículo vemos naturalmente que desde la concepción de las comunidades negras la implementación de megaproyectos como el cultivo de palma africana va en contra de la conservación de su medio natural, que han habitado estas comunidades bajo los principios de conservación y vida armónica con el medio natural; territorios que además legalmente están establecidos como ocupación colectiva<sup>55</sup> y de la misma manera para la aplicación de este tipos de proyectos en la región es obligatoria la consulta previa a estas comunidades que están organizados por Consejos comunitarios, encargados de la administración interna por lo que se les debe consultar todo tipo de intervención estatal previamente dado a su carácter de autonomía administrativa en los territorios que se le han sido adjudicados, que además se rigen bajos los principios contemplados en el artículo 3 de la ley 70 del 93:

Parágrafo 3. “La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley.”

Parágrafo 4. “La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las Comunidades negras con la naturaleza.”

Cuando nos adentramos al caso del Consejo Comunitario de Bajo Guapi Abajo, según INDEPAZ (2010), no fue consultado previamente. Frente a este fenómeno

---

<sup>55</sup> Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción (ley 70/93 atr, 2 parágrafo 6).

la organización CENSAT <sup>56</sup> en su publicación “Llenando tanques, vaciando territorios” (2008), documenta testimonios de la preocupación de la población que expresa textualmente:

“La preocupación en Guapi no es sólo de los viejos; los y las jóvenes están preocupados por el megaproyecto que compromete sus tierras en la siembra de palma aceitera durante 60 años: 15 mil hectáreas de las 23 mil que tiene el Consejo Comunitario del Bajo Guapi están comprometidas, amenazando la integridad del territorio al entregar en concesión estas tierras a la empresa palmera Salamanca” (CENSAT, 2008).

La selección del municipio de Guapi - Cauca para la implementación del cultivo de palma aceitera, se sustentó en la gestión de la exalcaldesa de Guapi Brasilia Romero para poner en marcha el proyecto palmero en el municipio después de que el expresidente Álvaro Uribe lo hubiera propuesto en un consejo comunitario (Lozano, 2011), además este proyecto también está contemplado en el CONPES 3491 de 2007- Política de Estado para el Pacífico colombiano.

Del mismo modo, según la organización Paz desde la Base<sup>57</sup>, que el gobierno nacional hubiera declarado a Guapi como municipio piloto para la erradicación de la pobreza en Colombia (2007) tiene como propósito dar entrada libre a la intervención estatal<sup>58</sup> para implementación de megaproyectos como el cultivo de

---

<sup>56</sup> CENSAT Agua Viva es una organización ambientalista para la comunicación, la educación, la investigación y la organización, cuyas acciones están dirigidas a fortalecer la capacidad de acción ambiental y social de los actores históricamente empobrecidos en nuestra sociedad (<http://www.censat.org/quienes-somos>).

<sup>57</sup> La Red de Comunidades e Iniciativas de Paz Desde la Base, es un espacio de coordinación y articulación de 30 iniciativas locales y regionales de paz, conformadas por mujeres, jóvenes, campesinos, afrodescendientes e indígenas, de distintas regiones de Colombia.

Es un espacio para el **fortalecimiento de las comunidades y procesos** a través del intercambio de sus experiencias, solidaridad en la defensa de sus derechos y sus territorios y eficacia en la incidencia política con miras a detener los impactos del conflicto social y armado en las comunidades, defender el estado social de derecho y aportar a la construcción de una cultura y propuesta de paz  
[http://www.pazdesdelabase.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=2](http://www.pazdesdelabase.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=2)

<sup>58</sup> Se da la oportunidad para aclarar que dicha intervención se comprende desde los postulados neoliberales y dista mucho de la mirada intervencionista del Estado de Bienestar de los años 60s y 80s.

palma africana y por eso ahora el municipio está dentro de la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema y se ha implementado el proyecto **Alianza Guapi- Plantación de Palma** (ubicada en tierras pertenecientes al Consejo Comunitario de Guapi Abajo) que tiene como objetivo:

“El objetivo de este proyecto es implementar un sistema de producción viable y sostenible del cultivo de la palma de aceite , crear alternativas de desarrollo a la comunidad del Municipio de Guapi, y garantizar a los productores la comercialización del aceite de palma, generando permanencia y estabilidad en el empleo ” (Acción Social, 2008).

Para lo que en su fase inicial se sembraron 700 has por un costo de \$9.198 millones (CONPES, 3491, p.86), pero que según el Ministerio de Agricultura en el informe “logros de una gestión 2008” tuvo una inversión de \$10.843 millones, es decir, que tuvo una inversión mayor a la esperada.

En resumen se pone en evidencia como ésta política pública no ha respetado la consulta previa a las comunidades afrodescendientes para implementar proyectos de éste talante que además no ha tenido en cuenta la implementación del desarrollo sostenible ni el respeto de las costumbres y principios tradiciones de las comunidades que habitan este territorio por lo cual se demuestra con evidencias que la PPBBC necesita estructuraciones de fondo.

## **Bibliografía**

---

Cardoso, F. & Faletto, E. (1969) Dependencia y Subdesarrollo, México D.F. Siglo Veintiuno Editores S.A. pág. 11, 12,15.

