

Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: aspectos legales e institucionales

Dammert B., Juan Luis

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dammert B., J. L. (2016). Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: aspectos legales e institucionales. In R. Fort, & E. Borasino (Eds.), *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú* (pp. 69-104). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51796-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

CAPÍTULO 3

PROMOCIÓN Y REGULACIÓN AMBIENTAL DE LA PALMA ACEITERA EN EL PERÚ: ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

Juan Luis Dammert B.

Introducción

La palma aceitera ha recibido una creciente atención pública en el Perú, debido a su asociación con prácticas de deforestación a gran escala. Los estudios, denuncias periodísticas y acciones de incidencia de organizaciones de la sociedad civil, por lo general, se han enfocado en los problemas ambientales generados por grandes plantaciones (ver por ejemplo SPDE 2013, Environmental Investigation Agency 2015 y Dammert 2012 y 2015) y han revelado que, frente a los problemas asociados con estas plantaciones, las respuestas del Estado han sido desordenadas y sin mayor coherencia intersectorial y entre niveles de gobierno. Más aún, se evidenció que el marco legal no solo era confuso sino que abría ventanas para prácticas reñidas con los objetivos ambientales y económicos del propio Estado.

Sin embargo, en el Perú, alrededor de la mitad de la superficie de palma aceitera sembrada corresponde a pequeños y medianos productores. La problemática de estos palmicultores no ha sido un eje central en los debates públicos alrededor del cultivo, lo que ha generado una brecha que este libro contribuye a cerrar. Estos palmicultores venían demandando desde hace varios años un mayor apoyo del Estado, en particular para la actualización del Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera, caduco desde el 2010. El escaso apoyo estatal a estos agricultores evidenció nuevamente, aunque desde otro ángulo, la inexistencia de una política coherente para el sector. Los palmicultores demandaban apoyo en temas como defensa de la producción nacional frente a la importada, incremento de la productividad, acceso a créditos acordes con el cultivo y regularización administrativa en aspectos ambientales para poder acceder a certificaciones internacionales.

De esta manera, en el sector coinciden el desorden estatal para regular la expansión desordenada de grandes plantaciones y, simultáneamente, la incapacidad para atender los problemas propios de esta actividad productiva.

Este capítulo analiza el marco legal e institucional referido al cultivo de palma aceitera en el Perú, e identifica y discute algunos elementos que se consideran contradictorios. En la medida en que el cultivo está asociado con prácticas de cambio de cobertura forestal a agraria, la deforestación es el fenómeno que se analiza en mayor profundidad, pero no es el único. Más allá de las cuestiones específicas, el argumento general es el siguiente. Existen algunos instrumentos de promoción de la palma aceitera en el Perú, aunque estos carecen de mecanismos para hacer efectiva su aplicación, por lo que difícilmente se puede hablar de una política (lo que en inglés se traduciría como *policy*¹³) de promoción del cultivo. De forma similar, la regulación asociada con aspectos ambientales de la palma aceitera abre ventanas para su incumplimiento, sin que haya mayor coherencia entre el conjunto de normas aplicables para regular los impactos ambientales de las plantaciones. En términos prácticos, esta normativa ha tenido como criterio fundamental la conservación de suelos: la ley es clara en prohibir el cambio de uso de suelos en tierras forestales o de protección, pero abre una ventana en el caso de bosques en suelos de capacidad de uso mayor agraria. Sin embargo, los recientes cambios introducidos con el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ponen mayor énfasis en los mecanismos de conservación de la cobertura boscosa.

El marco legal aplicable a la instalación de plantaciones de palma aceitera (de cualquier escala) genera confusión dentro y fuera del Estado, ya que el trámite es enredado e involucra a varias instituciones en el nivel regional y nacional. Más aún, el marco legal e institucional se ha modificado recientemente como parte de la descentralización, la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), y la aprobación de una nueva ley forestal. En este contexto, ante

13 Usando la duodécima acepción de la palabra “política” de la Real Academia Española: “Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”.

la ausencia de una política clara y de mecanismos para implementarla, en la práctica vemos frustración de los usuarios por el desorden administrativo, interpretaciones laxas de la normatividad, abiertos incumplimientos y denuncias alrededor de aspectos burocráticos confusos.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección aborda los instrumentos de promoción del cultivo de palma aceitera. La tercera sección presenta el marco regulatorio asociado con el problema de la deforestación. La cuarta sección discute la idea de desarrollar palma aceitera en zonas deforestadas, la cual es una salida a la que se apela constantemente como principio orientador para una política de palma aceitera, pero que enfrenta profundos desafíos. Finalmente, el capítulo de conclusiones presenta elementos por considerar para el desarrollo de una política de promoción de palma aceitera en el Perú, con énfasis en la dimensión ambiental.

El análisis se basa en la revisión de normas y literatura especializada, y toma como base publicaciones previas del autor (Dammert *et al.* 2012, Dammert 2014, Dammert 2015). Esta revisión se complementa con entrevistas a profundidad a funcionarios y actores claves de la cadena de palma aceitera, realizadas entre septiembre de 2015 y febrero de 2016 como parte del trabajo de campo de la investigación doctoral del autor, la cual se da gracias al apoyo de la Inter American Foundation (IAF) y la National Science Foundation (NSF), del Gobierno de los Estados Unidos. La elaboración del documento se benefició con el aporte de un grupo de investigadores del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE): Ricardo Fort, Elena Borasino, Manuel Glave, Eduardo Zegarra y Karla Vergara. Además, Ricardo Fort y Elena Borasino realizaron una revisión detallada de versiones previas, en el marco de un proyecto multidisciplinario apoyado por la Fundación Ford. Una versión preliminar recibió, además, comentarios por escrito muy precisos de Jean Pierre Araujo de la Sociedad Peruana de Desarrollo Ambiental (SPDA). Los errores u omisiones son de entera responsabilidad del autor y el texto no refleja necesariamente la posición de los financiadores.

1. Políticas de promoción de la palma aceitera

Como ha sido señalado, no existe en el Perú una política coherente de promoción de la palma aceitera, sino instrumentos de política aislados y sin mayor articulación con las normas que rigen los procedimientos que regulan la actividad. Como instrumentos de promoción del sector podríamos destacar el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010 (MINAGRI 2001) y la legislación que promueve el uso de biocombustibles. Para los productores de palma aceitera, el Plan Nacional es el instrumento central de articulación del sector con el Estado. Las normas de biocombustibles son también relevantes, ya que crearon un mercado de biodiésel que los palmicultores vieron como una oportunidad clara para ampliar sus mercados. Esta sección discute brevemente de qué forma el Plan y las normas de biocombustibles han contribuido con el desarrollo de la palma aceitera en el Perú.

1.1. Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera (2000-2010)

El Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera fue elaborado en un momento bastante diferente al actual para la palma aceitera. Es importante analizar el contexto en el que este documento nació y el impacto que ha tenido para el desarrollo del cultivo, precisamente para pensar en la coyuntura actual de actualización del Plan Nacional.

En términos de política pública, el mandato para elaborar el Plan apareció en el Decreto Supremo 015-2000-AG, que “declara de interés nacional las plantaciones de palma aceitera”. Al declarar la palma aceitera de interés nacional, este decreto dispuso que la Unidad de Desarrollo de la Amazonía del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) debía elaborar en un plazo de 60 días el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera (MINAGRI 2001, en adelante Plan Nacional). Este decreto se dio a su vez en el marco de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (27037). Esta ley

busca establecer las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada. En esa línea, otorga una serie de beneficios tributarios para los cultivos nativos y/o alternativos, entre estos últimos la palma. Los contribuyentes que desarrollen actividades agrícolas con este cultivo estarán exonerados del Impuesto a la Renta, con excepción de quienes desarrollen actividades de transformación o procesamiento, quienes deberán aplicar una tasa de 5% o 10% dependiendo del lugar de la Amazonía en que se encuentren (MINAGRI 2001: 8).

