



HACIA UNA ECOLOGÍA POLÍTICA DE LA PALMA ACEITERA EN EL PERÚ

Juan Luis Dammert Bello



OXFAM



HACIA UNA ECOLOGÍA POLÍTICA DE LA PALMA ACEITERA EN EL PERÚ

Juan Luis Dammert Bello



OXFAM

contenido

PRESENTACIÓN	4
1. INTRODUCCIÓN	6
2. REFERENTES CONCEPTUALES	9
Ecología política	9
Acumulación por desposesión	12
3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PALMA ACEITERA EN EL PERÚ	14
La palma aceitera en el ámbito global	14
Palma aceitera en el Perú: historia y situación actual	16
Diferentes modalidades en el desarrollo	20
Pequeños productores y federaciones	20
Plantaciones de gran escala	23
4. NUEVO ACTOR, NUEVO ESCENARIO	28
Las empresas de Dennis Melka	28
El caso Tamshiyacu	33
5. LA DISCUSIÓN LEGAL	39
El procedimiento habitual	39
Variaciones en el procedimiento	40
Incumplimiento del marco legal	47
Palma aceitera en tierras forestales	49
6. LA DISCUSIÓN AMBIENTAL	51
Extensión de los proyectos	52
¿Dónde se desarrollan?	53
Palma aceitera en zonas deforestadas	56
7. LA DISCUSIÓN SOCIAL	58
Dinámicas territoriales asociadas a la economía de plantación	58
Proyectos de gran escala y desposesión	60
8. CONCLUSIONES	63
La inexistencia de una política de palma aceitera en el Perú	64
Hacia una agenda de trabajo de la palma aceitera	67
BIBLIOGRAFÍA	69

PRESENTACIÓN

El Perú se encuentra ante una expansión sin precedentes de la agricultura capitalista en la región amazónica con implicancias políticas, sociales y ambientales que no están siendo abordadas en su real dimensión por el debate público actual. Este documento sistematiza la información disponible sobre el avance de grandes proyectos de palma aceitera en la Amazonía peruana y reflexiona sobre su significado para el desarrollo de la región. La palma aceitera crece en un contexto de profundas transformaciones en la Amazonía, referidas a la mayor disponibilidad de infraestructura y el avance simultáneo de proyectos de inversión sin mayor planificación territorial y con limitadas capacidades institucionales. El avance de las grandes plantaciones es geométrico: bastante más rápido que la producción de información y análisis sobre ellos.

Al igual que sus vecinos Colombia y Ecuador, el Perú no cuenta con mayor experiencia de agricultura de plantación de gran escala en la Amazonía. El crecimiento de esta industria presenta nuevos desafíos para el ambientalismo y la sociedad civil organizada en torno a la defensa de los derechos y la lucha contra la pobreza. Si bien pueden discutirse los diversos impactos positivos de los proyectos de palma aceitera, con facilidad estos pueden desarrollar dinámicas perversas con impactos difícilmente defendibles. De forma simplificada, una expansión desordenada y poco debatida de los grandes proyectos de palma aceitera puede provocar la deforestación de miles de hectáreas de bosque natural mediante mecanismos de desposesión de agricultores locales y procesos legales irregulares. Este tipo de expansión de la palma aceitera, que ya cuenta con varios ejemplos actuales en el país, es lo que se debe evitar.

Sin embargo, la realidad presenta diferentes matices que vuelven polémica a esta actividad. La palma aceitera es un cultivo sumamente rentable que da trabajo, es una actividad formal que en muchos casos reemplaza el cultivo de la coca, implica transformación industrial de la materia prima y genera un bosque artificial que presta mayores servicios ambientales que otros cultivos agropecuarios. A esto podemos sumar que el Perú importa el 70% los aceites vegetales que consume y además importa biodiesel, por lo que este cultivo se presenta como un vehículo para avanzar agendas de seguridad alimentaria y energética.



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODESARROLLO

Es posible argumentar apasionadamente a favor y en contra de la palma aceitera, lo cual puede ser problemático en un contexto de limitada información, incipiente debate público y escasa conceptualización sobre las distintas formas que puede adoptar el sector y su proceso de expansión. Es preciso dar cuenta de la complejidad del proceso si queremos orientarlo hacia prácticas progresistas que promuevan la justicia social y el cuidado ambiental.

Este trabajo se propone agrupar la información disponible y actualizada sobre el proceso de expansión de grandes proyectos, que se encuentra aún en sus inicios, discutir algunos de los puntos comunes de debate y conceptualizar, a través de las categorías proporcionadas principalmente por la tradición de la ecología política en la geografía humana, su significado en la discusión mayor sobre el futuro de la Amazonía peruana. El objetivo general del trabajo es contribuir a una gobernanza más robusta de la expansión del sector en la región.

Este trabajo fue posible gracias al apoyo de Oxfam, con la coordinación y seguimiento de Armando Mendoza, Vladimir Pinto y Alejandra Alayza. Se nutrió de documentos relacionados preparados también para Oxfam por Milagros Salazar y Eduardo Zegarra. Además de la revisión de estas y otras fuentes secundarias, se realizaron entrevistas a actores públicos y privados involucrados con el proceso en Lima, Iquitos y Tamshiyacu, donde se realizó una visita de campo. A esto se suman las investigaciones pasadas sobre el tema desde el año 2008, algunas ya publicadas (Dammert et al. 2012, Dammert 2014), que implicaron asimismo entrevistas y visitas de campo. Agradezco el apoyo de Leyla Ferreyra y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental durante el trabajo de campo en Loreto, particularmente a Pedro Solano, Carmen Heck, Claudia Ochoa y Sarita Castromonte. A esta última un agradecimiento especial por su apoyo en la visita a Tamshiyacu en julio de 2014. Los errores u omisiones son de mi entera responsabilidad.

1

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Plan Nacional de Palma Aceitera 2000 – 2010, el área total acumulada de este cultivo al año 2000 llegaba a 14.667 hectáreas sembradas. Actualmente, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) estima que hay unas 60.000 hectáreas de palma aceitera sembradas en la Amazonía peruana. Un puñado de proyectos en trámite de alrededor de 113,000 hectáreas podría triplicar esta superficie en el corto plazo. El grueso de la expansión se está produciendo a raíz de los nuevos proyectos del Grupo Palmas y la llegada de las empresas creadas por Dennis Melka, inversionista vinculado a importantes intereses agroindustriales en Malasia. Este grupo empresario se conoce en el sector palmero local como “los malayos”, pero en este documento serán referenciados como las empresas de Dennis Melka.¹ Las actividades de este grupo en Loreto y Ucayali han generado denuncias fiscales y la preocupación de organizaciones ambientalistas y sociales por las dinámicas de deforestación y desposesión de campesinos, principalmente colonos antiguos y recientes, en el entorno de los proyectos.

A pesar de que la palma aceitera no ha merecido mayor atención de la comunidad académica ni de la opinión pública en su conjunto, recientemente se han publicado o están por publicarse importantes investigaciones al respecto. La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, luego de la difusión de cartillas informativas y videos² desde el 2009, publicó un estudio sobre los posibles impactos de la palma aceitera en Loreto (Dammert et al 2012) que incluía discusiones sobre el marco legal, los impactos sociales y ambientales y el análisis del caso de Tierra Blanca en el distrito de Sarayacu, región de Ucayali. La publicación alertaba de más de 100 mil hectáreas en trámite en Loreto y la llegada de “inversionistas malayos” a la región, aunque sobre esto último la información era muy escasa. El estudio se centraba en las actividades del Grupo Palmas: los antecedentes en Uchiza (San Martín) y el emblemático caso del valle del Shanusi conocido como Barranquita.

1 La sección 4 de este documento presenta información sobre estas compañías y una caracterización de sus actividades e impactos. Para una explicación detallada sobre cómo llegaron al Perú y cuáles son sus redes operativas, ver Salazar 2014.

2 Un video introductorio de los biocombustibles en el Perú realizado por SPDA en 2009 se encuentra disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=xaEuxEmPVIs>



FOTO: THOMAS MUELLER / SPDA

Incluyó además el análisis en mayor profundidad de los proyectos Tierra Blanca y Santa Catalina en Sarayacu. Más recientemente, en el marco de la Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina (ICAA), Dammert (2014) ha publicado un estudio comparativo de la situación de la palma aceitera en la Amazonía de Perú, Colombia y Ecuador, en el que se discuten los marcos regulatorios y de promoción, así como los *drivers* que fomentan esta actividad.

Por su parte, la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE) implementó un observatorio de biocombustibles centrado en la expansión de nuevos proyectos de palma aceitera en la Amazonía peruana. Además de acciones legales y de incidencia, la SPDE ha circulado varios informes³ sobre la expansión de los monocultivos en 2013, análisis del marco legal, seguimiento de procesos legales y valoración económica de las zonas deforestadas para proyectos de palma, entre otros. A estos se suman los análisis de varios estudios de impacto ambiental desarrollados por la Agencia de Investigación Ambiental de Estados Unidos (EIA por sus siglas en inglés) y publicados

3 Los informes del observatorio pueden verse aquí: <http://www.biofuelobservatory.org/>

en formato de cartas a las autoridades competentes para informar las decisiones de aprobación de estos estudios. La EIA publicó en abril de 2015 un estudio que analiza el proceso de expansión de palma aceitera a través de los proyectos del Grupo Romero y las empresas de Dennis Melka.⁴ Por otro lado, la periodista Milagros Salazar realizó una investigación para Oxfam con la colaboración de Dánae Rivadeneyra sobre los inversionistas malayos vinculados a la palma aceitera en el Perú. El informe explica cómo está organizada la red de inversionistas y empresas en el extranjero y de qué forma se produjo su entrada al Perú. A esta investigación periodística se suman otras de Dánae Rivadeneyra para IDL Reporteros, Nelly Luna para El Comercio y reportajes del programa Panorama.

Esta no es una lista exhaustiva de las publicaciones disponibles sobre el tema. Algunas de ellas se encuentran en desarrollo, como las que vienen preparando GRADE y el IEP sobre zonas de aptitud para la palma aceitera en Alto Amazonas y formas de articulación entre asociaciones de productores y grandes empresas. Se ha ido desarrollando una literatura que despliega una caracterización básica del sector, discute el marco legal y reflexiona sobre los impactos ambientales y sociales de la actividad. En este contexto, el presente documento aprovecha la información disponible para avanzar una reflexión conceptual y política sobre el tema, por lo que no se brindan descripciones detalladas del sector que bien pueden encontrarse en las fuentes mencionadas.

En esta línea, las secciones que siguen están organizadas de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el marco conceptual referido a la ecología política y la acumulación por desposesión. Luego se hace una somera caracterización de los principales actores y las diferentes modalidades de desarrollo del cultivo. Las secciones siguientes entran de lleno en los temas más polémicos que caracterizan al debate sobre la palma aceitera en el Perú: el marco legal y sus impactos ambientales y sociales, siempre desde la perspectiva de la ecología política. Una siguiente sección aborda la discusión sobre la distribución espacial de la palma aceitera en el país. Finalmente, en las conclusiones se discute la naturaleza política del problema y se proponen algunos puntos de agenda para trabajar con la sociedad civil.

4 Ver: <http://eia-global.org/news-media/eia-report-exposes-illegal-deforestation-of-peruvian-amazon-for-palm-oil-cu>.

2

REFERENTES CONCEPTUALES

Ecología política

En la tradición académica de los estudios sobre las relaciones naturaleza-sociedad en la geografía, la ecología política se presenta como una alternativa a la incapacidad de los enfoques apolíticos de responder preguntas complejas asociadas al aprovechamiento de los recursos naturales. El estudio sobre dinámicas de cambio ambiental, como la deforestación y la degradación, requiere enfoques que trasciendan las causas inmediatas y asuman la escala local para explicar las lógicas y alcances de estas dinámicas. La ecología política presta atención a la economía política subyacente al aprovechamiento de los recursos naturales y las diferentes escalas en que se toman las decisiones referidas a estos aprovechamientos.

Los estudios sobre las relaciones naturaleza-sociedad datan de los inicios de la tradición geográfica. En términos simples, el objeto de estudio es “cómo el ambiente ha influenciado la sociedad y viceversa” (Turner 2002). A pesar de que históricamente hubo en esta tradición algunas figuras conscientes de la dimensión política de dichas relaciones (como Reclus y Kropotkin), el campo que hoy se conoce como ecología política es más bien reciente y surge a raíz de las limitaciones conceptuales de las tradiciones de la ecología humana y la ecología cultural o los estudios sobre desastres naturales, que no incorporaban la variable política como central para sus investigaciones ni utilizan categorías críticas de las ciencias sociales y la filosofía para aplicarlas a los estudios sobre el medioambiente. La ecología política recoge categorías y corrientes de pensamiento del materialismo histórico, el post estructuralismo, los estudios sobre campesinos y la producción de conocimiento, por citar solo algunos.

Blaikie y Brookfield (1987) la definieron como un enfoque que combina “las preocupaciones de la ecología y una ampliamente definida economía política. Juntas incluyen la siempre cambiante dialéctica entre la sociedad y los recursos basados en la tierra, y también entre clases y grupos al interior de la sociedad.” En cierta forma, la ecología política es una reacción a “... formas apolíticas de explicación que veían los problemas ambientales como un reflejo del crecimiento poblacional, tecnologías inadecuadas o



FOTO: OXFAM EN PERÚ

problemas de gestión” (Peet et al. 2011: 24). Más aún, la ecología política es, de acuerdo con Paul Robbins (2012), una comunidad de práctica antes que una herramienta o método de análisis.

De acuerdo con Peet et al. (2011), el campo confluye alrededor de investigaciones sobre, primero, el impacto del desarrollo capitalista en el ambiente; segundo, las implicancias sociales y políticas de la protección, conservación y gestión ambiental; y tercero, la economía política de las formas en que nuevas naturalezas (especies, paisajes y ecosistemas) son producidas. Pero como señala Walker (2005, 2006, 2007), la ecología política ha sido criticada por sus tendencias a descuidar las consideraciones ecológicas y formular básicamente un enfoque social de la política ambiental, su falta de compromiso con vías prácticas de solución de los problemas y por ser políticamente irrelevante para los temas que analiza. Si bien estas tendencias existen, no representan a todo el campo. Este trabajo intenta distanciarse de estos problemas al discutir las dimensiones ecológicas y características materiales del cultivo de la palma aceitera y referirse a mecanismos concretos de política actualmente en debate.

En la visión de Robbins (2012) la ecología política no es un método o una teoría, ni una perspectiva única. Se trata más bien de un tipo de argumento o texto que examina quiénes ganan y pierden, usualmente narrado en términos dialécticos, que empieza o termina en una contradicción. Examina no solo la condición de la naturaleza sino también cómo se construyen los argumentos sobre la condición de la naturaleza. Uno de los objetivos comunes en los esfuerzos de la disciplina es desenmarañar las fuerzas políticas y económicas que influyen en el acceso a los recursos naturales, su manejo y transformación (Robbins 2002: viii). Así, la política es inherentemente ambiental y el ambientalismo es inherentemente político. En términos de escala, las explicaciones sobre degradación o conflicto ambiental, por ejemplo, difícilmente pueden darse en el nivel local, sino que involucran decisiones de carácter nacional y global con efecto directo en las manifestaciones locales. Más aún, las ideas sobre la naturaleza, ya sean estas de explotación o conservación, están a su vez influenciadas por dinámicas políticas y económicas mayores.

En líneas generales, este trabajo se sitúa en la tradición de la ecología política para mostrar cómo la expansión de la palma aceitera no es un problema que pueda entenderse en la escala local de los proyectos, sino que es expresión del crecimiento mundial de este cultivo, motivado a su vez por el aumento de la demanda de aceites comestibles, cosméticos y biocombustibles. El sistema institucional peruano, caracterizado por su precariedad, falta de claridad y debilidad de la gestión ambiental, mediatiza los proyectos. En este contexto deben entenderse los consiguientes impactos en deforestación y desposesión de los proyectos de palma de gran escala.

Acumulación por desposesión

En la segunda mitad del siglo XIX, Carlos Marx acuñó el término “acumulación originaria”⁵ para explicar cómo el proceso de cercado (*enclosure*) durante los siglos XVII y XVIII en la Inglaterra rural precedió el auge del capitalismo. Mediante marcos legales especialmente creados, fraude o el ejercicio de la violencia, los campesinos fueron desposeídos de sus tierras y convertidos en trabajadores asalariados listos para emplearse en los nuevos centros

5 0 acumulación primitiva.

capitalistas. El proceso divorciaba al trabajador (campesino) de la propiedad de sus medios de producción (la tierra) y por lo tanto generaba dos transformaciones: los medios de subsistencia y producción se convierten en capital y los productores en trabajadores asalariados. Esta acumulación aparecía como primitiva porque forma la “prehistoria” del capital y del modo de producción capitalista (Marx 1976: 874-875). Karl Polanyi describe el proceso de cercados en Inglaterra como “una revolución de los ricos en contra de los pobres” (2001: 37). Las particularidades de lo que sucedió en Inglaterra, sin embargo, son solo expresión de un proceso genérico. La mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas, los procesos coloniales y neo imperiales de apropiación de activos (incluyendo los recursos naturales) y el sistema financiero son ejemplos de la acumulación primitiva.