Capra, F. (2002) Las conexiones ocultas, Barcelona, Editorial Anagrama S.A. pág. 306-312.

Escobar, A.(1996) La invención del Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, Editorial Norma S.A. pág. 19,20,21,52,54,57,58,59,64,74,78,94,118,149,164,165.

Muller, P. (2009) LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia pág. 30,31.

Muñoz, J. (1999) LAS POLITICAS FORESTALES EN COLOMBIA, Santafé de Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas pág. 38, 41, 42,43.

Urilch, B. (2002) LA SOCIEDAD DEL RIESGO GLOBAL, Madrid, siglo veintiuno de España editores S.A. pág. 1, 2,3.

Acción Social (2008) “POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS PARA LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE DESDE EL GOBIERNO NACIONAL, Y SUGERENCIAS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL”[en línea] disponible en:

[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/afros\\_espa%C3%B1ol.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/afros_espa%C3%B1ol.pdf)

recuperado: 20 de 03 de 2013.

Bresser, L. (2004) “Método y pasión en Celso Furtado”, en *Revista de la CEPAL* [en línea] disponible en

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20415/G2258eBresserPereira.pdf>,

recuperado: 25 de 02 de 2013.

CEPAL, (2010) “Estudio regional sobre economía de los biocombustibles 2010: temas clave para los países de América Latina y el Caribe” [en línea] disponible en:

<http://www.cepal.cl/ddpe/agenda/2/42932/EstEconomiaBiocombustiblesDialPol.pdf>

recuperado: 02 de 03 de 2013

[www.cinu.org.mx](http://www.cinu.org.mx) [en línea] disponible en:  
[http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm) recuperado: el 8 de 03 de 2013

C.M.N.U.C.C., (2004) “Cambio Climático Carpeta de información” [en línea] disponible en: [http://unfccc.int/resource/docs/publications/infokit\\_2004\\_sp.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/infokit_2004_sp.pdf) recuperado 15 de 03 de 2013.

C.N.U.N.M.H. (1972) [en línea] disponible en:  
<http://www.ambiente.gov.ar/infotecaia/descargas/estocolmo01.pdf> recuperado: 14 de 02 de 2013.

CORPODIB (2003) “PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA LA PRODUCCIÓN DEBIODIESEL - COMBUSTIBLE AUTOMOTRIZA A PARTIR DE ACEITES VEGETALES” [en línea] disponible en:  
[http://www.si3ea.gov.co/si3ea/documentos/documentacion/Biodiesel/Produccion\\_Biodiesel.pdf](http://www.si3ea.gov.co/si3ea/documentos/documentacion/Biodiesel/Produccion_Biodiesel.pdf) recuperado: 25 de 02 de 2013.

Corredor, G. (2009) “Tablero de comando” para la promoción de biocombustibles en Colombia [en línea] disponible en:  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/35832/lcw236e.pdf> recuperado el 25 de 02 de 2013.

Dávalos, P. (2003) “FMI Y BANCO MUNDIAL: LA ESTRATEGIA PERFECTA” [en línea] disponible en [http://www.observatori.org/documents/FMI\\_BM\\_davalos.pdf](http://www.observatori.org/documents/FMI_BM_davalos.pdf) recuperado: 1 de 03 de 2013.

[www.dinero.com](http://www.dinero.com) 2012 “Puro cuento Japonés” [en línea] disponible en:  
<http://www.dinero.com/negocios/articulo/puro-cuento-japones/154190> recuperado el 26 de 04 de 2013.

[www.fao.org](http://www.fao.org) (2004) [en línea] disponible en: <http://www.fao.org/forestry/14834-0ea00d28da86455100bbb81634b5eada.pdf> recuperado: 17 de 02 de 2013.

Margine, J. (2008) “Land Clearing and the Biofuel Carbón Debt” en *revista Science* [en línea] disponible en:

[http://www.atmos.washington.edu/2009Q1/111/Readings/Fargione2008\\_biofuel\\_la\\_nd-clearing.pdf](http://www.atmos.washington.edu/2009Q1/111/Readings/Fargione2008_biofuel_la_nd-clearing.pdf) recuperado: 22 de 02 de 2013.

Filippo, A. “La visión centro-periferia hoy” [en línea] disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/19381/difil.htm> recuperado: 25 de 02 de 2013.

Fraser, S. (2009) Librecambismo y proteccionismo, Portafolio [en línea] disponible en: <http://www.portafolio.co/columnistas/librecambismo-y-proteccionismo> recuperado: 1 de 03 de 2013.

GRAIN (2007) [en línea] disponible en: <http://www.grain.org/article/entries/1205-malasia-e-indonesia-una-devastacion-irreversible> recuperado: 24 de 04 de 2007

Herrera, C. (2009) “El fracaso de la Cumbre de Copenhague” [en línea] disponible en: <http://www.laclase.info/ecologia-y-medio-ambiente/el-fracaso-de-la-cumbre-de-copenhague> recuperado 12 de 03 de 2012.