El Decreto Supremo 015-2000-AG, que declara de interés nacional la palma, tiene como “principal objetivo promover el desarrollo sostenible y socioeconómico de la región amazónica y contribuir a la recuperación de los suelos deforestados por la agricultura migratoria y por el desarrollo de actividades ilícitas, en áreas con capacidad de uso mayor para el establecimiento de plantaciones de esta especie” (artículo 1). Si bien la norma no especifica cuáles serán aquellas áreas, es necesario destacar que la norma indica, en su artículo 4, que “las áreas donde se otorguen contratos de concesión y/o venta para el desarrollo de plantaciones de palma aceitera, *no podrán ser utilizadas para fines distintos a la capacidad de uso forestal*. El incumplimiento de lo antes dispuesto conlleva (sic) a la resolución del respectivo contrato y la reversión de las referidas áreas a favor del Estado” (énfasis añadido).

Es decir, la palma aceitera fue declarada de interés nacional como una estrategia de lucha contra la agricultura migratoria: en tanto cultivo permanente (y rentable), los agricultores podrían asentarse en un área determinada y no continuar deforestando áreas que a los pocos años son abandonadas (como ha sido la práctica histórica). El artículo 4 presenta una redacción confusa, ya que podría interpretarse que la palma aceitera solo debe desarrollarse en suelos con capacidad forestal, lo cual es absurdo porque no tiene sentido prohibir su desarrollo en tierras de capacidad de uso mayor agropecuario. Es presumible que la intención del artículo es poner énfasis en que se respete la capacidad de uso mayor de los suelos.

Sin embargo, la referencia a otorgar áreas en concesión para la palma aceitera (tal como ocurre con las actividades maderables) se debe a que la

palma aceitera se consideraba una especie forestal en la ley anterior, aunque no se dieron proyectos de palma aceitera acogiendo al régimen forestal. Cuando se redactó el Plan Nacional, la Ley Forestal 27308 acababa de ser promulgada (hoy ya derogada). De acuerdo con el Plan Nacional, esa ley “promueve el aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales de la palma aceitera otorgando permisos y/o concesiones de acuerdo a las disposiciones contempladas en su reglamento” (MINAGRI 2001: 8).

En el Plan Nacional se presentó la historia de la palma aceitera en el país y su marco legal, un diagnóstico/guía para su siembra y procesamiento, y un conjunto de objetivos y lineamientos de política para el desarrollo de la palma, que en términos estrictos constituye el Plan. Como se señala arriba (ver capítulo 2 en este volumen para un análisis detallado), la situación del cultivo en el 2000 era bastante diferente a la actual. A julio de ese año había 14 667 hectáreas cultivadas: 10 970 en San Martín (75%), 2995 en Ucayali (20%) y 702 en Loreto (5%). Del total, 51% se encontraban en producción, 30% en abandono y 19% en crecimiento. Había 2000 hectáreas adicionales en etapa de vivero (MINAGRI 2001: 20). Alrededor del 52% de la superficie sembrada en el 2000 correspondía a la empresa privada, 14% al MINAGRI y 34% a pequeños palmicultores asociados (MINAGRI 2001). El Grupo Palmas contaba con el 44% de la superficie cultivada en el ámbito nacional y tenía, de lejos, el mejor rendimiento de toneladas por racimo de fruta fresca por hectárea: 25, versus 9 del Comité Central de Palmicultores de Ucayali (COCEPU) y 6 de la Asociación Central de Palmicultores de Tocache (ACEPAT) (MINAGRI 2001: 27).

El Plan Nacional se propuso revertir varias de estas tendencias. En primer lugar, se puso el objetivo de aumentar la superficie cultivada a 50 000 hectáreas para el 2010, objetivo que estuvo cerca de alcanzar (había alrededor de 44 000 hectáreas en ese año, actualmente hay alrededor de 77 000, según el gremio). Si bien el Plan Nacional planteaba la necesidad de desarrollar complejos agroindustriales, el mayor énfasis estaba en los pequeños y medianos productores, quienes han aumentado sus áreas hasta aproximadamente 31 000 hectáreas en la actualidad, a través de ampliaciones,

creación de nuevas asociaciones y construcción de plantas extractoras. En términos de aumento de productividad, se han desarrollado estrategias, pero la brecha entre el Grupo Palmas y las asociaciones de agricultores sigue siendo elevada.

El Plan Nacional calculó que en el Perú existen 1 405 000 hectáreas de áreas potenciales para el desarrollo de la palma aceitera, aunque sin indicar los criterios para llegar a esta cifra. Más aún, en muchas de las áreas identificadas no se ha desarrollado ninguna plantación de palma aceitera; y en zonas no contempladas en el mapa sí se han planteado o desarrollado proyectos (como por ejemplo Tierra Blanca y Plantaciones de Pucallpa, respectivamente). Entre los problemas identificados por el plan estaba el carácter limitado de la Zonificación Económica Ecológica (ZEE). Y, en concordancia con ello, uno de los objetivos específicos se propuso “propiciar el uso ordenado del territorio amazónico a partir de la zonificación ecológica para el desarrollo de la palma aceitera” (MINAGRI 2001: 44). Al desarrollar este componente, se especificó que el fin era “poner, a disposición de los inversionistas interesados, información sobre las tierras identificadas como potenciales para el desarrollo de la palma aceitera”; para lo cual el INRENA debía hacer una propuesta de trabajo para el estudio de zonificación (MINAGRI 2001: 45). Dieciséis años más tarde, no se conocen dichas tierras y la identificación de áreas sigue siendo un pedido de los palmicultores. De haberse dado un proceso de identificación en este sentido, posiblemente se hubieran evitado varios casos de deforestación y conflicto social alrededor de la palma. De ahí la pertinencia del desarrollo de un “modelo de localización óptima del cultivo”, desarrollado en un capítulo siguiente de este volumen.

Respecto del problema de la deforestación, no hay en el Plan Nacional un tratamiento extensivo del tema, pero sí algunas menciones relevantes. Entre los lineamientos de política tenemos: “favorecer la promoción del cultivo de palma en zonas con altos índices de deforestación, a fin de contribuir con la preservación del medio ambiente amazónico, en atención a lo dispuesto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre” (MINAGRI 2001: 42). Sin embargo, en la sección de aspectos agronómicos, subsección de

establecimiento de una plantación de palma, el documento indica que “el terreno a preparar puede ser bosque virgen, bosque secundario o purma, o un pastizal antiguo” (MINAGRI 2001: 13). La lógica agronómica describe el proceso para instalar una plantación, y esto no supone que esté emitiendo una recomendación para desarrollar la palma en bosque virgen. La redacción en esos términos, sin embargo, es prueba del momento diferente al que se vivía en el año 2000: hoy en día, incluidos todos los problemas asociados con la deforestación de bosques primarios, es improbable que el nuevo plan consigne una posibilidad de esta naturaleza.

En el 2005, mediante Resolución Ministerial N.º 0488-2005-AG, se constituyó el Comité Técnico de Coordinación para la Promoción de la Cadena Productiva Palma Aceitera (CTC)¹⁴, precisamente para contribuir a conseguir los objetivos del Plan Nacional. Los integrantes del CTC fueron la Dirección General de Competitividad Agraria (DGCA, hoy Dirección General de Negocios Agrarios-Preside), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto MINAGRI, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS, hoy SERFOR), el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Agrobanco, COFOPRI, DEVIDA, GOREU, GORE San Martín, GOREL, la Sociedad Nacional de Industrias SNI-Comité de Aceites, CONAPAL y FENAPALMA.