David Harvey (2003) sostiene que, lejos de ser un fenómeno del pasado, estas características se mantienen presentes hasta la actualidad en la geografía histórica del capitalismo y menciona como ejemplos el desplazamiento de campesinos en México y la India y la privatización de las industrias nacionales. Harvey argumenta que la teoría general del capital de Marx fue construida bajo ciertos supuestos fundamentales: libre funcionamiento de los mercados competitivos, arreglos institucionales a favor de la propiedad privada, individualismo jurídico y libertad de contratación, entre otros. La acumulación originaria ya se había producido y el proceso que analiza es una acumulación en tiempos de paz o dentro de reglas de juego claras (Harvey 2003: 143-44). Harvey muestra que el tipo de procesos descrito por Marx como acumulación originaria continúan hasta la actualidad, aunque bajo diferentes formas.

Harvey, siguiendo a Rosa Luxemburgo, sostiene que la acumulación de capital presenta un carácter dual: por una parte el mercado de *commodities* y el lugar de producción donde se genera la plusvalía (fábrica, mina, estado agrícola), es decir, la acumulación como proceso económico en el que se produce una transacción entre el capitalista y el empleado asalariado; por otra, se refiere a las relaciones entre el capitalismo y las formas no capitalistas de producción, en las cuales se utiliza abiertamente la fuerza, el fraude, la opresión y demás dinámicas de dudosa legalidad.

Las escasas oportunidades de reinvertir y multiplicar las ganancias dentro de los confines nacionales, genera que el capitalismo busque expandirse



FOTO: THOMAS MUELLER / SPDA

geográficamente en la perspectiva de abrir las posibilidades de inversión y consumo en otro lugar. Pero el objetivo es que la expansión implique el acceso a insumos más baratos: trabajo, tierra, materias primas y mejores condiciones en términos de impuestos y regulaciones. La entrada de capital en arenas no capitalistas a través de la privatización, la apropiación de tierras, los acuerdos de libre comercio y la desregulación toma a menudo la forma del hurto, el fraude y la violencia. Estas dinámicas son las que Harvey llama *acumulación por desposesión*.

Uno de los argumentos de este documento es que los impactos sociales negativos de los grandes proyectos de palma aceitera generan dinámicas de desposesión bastante similares a las analizadas por Marx y Harvey. Los elementos que sostienen esta afirmación se presentan en las secciones siguientes y son explicados en conjunto en las conclusiones.

3

SITUACIÓN ACTUAL DE LA PALMA ACEITERA EN EL PERÚ

La palma aceitera en el ámbito global

En 1976 la superficie mundial cultivada de palma aceitera no alcanzaba los 4 millones de hectáreas y en 1991 apenas pasaba los 6 millones. Pero en el año 2006 ya había alcanzado las 15 millones de hectáreas (Kongsager et al. 2012). La mayor parte del crecimiento reciente de la industria se ha dado en el sudeste asiático. África lideró la superficie cultivada mundial hasta 1995, pero desde entonces se vio superada por el crecimiento del cultivo en Asia, de aproximadamente 4 millones de hectáreas en 1996 a cerca de 9 millones en 2006 (Kongsager et al. 2012). Para 2011, la Unión de Científicos Preocupados (2013) estimaba que la extensión global del cultivo superaba los 16 millones de hectáreas.

El cultivo aumenta en el ámbito global debido al incremento de la demanda de aceite de palma para alimentos, cosméticos y más recientemente biodiesel. También al hecho de que la palma es el cultivo oleaginoso más productivo y rentable. La producción mundial se centra en el Sudeste Asiático, pero la escasez de tierras en la región está provocando que la industria busque otras zonas para expandirse, algo que está ocurriendo con rapidez en África y América Latina. La Amazonía reúne condiciones biofísicas adecuadas para el cultivo de la palma (Dammert 2014).

De acuerdo con un informe de CIFOR (2013), al año 2011 las plantaciones de palma en Indonesia cubrían 7.8 millones de hectáreas. Para 2020, Indonesia planea casi duplicar su producción y llegar a 40 millones de toneladas mediante cuatro millones de hectáreas adicionales. La industria genera cuantiosos ingresos tributarios y da trabajo a más de tres millones de personas. Siempre de acuerdo con CIFOR (2013), alrededor de la mitad de las plantaciones de palma en Indonesia está manejada por pequeños productores, aunque según Boucher et ál. (2011) la mayor parte son a gran escala. El establecimiento de plantaciones de gran escala ha provocado conflictos con los posesionarios consuetudinarios de terrenos, tanto por la tierra como por los términos de la ampliación de la palma (CIFOR 2013).

El crecimiento de grandes proyectos de palma aceitera ha sido discutido por la literatura sobre acaparamiento de tierras (*land grabs*). El acaparamiento tiene que ver con el incremento dramático de grandes extensiones para asegurar la producción de *commodities* (Wolford et al. 2013, Borrás et al. 2011, Deininger et al. 2011, de Schutter, 2011) para propósitos variados: extracción forestal, agricultura, biocombustibles y centrales hidroeléctricas, entre otros. Borrás et al. (2010:



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODESARROLLO

580-581) argumentan que la visión de la palma aceitera como altamente productiva está basada en premisas debatibles sobre el progreso y que, más detenidamente, la visión tecnocrática encubre los intereses reales de los agronegocios corporativos y las especulaciones de los inversionistas, quienes acumulan tierras y apuestan al alza de los combustibles. Varios autores (Borrás et al. 2010, Escobar 2008, Oslender 2007) han caracterizado el crecimiento de la palma aceitera como expresión de la expansión capitalista en áreas en las que las relaciones capitalistas no estaban plenamente desarrolladas. La lógica capitalista se implanta sobre otras lógicas en conflicto con ellas, pero encuentra nuevas formas de expansión, entre ellas la violencia, como describe Oslender (2007) para el caso colombiano. En su trabajo sobre el Pacífico colombiano, Oslender describe una estrategia coordinada entre el Estado, grupos paramilitares y el capital transnacional para “vaciar” territorios y desarrollar nuevas estrategias de implementación capitalista en la región basadas en la palma aceitera. Borrás et. al (2010:581) argumentan que si bien los casos de desplazamiento y desposesión son frecuentes, la industria de los biocombustibles usualmente se esfuerza por ocultar estas dinámicas. Sin embargo, los mismos autores señalan que explicaciones simplistas, a favor o en contra, no contribuyen a esclarecer los verdaderos problemas. De forma similar, McCarthy (2010) señala que los resultados dependen de los términos en los que se produce la incorporación a la industria de la palma aceitera.

De esta manera, la expansión de la palma aceitera no se está produciendo únicamente en el Perú, sino que es un fenómeno global. El esquema es general es el mismo: por un lado deforestación y denuncias de desposesión; por el otro, creación de empleos y gobiernos interesados en los beneficios que genera la inversión y el desarrollo agroindustrial. Lo que interesa discutir aquí es de qué forma se produce la expansión en el caso peruano, dadas las características políticas, sociales y ambientales del país, así como su marco legal y el alcance de su (in)cumplimiento.

Palma aceitera en el Perú: historia y situación actual

Perú importa aproximadamente el 70% de las alrededor de 700 mil toneladas métricas de aceites y grasas que consume. En ese sentido, un motivo para desarrollar la palma aceitera es satisfacer la demanda interna de aceites vegetales, aunque no solo por producir más se gana el mercado: importaciones más baratas (con o sin precios de *dumping*) y hábitos de consumo (el aceite de palma es rojizo mientras los consumidores están acostumbrados a un aceite de color más transparente) generan trabas a la comercialización. El caso del biodiesel es incluso más dramático. Por varios años la planta del Grupo Palmas en Uchiza estuvo operando a un porcentaje restringido de su capacidad, hasta que en abril de 2014 se paralizó por completo aduciendo “competencia desleal” del biodiesel proveniente de Argentina.⁶ Más allá de los detalles, los palmicultores afrontan problemas de mercados, tanto los pequeños como los grandes. En este contexto, la premura por el inicio de nuevos proyectos de gran escala genera dudas sobre cuáles son los planes de comercialización del aceite en el futuro que invitan incluso a pensar que en algunos casos, como las empresas de Dennis Melka, se trata de movidas financieras de desarrollo de compañías a bajo costo para luego venderlas.

La historia de la palma aceitera es relativamente reciente en el Perú.⁷ Luego de algunas evaluaciones de expertos extranjeros en la década de 1960, se determinó que el país mostraba potencial para el cultivo únicamente en

6 Ver: <http://elcomercio.pe/economia/negocios/industrias-espino-paraliza-su-produccion-biocombustible-noticia-1721430>

7 Para una historia más detallada de la palma aceitera en el Perú ver MINAG 2001 y Dammert et al. 2012.

la cuenca amazónica. Los primeros emprendimientos fueron de la extinta Empresa para el Desarrollo y la Explotación de la Palma Aceitera Sociedad Anónima (EMDEPALMA) en la provincia de Tocache. Luego, a fines de la década de 1970, los desarrollos del Grupo Romero mediante Palmas del Espino, también en la provincia de Tocache, distrito de Uchiza. El Grupo Romero desarrolló también el Fundo Palmawasi, actualmente la plantación de palma aceitera más importante del país.

Una segunda experiencia estatal que vale la pena destacar se realizó en la zona del río Manítí, precisamente en el departamento de Loreto, donde se lograron instalar 702 hectáreas de palma. Nacida en el marco del Convenio de Cooperación Técnico Económico suscrito en 1981 entre la Corporación de Desarrollo de Loreto y EMDEPALMA, identificó 10,600 hectáreas aptas para la palma en la zona del río Manítí – Quebrada de Paparo, en la provincia de Maynas. En 1989 se constituyó la empresa CORDEPALMA S.A. que en 1990 se transformó en la Empresa Regional de Palma Aceitera (EMREPALMA) que posteriormente, luego de varios intentos por privatizarla, sería liquidada en 1994 (MINAG 2001).

Por otro lado, con apoyo de Naciones Unidas, el Fondo Contravalor Perú-Canadá y el apoyo del Gobierno Regional de Ucayali y la Dirección Agraria, en 1991 se inició un nuevo proyecto agroindustrial de palma aceitera, con los productores organizados en el Comité Central de Palmicultores de Ucayali (COCEPU) y la inauguración de una planta en Neshuya administrada por la empresa Oleaginosas Amazónicas S.A. (OLAMSA), propiedad del COCEPU (MINAG 2001, Dammert et al. 2012). Esta experiencia dio inicio a lo que podríamos llamar el “modelo Naciones Unidas”, con varias plantas instaladas en la Amazonía peruana (OLAMSA, OLPESA, INDUPALSA, OLPESA).

Los años 1980 y 1990 fueron particularmente difíciles en el Alto Huallaga: el apoyo del Estado a la agricultura en esta zona de colonización se produjo en un contexto de crisis económica y descalabro institucional, a lo que siguió el ajuste neoliberal que puso fin a los subsidios y la compra estatal de la producción, por lo que los colonos quedaron en situación de abandono (ver Durand 2005 para una explicación detallada de este proceso). Es en este contexto que se produjo el avance de la subversión y el narcotráfico en la cuenca. Palmawasi tuvo el mérito de mantenerse a flote durante estos años, no sin problemas de seguridad de por medio. Por su parte, EMDEPALMA experimentaba serios problemas económicos y fue asumida por los



trabajadores de la empresa. Al tiempo quebró y fue abandonada, en parte porque para algunos trabajadores era más rentable dedicarse al sembrío de coca que apostar por la aventura empresarial oleaginosa. Actualmente, con la cuenca pacificada y relativamente libre de narcotráfico, el cultivo de la palma aceitera y el cacao son actividades económicas rentables y hay casos de agricultores que dejaron los sembríos de coca y la subversión para dedicarse a estos cultivos.

Pero la palma aceitera no se desarrolló únicamente en el Alto Huallaga y actualmente hay tres ejes principales donde se produce. A la zona de Tocache se suma el eje de la carretera Federico Basadre, entre Huánuco y Ucayali, donde destaca OLAMSA. Un análisis del Censo Agropecuario de 2012 en comparación con los datos de 1994 realizado por Eduardo Zegarra y Ricardo Vargas (ambos de GRADE) para OXFAM, arroja una serie de resultados interesantes para entender las dinámicas agrarias amazónicas y el crecimiento de la palma. De acuerdo con el análisis de estos autores, el número de agricultores en esta región se incrementó en 46%, pasando de 318 mil en 1994 a 468 mil en 2012. La superficie agropecuaria (tierras agrícolas y no agrícolas)⁸ también se incrementó en 17,6%, pasando de 10,373,729 a 12,195,902 hectáreas. En otras palabras, creció 1,822,173 hectáreas o un promedio de 100,000 hectáreas por año. El Censo de 2012 no incluye las grandes plantaciones de palma aceitera pero indica que el cultivo cubre 26,173 hectáreas, cifra bastante menor a las 60,000 de las que se tiene conocimiento en la Amazonía. Sin embargo, esta omisión no quita que el peso de la palma aceitera en el conjunto de la actividad agrícola en

8 La superficie agrícola se refiere a toda tierra que es o ha sido utilizada para fines de cultivo. La no agrícola contiene tierras con pastos naturales o con bosques y montes, en todos los casos no cultivados (Zegarra y Vargas 2014: 9).

la Amazonía peruana sea muy marginal: alrededor de 0,5% de la superficie agropecuaria.

Pero este no es un tema que deba tomarse de forma aritmética. La preocupación ambientalista por la palma obedece a sus aceleradas tasas de crecimiento actuales. El cultivo pasó de aproximadamente 15 mil hectáreas en el año 2000 a cuadruplicarse hacia 2013. Actualmente los proyectos en trámite o en implementación podrían adicionar alrededor de 113 mil hectáreas en el corto plazo. La falta de una política clara sobre el tema supone que se indiquen todo tipo de cifras, como que se alcanzarían 250 mil hectáreas al año 2021⁹ o que 1'405,000 hectáreas en la Amazonía peruana se encuentran disponibles (MINAG 2001). A pesar del aumento de los pequeños productores de palma, lo que explica este crecimiento son los proyectos de gran escala.

Desde el 2006 el cultivo se ha desarrollado en el eje carretero Tarapoto-Yurimaguas, en la zona fronteriza entre San Martín y Loreto. Allí se destaca el monocultivo de Palmas del Shanusi y su conflicto emblemático con ciudadanos del distrito de Barranquita. Más recientemente, desde 2010 aproximadamente se vienen tramitando una serie de nuevos proyectos que podrían triplicar la superficie de palma aceitera en el corto plazo. Nuevos emprendimientos del Grupo Palmas y la aparición en el Perú de las inversiones de Dennis Melka, con plantaciones ya desarrolladas en Malasia, han cambiado radicalmente el escenario. Esta nueva expansión supone la entrada del capital transnacional en la agricultura de plantación en la Amazonía, con nuevas modalidades de desarrollo de proyectos y relación con el entorno físico y social, así como una creciente atención de diversos actores de la sociedad civil nacional e internacional hasta hace poco inexistente. Al Estado, por su parte, esta nueva ola le está pasando por encima. En el medio de un proceso de descentralización con serias limitaciones, las instituciones públicas no son capaces siquiera de establecer en qué nivel de gobierno se encuentran las responsabilidades para los permisos de operación y quién se encarga de la fiscalización, como demostró un reportaje del programa televisivo Panorama el 10 de agosto de 2014.

Actualmente, los pequeños y medianos productores cubren más de la mitad de la superficie de monocultivos de palma aceitera en el país. Si se

9 Ver: <http://www.agronegocios.pe/agraria/item/759-el-%C3%A1rea-de-palma-aceitera-se-duplicar%C3%ADa-en-2021>

implementan los proyectos en trámite identificados en este trabajo, las grandes empresas cubrirían el 75% de la superficie. Podría darse un cambio dramático en la estructura de la industria en los próximos años. Sin embargo, no se debe perder de vista que no toda la palma aceitera se siembra de esta manera. La siguiente sección desarrolla una tipificación de los diferentes esquemas de desarrollo de las plantaciones de palma aceitera en el Perú.

Diferentes modalidades en el desarrollo

En términos generales, se propone una distinción entre dos esquemas de desarrollo de la palma aceitera: grandes plantaciones de empresas privadas y plantaciones pequeñas y medianas de asociaciones de pequeños productores. También es útil distinguir subgrupos y entre las grandes empresas: las dos principales a la fecha son el Grupo Palmas y las compañías de Dennis Melka. Entre las asociaciones de productores hay matices, como algunas empresas que han crecido al punto de que difícilmente se les pueda considerar pequeños productores (como es el caso de OLAMSA). Hay diferentes articulaciones para el desarrollo del cultivo con el financiamiento de Naciones Unidas y hay también dos federaciones que agrupan a dos bloques relativamente diferenciados de productores.

Pequeños productores y federaciones

La preocupación de diferentes actores por la expansión desordenada de la palma aceitera se ha centrado en los proyectos de gran escala. Sin embargo, es un error pensar que este es el único modelo de desarrollo del sector y por consiguiente generalizar las observaciones. Los pequeños y medianos productores cuentan con alrededor del 60% de las hectáreas sembradas, aunque con una productividad aproximada de entre 12 y 14 toneladas del fruto por hectárea al año, lo cual es poco y genera que en el caso peruano, al igual que en Colombia y Ecuador, la escasa productividad sea un elemento que el sector debe superar (Dammert 2014). Zegarra y Vargas (2014) destacan el rol de los pequeños productores (de 5 a 20 hectáreas) al analizar el cultivo de la palma. La agricultura familiar genera el 71% del empleo agropecuario en la selva, con 73% en la selva alta y 69% en la selva baja (2014: vii). De acuerdo con estos autores, Ucayali destaca con el 52% de las siembras en el país (siempre de acuerdo con el universo del censo, que no incluye las grandes plantaciones).