IEA (2011) CO2 EMISSIONS FROM FUEL COMBUSTION” [en línea] disponible en: <http://www.iea.org/co2highlights/co2highlights.pdf> recuperado: 15 de 03 de 2013.

[www.interfaceglobal.com](http://www.interfaceglobal.com) [en línea] disponible en: [http://www.interfaceglobal.com/careers/mission\\_zero.html](http://www.interfaceglobal.com/careers/mission_zero.html) recuperado: 10 de 03 de 2013

Krause, M. (1996). “CRECIMIENTO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL”. [en línea] disponibles en: <http://archipelagolibertad.org/upload/files/008%20Enemigos%20de%20la%20libertad/8.6%20Totalitarismo%20verde/0060%20Krause%20%20Crecimiento%20y%20proteccion%20ambiental.pdf>, recuperdo: 25 de 02 de 2013.

Manuel, R. (1994) “De la Cumbre de la Tierra a la Cumbre de las Américas” [en línea] disponible en: [http://www.manuelrodriguezbecerra.org/e\\_delacu.htm](http://www.manuelrodriguezbecerra.org/e_delacu.htm) recuperado: el 15 de 03 de 2013.

Molano, A. (2012) [en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-330074-paramilitarismo-y-palma-el-catatumbo>) recuperado: el 22/04/2013.

Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (2006) [en línea] disponible en: <http://www.wrm.org.uy/plantaciones/material/PalmaAceitera2.pdf> recuperado: 26 de 04 de 2013.

Norberg-Hodge “Lo Pequeño es hermoso, lo Grande está subvencionado” [en línea] disponible en: <http://www.selba.org/EspTaster/Economica/EconomiaGlobal/Subsidios.html> recuperado: 18 de 02 de 2013

Núñez, D. (2009) “Implicaciones Ambientales de la Política de Biocombustibles en la Región Pacífica: Caso de Estudio Proyecto de Palma de Aceite en el Municipio De Guapi, Cauca” [en línea] disponible en: <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/723/1/eam42.pdf> Recuperado el 15 de 01 de 2013.

Palacios, M. (2011) “Un horizonte para el desarrollo rural sostenible de Guapi” [en línea] disponible en: <http://es.scribd.com/doc/97816026/Un-horizonte-para-el-desarrollo-rural-sostenible-de-Guapi> recuperado 20 de 03 de 2013.

Peláez, C. (2009) [en línea] disponible en: [http://portal.fedepalma.org//conferencia2009/presentaciones/M2\\_7\\_Carlos\\_Pelaez.pdf](http://portal.fedepalma.org//conferencia2009/presentaciones/M2_7_Carlos_Pelaez.pdf) recuperado: 21 de 04 de 2013.

portal.fedepalma.org [en línea] disponible en: <http://portal.fedepalma.org//discursos.htm> recuperado: 25 de 03 de 2013

Saldarriaga, A. (1999) “Arquitectura colombiana en el siglo XX: edificaciones en busca de ciudad” [en línea] disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/junio1999/114arquitectura.htm> recuperado: 5 de 03 de 2013.

Toussaint, E. “Cronología. Banco Mundial/FMI y Tercer Mundo”. En libro: La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos. Editorial. CLACSO, Consejo



Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2004. p. 448. [En línea] Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/touss/crono.rtf> recuperado el 15 de 02 de 2013.

Van Dijk, T. (1996) “El análisis crítico del discurso” [en línea] disponible en: <http://segundaslenguaseinmigracion.com/L2ycomptext/Anlisisideolgico.pdf> recuperado: 27 de 02 de 2013.

### **Fuentes de leyes decretos y otros documentos públicos**

Constitución Política de Colombia (1991) Artículo 79

Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables (1993, 23 de Diciembre)

Ley 697 de 2001 Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía (2001,3 de Octubre)

Ley 693 de 2001 Por la cual se dictan normas sobre el uso de alcoholes carburantes (2001, 27 de Septiembre)

Ley 788 de 2002 POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y PENAL DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL (2002,27 de Diciembre)

Ley 939 de 2004 por medio de la cual se subsanan los vicios de procedimiento en que incurrió en el trámite de la Ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en Motores diésel y se dictan otras disposiciones. (2004, 31 de Diciembre)

Decreto 1970 de 2005 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 939 de 2004 (2005,15 de Junio)

Decreto 2629 de 2007 Por medio del cual se dictan disposiciones para promover el uso de biocombustibles en el país, así como medidas aplicables a los vehículos

y demás artefactos a motor que utilicen combustibles para su funcionamiento (2007,10 de Julio)

CONPES 3491 2007 Política de Estado para el Pacífico colombiano (2007,1 de Octubre)

CONPES 3510 2008 LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA PROMOVER LA PRODUCCION SOSTENIBLE DE BIOCOMBUSTIBLES EN COLOMBIA (2008, 31 de Marzo)

Gaceta oficial de Congreso de la republica 190 de 2004 p.13, 14, 247 de 2004 p.13,14, 376 de 2004 p.20,21,22,23,24,25,26, 451 de 2004 p.6, 587 de 2004 p.23,24,30 de 2004, 243 de 2004 p.2 ,796 de 2004 y 36 de 2005 p.30,31,32