Sin embargo, no existe un documento oficial que evalúe los impactos del Plan Nacional. En términos de resultados, el MINAGRI facilitó la adjudicación, a título gratuito a pequeños productores, del terreno para la construcción de la fábrica de Oleaginosas del Perú S.A. (OLPESA); y a título oneroso para los terrenos a extrabajadores de EMDEPALMA (Tocache) y ENREPALMA (Manití), así como las tierras (a un precio de 18 soles la hectárea para uno de los predios) para el segundo monocultivo del Grupo Palmas en las subcuencas de Shanusi y Caynarachi (Aponte 2014). Además, se han gestionado proyectos para el desarrollo de caminos en zonas palmicultoras, financiamiento para nuevas plantaciones y

14 Modificado por Resolución Ministerial N.º 0075-2011-AG, Resolución Ministerial N.º 0218-2011-AG y Resolución Ministerial N.º 0457-2011-AG.

convenios con DEVIDA y ONUDD a fin de desarrollar la palma aceitera como cultivo alternativo.

Así, el Plan Nacional ya se agotó, no solo en términos temporales, sino porque la situación ha cambiado dramáticamente para la palma. La superficie cultivada se ha multiplicado por cinco, se han creado nuevas asociaciones y plantas extractoras, el Grupo Palmas ha iniciado nuevos proyectos, y ha aparecido un nuevo actor: Plantaciones de Pucallpa/Ucayali. Aunque en condiciones diferentes, algunos desafíos del sector se mantienen: baja productividad, necesidad de identificar áreas para la expansión del cultivo, débil concertación interinstitucional¹⁵.

Sin embargo, hoy en día, el sector enfrenta desafíos que no fueron abordados por el Plan, como el problema de acceso a mercados que la industria enfrenta actualmente o la asociación frecuente del cultivo con casos de deforestación de gran escala. En este sentido, cobra especial relevancia el esfuerzo por actualizar el Plan Nacional.

1.2. La promoción de biocombustibles

Desde 2005, el Gobierno peruano ha empezado a promover la producción y comercialización de biocombustibles, lo que ha generado que se dicten una serie de normas encaminadas a crear y regular este mercado. La palma aceitera es el principal insumo en el Perú para la producción de biodiésel. El espíritu de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles es que los cultivos energéticos pueden ser una oportunidad para el desarrollo agroindustrial, una fuente de empleo y una alternativa a los cultivos ilícitos (es decir, bastante similar al Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera). El Perú ha fijado tasas obligatorias de mezcla de biocombustibles con diésel 2 y con gasolina desde el 1 de enero de 2009. Sin embargo, debido a diversos problemas en su implementación, este cronograma ha sido modificado y postergado en diferentes oportunidades (Dammert *et al.* 2012). Actualmente, lo que

15 Para una discusión extendida de la situación actual del sector, ver el capítulo 2 en este volumen.

rige en el Perú es la mezcla de 7,8% de etanol en la gasolina y de 5% de biodiésel en el diésel.

La Ley de Biocombustibles y sus reglamentos han creado un mercado obligatorio de biocombustibles, pero, a pesar de que están en la línea de fomentar el desarrollo agropecuario y rural, no hay obligación de que el consumo de biocombustibles en el Perú sea satisfecho con producción nacional, ni reglamenta tampoco aspectos vinculados con la instalación de monocultivos de palma aceitera que no estén en las leyes mencionadas que regulaban el sector (Dammert *et al.* 2012). El artículo 1 de la Ley 28054 señala como objeto de la ley lo siguiente:

La presente Ley establece el marco general para promover el desarrollo del mercado de los biocombustibles sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, con el objetivo de diversificar el mercado de combustibles, fomentar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, generar empleo, disminuir la contaminación ambiental y ofrecer un mercado alternativo en la lucha contra las drogas.

Las normas de biocombustibles incentivaron las inversiones de palma aceitera, tanto grandes como pequeñas. Esta es una de las razones para el crecimiento de la industria desde mediados de la primera década del presente siglo. El Grupo Palmas apostó por los biocombustibles y construyó una fábrica de biodiésel en Tocache; otros inversionistas como Herco y Heaven Petroleum Operators también invirtieron en plantas de biodiésel; los pequeños productores vieron también un mercado asegurado con la mezcla de biodiésel, y ampliaron sus plantaciones e invirtieron en plantas procesadoras de aceite crudo.

En la práctica, sin embargo, lo que ocurrió en los últimos años fue que los objetivos de la Ley de Biocombustibles no fueron alcanzados, ya que se ha venido importando casi el íntegro del biodiésel en el país, principalmente desde la Argentina (elaborado con soya). En este punto, hay una controversia entre los productores nacionales de palma aceitera y los principales

refinadores de combustibles (PETROPERÚ y Repsol). Mientras los refinadores dicen que el biodiésel de palma no cumple las especificaciones técnicas para ser comercializado en la costa y sierra, los productores señalan que esto no es cierto sino que la verdadera razón está en que los refinadores prefieren importar a precios más baratos. Y estos precios baratos se ocasionarían por prácticas de competencia desleal (subsidios y dumping).

Al respecto, Industrias del Espino (parte del Grupo Palmas) presentó en mayo de 2014¹⁶ una solicitud ante la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios del INDECOPI para que inicie una investigación por presuntas prácticas de subvenciones en las exportaciones al Perú de biodiésel (B100) originario de la Argentina (Resolución N.º 011-2016/CDB-INDECOPI). El INDECOPI decidió aplicar derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de biodiésel argentino por cinco años. Está pendiente también una resolución similar frente al pedido de investigación por supuestas prácticas de dumping del biodiésel argentino.

La resolución del INDECOPI, citada arriba, muestra que la producción nacional se vio afectada por subsidios extranjeros. Lo importante es comprender los alcances de una política pública como la promoción de los biocombustibles: se trazaron unos objetivos (fomentar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, generar empleo, ofrecer un mercado alternativo en la lucha contra las drogas) que dependían de que la producción de biocombustibles sea nacional para su cumplimiento. De forma simultánea, no se generaron ni los incentivos ni las barreras para alcanzar estos objetivos, sino que estos quedaron en manos de una libre competencia que ha sido cuestionada como tal.

Así, la Ley de Biocombustibles generó expectativas que luego no se materializaron a través de políticas. En un contexto de supuesta saturación de mercados para la palma aceitera, resolver el problema de los biocombustibles y asegurar el mercado generado por las mezclas a la producción nacional es una demanda concreta del gremio de palmicultores. En este caso vemos

16 Ya antes había habido procesos similares por importaciones de Centro y Norteamérica, que terminaron también de forma favorable para los productores nacionales.

cómo el gremio presiona al Estado para que cumpla los objetivos de una ley que nació como iniciativa del propio Estado.

Este caso es ilustrativo de una problemática generalizada alrededor de la palma aceitera (y posiblemente extendida a cualquier actividad productiva en el Perú). En las normas e instrumentos de promoción (ya sean las normas de biocombustibles, la declaratoria de interés nacional o el Plan Nacional), encontramos objetivos razonables: desincentivar la agricultura migratoria, promover el desarrollo agroindustrial, generar opciones de desarrollo alternativas a la coca. Pero luego vemos que, en la práctica, no hay políticas coherentes para alcanzar estos objetivos, sino que se producen resultados incluso contrarios a lo estipulado en las normas: deforestación a gran escala, importación de biodiésel, etc. Por sí solas las normas no resuelven las cosas si no hay políticas coherentes y efectivas que las respalden.

2. Marco regulatorio e institucional

Esta sección presenta el marco institucional y legal relacionado con el establecimiento de cultivos de palma aceitera en el Perú. En la medida que la actividad ha sido materia de duros cuestionamientos ambientales, el análisis se centra en la regulación del cambio de cobertura forestal para actividades agrarias, entiéndase el problema de la deforestación. En esa línea, los acápite siguientes se centrarán en el acceso a la tierra y el trámite asociado con el cambio de uso de suelos, que incluye la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y la certificación ambiental.