Más allá de las grandes empresas del Grupo Palmas y de Dennis Melka, hay varias otras empresas trabajando mediante asociaciones y en algunos casos con apoyo externo (por lo general de UNODC) para la puesta en funcionamiento de plantas extractoras: Oleaginosa Amazónica S.A. (OLAMSA), Oleaginosa Padre Abad S.A. (OLPASA); Industria de la Palma Aceitera de Loreto y San Martín S.A. (INDUPALSA); y Oleaginosa del Perú S.A. (OLPESA). De acuerdo con UNODC (2012):

“Ubicada en Aguaytía, OLPASA inició sus operaciones en 2005 y en 2011 facturó ventas por 6.5 millones de dólares. Sus 394 socios excocaleros percibieron un ingreso familiar per cápita anual promedio de 16,399 dólares, superando los 9703 registrados en 2010.

Ubicado en Tocache, OLPESA inició sus operaciones en 2009 y en 2011 alcanzó ventas por 9.5 millones de dólares. Su base social se duplicó a 1491 excocaleros, quienes recibieron un ingreso familiar per cápita promedio de 6384 dólares”.

En el Perú hay dos federaciones de palmicultores: la Confederación Nacional de Palmicultores y Empresas de Palma Aceitera (CONAPAL) y la Federación Nacional de Palmicultores del Perú (FENAPALMA). CONAPAL se formó en el año 2003, en la perspectiva de agrupar y articular las demandas de los palmicultores frente al Estado. FENAPALMA se formó en 2009 y cuenta con una vinculación más estrecha con los proyectos de desarrollo alternativo de UNODC. CONAPAL agrupa a federaciones zonales de palmicultores y así lo establecen sus estatutos. Pero había asociaciones que querían trabajar directamente con Naciones Unidas y formaron una asociación independiente, en cierta manera una escisión de CONAPAL.

El Grupo Palmas es parte de CONAPAL, como colaborador. El grupo compró la producción, brindó asistencia técnica, vendió plantones y proporcionó fertilizantes para el abono dos veces al año. En ese sentido a CONAPAL le conviene esta alianza, pero también al Grupo Palmas en tanto asegura una fuente adicional de racimos de fruta fresca, vecinos aliados y fuente de



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODesarrollo

legitimidad para sus operaciones. OLAMSA, por otro lado, también está con CONAPAL. A pesar de que el proyecto se inició con apoyo de UNODC, posteriormente hubo un distanciamiento y un acercamiento al Grupo Palmas para hacer frente a las amenazas del sector. A pesar de compartir espacios y agendas comunes, en los últimos años ha habido ciertas distancias entre ambos gremios, en parte por ciertas reservas de CONAPAL sobre la forma en que se han manejado los proyectos de UNODC y críticas de FENAPALMA por la alianza de CONAPAL con el Grupo Palmas.

Esta tendencia podría cambiar hacia una fusión para articular los intereses palmicultores frente al Estado.

Al referirse a los beneficios ambientales de la palma aceitera en pequeña escala, representantes de las asociaciones señalan que esta actividad no genera deforestación sino que se ubica en tierras ya deforestadas y cuyo uso previo más común fueron cocales y pastizales. Más aún, siempre de acuerdo con los agricultores, la palma aceitera contribuye a la restauración de los suelos en tanto la cobertura de kudzu le proporciona nitrógeno y las raíces de la palma contribuyen a su cohesión.

Existen varias amenazas y dificultades para los palmicultores en el Perú. Una de ellas tiene que ver con la entrada de aceites vegetales y biodiesel barato importado (según ellos a precio de *dumping*), lo cual les resta mercado y explica en parte que el país sea deficitario en la producción de aceites vegetales en alrededor de 70%. En la perspectiva de CONAPAL el escaso apoyo del Estado es también una dificultad, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en Malasia e Indonesia donde ejerce una tutela para temas de integración al mercado, paquetes tecnológicos e investigación. Sin ir muy lejos, algo similar ocurre en Ecuador y Colombia, donde el Estado mantiene relaciones más fluidas con los gremios de palmicultores (que dicho sea de paso son más sólidos y orgánicos que lo que observa en Perú) y toma medidas concretas para apoyar al sector como la elaboración de mapas de aptitud, políticas de biocombustibles y hasta subsidios (Dammert 2014).

Plantaciones de gran escala

El Grupo Palmas es un actor destacado en el desarrollo del sector y actualmente está en proceso de expansión y tramita permisos para nuevas plantaciones de gran escala. Hasta la fecha, más de un tercio de la producción pertenece a este grupo económico, con aproximadamente 25,058 hectáreas de extensión, (Página web del Grupo Palmas revisada en 2015).

Tabla 1. Extensión de las empresas del Grupo Palmas

EMPRESA	HECTÁREAS
Palmas del Espino	13,200
Palmas del Shanusi	8,858
Palmas del Oriente	3,000
Total	25,058

Fuente: Grupo Palmas 2015.
Elaboración propia.

Las empresas de Dennis Melka son un actor nuevo, aunque la forma en que comenzaron sus operaciones le dio un giro a la discusión sobre palma aceitera en el Perú y abre nuevos posibles escenarios en el sector. Estas empresas han iniciado al menos dos proyectos (en Tamshiyacu, Loreto, y las provincias de Padre Abad y Coronel Portillo, Ucayali), que según la información disponible no cuentan con los requerimientos de ley para las plantaciones de este tipo, contemplados en el Decreto Legislativo 653 y su Reglamento y en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (27308) y su reglamento.¹⁰ Mientras el Grupo Palmas enfrenta denuncias y procesos judiciales por temas específicos asociados a la promoción de la deforestación en predios que luego adquieren, en el caso de las empresas de Melka hubo una instalación de operaciones prácticamente de facto.

La tabla 2 muestra proyectos identificados de palma aceitera solo en el departamento de Loreto:

10 Una discusión sobre este punto se presenta en la sección sobre el marco legal.

Tabla 2. Solicitudes para la adjudicación a título oneroso de terrenos para la instalación de cultivos de palma aceitera en Loreto

N°	TITULAR	PROYECTO	EXTENSIÓN	UBICACIÓN
1	Empresa Agrícola La Carmela S.A.	Tierra Blanca	10,000 ha	Distrito de Sarayacu, provincia de Ucayali, región Loreto
2	Empresa Desarrollos Agroindustriales Sangamayoc S.A.	Santa Catalina	10,000 ha	Distrito de Sarayacu, provincia de Ucayali, región Loreto
3	Islandia Energy S.A.	Manití	8850 ha 2051 m ²	Distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
4	Palmas del Espino S.A. ha cedido su derecho en el presente procedimiento a Palmas del Amazonas S.A. / Plantaciones del Maniti SAC	Santa Cecilia / Plantaciones del Maniti	6676 ha	Distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
5	Plantaciones de Tamshiyacu	Plantaciones de Tamshiyacu	8850 ha	Caserío Santa Cecilia, distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
6	Plantaciones del Perú Este SAC	Plantaciones del Perú Este	10,000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
7	Plantaciones de Loreto Este SAC	Plantaciones de Loreto Este	10,000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
8	Plantaciones de San Francisco SAC	Plantaciones de San Francisco	10,000 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
9	Plantaciones de Marin SAC	Plantaciones de Marin	5771 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
10	Plantaciones de Loreto Sur SAC	Plantaciones de Loreto Sur	9389 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
11	Plantaciones de Loreto Sur SAC	Instalación de cultivos bioenergéticos	10,000 ha	Sector Sapuena – Yaquerana, distrito de Jenaro Herrera, provincia de Requena, región Loreto

Fuente: Dirección Regional Agraria de Loreto.
Elaboración: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE).

Respecto de los proyectos Tierra Blanca, Santa Catalina, Santa Cecilia y Manítí en Loreto, se trata de nuevas inversiones del Grupo Palmas y son parte de su estrategia de expansión. En el caso de Ucayali, los avances en los proyectos corresponden a inversiones de empresas malayas que, según declaraciones del presidente regional, Jorge Velásquez, ya han invertido en cinco mil hectáreas de palma aceitera y están evaluando hacer más inversiones (diario *Gestión*, 28 de mayo de 2013). En lo que respecta al proyecto Santa Cecilia / Plantaciones del Manítí señalado en la tabla 6, en realidad se trata de una misma área en disputa entre el Grupo Palmas y este nuevo actor económico en el sector que está gestionando alrededor de 70 mil hectáreas en Loreto (proyectos 4 a 11 en la tabla 2) (Dammert 2014). En marzo de 2015 apareció en diversos medios de comunicación la información de que el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) había autorizado a fines de 2014, justo antes del cambio de gestión regional, el inicio de operaciones del Grupo Romero en Manítí. Poco después, el Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima suspendió cuatro resoluciones del Ministerio de Agricultura (Minagri) que aprobaban los estudios de impacto ambiental de estos proyectos, luego de conceder una medida cautelar interpuesta por la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. La disputa legal se encuentra en proceso.¹¹

En términos generales, las modalidades de operación de ambos grupos son similares. Se tramita ante el Estado la compraventa de grandes extensiones de terreno (predios no menores a 3 mil hectáreas, de preferencia contiguos) a través de diferentes razones sociales para que ninguna empresa exceda la adjudicación directa de 10 mil hectáreas, que es el límite que establece el Decreto Legislativo 653. Las plantaciones cuentan con una operación industrial propia, en la medida en que el aceite de la palma se debe extraer antes de las 24 horas de la cosecha. Las relaciones con el entorno de las plantaciones varían, pero hay modalidades que se repiten.

Una posibilidad es la articulación productiva entre la gran empresa de palma y los agricultores de la zona, como se discutió en el acápite anterior. En algunos casos, como el emblemático proyecto José Carlos Mariátegui en los bordes del Fundo Palmawasi, en Uchiza, el Grupo Palmas apoyó la titulación

11 Para mayor información ver <http://espacio360.pe/noticia/actualidad/de-como-deforestarte-de-9-mil-hectareas-y-no-salir-en-portada-ef9e-user43-date2015-03-04-actualidad> y <http://www.actualidadambiental.pe/?p=28869>

a favor de los agricultores que habían invadido tierras de la empresa para que se dediquen al cultivo de la palma aceitera. Los agricultores recibieron además apoyo tecnológico, venta de semillas y créditos. Actualmente, le venden su producción al Grupo Palmas y el caso es referido constantemente como ejemplo exitoso de buena vecindad y desarrollo social en plantaciones de palma aceitera (Dammert et al. 2012). Las empresas de Dennis Melka, por su parte, están iniciando la implementación del Programa Alianza Productiva Estratégica (PAPE) en las inmediaciones de su plantación en Ucayali.

A esto hay que añadir dinámicas específicas de la responsabilidad social empresarial, como la construcción (o gestión para la construcción) de colegios y postas médicas, así como programas sociales de diferente tipo. Existen además dinámicas de articulación económica que no necesariamente entran en el rubro de acciones de responsabilidad social empresarial. Los agricultores de la zona que se dedican al cultivo de la palma le venden su producción a la empresa, en la medida en que esta cuenta con la planta extractora y por tanto se convierte en una especie de centro de acopio.

Otra dinámica común alrededor de las grandes plantaciones es el conflicto. Cuando se dan invasiones al interior de las tierras tramitadas por empresas, se produce un conflicto en el que básicamente los agricultores son expulsados de las tierras recién colonizadas. Este es el tipo de historia que repiten las empresas de palma: ellas contaban con el título de propiedad pero había posesionarios reclamando ilegítimamente las mismas tierras. Sin embargo, no es el caso en todos los conflictos. La presión de las empresas para comprar más tierras de pequeños productores de la zona, como la plantación de Cacao del Perú¹² en Tamshiyacu o de Palmas del Shanusi en la zona de Shanusi, es sumamente común y en algunos casos genera denuncias y conflictos. Existen también dinámicas de desposesión: tala masiva de predios de agricultores que luego son forzados a vender o trámites de titulación de años e incluso décadas de colonos residentes que se ven interrumpidos por la llegada de la empresa. Al desarrollarse en zonas alejadas, las pugnas por la tierra en zonas de monocultivo pasan desapercibidas ante la opinión pública. Se multiplican los engorrosos procesos judiciales, con las habituales asimetrías de poder tan grandes como aquellas entre pequeños agricultores de zonas alejadas y empresas capitalistas de gran escala.



FOTO: THOMAS MUELLER / SPDA

Otra dinámica tiene que ver con las presiones por tierras en los bordes del monocultivo, que en ocasiones involucran acciones coordinadas por traficantes de tierras. En zonas de frontera y de expansión agraria, las carreteras desarrolladas por las plantaciones atraen migrantes, principalmente personas de la sierra en busca de tierras para el desarrollo agropecuario. El precio de la tierra en zonas “desarrolladas” por la actividad económica sube considerablemente, lo cual a su vez genera dinámicas de especulación y tráfico. Las invasiones en zonas en trámite o ya adquiridas por la empresa son comunes. Estas pueden tener el objetivo de asentarse en una zona que se dinamizará económicamente por la operación capitalista o también la perspectiva de entablar una negociación con la empresa para lograr beneficios o incluso vender. Si bien estas ocupaciones del territorio pueden llamarse colonizaciones espontáneas, lo cierto es que usualmente cuentan con intermediarios que identifican las zonas, organizan el transporte de los nuevos colonos y gestionan los trámites ante COFOPRI y los gobiernos regionales.

En la práctica, lo normal es que se produzca una mezcla de estas dinámicas y que cada una influya en diversa medida. Hay casos de conflictos agudos como lo ocurrido en el distrito de Barranquita con el proyecto Palmas del Oriente (Grupo Palmas) o de aparente proyección de paz como el caso de Tierra Blanca y la Asociación de Agricultores, Palmicultores y Ganaderos local. Las dinámicas concretas, formas de organización y negociación y las relaciones del Estado con el tráfico de tierras alrededor de los monocultivos de palma aceitera es un tema muy poco estudiado que requiere mayor atención.

4

NUEVO ACTOR, NUEVO ESCENARIO

Hasta hace pocos años atrás, hablar de grandes plantaciones de palma aceitera en el país era sinónimo del Grupo Romero (Grupo Palmas). Actualmente el escenario ha cambiado y hay un nuevo actor con plantaciones de gran escala: las empresas de Dennis Melka. A pesar de que estas se perfilan como el segundo grupo económico más importante del sector palmero en el país, no existe mayor información sobre ellas y sus actividades. El hermetismo de las operaciones de Melka en el Perú es notable y la información al respecto incompleta. En esta sección presento un resumen de la información disponible sobre los proyectos de estas empresas e identifico algunos puntos relevantes para investigaciones futuras.

La llegada del grupo económico, que compite con el ya consolidado Grupo Palmas, implicaría el arribo del gran capital internacional a este negocio en el país, sin representantes visibles, con permisos ambientales pendientes y en aparente alianza directa con los gobiernos regionales. Esto representa un nuevo esquema en las dinámicas de expansión de la palma que supone varias características alarmantes: grandes concentraciones de tierra, deforestación de bosques, capital extranjero para operaciones destinadas presumiblemente a la exportación, escasa transparencia y una articulación cuestionable de los gobiernos descentralizados.

Las empresas de Dennis Melka

Asian Plantations Limited se define como una compañía incorporada en Singapur que adquiere y desarrolla plantaciones de palma aceitera en Sarawak, Malasia, con subsidiarias en otras partes del país. Dennis Melka es el cofundador, director ejecutivo y CEO (otra persona con los mismos cargos es Graeme Iain Brown).¹³ Melka es el responsable del financiamiento y el desarrollo corporativo de la compañía. Asian Plantations adquiere plantaciones y las desarrolla asegurándose de que adhieran a la Mesa



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODesarrollo

Redonda de Palma Aceitera Sostenible (RSPO por sus siglas en inglés). Al año 2012, el número de hectáreas sembradas en Malasia era de 13,627 hectáreas, aunque eran propietarios de 27,770 hectáreas a través de cinco plantaciones. La empresa está en constante búsqueda de inversionistas para expandir sus operaciones.