En términos institucionales, un primer aspecto que llama la atención son los profundos cambios en las instituciones con las que se vincula el cultivo de palma aceitera. Como vimos en la sección sobre el Plan Nacional (2000-2010), la entidad encargada de desarrollar y dar seguimiento al plan era la Unidad de Desarrollo de la Amazonía. Esta unidad y la posteriormente creada ProAmazonía ya no existen. La institución que debía realizar los estudios de ZEE para el cultivo de la palma era el INRENA, que fue desmembrada

con la creación del MINAM y sus distintas partes se convirtieron en la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA), el SERNANP y la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (luego convertida en el SERFOR). En el marco del proceso de descentralización, los gobiernos regionales asumieron también funciones relevantes para la titulación y adjudicación de tierras y el desarrollo de proyectos de palma (antes la titulación estaba en manos del PETT y posteriormente COFOPRI). En el ámbito del MINAGRI (antes MINAG), la Dirección General de Competitividad Agraria fue reemplazada por la Dirección General de Negocios Agrarios-DIGNA. De esta manera, hay que destacar los constantes cambios en las instituciones que tienen que ver con la promoción y regulación de la palma aceitera en el Perú, los cuales han contribuido a que no se consolide una política coherente hacia el sector.

Actualmente, el marco institucional relacionado con la palma aceitera es el siguiente. El MINAGRI promueve el cultivo principalmente a través de la Dirección General de Negocios Agrarios. Sin embargo, los gobiernos

Tabla 6
Entidades a cargo de los principales procesos para la instalación de proyectos agroindustriales de palma aceitera

Entidad	Proceso
Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios-MINAGRI	Aprobación y evaluación de instrumentos de gestión ambiental
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR	Redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente
Dirección Regional Agraria-Gobierno Regional	Adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva / Titulación de predios
Programa Forestal Regional	Cambio de uso en tierras de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva

Fuente: Adaptado de Contraloría General de la República (2015)

regionales son los encargados de adjudicar las tierras y centralizar los procesos para nuevos proyectos (a través de varias gerencias y direcciones como la Gerencia de Desarrollo Económico, la Dirección Regional Agraria y la Autoridad Ambiental Regional, entre otras). El trámite de certificación ambiental y aprobación de estudios de suelos pasa por la DGAAA, pero en temas de bosques la autoridad nacional es el SERFOR. El ente rector en materia ambiental, MINAM, con la nueva Ley Forestal, tiene opinión vinculante para los casos de cambio de uso de suelos, aunque a la fecha está por verse la implementación práctica de esta competencia.

Más allá del diseño institucional, que de por sí es complejo, las capacidades institucionales del Ministerio de Agricultura (DGAAA y SERFOR), así como de los gobiernos regionales, están desbordadas y no cuentan con el capital humano ni el presupuesto para hacer frente al crecimiento del sector (Contraloría General de la República 2015). Hay que recordar, además, que la palma aceitera no es un cultivo prioritario para el MINAGRI.

En términos de normas, no hay un marco legal específico para la palma aceitera, sino que el cultivo se rige por la normatividad aplicable a actividades agrícolas en la Amazonía. Las principales normas relacionadas con el desarrollo del cultivo son las siguientes:

Leyes y decretos legislativos:

- Decreto Legislativo N.º 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991)
- Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (1998)
- Ley N.º 28054, Ley de Promoción del Mercado de los Biocombustibles (2003)
- Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2001), modificada por el Decreto Legislativo N.º 1078 (2008)
- Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011)

Reglamentos:

- Decreto Supremo N.º 048-91-AG, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 653
- Decreto Supremo N.º 013-2005-EM, Reglamento de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Reglamento 2005)
- Decreto Supremo N.º 021-2007-EM (Reglamento 2007)
- Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- Decreto Supremo N.º 017-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor
- Decreto Supremo N.º 019-2012-AG, Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y sus modificatorias, Decreto Supremo N.º 004-2013-MINAGRI y Decreto Supremo N.º 013-2013-MINAGRI
- Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal
- Decreto Supremo N.º 019-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre
- Decreto Supremo N.º 020-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales
- Decreto Supremo N.º 021-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas

Resoluciones:

- Resolución Ministerial N.º 0847-2009-AG. Designa a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura para la ejecución, supervisión promoción y difusión del Reglamento de Clasificación de Suelos por su Capacidad de Uso Mayor
- Resolución Ministerial N.º 0443-2010-AG. Determina que corresponde a los gobiernos regionales de los departamentos con ámbito en la selva desarrollar los procedimientos de cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de selva a que se refiere la Ley Forestal

y de Fauna Silvestre, siempre que hayan hecho efectiva la transferencia función específica “q” del artículo 51 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

- Resolución Jefatural N.º 212-2005-INRENA. Aprueba los términos de referencia para la elaboración del Expediente Técnico de Cambio de Uso de Tierras de Aptitud Agropecuaria con cobertura boscosa en selva

La secuencia, los requisitos exactos y los detalles del procedimiento para iniciar proyectos de palma aceitera en el Perú no están claros y presentan serios vacíos e incongruencias (Dammert *et al.* 2012, Dammert 2014 y 2015, TyM/Proesa 2014, Contraloría General de la República 2015). De acuerdo con entrevistas personales realizadas por el autor, quedó claro que los representantes de grupos empresariales tienen entendimientos diferentes de cuáles son los requisitos; los gobiernos regionales tienen también diferentes interpretaciones y, más aún, siguen diferentes procedimientos en el marco de las funciones transferidas por la descentralización.

Con la reglamentación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (29763), también se han introducido cambios, aunque en la práctica todavía no se han aplicado. Los procedimientos iniciados han quedado en pausa hasta que se terminen los lineamientos y especificaciones que salen de los reglamentos de esta ley. Dicho esto, en términos muy generales y como punto de partida para el análisis, los pasos para la instalación de un proyecto de palma aceitera en el Perú son los siguientes:

1. Identificación del área que necesita y cumple con las condiciones climáticas para el desarrollo de su actividad. De acuerdo con el Decreto Legislativo N.º 653, art. 48º se puede solicitar hasta un máximo de 10 000 hectáreas.
2. Presentación de solicitud de adjudicación, ante la Dirección Regional Agraria (DRA) del Gobierno Regional, adjuntando un perfil del proyecto a realizar.
3. La solicitud es evaluada por la DRA. Como punto de partida, se verifica si los terrenos tienen inscripción en Registros Públicos y si

tienen superposición con zonas de protección (bosque de producción permanente, áreas naturales protegidas, u otras categorías de zonas u áreas protegidas). De no ser el caso, se solicita el saneamiento físico legal del terreno.

4. Una vez terminado el proceso de saneamiento, la DRA admite la solicitud a trámite.
5. Se presenta el estudio de factibilidad del proyecto.
6. En paralelo, el solicitante debe cumplir con gestionar otros procedimientos, tales como:
 - Elaboración del estudio de suelos y solicitud de aprobación ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios-MINAGRI.
 - Obtención de la certificación ambiental, a presentarse ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios. Esto incluye todo el proceso de audiencia pública y explicación detallada del proyecto para el caso de EIA detallado.
 - Calificación de interés regional del proyecto (por parte de la DRA).
 - Tasación del terreno-Resolución Ministerial N.º 010-2007-VIVIENDA (ante la Dirección Nacional de Construcción - Ministerio de Vivienda). Para esto, se requiere tener el estudio de suelos aprobado y la tierra clasificada como agrícola.
7. Con el estudio de suelos aprobado, la tierra clasificada como agrícola y la certificación ambiental aprobadas por la DGAAA, se gestiona el procedimiento de autorización de cambio de uso de suelos, autorizado por SERFOR con opinión vinculante del MINAM para el caso de tierras públicas (para tierras privadas el usuario tiene que presentar un estudio de microzonificación).
8. Con el saneamiento físico legal listo y con la conformidad de la DRA, el expediente es elevado a la Presidencia Regional, órgano que emite la Resolución Ejecutiva Regional, mediante la cual se aprueba el estudio de factibilidad, se adjudica el terreno y se autoriza la firma del contrato. Es decir, se produce la compraventa.

9. Una vez cumplidos los requisitos arriba descritos, firma del contrato y la inscripción del predio en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), se puede dar inicio a las operaciones en campo.

En los casos de agricultores que ya cuentan con la tierra, no se aplican los pasos referidos a la adjudicación. Y, como señalamos arriba, en tierras privadas no se requiere la opinión vinculante del MINAM, pero sí un estudio de microzonificación. Esto se debe a que no toda la tierra privada cuenta necesariamente con clasificación de suelos por su capacidad de uso mayor aprobada.

Mientras la DGAAA es responsable de los suelos, el SERFOR evalúa la cobertura. En suelos agrícolas con cobertura forestal, el SERFOR puede definir qué porciones del predio se deben excluir y dónde no se efectuará el cambio de uso. El cambio de uso de suelos previo a la adjudicación es una novedad que aparece con la reglamentación de la Ley Forestal. No ha habido ningún proyecto que se desarrolle en esta lógica. Antes, primero se producía la adjudicación (demostrada la capacidad de uso mayor agropecuaria), y luego se tramitaba el cambio de uso. Ahora hay que gestionar el cambio de uso de suelos antes de la adjudicación.

En los siguientes acápite abordaremos estas normas de forma temática, para explicar los procedimientos de adjudicación de tierras y regulaciones ambientales referidas al cultivo de palma aceitera.

2.1. Acceso a la tierra

Existen varias modalidades de acceso a la tierra en la Amazonía peruana. En esta sección analizaremos aquellas que han estado asociadas a la instalación de proyectos de palma aceitera. Es importante notar que el acceso a la tierra, mediante títulos de propiedad, no significa que se cuente con todos los permisos para instalar proyectos de palma. El resto de requisitos, asociados al cambio de uso de suelos y certificación ambiental, serán explicados en los acápite siguientes.

En la medida en que buena parte de la Amazonía ha sido ocupada mediante procesos de colonización (espontánea o planificada), a la ocupación de hecho le han seguido procesos de titulación¹⁷. En muchos casos, no ha habido un reconocimiento formal a la propiedad mediante titulación, sino que los agricultores cuentan con certificados de posesión. En otros casos, no cuentan siquiera con ello. Desde la década de 1990 ha habido esfuerzos por parte del Estado por formalizar la propiedad informal, primero con el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), luego con la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Actualmente, son las direcciones regionales agrarias de los gobiernos regionales (GORE) las encargadas de titular las tierras. En la lucha contra el cultivo ilegal de hoja de coca, la Comisión para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) ha impulsado procesos de titulación. Como parte de proyectos de desarrollo alternativo impulsados por ONUDD, también se ha impulsado la titulación de agricultores para que se dediquen al sembrío de la palma (y otros, como cacao y café) en reemplazo de la coca.

En la Amazonía, para ser adjudicados o titulados, los predios deben estar clasificados como agrícolas. En teoría, no se otorgan títulos de propiedad en tierras forestales. Sin embargo, en la práctica sí se han otorgado títulos en este tipo de tierras, por lo que ahora existen palmicultores que tienen problemas para acceder a la certificación ambiental, en tanto sus áreas están clasificadas como forestales y no agrícolas. Esta situación es, además, fuente permanente de conflicto, ya que la obtención del título ha sido asumida como prueba de que las tierras eran agropecuarias y se asumió que no se requería cumplir con la normatividad ambiental en casos de zonas boscosas. A esto se suma el hecho de que no hay estudios completos y actualizados de capacidad de uso mayor de suelos en la Amazonía, lo cual contribuiría a ordenar la ocupación del territorio¹⁸.

17 En este análisis, no abordamos la problemática de la titulación de comunidades nativas en la medida en que no se registran proyectos de palma aceitera en estas tierras.

18 La Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios está actualmente avanzando en esta dirección.

Esta problemática continúa hasta la fecha. Los procesos de titulación actual se dan al amparo del Decreto Legislativo N.º 1089, que “establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales” y su reglamento el Decreto Supremo N.º 0322-2008-VIVIENDA. En la primera disposición complementaria final de este reglamento se señala que en los procedimientos de formalización y titulación en selva y ceja de selva se le remite la base gráfica de los predios “a la entidad competente del Ministerio de Agricultura o del Gobierno Regional, según corresponda, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección”. De acuerdo con las entrevistas realizadas, estos procesos de titulación no le están consultando a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA), por lo que se están titulando predios en la selva que no cuentan con la clasificación de suelos aprobada, es decir que son categorizados de facto como agropecuarios.

En el caso de la instalación de proyectos de palma aceitera, en teoría el procedimiento en la Amazonía es a través del Decreto Legislativo N.º 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. El artículo 19º dispone que toda adjudicación de tierras rústicas, a cualquier persona natural o jurídica, se efectuará a título oneroso, mediante contrato de compraventa con reserva de propiedad hasta la cancelación total del precio.

Por otra parte, de acuerdo con un reciente análisis (Dammert 2015), algunas empresas de palma aceitera han iniciado plantaciones amparadas en otras normas y han sido sancionadas por la DGAAA por incumplir las regulaciones forestales y ambientales. Estos son los casos de Plantaciones de Ucayali, Plantaciones de Pucallpa (ambas en Ucayali) y Cacao del Perú Norte (que como su nombre lo dice es un proyecto de cacao en Tamshiyacu, Loreto, pero cuya modalidad es relevante para comprender la adjudicación de tierras para el desarrollo de monocultivos de gran escala).

En el caso de Tamshiyacu, se adquirieron predios de una asociación de ganaderos (Los Bufaleros) que se había titulado al amparo del Decreto Legislativo N.º 838 y su reglamento. Este decreto, de agosto de 1996, tiene

como primer considerando la necesidad de dar 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 19 del Decreto Legislativo N.º 653, que indica que la adjudicación de predios es a título oneroso. Es decir, lo que hace el Decreto Legislativo N.º 838 es otorgar tierras gratuitamente a los desplazados por la violencia terrorista¹⁹. La interpretación de Cacao del Perú Norte 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) para el desarrollo de una plantación (Dammert 2015).

En los proyectos de Ucayali, para el caso de Plantaciones de Pucallpa, se compraron tierras a la Asociación Palmeras de Tibecocha, que contaba con los títulos pero escasa o nula presencia física en la zona. En el caso de Plantaciones de Ucayali, la Dirección Regional Sectorial de Ucayali (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 Plantaciones de Ucayali, 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 Gobierno Regional de Ucayali (GOREU) y hubo además un informe legal que indicaba que se habían cumplido los requisitos.

El trámite se hizo en el marco de la Ley N.º 29151, Ley General del Sistema de Bienes Nacionales. La DRSAU insiste en que se trata de “disposición de bienes inmuebles” que son de su propiedad. 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

19 Para un análisis en mayor profundidad del acceso a tierras bajo esta modalidad, ver Dammert 2015.

no se sabe a través de qué procedimiento o instrumento se realizó esta clasificación de suelos, ni de qué nivel es (Dammert 2015).