De acuerdo con la Environmental Impact Agency (2015: 22-23) Melka ha constituido 25 empresas en Loreto y Ucayali para el desarrollo de plantaciones. En Loreto, una de estas empresas —Cacao del Perú Norte, antes denominada Plantaciones de Loreto Sur— se vio involucrada desde el año 2013 en un escándalo por deforestación sin autorización del gobierno regional en la zona de Tamshiyacu, como ha sido documentado por el diario *La Región* a lo largo de 2013, IDL-Reporteros (2013) y la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (2014).¹⁴

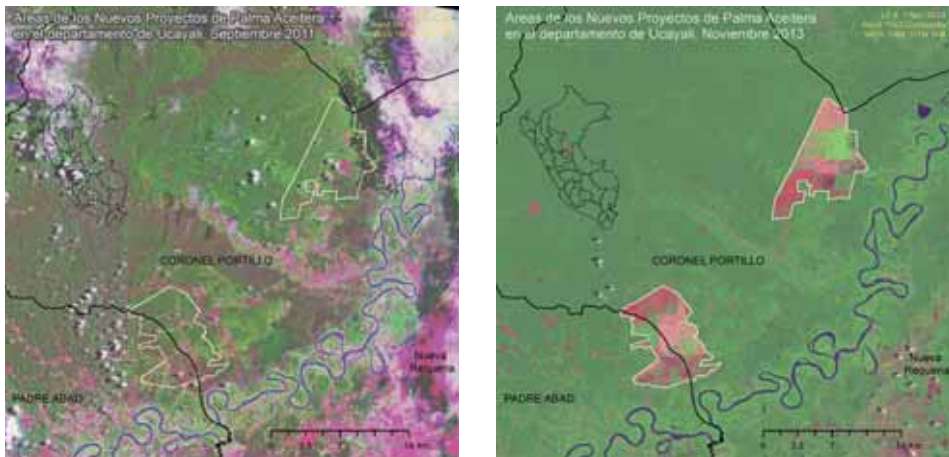
En Ucayali, las actividades de este grupo económico, han provocado denuncias contra el director regional de Agricultura por ventas irregulares de terrenos. Recientemente el Fiscal Provincial de la Primera Fiscalía

14 El caso de Tamshiyacu será analizado en la siguiente sección.

Especializada en Materia Ambiental de Ucayali y el Procurador Público Especializado en Delitos Ambientales del MINAM solicitaron una medida cautelar que suspenda inmediatamente las actividades contaminantes, extractivas y depredatorias realizadas por la empresa Plantaciones de Ucayali, ubicada en la zona del Caserío Bajo Royal, Sanja Seca y Los Ángeles, en los distritos de Nueva Requena y Curimaná, provincias de Coronel Portillo y Padre Abad. El 9 de octubre de 2014 el Juzgado Penal de Investigación Preparatoria del Distrito de Campo Verde resolvió declarar fundada la medida cautelar (SPDE 2014). La empresa anunció su intención de apelar la decisión por considerarla arbitraria y al momento de escribir estas líneas el desenlace de la controversia estaba pendiente.

La figura 1 revela a través de imágenes satelitales cómo entre 2011 y 2013 se deforestaron aproximadamente 11 mil hectáreas en las provincias de Coronel Portillo y Padre Abad (Dammert 2014).

Figura 1. Evolución de nuevos proyectos de palma aceitera en las provincias de Coronel Portillo y Padre Abad, Ucayali, 2011-2013



Elaboración: Nicholas Cuba, Universidad de Clark.

De acuerdo con investigaciones periodísticas de Milagros Salazar (ver también SPDE 2014) las empresas de Melka están operando en tres zonas de Ucayali: en Tibecocha 5,000 hectáreas; 4,759 hectáreas en Zanja Seca y cerca de 3,000 hectáreas en Bajo Royal.

En el año 2006 la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali (DRSAU) se inmatriculó 12,481 hectáreas de “tierras con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad” en el sector Juantía Rocafuerte, distrito de Nueva Requena (7312 hectáreas) y Curimaná (5169 hectáreas), provincia de Coronel Portillo y Padre Abad. Aparentemente, en un principio las tierras iban a ser para el Comité Central de Palmicultores de Ucayali (COCEPU), pero al menos dos predios fueron vendidos a empresas, Plantaciones de Ucayali (parte del grupo Melka) y Biodiesel Ucayali (de la cual no se cuenta con mayor información al momento de escribir estas líneas). Las características básicas de la compra por parte de Plantaciones de Ucayali se pueden ver en la Tabla 3.¹⁵

Tabla 3. Información básica del Proyecto Plantaciones de Ucayali

	PLANTACIONES DE UCAYALI S.A.C.
Nombre del proyecto	Siembra de 4400 hectáreas de palma aceitera
Extensión adjudicada	4759 hectáreas
Precio total	S./ 989,724
Precio por hectárea	S./ 343.18 para las 1961.05 hectáreas clasificadas como aptas para “cultivos permanentes” S./ 113.17 para las 2798.72 hectáreas clasificadas como aptas para “pastoreo” (no se conoce mediante qué instrumento o procedimiento)

En paralelo, las empresas de Melka adquirieron otros predios para el desarrollo de plantaciones de palma aceitera. De acuerdo con Milagros Salazar (2014), la Asociación de Productores Agropecuarios las Palmeras de Tibecocha vendió 5 mil hectáreas a Plantaciones de Pucallpa SAC. En la medida en que Melka y sus asociados vienen comprándole tierras no solo al Estado sino también a

15 Una discusión sobre la legalidad de estos casos se presenta en la siguiente sección.

particulares, es muy probable que haya un número alto de transacciones de las que no se tiene conocimiento a la fecha. Asimismo, es preciso investigar las actividades de Biodiesel Ucayali y su relación con las empresas de Melka, si la hubiera.

Milagros Salazar (2014) explica los detalles de cómo las empresas de Melka llegaron al Perú y las redes que tejieron para instalar proyectos en Loreto y Ucayali. En resumen, los intereses de las empresas de Malasia por invertir en plantaciones de palma aceitera en la Amazonía peruana se remontan al año 2007. Dos de las primeras empresas en mostrar interés fueron Sime Darby y Kausar Corporation, aunque las inversiones de esta empresa no se concretaron. De acuerdo con investigaciones periodísticas sobre el tema, Sime Darby pedía que el gobierno peruano garantice la disponibilidad de 100 mil hectáreas para sus proyectos en la Amazonía. Ante ese pedido, la Cancillería convocó a las instituciones peruanas competentes ante una solicitud de ese tipo: MINAGRI, MINAM, Proinversión, los gobiernos regionales de Loreto, Ucayali, San Martín y Huánuco, COFOPRI, DEVIDA, entre otras. De acuerdo con fuentes de la Cancillería, estas conversaciones se congelaron; de acuerdo con fuentes de la DRA de Loreto, el gobierno regional intentó dilatar la identificación de tierras para negociar directamente con las empresas de Malasia.

En forma simultánea a este proceso, Dennis Melka, cofundador de Asian Plantations, creó varias razones sociales con el objetivo de desarrollar proyectos de palma aceitera. El empresario, a pesar de tener inversiones en Malasia y socios de ese país, no fue parte del grupo de empresas que hizo gestiones con la Cancillería, pero sí fue el único que consiguió iniciar proyectos en el Perú. En enero de 2011 varias empresas de Melka presentaron pedidos ante el Gobierno Regional de Loreto para proyectos de palma aceitera. Cuatro de estos proyectos se superponían con la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana y no prosperaron. Sin embargo, estos no eran los únicos, también había interés por desarrollar un proyecto en la zona conocida como Manití, de interés para el Grupo Palmas que finalmente avanzó el trámite y está por iniciar su proyecto. Por otra parte, en la zona de Tamshiyacu hay una serie de predios que siguen en trámite. Y es precisamente en esta zona que la empresa inició un proyecto, digamos de facto (sin ningún trámite aprobado por MINAGRI o el gobierno regional), para la siembra de cacao. En el siguiente acápite analizamos el caso de Tamshiyacu.

En otras palabras, no todos los intentos por adjudicarse tierras en Loreto para las empresas de Melka prosperaron. De acuerdo con algunos funcionarios regionales entrevistados, los trámites se entrampan en la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios en Lima, responsable por determinar la capacidad de uso mayor de la tierra. Las empresas de Melka parecen tener más éxito en su relación directa con los gobiernos regionales que con el MINAGRI. Esta situación merece un análisis más profundo, que excede el marco de este trabajo.

En las reseñas de su perfil profesional, tanto Bill Randal (socio) como Denis Melka indican haber sido consultores para las Naciones Unidas en temas vinculados a la palma aceitera. En documentos de UNODC se señala como parte de actividades de proyectos presentaciones de ambos en representación de Asian Plantations.¹⁶ Alfredo Rivera, gerente de Plantaciones de Ucayali, ha trabajado varios años para proyectos de promoción de cultivos alternativos de Naciones Unidas y durante 2012 fue representante de UNODC en Tocache.

El caso Tamshiyacu

En las inmediaciones del pueblo Tamshiyacu, capital del distrito de Fernando Lores en la provincia de Maynas, Loreto, se viene desarrollando una plantación de una de las empresas de Dennis Melka, Cacao del Perú Norte, conocida en el ámbito internacional como United Cacao.¹⁷ La empresa, como su nombre lo indica, está sembrando cacao. Para esto ha comprado alrededor de 3,000 hectáreas a propietarios de la zona, quienes a su vez habían adquirido las tierras al amparo del Decreto Legislativo 838.¹⁸ Además de este proyecto, cinco empresas de Melka han iniciado trámites para igual número de proyectos adicionales en la zona, por un total de 45,160 hectáreas. De esta manera, un escenario posible es que en Tamshiyacu se establezca la plantación de palma aceitera más grande del país, junto a la ya iniciada plantación de cacao.

16 Ver: http://www.unodc.org/documents/evaluation/ProEvals-2009/ProEvals-2010/ProEvals-2011/PER_D06_Evaluation_Report_Final.pdf

17 La página web, <http://www.unitedcacao.com/> ha sido actualizada recientemente y presenta la visión de la empresa sobre sus operaciones.. Ver además: <http://www.bloomberg.com/news/2014-06-19/plantation-groups-see-opportunity-in-cocoa-with-strong-demand.html>

18 Este no es el procedimiento habitual para la instalación de este tipo de proyectos, como se discutirá en mayor detalle en la sección del marco legal.

La tabla 4 muestra estos proyectos. La información es la misma que la tabla 2, pero mostrando solo los proyectos en la zona de Tamshiyacu. No hay información espacial que dé cuenta dónde específicamente se planea desarrollar estos proyectos. Entrevistado para este trabajo en 2014, el entonces director regional de Agricultura de Loreto, José Cachay, señaló que no hay nuevos proyectos de palma aceitera en trámite en la región que los que le indicaron a la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE) en su pedido de información. Señaló además que el trámite de estos proyectos se encuentra actualmente en la DGAAA de Lima.

Tabla 4. Proyectos en trámite en la zona de Tamshiyacu, Loreto

N°	TITULAR	PROYECTO	EXTENSIÓN	UBICACIÓN
1	Plantaciones del Perú Este SAC	Plantaciones del Perú Este	10,000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
2	Plantaciones de Loreto Este SAC	Plantaciones de Loreto Este	10,000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
3	Plantaciones de San Francisco SAC	Plantaciones de San Francisco	10,000 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
4	Plantaciones de Marín SAC	Plantaciones de Marín	5771 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
5	Plantaciones de Loreto Sur SAC	Plantaciones de Loreto Sur	9389 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto

Fuente: DRA Loreto

Elaboración: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo

Revisemos rápidamente algunos aspectos relevantes del caso de Tamshiyacu. En primer lugar, ¿qué tierras son las que compró Cacao del Perú Norte? La empresa compró alrededor de 3000 hectáreas a personas naturales que las habían adquirido del Estado al amparo del Decreto Legislativo 838,



FOTO: OXFAM EN PERÚ

que en resumen permite que desplazados por terrorismo, beneficiarios de la Reforma Agraria y personas que están ocupando pacíficamente por más de un año las tierras públicas puedan adquirirlas sin pago alguno. Estas tierras fueron tituladas como predios agropecuarios. Los beneficiados fueron mayormente maestros, quienes formaron la Asociación Los Bufaleros para acceder a las tierras y desarrollar un proyecto ganadero en el eje de la carretera de penetración en Tamshiyacu. No se desarrolló ningún proyecto ganadero asociativo, sino que algunos de estos beneficiarios hicieron labores agropecuarias de pequeña escala. Es por esto que a lo largo de los años los bosques se mantuvieron en pie.

Intermediarios de la empresa llegaron a la zona y compraron los predios de alrededor de 60 personas, cada uno de 50 hectáreas. El precio pagado por predio fue de 5 mil soles, lo que equivale a un precio de 100 soles por hectárea. Para desarrollar su plantación, la empresa removió la cobertura forestal de los predios adquiridos sin tramitar un estudio de impacto



ambiental o cambio de uso de suelos. El argumento de la empresa es que los predios ya habían sido titulados para fines agropecuarios y por lo tanto no les correspondía tramitar permisos ambientales. La deforestación de gran escala captó la atención de grupos ambientalistas y la prensa. Frente a esta situación, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) de Maynas acudió a la zona y no se le permitió entrar a constatar la situación por tratarse de un predio privado. El Gobierno Regional de Loreto (GOREL) manifestó no haber emitido autorización alguna. En una segunda visita, la FEMA pudo entrar a constatar los daños y abrió una investigación por delitos ambientales que sigue en curso. Nada de esto ameritó que se suspendan las operaciones de la empresa, la cual continúa operando hasta la fecha y la tala de bosques continúa.

Más allá de los problemas logísticos que enfrenta una Fiscalía en Materia Ambiental como la de Maynas, el proceso de investigación da cuenta de la precariedad de todo el sistema asociado al otorgamiento de permisos para la instalación de plantaciones en la Amazonía. El “elemento probatorio” cuando se trata de un delito ambiental, es la determinación previa de un ilícito por parte de la autoridad administrativa correspondiente y una sanción firme. Luego de ello procede la denuncia fiscal. Las investigaciones de oficio solicitan en paralelo la intervención del ente administrativo, como un mecanismo de presión y celeridad, pero no pueden avanzar hacia una denuncia sin la información proporcionada por el ente administrativo. El Programa Forestal del GOREL estimó el valor comercial de la madera extraída, pero en general el GOREL sostuvo que no había dado autorizaciones para el desbosque y la siembra de cacao. El Organismo para la Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) fue impedido de ingresar a la plantación alegando que no tenía competencia en el caso. La Dirección General de Asuntos Ambientales

Agrarios (DGAAA) hizo una visita a la zona y al constatar que no se habían tramitado los permisos ambientales, señaló que lo que correspondía era la elaboración de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). Si bien el proceso continúa y no se sabe cuál será su resultado, es posible que no se judicialice por “falta de pruebas” y porque la autoridad competente, la DGAAA, señaló una vía de adecuación administrativa a través de un PAMA.

Mientras el proceso legal sigue su curso, la empresa sigue expandiendo su operación en Tamshiyacu. Algunos agricultores señalan que fueron obligados a vender, otros que sus tierras fueron deforestadas sin permiso y luego no tuvieron más remedio que vender. En otros casos los agricultores se quedaron hasta verse completamente rodeados por la empresa y la situación se volvió insostenible. La operación amerita una investigación documentada y en detalle que no fue posible en el marco de este trabajo. Sí se pudo constatar, sin embargo, que la carretera de penetración que utilizan tanto los agricultores como la empresa se encuentra en pésimas condiciones por culpa de los tractores, según los campesinos de la zona. Otras versiones señalan que la empresa se ofreció a financiar la mitad de la reparación de la carretera, pero que el alcalde –al momento del trabajo de campo prófugo de la justicia y por lo tanto ausente del municipio– no concretó esta posibilidad con una contrapartida.

Los agricultores de la zona, antes que a favor o en contra de la llegada de la empresa, están ocupados en el día a día de sus actividades agrícolas. Además de las historias de predios directamente afectados, hay quejas por la imposibilidad de cazar, extraer frutos, irapay, madera o pensar en futuros emprendimientos agropacuarios en los bosques privatizados y talados por la empresa. En el pueblo parte de la población está en contra de la empresa y algunas personas están movilizadas en el Frente de Defensa de los Intereses de Tamshiyacu, aunque sin mayor virulencia. Por su parte, en su página web la empresa afirma que “la compañía trabaja fuertemente para mantener estándares de conducta excepcionalmente altos con las comunidades locales que rodean las áreas del proyecto”.¹⁹

La Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (2014) ha documentado con bastante detalle la evolución del proceso, tanto con imágenes satelitales como

19 Traducción propia, ver <http://www.unitedcacao.com>

documentos oficiales y análisis sobre la reacción del Estado en el proceso.²⁰ De forma adicional, los propietarios de un albergue turístico en la zona (una ciudadana alemana y su esposo peruano) han activado vínculos con organizaciones foráneas, en particular Salva la Selva, que en julio de 2014 le hizo llegar un pedido al Ministro del Ambiente para que se detenga la deforestación en Tamshiyacu, durante una visita de este a Alemania en el marco de la preparación de la COP 20 de diciembre de 2014 en Lima. El Ministro se comprometió a tomar cartas en el asunto.

Posteriormente, el 10 de agosto de 2014 un reportaje del programa Panorama²¹ mostró en imágenes la destrucción de los bosques de Tamshiyacu y cómo la empresa se resiste a dejar entrar a nadie a la zona deforestada, sin dar explicaciones sobre sus acciones. El reportaje, en el que se entrevistan a funcionarios del GOREL y al fiscal del caso, Johnny Ríos, generó una reacción del Ministerio del Ambiente que señaló que solicitaría una medida cautelar para detener la deforestación.

El caso de Tamshiyacu es ilustrativo de varios aspectos del proceso de expansión de los monocultivos de gran escala en la Amazonía peruana. Procedimientos legales que no tienen nada que ver con la conservación de bosques, desorden administrativo, impunidad frente a una sociedad poco organizada sin nadie a quién acudir, un aparato del Estado que se activa frente a destapes periodísticos (o movilización social, aunque no es el caso aquí). En Tamshiyacu podrían instalarse más de 40 mil hectáreas de palma aceitera en los próximos años, sin que haya herramientas efectivas para detener el proceso o encauzarlo en el marco de la legalidad y con criterios de sostenibilidad.

20 El seguimiento de la SPDE se puede ver en www.biofuelsobservatory.org

21 Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=0hf8xc7MN6k>

5

LA DISCUSIÓN LEGAL

Apesar de que el marco legal de la palma aceitera ha sido explicado y discutido en diversas ocasiones (Dammert et al. 2012, Dammert 2014, Sociedad Peruana de Ecodesarrollo 2013 y 2014), este no está del todo claro para ninguno de los actores vinculados. En esta sección presento un resumen y discuto algunos de los puntos más controversiales. Recientemente, las empresas de Dennis Melka han desarrollado plantaciones por vías legales diferentes a las contempladas en el Decreto Legislativo 653, que son también analizadas y criticadas.

El procedimiento habitual

¿Cómo es posible –legalmente hablando– que se vendan bosques naturales para convertirlos en plantaciones agroindustriales? De acuerdo con el ordenamiento legal peruano, la forma es acreditar con un estudio de suelos que las tierras son aptas para cultivos permanentes, cultivos en limpio o pastos. Ello permite aplicar las normas sobre acceso a la tierra agrícola, ya que las normas forestales no permiten la venta de tierras de aptitud forestal con o sin superficie boscosa. Existe un procedimiento a través de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (DL 653) para la adjudicación a título oneroso de predios rústicos, mediante compra venta entre una persona natural o jurídica y el Estado. En los casos de zonas boscosas, la legislación forestal y ambiental impone una serie de requisitos para el cambio de uso de suelos: estudio que acredite que las tierras son de capacidad de uso mayor agrario y no forestal, obligación de conservar al menos 30% de la masa boscosa del predio, estudio de impacto ambiental y solicitud de cambio de uso de suelos aprobada, entre otros. En la mayoría de los casos, los proyectos se tramitan en tierras que han sido categorizadas como forestales. Al no haber un mapa de clasificación de suelos detallado y vinculante, los proyectos requieren un estudio de suelos específico. Estos estudios suelen determinar que las tierras que se presumían forestales eran aptas para cultivos permanentes, cultivos en limpio o pastos.

Ante este panorama, un primer punto de la agenda debe ser clarificar (y sincerar) el marco legal que permite el desarrollo de este tipo de proyectos.

En la práctica, los bosques no están protegidos frente a estas iniciativas. De acuerdo con algunas interpretaciones ambientalistas, todos estos proyectos se basan en una ilegalidad ya que no es posible, de acuerdo con la Ley Forestal vigente, deforestar bosques para convertirlos en plantaciones agrícolas. Existe sin embargo una excepción en aquellas tierras con capacidad de uso mayor agrícola. Esta capacidad es determinada por un estudio de suelos encargado por la empresa. Las empresas realizan estudios de suelos que determinan que es posible hacer agricultura en estas zonas precisamente porque *es posible* hacer agricultura con la tecnología adecuada, de lo contrario estas no invertirían en las zonas escogidas. Pero con este mecanismo se desvirtúa el espíritu de la ley que da prioridad al desarrollo con el bosque en pie. Sin embargo, más allá de clarificar el marco legal, los casos que han incurrido en evidentes ilegalidades deben ser sancionados y no debe permitirse la regularización *ex post* de la deforestación.

Con el proceso de descentralización en curso, los gobiernos regionales son los responsables de aprobar los proyectos agroindustriales que impliquen un cambio de uso de suelos y el MINAGRI opina sobre los estudios y aprueba los EIA. Sin embargo, el procedimiento y la secuencia no están del todo claros y el seguimiento del MINAGRI a los proyectos es escaso, mientras que hay gobiernos regionales (como los de Ucayali y Loreto) muy interesados en promover este tipo de proyectos. En la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (29763) se incluyen los requisitos para el cambio de uso de suelos de concordancia con la zonificación ecológica económica de nivel meso o superior y una opinión vinculante del MINAM, pero esta norma aprobada en julio de 2011 aún no está reglamentada y por lo tanto no está vigente (Dammert 2013).

Variaciones en el procedimiento

Las empresas de Dennis Melka han innovado en los procedimientos para iniciar plantaciones de palma aceitera en el país. De acuerdo con versiones de funcionarios de gobiernos regionales (Salazar 2014), luego del entrapamiento burocrático de las inversiones malayas en la Amazonía peruana, el emprendedor buscó nuevas formas de invertir en este negocio y recibió sugerencias de funcionarios de gobiernos regionales para desarrollar plantaciones utilizando otros procedimientos. Específicamente, mediante la compra venta directa a asociaciones de productores que

cuenten con un título de propiedad para realizar actividades agropecuarias. La interpretación que hicieron los funcionarios y las empresas de Melka fue que, al adquirir los predios por este medio, no había que cumplir con los requisitos administrativos (específicamente el trámite para el cambio de uso de suelos o en su defecto los permisos de aprovechamiento forestal) para el desarrollo de una plantación.

En el caso de Tamshiyacu, se adquirieron predios a la Asociación de Ganaderos Los Bufaleros, titulados al amparo del Decreto Legislativo 838 y su reglamento. Aprobado en agosto de 1996, su primer considerando señala la necesidad de normas para favorecer la reincorporación de la población desplazada por la violencia terrorista, en la perspectiva de que dicha población acceda a la propiedad privada de la tierra y posibilite su condición de ser sujeto de crédito, por lo que resultaba “necesario efectuar adjudicaciones de predios rústicos rurales sin costo alguno en favor de dichos beneficiarios”. En esa lógica, el decreto suspende hasta el 31 de diciembre de 1998 la aplicación del artículo 18 del DL 653, que indica que la adjudicación de predios es a título oneroso. Es decir, lo que hace el DL 838 es otorgar tierras gratuitamente a los desplazados por la violencia terrorista.

El reglamento del DL 838 (Decreto Supremo N° 018-96-AG) amplía los sujetos de adjudicación de estas tierras y suma a personas naturales como beneficiarias de la Reforma Agraria mediante resolución administrativa firme y:

“Las personas naturales que no tengan alguna de las calidades establecidas en los incisos anteriores sobre las áreas en que desarrollan actividades productivas en forma directa, continua, pacífica y pública durante un periodo mayor de un año anterior a la fecha de vigencia del presente Reglamento. La posesión podrá acreditarse con la declaración de los colindantes, y documentos preconstituidos, tales como plan de cultivo y riego, certificado de posesión u otros que la demuestren” (Artículo 4, c).

A esto se añade que las personas que adquieran tierras a través de este decreto no pueden ser propietarias de predio alguno. En otras palabras, mientras que la ley apuntaba únicamente a desplazados por terrorismo, en

el reglamento se incorporó a beneficiarios de la reforma agraria y cualquier agricultor que haya ocupado la tierra pacíficamente por más de un año. Más aún, en el artículo 8 se añaden los casos de las adjudicaciones efectuadas mediante contratos de compraventa que tengan saldos pendientes de pago.

El reglamento sirvió como vehículo de aceleración para la formalización de la propiedad rural, que fue aprovechado por distintas personas naturales en la selva, en las cuencas del Ucayali y del Amazonas, por ejemplo. Este marco legal no indica restricciones a la venta posterior de los predios adquiridos, como ha ocurrido en Tamshiyacu. Pero en ninguna parte se indica –y este es el punto importante para la discusión que nos ocupa– que las tierras adquiridas por esta vía están eximidas de los requisitos que contempla la ley para tierras con cobertura boscosa, en el caso de tierras privadas, al menos los permisos de aprovechamiento forestal.²² Es de acuerdo con este análisis que la deforestación de más de dos mil hectáreas en Tamshiyacu sin los permisos correspondientes es ilegal, ya que el título de propiedad no es condición suficiente para el desbosque.

Los nuevos proyectos en Ucayali presentan variaciones en el procedimiento, pero finalmente el resultado del análisis es el mismo. Para los casos de compraventa a la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali (DRSAU), el trámite se hizo en el marco de la Ley 29151, Ley General del Sistema de Bienes Nacionales. Una cronología del proceso de Plantaciones de Ucayali, sobre la base de diversos documentos consultados, puede verse en la tabla 5.

Tabla 5. Cronología de la compra de predios de Plantaciones de Ucayali

FECHA	EVENTO
02.11.2006	Mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 167-2006-GRU-P-DRSAU se aprueban planos definitivos, memoria descriptiva y se incorpora al dominio del Estado las áreas indicadas, a favor de la DRSAU, a raíz del pedido de tierras de COCEPU.
16.02.2007	Inmatriculación del predio de la DRSAU.

(continuación)

FECHA	EVENTO
29.03.2007	A través de la Resolución Directoral Regional Sectorial N° 048-2007-GRU-P-DRSAU se indica que se observó la Esquela de Observación pero se argumenta que a COCEPU se le notificó el 3 de noviembre de 2006 como parte interesada en el procedimiento pero las partes interesadas no interpusieron recurso impugnatorio alguno.
07.10.2011	Plantaciones de Ucayali realiza una petición a la DRSAU de los terrenos.
6.12.2011	Plantaciones de Ucayali S.A.C. presenta Estudio de Factibilidad Técnico Económico para la siembra de 4400 hectáreas de palma aceitera.
14.05.2012	Director de competitividad agraria de la DRSAU recomienda aprobación del proyecto mediante resolución INFORME N° 06-2012-GRU-P-DRSAU-DPCA
16.05.2012	Mediante INFORME LEGAL N° 100-2012-GRU-P-DRSAU0AJ la OAJ opina aprobar el proyecto de Plantaciones de Ucayali
21.05.2012	Mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 132-2012-GRU-P-DRSAU. Se aprueba el proyecto de Plantaciones de Ucayali.
24.05.2012	Se emite el Informe Técnico Legal N° 001-2012-GRU-P-DRSAU-DSFLPA-caal/jcmn
s/f	Mediante OFICIO N° 739-2012-GRU-P-DRSAU solicita a través de la Gerencia de Desarrollo Económico la aprobación del Estudio de Factibilidad Técnico Económico para la siembra de 4400 hectáreas de palma aceitera
11.09.2012	Mediante INFORME N° 019-2012-GRU-P-GGRGRDE-SGPI la Gerencia de Desarrollo Económico recomienda aprobación del proyecto mediante resolución ejecutiva regional
26.09.2012	Mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 1050-2012-GRU-P se aprueba el estudio de factibilidad.
30.11.2012	Mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 342-2012-GRU-P-DRSAU se aprueba la venta directa de una fracción del predio rústico de la DRA a favor de Plantaciones de Ucayali.
03.12.2012	Se firma la escritura pública entre la DRA y Plantaciones de Ucayali
24.01.2013	Se remite el Oficio N° 315-2013-GRU-P-DRSAU, que contiene la nulidad interpuesta contra la Resolución Directoral Regional Sectorial N° 0342-2012-GRU-P-DRSAU, de fecha 30 de noviembre de 2012
23.04.2013	Mediante la RESOLUCION EJECUTIVA REGIONAL N° 0436-2013-GRU-P. se responde desestimando al Oficio N° 315-2013-GRU-P-DRSAU, que contiene la nulidad interpuesta contra la Resolución Directoral Regional Sectorial N° 0342-2012-GRU-P-DRSAU, de fecha 30 de noviembre de 2012 (23 de abril de 2013).

Tabla 6. Cronología del procedimiento de Biodiesel de Ucayali

FECHA	EVENTO
02.11.2006	Mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 167-2006-GRU-P-DRSAU se aprueban planos definitivos, memoria descriptiva y se incorpora al dominio del Estado las áreas indicadas, a favor de la DRSAU, a raíz del pedido de tierras de COCEPU.
16.02.2007	Inmatriculación del predio de la DRSAU.
29.03.2007	A través de la Resolución Directoral Regional Sectorial N° 048-2007-GRU-P-DRSAU se indica que se observó la Esquela de Observación pero se argumenta que a COCEPU se le notificó el 3 de noviembre de 2006 como parte interesada en el procedimiento pero las partes interesadas no interpusieron recurso impugnatorio alguno.
27.11.2012	Se aprueba el Estudio de Factibilidad del proyecto “Siembra de 3,000 hectáreas de cultivo de palma aceitera” mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 333-2012-GRU-P-DRSAU.
27.11.2012	Mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 339-2012-GRU-P-DRSAU se aprueba, al amparo del DL 653, la adjudicación de 3,006 hectáreas del predio de propiedad de la DRSAU.
29.11.2012	Escritura pública 2970. Compra venta que otorga la Dirección Regional Sectorial Agricultura Ucayali a favor de Biodiesel Ucayali S.R.L.

Veamos el caso de Plantaciones de Ucayali. En resumen, la DRSAU incorporó a dominio del Estado un predio de 12,481 hectáreas de “tierras con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad” a raíz de un pedido de COCEPU. Posteriormente, porciones de estas tierras fueron vendidas a la empresa de Melka, por lo que COCEPU presentó un reclamo que fue desestimado. Para la venta, la empresa presentó un Estudio de Factibilidad Técnico Económico que fue aprobado por el GOREU y hubo además un informe legal que indicaba que se habían cumplido los requisitos. En la Resolución Ejecutiva Regional N° 0436-2013-GRU-P encontramos una explicación del razonamiento legal del GOREU para la venta de estas tierras. Según el documento, la compraventa cumplió con los requisitos exigidos en la Ley 29151 General del Sistema de Bienes Estatales y su Reglamento:

“...consistentes en adjuntar a la solicitud a) Proyecto de Interés Nacional, b) Plano de Ubicación, c) Plano Perimétrico y d) Memoria Descriptiva, con la finalidad de iniciar el respectivo procedimiento de Venta Directa por causal del dominio privado del Estado de Libre Disponibilidad, sobre un área de 4,759.77 Has, precisadas por la misma empresa (...) Asimismo, se sustenta en la tasación efectuada por el perito judicial contratado, respecto de la totalidad del predio comprometido, contenida en el Informe N° 001-2012-PJ remitido mediante Carta N° 0017-2012-PJ de fecha 4 de abril de 2012 (folios 81-102), por el Ing. Raúl H. Torres Tristán, la misma que según Informe N° 013-2012-GRU-PDRSAU- DSFLPA de fecha 16 de abril de 2012, cumple con los requisitos señalados en el Artículo III.C.25 de la Resolución Ministerial N° 126-2007-VIVIENDA, Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú, por lo que da su conformidad a la misma, en base a la cual comunicó el precio de venta respectiva a la empresa solicitante”.

En el mismo documento la DRSAU insiste en que se trata de “disposición de bienes inmuebles” que son de su propiedad. Asimismo, se reiteran los plazos para que se ejecute el proyecto de interés nacional y regional de palma aceitera, lo que podría interpretarse como la justificación para acelerar los trabajos en el terreno por más que no se haya cumplido con el resto de los requisitos. Más allá de la aparente legalidad y cumplimiento de procedimientos que se enumera en esta resolución, hay un elemento central que se pasa por alto: no se trata de cualquier predio, digamos una loza deportiva, sino de bosques amazónicos que son patrimonio forestal de la nación y para cuyo cambio de uso de la cobertura forestal a agraria, se requiere cumplir con el procedimiento previsto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El caso de Biodiesel de Ucayali introduce también elementos que vale la pena resaltar. En la Resolución Directoral Regional Sectorial N° 339-2012-GRU-P-DRSAU, que aprueba la adjudicación de 3006 hectáreas del predio de propiedad de la DRSAU a favor de Biodiesel Ucayali (27 de noviembre de 2012), se señala en los considerandos que al momento de presentar su



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODesarrollo

solicitud la empresa adjuntó “los requisitos exigidos por ley tales como: a) Perfil del proyecto, b) Plano Perimétrico y Plano de Ubicación en Coordenadas UTM y c) Memoria Descriptiva”. En ningún momento se hace referencia a los procedimientos contemplados en la Ley Forestal vigente sobre el cambio de uso. Sin embargo, la ley la que se hace referencia explícitamente es el DL 653, al amparo del cual se presentaron las solicitudes. No hay ninguna mención a los requisitos presentes en la Ley Forestal.

En la cláusula 7 de la Escritura pública 2970 –Compra venta que otorga la Dirección Regional Sectorial Agricultura Ucayali a favor de Biodiesel Ucayali S.R.L [29 de noviembre de 2012], se señala que si se modifican los objetivos y/o fines del proyecto, “la compradora seguirá los trámites de acuerdo a ley para el cambio de uso de las respectivas tierras. Las modificaciones antes señaladas, deben adecuarse a un nuevo estudio de impacto ambiental”. Además, en el literal c de la cláusula 7 se señala que la empresa debe “Ejecutar el proyecto adecuándose a los resultados del estudio de impacto ambiental, en un plazo máximo de 2 años de conformidad con lo establecido en el artículo 49° del Decreto Legislativo 653 y el artículo 98 del Decreto Supremo 048-91-AG”. En la escritura pública de Plantaciones de Ucayali se

afirma que el precio se fijó de conformidad a la “tasación realizada de acuerdo a la clasificación por capacidad de uso mayor de las tierras materia de venta directa” aunque no se sabe a través de qué procedimiento o instrumento se realizó esta clasificación de suelos ni de qué nivel es.