2.2. Cuestiones ambientales

2.2.1. Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

Como hemos visto, los proyectos de palma aceitera (así como cualquier otro proyecto agrícola) de acuerdo a ley solo pueden desarrollarse en tierras con capacidad de uso mayor de los suelos agropecuario (ya sea para cultivo en limpio, cultivo permanente o pastos)²⁰. Están prohibidas las actividades agrícolas en tierras forestales o de protección. El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (Decreto Supremo N.º 017-2009-AG, en adelante Reglamento de Clasificación de Tierras) 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 de erosión, salinización, hidromorfismo u otros” (artículo 8). Así, la lógica del Reglamento de Clasificación de Tierras es garantizar que los suelos

20 Para un análisis en mayor profundidad del acceso a tierras bajo esta modalidad, ver Dammert 2015.

no serán degradados (Dammert 2015). En la práctica, este ha sido el quid de la cuestión en la discusión ambiental sobre la expansión de la palma: el hecho de que los proyectos no han cumplido con el requisito de que sus tierras hayan sido clasificadas como agropecuarias por la DGAAA.

De acuerdo con el artículo 10 del Reglamento: “Para la Clasificación de las Tierras según su Capacidad de Uso Mayor se considera una metodología multidisciplinaria, conformada por la combinación de atributos o componentes de la tierra tales como: clima (zonas de vida), geomorfología (pendiente del terreno) y suelo (variables edáficas), fundamentalmente”. Es decir, y esto es central, no se considera la cobertura vegetal, como era el caso en el Reglamento de la Ley Forestal (Decreto Supremo N.º 014-2001-AG) (este punto es desarrollado por EIA 2015: 9). Es por esta situación que cobran sentido los cambios introducidos en los reglamentos de la Ley Forestal actual en el sentido de potenciar el rol del SERFOR, evaluando la cobertura y no solo los suelos (a cargo de la DGAAA)²¹. Mientras la DGAAA tiene entre sus competencias la protección del recurso suelo, el SERFOR debe velar por la cobertura forestal.

La DGAAA realiza estudios de suelos en tres formas: de oficio para fines de planificación en el ámbito agrario; a solicitud de los gobiernos regionales para fines de formalización de predios rurales o titulación de comunidades nativas; y además aprueba y da opinión técnica según corresponda, teniendo como marco el Reglamento de Ejecución de Levantamiento de Suelos (Decreto Supremo N.º 013-2010-AG). En un análisis sobre esta problemática publicado en 2013, la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo señalaba que para la reclasificación de suelos la DGAAA “no cuenta con estudios técnicos ni catastro rural o forestal que permita identificar las áreas deforestadas aptas para los cultivos agroindustriales. Tampoco cuenta con Mapas (sic), lineamientos para el Ordenamiento Territorial ni procedimientos o estándares ambientales o sociales especializados y orientados a la realidad de la Amazonía peruana” (SPDE 2013: 55).

21 Para un análisis en mayor profundidad del acceso a tierras bajo esta modalidad, ver Dammert 2015.

Sin embargo, actualmente (inicios de 2016), la DGAAA viene realizando esfuerzos para fortalecer sus capacidades y, más aún, ha iniciado un proceso para lograr que el conjunto de tierras en la Amazonía cuenten con clasificación de tierras por capacidad de uso mayor aprobada, en donde está previsto priorizar las zonas con potencial para la palma aceitera a fin de que se determine su capacidad de uso mayor. Más aún, la DGAAA es la institución del Estado peruano que ha dictado entre 2014 y 2016 medidas concretas para paralizar proyectos agrícolas de gran escala en los casos en los que estos incumplían la legislación analizada en este capítulo²².

2.2.2. Certificación ambiental

El anexo 2 del Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) presenta un listado de los proyectos contemplados que requieren instrumento de gestión ambiental. Para el ámbito agrario, la lista incluye el “Cambio de uso de suelos con fines de ampliación de la frontera agrícola”, las explotaciones agrícolas de más de 100 hectáreas cuando se habiliten nuevas tierras y los “Proyectos de cultivos agrícolas orientados a la producción de Biocombustibles”. Es decir, en cualquier caso en que haya cambio de uso de suelos se requiere certificación ambiental. En casos en que los proyectos no involucren cambio de uso de suelos, si el proyecto es de más de 100 hectáreas, también requiere certificación ambiental; si es menor a 100 hectáreas, queda a criterio de la DGAAA si requiere o no de instrumento de gestión ambiental. Debemos recordar, sin embargo, que un requisito para que proceda la certificación ambiental es que la tierra haya sido clasificada como agropecuaria²³.

22 Por ejemplo: Resolución de Dirección General N.º 462-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA (ordena como medida preventiva la paralización de actividades agrícolas de Cacao del Perú Norte S.A.C.); Resolución de Dirección General N.º 463-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA (ordena como medida preventiva la paralización de actividades agrícolas de Plantaciones de Ucayali S.A.C.); Resolución de Dirección General N.º 270-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA (ordena como medida preventiva la paralización de actividades agrícolas de Plantaciones de Pucallpa S.A.C.).

23 El dato es relevante porque actualmente muchos palmicultores requieren la certificación ambiental para acceder a certificaciones voluntarias como la de la RSPO.

De acuerdo con la Contraloría (2015: 17-18), existen problemas en el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario en al menos dos sentidos: el contenido básico de los EIA-d y los plazos para su evaluación y aprobación. Respecto a lo primero, no se precisa el nivel de análisis y especificidad necesaria, por lo que la DGAAA no cuenta con los lineamientos necesarios y su evaluación se presta a discrecionalidad. Respecto a lo segundo, la Contraloría explica que existen dos dispositivos normativos que señalan diferentes plazos para la evaluación y aprobación de los EIA-d:

Mientras que el artículo 27° del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario establece un plazo para la aprobación de 120 días hábiles con la posibilidad de ampliarse por única vez en 20 días haciendo un total de 140 días como máximo; el Texto Único de Procedimientos Administrativos del MINAGRI (TUPA MINAGRI) establece, en su procedimiento N.º 14, que para la aprobación de instrumentos de gestión ambiental, como es el EIA-d, se prevé un plazo para resolver de treinta (30) días hábiles, (Contraloría 2015: 18).

Por otra parte, TyM/Poesa (2014: sección 3.1) encontraron que el tiempo de demora para la evaluación de un EIA para el caso de un proyecto de palma aceitera puede tomar 237 días calendario en la práctica aproximadamente. La demora se debe a la falta de personal, herramientas y capacidades, por lo que reducir los plazos de forma unilateral, sin fortalecer la gestión, es contraproducente. Más aún, TyM/Poesa encontraron que la DGAAA envía más de una vez las observaciones a los estudios, cuando podría simplemente desaprobarnos si en una segunda oportunidad las observaciones no han sido levantadas. Finalmente, encuentran que no hay evidencia de que se produce verificación de campo para la aprobación de estos estudios, aspecto que también es señalado por la Contraloría (2015).

Como fue señalado líneas arriba, la DGAAA ha iniciado un proceso de fortalecimiento para hacer frente a estos problemas. Al respecto se pueden comentar dos cosas: la capacidad de instituciones como esta para cumplir

con sus roles varía de acuerdo con los funcionarios que estén cargo y los equipos técnicos que los compongan. Además, la centralidad de la DGAAA en regular los impactos ambientales de actividades en crecimiento como la agricultura en la Amazonía no se corresponde con su limitado acceso a financiamiento. Los flujos de cooperación internacional dirigidos a la conservación de bosques no han llegado a una institución clave para velar por que las actividades agrarias en la selva se realicen en suelos adecuados y sin afectaciones al medio ambiente, ambas competencias de la DGAAA.