Incumplimiento del marco legal²³

Si bien es cierto que la Ley 27308 reconoce la posibilidad de que parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre nacional pueda encontrarse bajo ciertos regímenes diferentes al de titularidad en razón del dominio eminential del Estado,²⁴ es claro que las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, no pueden ser utilizadas con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, usos sostenible y conservación del recurso forestal, sin importar su ubicación en el territorio, salvo casos señalados en la ley y su reglamento.²⁵

En efecto, la Ley 27308 regula dos posibilidades de afectar a los recursos forestales. La primera se llama desbosque²⁶ y está pensada para la implementación de trabajos vinculados a actividades extractivas. La segunda está dada por la posibilidad de que existan tierras de aptitud agropecuaria con cobertura vegetal en las cuales el Estado debe propiciar el uso de sistemas agroforestales y forestales, debiendo reservarse un mínimo del 30% de masa boscosa y una franja no menor de 50 metros del cauce de ríos, espejos de agua u otros.²⁷ En consecuencia, del marco legal revisado, sin importar la existencia o no de derechos de propiedad sobre un área calificada como tierra de aptitud forestal, con bosques o sin ellos, no se pueden realizar actividades distintas a la forestal. La única excepción es el desbosque. Ahora bien, el reconocimiento de tierras de aptitud agropecuaria en la selva implica que se ha acreditado previamente esa aptitud del suelo. Sin embargo, cuenta con recursos forestales y de fauna silvestre por lo que

23 Esta sección se desarrolló en colaboración con Jean Pierre Araujo, abogado de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

24 Es el caso de la cesión en uso de las comunidades nativas o inclusive la existencia de títulos de propiedad, es por ello que regula en su artículo 11° la figura de los permisos y autorizaciones.

25 Artículo 7 de la Ley 27308.

26 Artículo 17 de la Ley 27308.

27 Artículo 26 de la Ley 27308.

el Estado promueve actividades agroforestales o forestales y establece algunas restricciones, amparado en la calidad del patrimonio forestal y la fauna silvestre nacional.

En este punto podemos afirmar entonces que sin importar el régimen de adjudicación de un área, si se encuentran recursos forestales y de fauna silvestre el Estado vela por su conservación y aprovechamiento sostenible, estableciendo restricciones a cualquier ejercicio del derecho de propiedad, los cuales, para el presente caso, se encuentran en la Ley 27308 Forestal y de Fauna Silvestre.

La compraventa de tierras al amparo de la Ley General del Sistema de Bienes Nacionales introduce un elemento que requiere mayor análisis: ¿es posible adquirir tierras en la selva a través de este mecanismo y no del DL 653? Sea cual fuere la respuesta, los requisitos para el cambio de uso de suelos se mantienen y no fueron cumplidos por las empresas de Dennis Melka ni en Ucayali ni en Tamshiyacu, aunque los casos son diferentes ya que las modalidades de adjudicación no son las mismas y en el caso de Tamshiyacu se puede argumentar que tan solo correspondía un permiso de aprovechamiento forestal. Ante esta situación, la pregunta obvia es: ¿qué ocurre cuando se incumple el procedimiento establecido para deforestar la Amazonía?

El reportaje de Panorama emitido los días 10 y 24 de agosto de 2014²⁸ dejó en evidencia varias cosas sobre los proyectos de las empresas de Melka en Ucayali y Loreto. Una de las cosas que quedaron claras fue lo que diversos especialistas vienen señalando hace ya bastante tiempo: no hay claridad en el marco legal sobre la palma aceitera en el país ni en las competencias institucionales referidas a su regulación y fiscalización. Ante casos como los de Tamshiyacu y Ucayali nos encontramos, frente a las cámaras, con autoridades que sencillamente no tienen idea de qué hacer frente una deforestación masiva que continúa operando sin los permisos correspondientes. Más aún, las explicaciones delatan un desconocimiento mayúsculo del marco legal vinculado con la palma aceitera y aspectos conceptuales sobre las capacidades de uso mayor de los suelos.

28 Caso Tamshiyacu: <https://www.youtube.com/watch?v=0hf8xc7MN6k>

Caso Ucayali: https://www.youtube.com/watch?v=uVVuKaFjZx8&list=UUBiq92lt_ufN0-ktZigVXgg

Palma aceitera en tierras forestales

Como vimos, en los casos de proyectos agrícolas en zonas boscosas, la legislación forestal y ambiental impone una serie de requisitos para el cambio de uso de suelos. En muchas ocasiones, los proyectos se tramitan en tierras que han sido categorizadas como forestales. Al no haber un mapa de clasificación de suelos detallado y vinculante, los proyectos requieren un estudio específico de suelos. Estos estudios suelen concluir que las tierras que se presumían forestales eran aptas para cultivos permanentes, cultivos en limpio o pastos (Dammert 2013).

Para entender esta situación es preciso analizar el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (Decreto Supremo 017-2009-AG, en adelante Reglamento de Clasificación de Tierras). Esta norma explica en su artículo 1 (finalidad y alcances de la reglamentación sobre capacidad de uso mayor de las tierras) numeral "d", que el reglamento "permite caracterizar el potencial de suelos en el ámbito nacional, determinando su capacidad e identificando sus limitaciones, *todo ello dentro del contexto agrario*, permitiendo implementar medidas de conservación y aprovechamiento sostenido" (énfasis añadido). Es decir, el reglamento está orientado a identificar las potencialidades agrarias de la tierra.

En esa lógica, define la capacidad de uso mayor como la "aptitud natural para *producir* en forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos" (artículo 8, énfasis añadido). La lógica de este reglamento es facilitar la producción, no la conservación. Ahora bien, la aptitud determinada "debe ser para su uso sostenible, es decir, para una productividad óptima y permanente bajo un sistema de manejo establecido. Ello implica que el uso asignado deberá conducir a la no degradación del suelo, por procesos tales como erosión, salinización, hidromorfismo u otros" (artículo 8). Así, la lógica del Reglamento de Clasificación de Tierras es garantizar que los suelos no serán degradados; la lógica no es prohibir agricultura en "tierras forestales" por razones ambientalistas.

Lo que intenta proteger el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor es que agricultores accedan a tierras sin aptitud agrícola, las deforesten y luego de dos o tres años los suelos estén degradados e inútiles. Esta ha sido la tendencia histórica en la Amazonía y explica por qué es mucho mayor el área deforestada que el área agrícola en

esta región. En el reglamento de clasificación de tierras hay una jerarquía implícita por la cual las tierras con aptitud para cultivos en limpio son las mejores y las tierras de protección son aquellas donde no es aconsejable emprender una actividad productiva. Si una empresa capitalista, de gran escala, determina a través de estudios técnicos que la palma aceitera va a crecer en un bosque, debemos asumir que esto es cierto (que no equivale a decir que es deseable) y que no arriesgarán una inversión cuantiosa para que luego la palma no crezca correctamente.

Hay que señalar, nuevamente, que no hay una clasificación de suelos al detalle en la Amazonía y lo que hoy se considera una tierra forestal mañana puede reclasificarse como agrícola. En términos agronómicos, muchas de las “tierras forestales” pueden ser utilizadas para agricultura con la tecnología adecuada: tractores, nivelación de suelos, uso de fertilizantes. Esto no significa que la agricultura que reemplaza bosques es deseable, sino que es agrícolamente posible. El Reglamento de Clasificación de Tierras permite la reclasificación y es un sistema sujeto a cambios, “a medida que se obtengan nuevas informaciones y conocimiento sobre el comportamiento y respuesta de las tierras a las prácticas o sistemas de manejo” (Artículo 6).

En mi opinión, las agendas ambientalistas deben ser cuidadosas al distinguir entre “tierras forestales” (no aptas para actividades agrícolas, que pueden tener o no cobertura forestal) y bosques, que pueden estar sobre tierras con aptitud agrícola, pecuaria, forestal o de protección. Considero que el argumento ambientalista de que las plantaciones se están llevando a cabo en “tierras forestales” es débil y lo que debería enfatizarse en cambio es el impacto ambiental de destruir bosques para instalar monocultivos de gran escala, además de preguntarse qué tan estratégico es para el Perú vender sus bosques naturales para el desarrollo de este tipo de proyectos. Para defender una política de desarrollo amazónico con bosque en pie, el marco legal mantiene vacíos gigantescos. Políticas como la de conservación de bosques o deforestación cero no tienen a la fecha cómo impedir legalmente que se establezcan grandes proyectos agroindustriales en la Amazonía.

6

LA DISCUSIÓN AMBIENTAL

La discusión sobre los impactos ambientales no está aislada de las dinámicas económicas, sociales y políticas asociadas con la palma aceitera. La principal amenaza ambiental del cultivo es la deforestación,²⁹ pero el impacto sobre los bosques depende del tipo de bosque que se afecte (primario, secundario, aguajal, en laderas) y también de la escala de esta afectación. Una hectárea de bosque perdida es una hectárea de flora, fauna y servicios ambientales perdida (y por tanto importante), pero por una hectárea de bosque en favor de la palma aceitera no está en peligro el conjunto de la Amazonía peruana. En esta sección resumo brevemente la información que se conoce sobre los efectos ecológicos de la palma aceitera en bosques tropicales y luego discuto estos efectos a la luz de las dinámicas sociales y económicas asociadas con el cultivo.

Los impactos ambientales ocasionados por el reemplazo de bosques naturales por plantaciones de palma aceitera han sido discutidos en profundidad en varias ocasiones dentro y fuera del Perú (Fitzherbert et al. 2008, Pin Koh y Ghazoul 2008, Kongsager y Reenberg 2012, Dammert et al. 2012, entre muchos otros). En resumen, el principal impacto ambiental es el reemplazo de bosques naturales, en distintos estados de conservación, por bosques artificiales de palma aceitera. Esto genera reducción en términos de biodiversidad y emisión de gases de efecto invernadero que estaban capturados por la biomasa del bosque. El uso de fertilizantes y pesticidas supone el riesgo de contaminación de los cuerpos de agua. Las grandes plantaciones tienden a secar los arroyos y quebradas que las atraviesan y en general ocasionan mayor sequedad y aumento de temperatura en los microclimas donde se instalan. La menor cobertura boscosa permite también mayor velocidad en los vientos. Hay deforestación en todos los casos donde se han desarrollado plantaciones de palma aceitera de gran escala en Perú, por lo que la preocupación ambientalista frente a este fenómeno está referida a estos procesos.

29 Según el diccionario de la Real Academia, deforestar significa “despojar un terreno de plantas forestales”. En esta sección nos referimos a la deforestación en este sentido. Para una discusión extendida sobre el tema ver Dammert et al. 2012.

Extensión de los proyectos

Si la principal amenaza ambiental de la palma aceitera es la deforestación, una pregunta básica es: ¿qué cantidad de bosques podrían reemplazarse por plantaciones de palma aceitera en el futuro? Para responderla habría que saber cuánta palma aceitera se espera producir para los próximos años. Esto no se sabe y es difícil de estimar, ya que depende de varios factores. Uno podría hacer dos preguntas adicionales para acercarse a una respuesta: ¿cuánta palma aceitera necesita sembrar el Perú? ¿Cuántas hectáreas aptas hay en el país? Ambas son imposibles de responder con exactitud y dependen de los criterios que se utilicen para hacerlo.

Un criterio podría ser la demanda interna. En el caso del biodiesel, se necesitaría dedicar cerca de 43 mil hectáreas de palma aceitera exclusivamente a la producción de biodiesel para satisfacer la demanda actual y renunciar a la importación (SNV, IIAP 2007). Pero debemos recordar que la planta del Grupo Palmas cerró en abril de 2014 ya que el biodiesel de palma de la Amazonía enfrenta hasta la fecha problemas técnicos para su comercialización en el mercado y además compite con el combustible extranjero más barato. Algo similar ocurre con el mercado de aceites vegetales. Haciendo un ejercicio de cálculo muy general podemos decir que con unas 50 mil hectáreas en el Perú se producen 100 mil toneladas de aceite crudo. Para satisfacer el consumo nacional de alrededor de 700 mil toneladas, habría que dedicar entonces alrededor de 350 mil hectáreas.

Pero no por producir más se logrará necesariamente acceso al mercado nacional, que importa aceites más baratos y de otros tipos (soya por ejemplo), con rutas de mercado que responden a determinados hábitos de consumo. En términos legales, en el sistema económico peruano no se puede obligar a los actores económicos a comprar producción nacional. Más aún, no se podría obligar a ninguna empresa a destinar su producción al mercado nacional y no a la exportación. Teóricamente, Perú podría producir más aceite de palma del que necesita y exportar.

Definir un número de hectáreas como objetivo de política requeriría cambios en el modelo económico y capacidades de planificación y coordinación que el país de momento no posee. En un modelo neoliberal la cantidad de aceite de palma producida depende de las dinámicas del mercado.



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODESARROLLO

¿Dónde se desarrollan?

La pregunta de con cuántas hectáreas aptas para el cultivo cuenta el país es igual de complicada de responder. No existe nada parecido a una respuesta “técnica” que señale un número exacto o acaso un rango. Esto depende, por una parte, de los criterios que se utilicen para determinar la aptitud biofísica y, por otra, de la interpretación de los instrumentos legales vigentes. En ambos casos la respuesta es política: ¿de qué forma se organiza la toma de decisiones respecto a estos proyectos? Analicemos rápidamente los requerimientos biofísicos de la palma aceitera, resumidos en la tabla 7. Además de la latitud, que debe ser menor a los 16 grados norte y sur, tenemos los siguientes criterios: lluvia anual, temperatura promedio, luz solar, pendiente, suelos y usos del suelo. Escogí tres fuentes que incluyen criterios: el Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010, una presentación de Palmas del Espino de 2007 y los criterios desarrollados por el portal Ecocrop de la FAO.³⁰ Estos criterios presentan rangos que varían ligeramente entre sí y están interrelacionados. Por ejemplo, una zona con mucha lluvia puede verse compensada por un suelo con buen drenaje o una pendiente moderada puede funcionar si es que el resto de los criterios se cumple perfectamente.

30 Ver aquí: <http://ecocrop.fao.org/ecocrop/srv/en/home>

Tabla 7. Criterios biofísicos para el establecimiento de plantaciones de palma aceitera

CRITERIO	MINAG 2001	PALMAS DEL ESPINO 2007	ECOCROP FAO RANGOS ÓPTIMOS	ECOCROP FAO RANGOS ABSOLUTOS
Lluvia anual	1800 a 2000	>1800mm, bien distribuidas a lo largo del año	1500-3000mm	1000-8000mm
Temperatura promedio	Entre 29 a 33° C (máximo), 25 a 27° C (media) y 22 a 24° C (mínima)	36° máxima, 18° C mínima	20 a 35 °C	12 a 38°C
Luz solar	Al menos cinco horas diarias	Mínimo de 1800 horas al año	Luz muy brillante	Luz muy brillante, cielos nublados
Pendiente	Plana o con pendientes moderadas	n/d		
Suelos ³¹	Suelos francos y aireados, no muy compactos y ricos en fósforo y potasio	Con PH entre los rangos de 4 and 6	PH de 4.5 a 6. Profundidad mayor a 150cm, textura pesada a mediana, alta fertilidad, bien drenado, baja salinidad	PH de 3.2 a 8, profundidad entre 50 a 150cm, textura pesada, mediana o ligera, fertilidad moderada, bien drenado, baja salinidad
Uso del suelo	Bosques primarios, secundarios o agujales viejos	n/d	n/d	n/d

Elaboración propia.

31 El Reglamento de Clasificación de Suelos por su Capacidad de Uso Mayor incluye las siguientes características edáficas: pendiente, profundidad efectiva, textura, fragmentos gruesos, pedregosidad superficial, drenaje interno, pH, erosión, salinidad, peligro de anegamiento y fertilidad natural superficial (artículo 8). Es decir, el tema suelo se puede tratar en mucho mayor detalle que el utilizado en la tabla. Esta es una razón para que los proyectos requieran estudios de suelos específicos y que el mapeo sea solo referencial.

Es posible elaborar diferentes mapas de zonas aptas para palma aceitera en el Perú usando estos criterios, pero complicado llegar a un mapa “definitivo”. Stickler et al. (2007) afirman que en el Perú existen 46 millones de hectáreas con aptitud para el cultivo de la palma. El Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010 habla de 1'405,000 hectáreas (de acuerdo a “estimaciones de expertos”), el MINAGRI afirma (no se sabe sobre la base de qué criterios) que habría 600 mil



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODESARROLLO

hectáreas para cultivar palma aceitera en el Perú,³² y así sucesivamente. Los objetivos de cada actor (conservar, expandir la agroindustria, otros) influyen en los criterios para encontrar aptitud o no aptitud. En este sentido, la identificación de áreas aptas es necesariamente política y nunca exclusivamente “científica”.

Ahora bien, se pueden identificar zonas más aptas que otras, pero su ubicación depende de la importancia que se le otorgue a cada criterio biofísico en el cálculo final. Con la tecnología adecuada, pueden ampliarse los rangos y zonas posibles, pero en la práctica la posibilidad de sembrar en áreas con menor aptitud representa mayores costos para el inversionista por lo que no son priorizadas. Debemos recordar también que los criterios biofísicos no son los únicos: criterios legales (tenencia de la tierra y exclusión de áreas naturales protegidas), geográficos (cercanía a mercados y vías de comunicación), sociales (disponibilidad de mano de obra, conflictividad), entre otros, también influyen la posible ubicación de los proyectos. Las zonas que reúnen las mejores condiciones son, lógicamente, las más atractivas para la inversión. Las que tengan menos aptitud requerirán mayor inversión, pero esto no significa necesariamente que no sean aptas. Por

32 Ver: <http://www.larepublica.pe/27-01-2014/peru-tiene-600-mil-hectareas-para-cultivar-palma-aceitera>

ejemplo, mientras menos plano el terreno, requerirá mayores inversiones en obras de adecuación para instalar las plantaciones.

Se pueden elaborar mapas más o menos aproximados con rangos de aptitud que podrían orientar la discusión política al respecto, pero no deben entenderse como definitivos. Para la instalación de proyectos se deben realizar estudios específicos de las condiciones del lugar y evaluar los impactos potenciales desde el comienzo.

Palma aceitera en zonas deforestadas

Una propuesta que merece discusión aparte es desarrollar la palma aceitera en zonas deforestadas. Para el año 2000 ya existían más de 7 millones de hectáreas deforestadas principalmente por la agricultura migratoria (9.3% de la Amazonía), pero estas por lo general se encuentran dispersas y distantes unas de otras. Los proyectos de gran escala de palma aceitera requieren una extensión promedio de 6 mil hectáreas contiguas para viabilizar la construcción de una planta extractora. A esto se suma el problema de la aptitud biofísica. Como acabamos de ver, hay varios requisitos para el cultivo de la palma y no todas las zonas deforestadas de la Amazonía peruana cumplen con ellos. Más aún, muchas de estas áreas deforestadas no están bajo producción agrícola. Zegarra y Vargas (2014) encuentran que, según el Censo Agropecuario de 2012, la superficie agropecuaria de la Amazonía es de 12'195,902 hectáreas, de las cuales solo 2'171,920 se dedican a la agricultura. Esto se explicaría porque los suelos han sido degradados al punto de quedar inutilizables.

Como es conocido, uno de los dramas de la agricultura migratoria en la Amazonía es que se deforestan áreas para luego desarrollar agricultura que no dura más de tres años porque no se cuidan los suelos. Esto a su vez incentiva mayor deforestación y el abandono productivo de las tierras originalmente deforestadas. Es lógico pensar que la palma de gran escala puede ocupar estas áreas, pero hay complicaciones y la primera de ellas es la calidad de los suelos. Puede resultar más costoso recuperar suelos degradados que hacer lo que las compañías normalmente hacen: comprar bosques a precio de remate, deforestar y vender la madera o utilizarla para la construcción de campamentos y otras instalaciones, dejar el resto de biomasa pudriéndose para que sirva como abono, fijar el suelo con kudzu y luego sembrar palma aceitera, que a su vez cohesiona el suelo con sus raíces.

Una manera alternativa de ver el problema es que si la palma aceitera es sembrada por agricultores sin mayores recursos, con apoyo técnico y créditos, pueden establecer sus labores agropecuarias en un mismo lugar por al menos 20 años, lo cual podría servir para reducir la tasa de deforestación agrícola. En este sentido, la palma puede ser una alternativa a la deforestación.

Hay factores adicionales de orden social y económico que complican la instalación de palma aceitera de gran escala en zonas deforestadas. Básicamente, que estas tierras ya tienen dueño o son utilizadas para otras actividades económicas. Así, los costos de la tierra se incrementan y, más relevante aún, el establecimiento de plantaciones puede ser fuente de conflictos sociales. Kongsager y Reenberg (2012: 24, traducción propia) explican la visión de las empresas ante estas dinámicas:

“Estos potenciales conflictos por la tenencia de la tierra y los derechos humanos son una razón por la que las compañías prefieren desarrollar plantaciones en tierras forestadas y turberas (*peatlands*) antes que en tierras deforestadas. Las tierras forestadas suelen estar dentro de áreas reclamadas por una o solamente algunas comunidades. Esto hace que las negociaciones sean relativamente simples y, una vez que los líderes locales clave han sido convencidos de que no poseen el área de bosques y aceptan la compensación financiera, las compañías pueden reclamar las tierras. En áreas deforestadas, sin embargo, muchos individuos pueden moverse al área y reclamar propiedad. Las compañías en estas áreas tienen que negociar con mucho más actores (*stakeholders*) que en zonas forestadas, lo cual introduce costos y retrasa el establecimiento de las plantaciones (Sheil et al., 2009)”.

Por estas razones, la tendencia de los proyectos de palma aceitera de gran escala más recientes ha sido instalarse en zonas con cobertura boscosa (Dammert et al. 2012, Gutiérrez-Vélez et. al. 2011). En la siguiente sección discutimos algunas dinámicas sociales importantes asociadas a esta tendencia.

7

LA DISCUSIÓN SOCIAL

La atención prestada a la expansión de la palma aceitera en el Perú por parte de organizaciones de la sociedad civil, con más o menos visibilidad, proviene del ambientalismo. La discusión del tema en los medios de comunicación, mesas de trabajo y ámbitos judiciales por lo general se ha centrado en la deforestación ocasionada por la industria. El tema se ha tratado principalmente como un problema ambiental, descuidando su dimensión social. Sobre esto último hay mucha mención (desplazamiento de comunidades, conflictos por la tierra) pero poco o nulo análisis desde la teoría social³³ y limitadas organizaciones dedicadas a defender la causa de los ciudadanos perjudicados por esta industria; causa que, dicho sea de paso, está muy poco organizada más allá de ejemplos específicos en el ámbito local. El trabajo de campo que podría llamarse social está en la lógica de la extensión agraria y los cultivos alternativos, impulsado por instituciones como UNODC y DEVIDA.

De esta manera, hay una agenda muy amplia por construir tanto de investigación académica sobre las dinámicas sociales de la expansión de la palma aceitera, como del trabajo de las organizaciones de derechos humanos y específicamente derechos indígenas vinculadas al tema.

Dinámicas territoriales asociadas a la economía de plantación

En términos sociales, el impacto más característico de la expansión de la palma aceitera está referido a los potenciales conflictos sociales referidos a la propiedad de la tierra que genera la instalación de monocultivos de gran escala. Los proyectos agroindustriales en la selva suponen la propiedad de grandes extensiones de terreno. Por las razones que ya hemos explicado, estas suelen darse sobre bosques y en zonas donde los derechos preexistentes de los agricultores no están claros, al menos en términos

33 Esbozos de esto se encuentran en Dammert et al. 2012 y Dammert 2014, aunque en una perspectiva más descriptiva que analítica.



FOTO: OXFAM EN PERÚ

formales. Si bien los casos varían dramáticamente, los conflictos por el acceso a la propiedad de la tierra y formas diferenciadas de relacionamiento con el Estado son frecuentes: mientras los agricultores tramitan por años sus certificados de posesión, las empresas de gran escala obtienen enormes extensiones con relativa celeridad. En casos como el de Tamshiyacu hay acusaciones de desposesión más directas, en el sentido de coerción para la venta de tierras, deforestación “accidental” o tala indiscriminada en los alrededores del predio de un agricultor.

El problema, sin embargo, no se limita a la presencia de parcelas agrícolas dentro de los límites de la tierra que adquiere la empresa de palma. Los bosques aledaños a las comunidades no tienen que ser agrícolas para ser utilizados: son reservas para la extracción de madera, caza, recolección de frutas, irapay para los techos de las viviendas, incluso pueden ser zonas de tránsito o sencillamente reserva para futuros emprendimientos agrícolas de las nuevas generaciones. La concentración de la tierra en manos de una empresa capitalista genera que estos bosques dejen de cumplir su función

social en la comunidad, mientras podrían ser una importante fuente de trabajo y desarrollo.

También ocurre que los minifundios se dedican a la siembra de palma aceitera y la empresa sirve como centro de acopio de la producción. Hay ejemplos de este tipo de esquemas operando para el beneficio de las comunidades aledañas, como la asociación José Carlos Mariátegui en los márgenes de Palmawasi. Las empresas de Dennis Melka, como vimos arriba, están iniciando la implementación de programas sociales en comunidades de la zona, pero hay muy poca información al respecto. Se sabe que Plantaciones de Ucayali desarrolla el Programa de Alianza Productiva Estratégica (PAPE) en las inmediaciones de su plantación. Este proyecto contempla que pequeños productores de la zona siembren 550 nuevas hectáreas de palma aceitera. Además, la empresa ha gestionado la constitución de la Asociación Central de Palmicultores del Río Aguaytia (ACEPAL) y brindó apoyo para la formalización. De acuerdo con la página web de Pacific Agri Capital, empresa asociada a este grupo económico, “solo trabajan con operadores de plantaciones y *partners* que se jactan de generar impacto social positivo”.³⁴

Con la entrega de tierras a las grandes empresas, los colonos de las zonas cercanas a los proyectos se ven presionados (sobre todo aquellos que no logran acceder a la tierra o son desplazados) a convertirse en trabajadores asalariados de las plantaciones. Esto supone una dinámica fundamentalmente diferente a la de la pequeña propiedad, para bien o para mal. La dimensión social de la palma aceitera nos lleva a una discusión más de fondo sobre la tensión entre agricultura familiar y agricultura capitalista.

Proyectos de gran escala y desposesión

Considero que el concepto de acumulación por desposesión desarrollado por Harvey (2003) e introducido en el marco conceptual de este documento es altamente relevante para el estudio de la expansión de grandes proyectos de palma aceitera y su contextualización en un panorama más amplio. En primer lugar, es claro que la llegada de numerosas inversiones agrícolas a la Amazonía peruana se relaciona con condiciones altamente favorables para

34 Traducción propia, ver <http://pacificagricapital.com/social-responsibility.html>



FOTO: THOMAS MUELLER / SPDA

el capital: un marco legal permisivo, precios de la tierra risibles (en el caso del monocultivo de Shanusi hubo ventas al Grupo Romero por aproximadamente 7 dólares la hectárea, por ejemplo), mano de obra barata y aumento de la infraestructura de transporte para facilitar la comercialización de productos. A esto se suma la escasez de tierras en el sudeste asiático, donde la industria de la palma enfrentaría dificultades para seguir creciendo.

En segundo lugar, para los campesinos colonos los proyectos implican con frecuencia alguna forma de desplazamiento. Los proyectos nuevos no pueden sobreponerse con tierras tituladas, ni tampoco que cuenten con un certificado de posesión orientado a lograr la titulación. Sin embargo, en muchos casos las tierras (o debemos decir, los bosques) están ocupados por colonos sin documentos de sustento o que han iniciado trámites de formalización de la propiedad hace años. También ocurre que los bosques son usados para la caza, la extracción ocasional de madera, el tránsito o la expectativa de que serán usados en el futuro para desarrollo agrícola o ganadero. Al ser adjudicados a grandes empresas en extensas dimensiones, estas expectativas de usos informales del bosque se terminan, por no

mencionar los casos más oscuros en los que efectivamente se impone el desplazamiento de la población.³⁵ La perspectiva es que estos campesinos se conviertan en mano de obra barata, en el mismo esquema de la acumulación originaria descrito por Marx.

En tercer lugar, en el Perú los bosques son legalmente patrimonio de la nación. En principio, según el marco legal, no debería existir la propiedad privada de tierras de aptitud forestal. Los bosques amazónicos conservan buena parte de la altísima biodiversidad y servicios ecosistémicos, además del valor comercial de la madera que existe en ellos. Venderlos a precios particularmente bajos es ciertamente un caso de desposesión para favorecer intereses privados.

Con la penetración acelerada del capitalismo –y específicamente del capitalismo agrario– el escenario amazónico podría cambiar dramáticamente en términos de expansión de la frontera agraria y dinámicas asociadas a los colonos. Bajo el régimen neoliberal hay una tendencia a conceptualizar a los colonos como actores pobres, ambientalmente irresponsables y que signan el atraso económico de la Amazonía. Un posible escenario es que la Amazonía estaría avanzando hacia un esquema de aprovechamiento de recursos naturales altamente excluyente y orientado a la privatización de los recursos bajo narrativas de eficiencia y competitividad. En este esquema, las poblaciones rurales amazónicas, en particular los colonos, son caracterizados como “el problema” o utilizados como mano de obra barata para contribuir al desarrollo que podríamos llamar “moderno”.

35 Hay una serie de denuncias en este sentido pero no hay casos debidamente documentados que sustenten desplazamiento de personas para la instalación de proyectos de palma aceitera en Perú.

8

CONCLUSIONES

La situación que atraviesa el Perú en relación con la palma aceitera podría resumirse de la siguiente manera: el país se encamina hacia un boom del cultivo en la Amazonía pero no está institucionalmente preparado para enfrentarlo. Las prácticas de los llamados “malayos” evidencian que se puede destruir masivamente la Amazonía con total impunidad y que el Estado no ejerce una política al respecto, con procedimientos claros ni capacidad para hacer cumplir las leyes. Ante esta situación, ¿qué pasos deben darse para gobernar el proceso?

Como hemos visto, la problemática de la palma aceitera es bastante compleja. Se trata de una actividad agroindustrial de zonas tropicales que tiende a reemplazar los bosques, por lo que involucra cuatro lógicas diferenciadas: agrícola, industrial, forestal y ambiental. Ante este tipo de complejidades, el Estado peruano suele no estar en condiciones de responder adecuadamente. A esto se suma el proceso de descentralización, que en la práctica conduce a reducir la claridad en los procedimientos legales y que las instituciones del Estado se echen la culpa unas a otras de los evidentes problemas.

Estos han sido ya largamente abordados por Dourojeanni et al. (2009) y aluden al hecho de que en la Amazonía se multiplican los proyectos de inversión sin ninguna visión de conjunto ni criterios que orienten el desarrollo de la región más extensa del país. La expansión de la palma es incipiente pero abre una dinámica inexistente hasta la fecha: la posible masificación de la agricultura capitalista de gran escala en reemplazo de los bosques naturales. Esta no se ha dado por diferentes factores: una tardía colonización del espacio amazónico, escasa infraestructura, crisis económica y conflicto armado interno, por nombrar algunos. Por estas razones, no ha ocurrido en la Amazonía peruana lo mismo que en las selvas de Brasil y el sudeste asiático.

¿Podría desencadenarse una transformación de ese tipo en el Perú? Si los mercados de aceite continúan creciendo y la industria busca nuevas tierras, la Amazonía peruana es una candidata ideal: amplias extensiones públicas, ventanas en el marco legal y relativa facilidad de incumplimiento, dificultad para articular movimientos sociales de defensa ambiental en zonas remotas y un modelo económico favorable a la inversión privada. La propia materialidad

de la palma aceitera hace más atractivo para el capital su desarrollo en bosques: tierras sin dueño a quien compensar, compra directa al Estado, se aprovecha la madera, la pudrición de la biomasa deforestada sirve como nutriente, el suelo se fija con kudzu (al contrario de los suelos degradados en las tierras deforestadas) y la inexistencia de grandes extensiones de tierras deforestadas contiguas. Lo más probable es que las plantaciones de gran escala se desarrollen en tierras con cobertura forestal.

La palma aceitera puede ser conceptualizada como una fuente de empleo, desarrollo agroindustrial, como cultivo alternativo, especie que captura carbono y como una vía para contribuir a la seguridad alimentaria ante el déficit de aceites. También puede conceptualizarse como un agente de deforestación y desposesión, corrupción de funcionarios, expresión del desorden y ausencia de rumbo del desarrollo amazónico. Todas estas conceptualizaciones son ciertas, en mayor o menor grado. ¿Qué elementos se ocultan y cuáles se destacan? Las dinámicas políticas de la palma aceitera son también batallas de sentido.

La inexistencia de una política de palma aceitera en el Perú

Si bien hay algunos instrumentos que promueven la expansión de la palma aceitera, el país no cuenta con una política multisectorial y agregada que oriente el desarrollo del sector con criterios ambientales, sociales y geográficos. Esta situación explica en parte la poca claridad en los procedimientos para el establecimiento de cultivos y también la debilidad del Estado para reaccionar frente a incumplimientos de la normativa. Lo que tenemos en simultáneo son trámites burocráticos absurdos –complejizados aún más por un proceso de descentralización desarticulado– con empresas asociadas con funcionarios regionales y nacionales para saltarse a la garrocha elementos centrales de la normatividad, incapacidad del Estado de sancionar a los infractores y reducir las asimetrías en las posibilidades de acceso al aparato del Estado entre las grandes empresas y los pequeños productores.

Veamos brevemente los instrumentos disponibles para la promoción de la palma aceitera. A través del decreto supremo 015-2000-AG, se las declara “de interés nacional”. Dicha norma tiene como principal objetivo promover el



FOTO: SOCIEDAD PERUANA DE ECODesarrollo

desarrollo socioeconómico sostenible de la región amazónica y contribuir a la recuperación de los suelos deforestados por la agricultura migratoria y el desarrollo de actividades ilícitas en áreas con capacidad de uso mayor que el establecimiento de plantaciones de palma. Como estaba contemplado en la norma, la Unidad de Desarrollo de la Amazonía del Ministerio de Agricultura elaboró el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010 (Dammert 2014, MINAG 2001). El documento describe la situación del cultivo y sus perspectivas en el país, y establece la meta de alcanzar las 50 mil hectáreas sembradas para el año 2010, objetivo que no se logró por poco (Dammert et al. 2012). Este plan, que al momento se estaría actualizando con esfuerzos por generar competitividad en la cadena de valor de la palma aceitera, fue lo que podríamos llamar *lo más cercano* a una política de promoción de la palma aceitera. Por otra parte, la legislación sobre biocombustibles señala varios elementos relacionados con el desarrollo agrario en la selva y en la práctica crea mercado al introducir mezclas

obligatorias (actualmente 5% de biodiesel en el diesel y 7,8% de etanol en la gasolina). El espíritu de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles es que los cultivos energéticos sean una oportunidad para el desarrollo agroindustrial, como fuente de empleo y alternativa a los cultivos ilícitos (Dammert et al. 2012, Dammert 2014).