2.2.3. Cambio de uso de suelos

Es preciso distinguir entre los casos en que el cambio de uso es legal y casos en los que es ilegal, más allá de que en cualquier caso exista deforestación. El cambio de uso de suelos ilegal se produce cuando las tierras clasificadas como de capacidad de uso mayor forestal o de protección son deforestadas para el desarrollo de actividades agrícolas y no se cumplen los demás requisitos dispuestos en la legislación nacional. El cambio de uso legal se produce cuando se elimina la cobertura boscosa de las tierras clasificadas para cultivos en limpio o permanentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la legislación nacional, que se refieren a que se requiere contar con un estudio de suelos que acredite su clasificación como de capacidad de uso mayor agropecuaria y con la certificación ambiental, a lo que se suma la obligación de conservar un mínimo de 30% de la superficie boscosa del predio, así como las riberas de los ríos.

La anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.º 27308) y las normas que se desprenden de esta (como su Reglamento y la Resolución Jefatural N.º 212-2005-INRENA) establecen que para el cambio de uso de suelos de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes con cobertura boscosa actual, se requiere contar con un estudio de clasificación de suelos y con un estudio de impacto ambiental. A esto se suma la obligación de conservar el 30% de la superficie boscosa del predio,

así como las riberas de los ríos. La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.º 29763, recientemente aprobada) mantiene estos requisitos y los amplía señalando que debe haber, además, una concordancia con la ZEE de nivel medio o superior, y que debe haber una opinión favorable del MINAM para el caso de tierras públicas.

Mientras la capacidad de uso mayor evalúa la aptitud del suelo, el rol del SERFOR en el trámite de cambio de uso de suelos está enfocado en la cobertura. El solicitante presenta un estudio técnico, y sobre la base de eso el SERFOR evalúa y tiene posibilidad de recortar el predio a ser adjudicado, por consideraciones referidas al patrimonio forestal. Al momento de escribir estas líneas, los criterios técnicos que guiarán las decisiones del SERFOR en esta materia estaban en proceso de desarrollo. En los casos de tierras públicas, corresponde una opinión vinculante del MINAM, mientras que en las tierras privadas requieren un estudio técnico de zonificación.

3. Palma en tierras forestales y deforestadas

De acuerdo con algunas interpretaciones ambientalistas, las plantaciones de palma que han reemplazado cobertura forestal están en la ilegalidad, ya que no es posible, de acuerdo con la Ley Forestal vigente y la anterior, deforestar bosques para convertirlos en plantaciones agrícolas. Existe, sin embargo, una excepción en aquellas tierras que tienen capacidad de uso mayor agrícola, como fue explicado líneas arriba. Esta capacidad es determinada por un estudio de suelos encargado por la empresa o persona natural que impulsa un proyecto. 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 de darle prioridad al desarrollo con el bosque en pie.

La discusión sobre la instalación de proyectos de palma aceitera sobre “tierras forestales” es central para el desarrollo de políticas que promuevan la reducción de la deforestación. Un reciente análisis (Dammert 2015) discute

las implicancias de instalar proyectos de palma aceitera en tierras forestales. Como se ha señalado, para 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: un estudio de suelos que acredite que las tierras son de capacidad de uso mayor agrario y no forestal; la obligación de conservar un mínimo de 30% de la zona boscosa del predio; un estudio de impacto ambiental (EIA); una solicitud aprobada de cambio de uso de suelos, entre otros. En muchas ocasiones, los proyectos se tramitan en tierras que han sido categorizadas referencialmente 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 2012).

A la fecha no hay en el Perú una clasificación de suelos al detalle en la Amazonía y lo que hoy se considera tierra forestal puede reclasificarse como agrícola²⁴. En términos agronómicos, las “tierras forestales” pueden ser utilizadas para agricultura con la tecnología adecuada: tractores, nivelación de suelos, uso de fertilizantes, etc. Esto no significa que la agricultura que reemplaza bosques es deseable, sino que es agrícolamente posible, aunque por lo general más costosa. Más aún, el Reglamento de Clasificación de Tierras permite la reclasificación de la tierra 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) (Dammert 2015).

En esta línea, se debe recordar que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre anterior (27308) indicó en su artículo 29 que “los programas de desarrollo nacional, regional y local deben considerar la forestación y reforestación como actividades prioritarias”, estimulando en la Amazonía las “especies para plantaciones forestales con propiedades para el aprovechamiento industrial como: palma aceitera, palmito, castaña, caucho, árboles y arbustos

24 Como hemos señalado, la DGAAA está realizando esfuerzos para ordenar esta situación.

medicinales, camu camu y otros”. Sin embargo, durante el proceso de elaboración de la Ley Forestal vigente (27963), se decidió finalmente que la palma aceitera no califica como especie forestal. El punto a destacar es que el cambio en el tratamiento normativo de la palma aceitera como forestal o agrícola tiene implicancias dramáticas para la gobernanza de la actividad, principalmente porque si se rigiera bajo el régimen forestal, sería posible su siembra en tierras de aptitud forestal (la mayor parte de la Amazonía)²⁵.

El candado concreto frente a casos de deforestación ha sido la prohibición del desarrollo de actividades agrícolas en tierras forestales. Esta es, sin embargo, una lógica de doble filo, ya que el criterio de capacidad de uso mayor es hasta cierto punto artificial (ya que *se podría*, agrónomicamente hablando, desarrollar plantaciones en estas tierras) y, más aún, deja abierta la posibilidad de la tala de bosques en “tierras agrícolas” con cobertura forestal, aunque en teoría esto último es lo que el SERFOR quiere evitar a través de lineamientos que viene trabajando. En los años pasados, sin embargo, los problemas de deforestación asociados con la palma han tenido en su raíz la aplicación procedimental de esta separación entre tierra y suelos.

La Contraloría (2015: 10-11) llega a una conclusión similar. Esta señala que no se están reconociendo los recursos forestales y de fauna silvestre como patrimonio de la nación. Más aún, recomienda lo siguiente:

Se debe establecer una clara distinción entre los bosques y las tierras agrícolas, las que son de dominio público y sobre las cuales el Estado puede transferir propiedad a título oneroso. Distinguir entre ambos conceptos ayudaría a las autoridades competentes en la toma de decisiones respecto a cuál debería ser el uso que prevalecería en el caso que existan bosques naturales en tierras agrícolas, situación que se viene presentando en varios departamentos amazónicos del país, en particular en el departamento de Loreto. En la actualidad, a pesar de que normativamente se define dicha diferencia, no queda claro cuál es el uso que debiera prevalecer, ni existe una rectoría clara que defina el uso del territorio.

25 Para un argumento en contra de la palma como especie forestal en el Perú, ver Pautrat y Segura (2010).

Cualquier argumentación “técnica” a favor o en contra del reemplazo de bosques para la instalación de plantaciones está en función de los objetivos de política que se quieran alcanzar. Podría construirse un esquema en el cual el Estado (con participación de otros actores) identifique las áreas para monocultivos de este tipo –como piden los palmicultores–, considerando los objetivos de reducción en la deforestación y también los de promoción agropecuaria. Un ejercicio así es, sin embargo, improbable en el Perú por la aguda desconfianza entre los diferentes actores, entendible en parte por la debilidad institucional del Estado. Lo que en la práctica ha venido ocurriendo, en cambio, es que se dan una serie de ocupaciones desordenadas del territorio a través de procedimientos que en muchos casos van en contra de los objetivos del Estado, o que son denunciados como ilegales.

Una receta común frente a este problema es la recomendación de que la palma aceitera se desarrolle en tierras deforestadas. Es lógico pensar que la expansión de la palma aceitera puede darse en los más de 8 millones de hectáreas deforestadas (sin cobertura boscosa, o con purmas) en la Amazonía, pero hay complicaciones, y la primera de ellas es la calidad de los suelos. Puede resultar más costoso recuperar suelos degradados que adjudicarse 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 (Dammert 2015). Como se desprende de la argumentación, hay una amplia ventana legal para que esta siga siendo la principal práctica. Por otra parte, con una lógica así se puede incentivar la deforestación a través de terceros, precisamente para acceder a tierras deforestadas que luego se desarrollan.