Hay también instrumentos para la promoción de actividades económicas, que no cuentan con una contrapartida efectiva para la regulación de los impactos que puede generar la actividad. El problema no es exclusivo de la palma aceitera sino de la agricultura en su conjunto y hasta puede decirse que obedece a cómo funciona el país en general. De acuerdo con Fernando Eguren (citado en Dammert 2014), desde el gobierno de Alberto Fujimori la política de Estado fomenta la agricultura de exportación a cargo de grandes empresas. Pero más allá de esto no hay una política de desarrollo rural sino políticas sectoriales y el Plan Estratégico Sectorial Multianual del MINAGRI no se ajusta a la realidad agraria ni la orienta. El MINAGRI “no obliga a nada a nadie en el territorio” y el poder de decisión sobre los usos recae en los propietarios y en los poderes locales.

En la lógica neoliberal, todo lo que suene a *planificación* no solo es mal visto, sino que no tiene posibilidades de implementación. Además de que el ordenamiento territorial no es vinculante, es impensable que el Estado organice un proceso en el cual le indica a los palmicultores cuáles son las áreas donde se podría sembrar palma y cuáles son las áreas excluidas, ni mucho menos que indique cuánto se debe producir y para qué mercados.

Ante las primeras gestiones de empresarios malayos para entrar a operar en el país, Antonio Brack, entonces ministro del Ambiente, indicó que la expansión de los biocombustibles debía respetar tres criterios: no talar bosques primarios, no utilizar tierras donde se producen alimentos y utilizar riego tecnificado. Estas condiciones son razonables y resuelven varios problemas asociados a los biocombustibles, pero no se han plasmado en instrumentos obligatorios.

En la práctica, ante el boom de proyectos a gran escala que podría triplicar la superficie sembrada con palma aceitera en el corto plazo —reemplazando bosques naturales—, los gobiernos regionales se muestran entusiasmados, el MINAGRI pasivo (a pesar de ser el ente a cargo del patrimonio forestal) y el MINAM no forma parte del procedimiento (Dammert 2014).

Hacia una agenda de trabajo de la palma aceitera

Supongamos que a partir del análisis presentado en este documento se elaboran lineamientos que orienten la expansión de la palma aceitera. Una agenda política para gobernar la expansión del sector y regular sus impactos ambientales podría elaborarse en los términos siguientes:

“El cultivo debe recuperar suelos degradados y para ello se deben realizar las inversiones correspondientes, en alianza con el Estado, en la recuperación de áreas productivas. En los casos de cambio de uso de los suelos, este debe darse en aquellas zonas identificadas por el Estado como áreas de expansión de la frontera agropecuaria y contar con un Estudio de Impacto Ambiental que identifique las acciones de remediación por los inevitables daños a los ecosistemas forestales”.

Una agenda de este tipo requeriría cambios en las formas de aprovechamiento de los recursos naturales y en las acciones del Estado para orientar el desarrollo económico. En la práctica, lo que ocurre es que el proceso avanza debido al mayor peso de la coalición que lo promueve (Ministerio de Agricultura, gobiernos regionales, empresas, dirigentes locales) que el de los actores que pretenden regularlo o limitarlo (MINAM, organizaciones ambientalistas, agricultores afectados). Un punto de la agenda de investigación e incidencia es cómo estas coaliciones se articulan o no (por ejemplo el movimiento conservacionista y su distanciamiento de los agricultores pobres).

En esta lógica, otro punto es aumentar el involucramiento de la sociedad civil, los académicos y los medios de comunicación en el seguimiento del proceso. La expansión de la palma aceitera en la Amazonía ha ido generando, aunque de forma incipiente, la reacción de grupos ambientalistas y defensores de los derechos humanos que denuncian legalmente y ante los medios las irregularidades que vienen ocurriendo e intentan generar una participación más decidida de parte del Estado. Un caso visible de trabajo político en este sentido es la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE), que difunde constantemente la evolución del tema en su página de Internet, informa a las autoridades e interpone demandas judiciales en contra de

las empresas.³⁶ Pero más allá de este y otros esfuerzos, lo cierto es que la expansión de la palma aceitera no es central en la discusión pública sobre el desarrollo de la Amazonía peruana.

En este sentido, es fundamental el monitoreo constante de la promoción de estos proyectos para incidir en que se realicen de acuerdo a la ley y con las mínimas afectaciones posibles a los ciudadanos y el medioambiente. Esto requiere un trabajo de incidencia cercano con los gobiernos regionales, y el MINAGRI. El objetivo debe ser, por un lado, evitar que estos proyectos abran nuevos frentes de deforestación ubicándolos donde ya se viene expandiendo la frontera agrícola y fomentar la articulación entre grandes proyectos y asociaciones de pequeños productores para que la industria genere oportunidades de desarrollo rural, más allá de puestos de trabajo en las plantaciones.

Se observa la creación de espacios de trabajo y la discusión sobre la expansión de la palma aceitera, aunque de forma un tanto incipiente. Bajo el liderazgo del SERFOR se ha instalado una Mesa de Palma que busca ordenar la situación. Se está discutiendo también un nuevo plan de competitividad del cultivo. En paralelo, se ha iniciado un proceso de entrada del Perú en la Mesa Redonda de Palma Sostenible (RSP0 por sus siglas en inglés), que incluye la promoción de criterios y principios para la producción sostenible. Ya que se encuentra en sus inicios, no es posible todavía hacer comentarios sobre sus posibilidades de éxito. Baste con decir que confiarle la gobernanza del sector a la buena voluntad de las empresas es ingenuo, por decir lo menos. Los estándares y principios no están en capacidad de reemplazar a la política. El principal desafío no es técnico sino político.

BIBLIOGRAFÍA

- Akinwande, Babatope: "Palm oil development in Cameroon: An urgent need for a national strategy". Publicado el 26 de julio de 2012 en *Forest News: A blog by the Center for International Forestry Research*. Disponible en: http://blog.cifor.org/10285/palm-oil-development-in-cameroon-an-urgent-need-for-a-national-strategy#.U_UbsPldWSo
- Blaikie, P., and Brookfield, H. 1987. *Land degradation and society*. New York: Routledge.
- Borrás, Saturnino M. Jr., McMichael, Philip and Ian Scoones. "The politics of biofuels, land and agrarian change: editor's introduction". *The journal of peasant studies*, 37:4, 575-592. 2010.
- Borrás Jr., S.M., R. Hall, I. Scoones, B. White and W. Wolford. 2011. 'Towards a Better Understanding of Global Land Grabbing: An Editorial Introduction', *Journal of Peasant Studies* 38(2): 209–16.
- Bruinsma, Baukje. 2009. *Producción de biodiesel de palma aceitera y jatropa en la Amazona del Perú y el impacto para la sostenibilidad. Un Análisis Sostenible del Ciclo de Vida*. AGRITERRA and CONVEAGRO.
- Butler, Rhett. 2008. Amazon palm oil: Palm oil industry moves into the Amazon rainforest, mongabay.com July 9. Available from: http://news.mongabay.com/2008/0709-amazon_palm_oil.html#PTgeGFHQrctac1s1.99
- Butler, Rhett A. and William F. Laurance. 2009. "Is oil palm the next emerging threat to the Amazon?". *Tropical Conservation Science* Vol.2 (1):1-10. Available online: www.tropicalconservationscience.org
- Carlson, Kimberly, Lisa M. Curran, Gregory P. Asner, Alice McDonald Pittman, Simon N. Trigg and J. Marion Adeney. 2013. "Carbon emissions from forest conversion by Kalimantan oil palm plantations". *Nature Climate Change* Vol. 3, March.
- Castro Hernandez, Jorge Alberto. 2010. *Rural territorial development in the midst of the conflict*. A thesis submitted to The University of Manchester for the degree of Doctor of Philosophy in the Faculty of Humanities.

- CIFOR. 2013. FACT FILE – Indonesia world leader in palm oil production. Forest news. A blog by the Center of International Forest Research. <http://blog.cifor.org/17798/fact-file-indonesia-world-leader-in-palm-oil-production#.Una1yPmsiSp> July 8.
- Dammert, Juan Luis. 2014. *Cambio de uso de suelos por agricultura a gran escala en la Amazonía Andina. El caso de la palma aceitera*. Lima, Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina-USAID.
- Dammert, Juan Luis. 2013. Expansión de palma aceitera en la Amazonía: en las puertas del escándalo. En: *La Revista Agraria* 153. Disponible en: <http://www.larevistaagraria.org/content/expansi%C3%B3n-de-palma-aceitera-en-laamazon%C3%ADa-en-las-puertas-del-esc%C3%A1ndalo>
- Dammert, Juan Luis, Cárdenas, Caterina and Elisa Canziani. 2012. Potenciales impactos del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto. *Cuaderno de Investigación 8*. Lima, SPDA. Disponible aquí: <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2012/06/Cuaderno-8-SPDA-Cultivos-de-Palma-Aceitera-en-Loreto.pdf>
- Deininger, K., D. Byerlee, J. Lindsay, A. Norton, H. Selod and M. Stickler. 2011. *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington, DC: World Bank
- Dourojeanni, Marc, Barandiarán Alberto y Dourojeanni, Diego. 2009. *Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?* Lima, DAR, ICCA, Pronaturaleza, SPDA.
- Environmental Investigation Agency. *Deforestation by Definition. The Peruvian government fails to define forests as forests, while palm oil expansion and the Malaysian influence threaten the Amazon*. Environmental Investigation Agency. Disponible en: <http://eia-global.org/news-media/eia-report-exposes-illegal-deforestation-of-peruvian-amazon-for-palm-oil-cu>.
- Escobar, Arturo. 2008. *Territories of difference: place, movements, life, redes*. Durham, N. C.: Duke University Press.
- Eva et al. 2012. *A vegetation map of South America*. European Commission Joint Research Center.

- Fitzherbert, Emily B. Matthew J. Struebig, Alexandra Morel, Finn Danielsen, Carsten A. Brühl, Paul F. Donald and Ben Phalan. 2008 "How will oil palm expansion affect biodiversity?" *Trends in Ecology and Evolution* Vol.23 No.10.
- Gilbert, Natasha. 2012. "Palm-oil boom raises conservation concerns. Industry urged towards sustainable farming practices as rising demand drives deforestation". *Nature* Vol. 487 5 July. <http://www.cobveget.cnpm.embrapa.br/resulta/relat/vegetation.pdf>
- Gutiérrez-Vélez, Víctor H, Ruth DeFries, Miguel Pinedo-Vásquez, María Uriarte, Christine Padoch, Walter Baethgen, Katia Fernandes and Yili Lim. "High-yield oil palm expansion spares land at the expense of forests in the Peruvian Amazon". *Environmental Research Letters*. 6 (2011) 044029 (5pp)
- Harvey, David. 2003. *The new imperialism*. Oxford University Press.
- Hecht, S. and Cockburn, A., 2010 [1989]. *The Fate of the Forest. Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. Chicago and London, The University of Chicago Press, Updated Edition.
- INRENA. Guía Explicativa del Mapa Forestal 1995. Lima, INRENA, 1996.
- INRENA. Spatial data from Peru. 1997.
- International tropical timber organization (ITTO), "Forest types in Peru". In: *Status of Tropical Forest Management 2011*. Available from: https://www.google.com/search?q=types+of+forests+peruvian+amazon&rlz=1C1TSNO_enUS497US497&oq=types+of+forests+peruvian+amazon&aqs=chrome..69i57.4975j0j7&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=93&ie=UTF-8
- Killen, Timothy J, 2007. "A Perfect Storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA)". *Advances in Applied Biodiversity Science* N° 7. Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International.
- Kongsager, R. and Reenberg, A. 2012. Contemporary land-use transitions: The global oil palm expansion. *GLP Report* No. 4. GLP-IPO, Copenhagen.

- Lee-Cruz, Larisa, David P. Edwards, Binu M. Tripathi and Jonathan M. Adams. 2013. "Impact of logging and forest conversion to Oil Palm Plantations on Soil Bacterial communities in Borneo". *Applied and Environmental Microbiology* 2013, 79(23):7290. DOI: 10.1128/AEM.02541-13 Published Ahead of Print 20 September.
- Luskin, Matthew Scott, Matthew D. Potts. "Microclimate and habitat heterogeneity through the oil palm lifecycle". *Basic and Applied Ecology* 12 (2011) 540–551
- Marx, Karl. 1976. *Capital, vol. 1*. England, New Left Review.
- McCarthy, J.F. 2010. Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies*, 37(4), 821–50.
- Naandanjain Irrigation. 2011. *Oil Palm*. Naandanjain.
- Oslender, Ulrich. Violence in Development: The Logic of Forced Displacement on Colombia's Pacific Coast, *Development in Practice*, Vol. 17, No. 6 (Nov., 2007), pp. 752-764m.
- Palmas del Espino. 2007. *Plantación Palmas del Espino S.A*. Lima, COBER.
- Pin Koh, Lian y Ghazoul, Jaboury. "Biofuels, biodiversity, and people: Understanding the conflicts and finding opportunities". In: *Biological Conservation* 141 (2008) 2450-2460. pág. 2455.
- Peet, Richard, Paul Robbins and Michael Watts (eds.). 2011. *Global Political Ecology*. New York, Routledge.
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.
- Potter, Lesley. 2008. *Dayak resistance to oil palm plantations in West Kalimantan, Indonesia*. presented to the 17th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia in Melbourne 1-3 July 2008. Available from: <http://artsonline.monash.edu.au/mai/files/2012/07/lesleypotter.pdf>
- Quispe, Isabel et al. 2009. *Impactos ambientales de la producción de biocombustibles en la Amazonía peruana. Análisis de ciclo de vida de la palma aceitera y Jathropa curcas*. SNV, WWF, PUCP.

- Rodríguez Achung, Fernando. El recurso del suelo en la Amazonia peruana, diagnóstico para su investigación (Segunda Aproximación). IIAP, *Documento Técnico* N° 14, Octubre 1995, Iquitos – Perú.
- Salazar, 2014. *Reporte Nacional Tras la Marca: Estudio Exploratorio sobre Inversiones de Origen Malayo en el Sector de Palma Aceitera*. Documento preparado para Oxfam.
- Sheil, D., Casson, A., Meijaard, E., van Noordwijk, M. Gaskell, J., Sunderland-Groves, J., Wertz, K. and Kanninen, M. 2009. *The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia. What do we know and what do we need to know?* Occasional paper No. 51. CIFOR (Center for International Forestry Research), Bogor, Indonesia.
- Smit HH, Meijaard E, van der Laan C, Mantel S, Budiman A, et al. "Breaking the Link between Environmental Degradation and Oil Palm Expansion: A Method for Enabling Sustainable Oil Palm Expansion". *PLoS ONE* 8(9): e68610. doi:10.1371/journal.pone.0068610, 2013
- Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE). 2014. Observatorio de biocombustibles en el Perú: www.biofuelsobservatory.org
- Unión de Científicos Preocupados (Union of Concerned Scientists). 2013. *Palm Oil and Global Warming. Fact Sheet*. Disponible en: http://www.ucsusa.org/sites/default/files/legacy/assets/documents/global_warming/palm-oil-and-global-warming.pdf
- UNODC. UNODC y USAID firman convenio con palmicultores. 2012. Disponible en: <http://www.unodc.org/peruandecuador/es/noticias/2012/Agosto/1208-unodc-y-usaid-firman-convenio-con-palmicultores.html>
- Walker, P.A. 2005. Political Ecology: Where is the Ecology? *Progress in Human Geography* 29 (1) 73-82.
- Walker, P.A. 2006. Political Ecology: Where is the Policy? *Progress in Human Geography* 30 (3): 382-395.
- Walker, P.A. 2007. Political Ecology: Where is the Politics? *Progress in Human Geography* 31(3): 363-369.

- Williams, Michael. 2006. *Deforesting the earth. From Prehistory to Global Crisis. An Abridgement*. The University of Chicago Press.
- Wolford, Wendy, Saturnino M. Borras Jr., Ruth Hall, Ian Scoones and Ben White. 2013. *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land*. USA and UK, Willey-Blackwell
- Zegarra, Eduardo y Ricardo Vargas. 2014. *Agricultura, recursos naturales y Amazonía: cambio y transformación 1994-2012*. Informe Final preparado para Oxfam.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

SEPTIEMBRE 2015 LIMA - PERÚ

Esta publicación presenta un análisis de las tendencias actuales y los riesgos previsibles en torno al desarrollo de la industria de palma aceitera en el Perú, en base a la información disponible sobre el avance de grandes proyectos en nuestra Amazonía. La industria de palma acapara espacios sin mayor planificación territorial, entremezclando diversos intereses y ni el Estado peruano ni la sociedad civil cuentan con las capacidades necesarias para enfrentar estos nuevos desafíos. Debemos tomar nota del fenómeno, entenderlo dentro de una escala mayor y ubicar los retos fundamentales para la defensa de los derechos humanos y de los bosques, condiciones básicas de la lucha contra la pobreza.