Una política de promoción de palma aceitera podría orientarse a asegurar que el cultivo recupere tierras deforestadas (sin cobertura boscosa y con cualquier uso actual) sin insistir en la protección de las “tierras forestales”, por las razones explicadas arriba. Sin embargo, dados los antecedentes, es riesgoso para la conservación de bosques debilitar lo que precisamente es en la práctica el candado a la deforestación: la prohibición de la agricultura en tierras forestales.

4. A modo de conclusión: en busca de una política para la palma aceitera

Por las características del cultivo y la situación de expansión en que se encuentra, así como sus potenciales amenazas y oportunidades, es necesario contar con una política pública actualizada sobre la palma aceitera en el Perú. Los contenidos de una política deberían partir de objetivos: cuánta superficie se quiere alcanzar, en qué tipo de modelo de negocio (grandes plantaciones, asociaciones de productores, esquema mixto, etc.), para qué mercados (doméstico o externo, de aceites comestibles o biodiésel, etc.) y para alcanzar qué logros (creación de empleos, desarrollo agroindustrial, recuperación de suelos, etc.). Hay una serie de aspectos técnicos que condicionan qué objetivos son posibles, pero en sí misma la definición de objetivos es un ejercicio político. En este sentido, es clave que todos los actores involucrados en la cadena, incluyendo quienes son críticos a ella, participen de un ejercicio de esta naturaleza.

Los desafíos territoriales de la palma aceitera en el Perú están principalmente asociados al problema de la deforestación de bosques amazónicos, a diferencia del caso colombiano, donde a la fecha la palma aceitera no se viene expandiendo sistemáticamente en la Amazonía. Si el objetivo de política es expandir el área sembrada de palma aceitera en el país (para lo cual tendría que haber cierta claridad de a qué mercados se vendería la producción), lo lógico es tener políticas para influenciar su distribución espacial y sobre qué usos actuales del suelo se daría una expansión de esta naturaleza.

Al declararse a la palma aceitera un cultivo de interés nacional, se hizo referencia a su potencial para recuperar áreas deforestadas en la Amazonía. El mismo razonamiento está presente en la legislación sobre biocombustibles. En la práctica, sin embargo, los grandes monocultivos de palma aceitera no se han orientado a reforestar zonas deforestadas, sino que han generado mayor deforestación. En el caso de asociaciones de productores, la palma aceitera en muchos casos ha reemplazado otros cultivos menos rentables, pero también hay casos de deforestación de pequeños y medianos

productores para instalar cultivos de palma. El punto a destacar es que la recuperación de zonas deforestadas es tan solo declarativa, ya que no hay instrumentos para hacer cumplir este objetivo.

En el Ecuador se ha avanzado en la planificación de la distribución espacial de la palma. En paralelo a la promoción de biocombustibles en ese país, se decidió crear un mapa de zonificación agroecológica para el cultivo, liderado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), y el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), en coordinación con los palmicultores, con el objetivo de identificar tierras aptas para la expansión del cultivo. Esto responde a una decisión consensuada entre el sector y el gremio de palmicultores para tener claridad territorial y para que el proceso avance de forma ordenada (Dammert 2015, capítulo 2 en este volumen)²⁶. Algo parecido podría replicarse en el Perú.

Una posibilidad adicional es que, si se mantienen los criterios legales actuales que dejan una ventana abierta a la deforestación para la siembra de palma, esta se evite a través de incentivos. En específico, vendiendo las tierras agropecuarias con cobertura forestal a precios considerablemente más caros que aquellos que no cuentan con cobertura; es decir, realizar una valoración mucho más integral de los bosques que se vendan. Si los precios son prohibitivamente caros, pues se desincentiva la compra en estas zonas. De forma inversa, se podría dar facilidades en términos de trámites y asistencia técnica a aquellos emprendimientos que recuperen tierras deforestadas (y no deforestadas especialmente para acceder al beneficio). El mecanismo perverso de compra sistemática de predios titulados gratuitamente a agricultores va a contracorriente de este tipo de objetivos. En el caso de proyectos de palma aceitera que hayan sido abiertamente ilegales, se deben fortalecer los mecanismos de fiscalización.

En resumen, no hay una política coherente para impulsar ni regular el sector, sino que hay algunos instrumentos débiles de promoción y mucha complejidad en su regulación ambiental. Esta situación explica, en parte,

26 Ver: <http://fedapal.com/web/index.php/noticia12913>

las dinámicas negativas que se han visto en el sector: agricultores frustrados con el Gobierno y estigmatización de la palma por casos de deforestación de gran escala. La frustración de los palmicultores con el Estado se da en buena medida por la política errática en materia de biocombustibles: se generaron grandes expectativas a través de un marco legal, para luego dejar a su suerte a los productores frente a la competencia desleal del biodiésel importado. La deforestación a gran escala ha despertado con razón la reacción ambientalista, en tanto se ha producido a vista y paciencia de autoridades que no tienen capacidad de sancionar de forma efectiva a aquellos que abiertamente incumplen las normas, a pesar de algunos esfuerzos aislados. El efecto ha sido enfatizar la severidad en el cumplimiento de procedimientos ambientales complejos y enredados, y que, como hemos visto, no necesariamente garantizan la protección de los bosques. En este contexto, se hace necesaria una política de palma aceitera, con mecanismos adecuados a la realidad de las dinámicas del cultivo y en función de objetivos consensuados para contribuir a la solución de los múltiples problemas que enfrenta el sector.

Referencias bibliográficas

- Aponte Martínez, Augusto (2014). *Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera: proceso de actualización*. Recuperado de <http://www.biofuelobservatory.org/Documentos/Presentaciones/Plan-Nacional-de-Promocion-de-la-Palma-Aceitera.pdf>
- Contraloría General de la República (2015). *Vacíos normativos y debilidades en la gestión de las entidades competentes en la instalación de cultivos agroindustriales de palma aceitera en el departamento de Loreto*. Reporte N.º5-2015-CG/ET. Lima.
- Dammert, Juan Luis (2015). *Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú*. Lima: Oxfam América.
- 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: International Resources Group, Engility, ICAA.
- Dammert, Juan Luis (2013). Expansión de palma aceitera en la Amazonía: en las puertas del escándalo. *La Revista Agraria*, 153, 4-5. Recuperado de <http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files//revista/LRA153/Expansion%20de%20palma%20aceitera%20en%20la%20Amazonia.pdf>
- Dammert, Juan Luis; Caterina Cárdenas y Elisa Canziani (2012). *Potenciales impactos del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto*. Cuaderno de Investigación, 8. Lima: SPDA. Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2012/06/Cuaderno-8-SPDA-Cultivos-de-Palma-Aceitera-en-Loreto.pdf>
- Environmental Investigation Agency (2015). *Deforestation by definition: the Peruvian government fails to define forests as forests, while palm oil expansion and the Malaysian influence threaten the Amazon*. Washington, DC: EIA. Recuperado de http://eia-global.org/images/uploads/150325.1_EIA_Peru_Palm_Report_P06-WEB.pdf

- MINAGRI (2001). *Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010*. Lima: Unidad de Desarrollo de la Amazonía.
- Pautrat, Lucila y Segura, Frida (2010). Riesgo de incorporación del cultivo de *Elaeis guineensis* en la normatividad forestal: aspectos técnicos y jurídicos. Lima: SPDE. Recuperado de <http://www.biofuelobservatory.org/Documentos/Informes-de-la-SPDE/palma-aceitera-SPDE.pdf>
- SPDE (2013). *Monitoreo y mitigación de los impactos de los monocultivos agroindustriales de *Elaeis guineensis* en la Amazonía peruana*. Informe final. Lima: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo.
- TyM Proesa-Consultores Ambientales y Gestores Gubernamentales (2014). *Mapeo de tres procesos administrativos de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego*. Informe final preparado para la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo.