



## RIESGO DE INCORPORACIÓN DEL CULTIVO DE *Elaeis guineensis* EN LA NORMATIVIDAD FORESTAL -Aspectos Técnicos y Jurídicos-

Lucila Pautrat  
Frida Segura

### I. INTRODUCCIÓN

La conservación del Patrimonio Forestal de la Nación y su biodiversidad es una obligación constitucional del Estado peruano, como ente administrador responsable de las políticas y normativas que rigen la actividad forestal. De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Perú, es deber del Estado conservar y fomentar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica<sup>1</sup>. En ese sentido, la actividad forestal debe estar conducida hacia la conservación del patrimonio forestal, de la amplia diversidad que este contiene y alberga; así como hacia el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Tradicionalmente la deforestación en el Perú se ha debido principalmente a la expansión de la agricultura migratoria, la ganadería, la proliferación de los cultivos ilícitos, la expansión urbana y las obras de infraestructura vial. Sin embargo, durante los últimos años han aparecido nuevas amenazas a la conservación e integridad de los bosques. Entre ellas el incremento de la exploración y explotación de hidrocarburos, los megaproyectos de infraestructura vial y energética, así como la expansión de los monocultivos de especies introducidas para la producción de biocombustibles. Estos últimos han demostrado ser una de las principales causas de deforestación de bosques tropicales, generando graves impactos ambientales, sociales y económicos.

Durante el 2008 y 2009 se gestaron en el país una serie de reformas normativas<sup>2</sup> orientadas a promover la apertura al mercado de tierras de las regiones amazónicas, con el fin de instalar monocultivos energéticos para la elaboración de biocombustibles. Ello no solo generó el rechazo de las poblaciones locales, sino que derivó en situaciones de conflictividad social que resultaron en dos marchas de protesta de los Pueblos Indígenas, y finalmente en los sucesos de Bagua del 5 de junio de 2009.

El presente análisis desarrolla las razones que explican por qué *Elaeis guineensis* (Palma aceitera), especie agroenergética de mayor expansión en el Perú, no es una especie forestal, ni su cultivo una plantación forestal. Para ello se abordan las diferencias a nivel técnico entre las prácticas agrícolas y el manejo de ecosistemas naturales, como los bosques. Adicionalmente, se presenta una breve reseña de los impactos sociales y ambientales que el cultivo de la palma aceitera ha generado en diversos países y algunos de los que a la fecha han sido reportados en el Perú. Finalmente, se exponen las diferencias normativas entre el régimen agrario y el régimen forestal, lo cual permitirá dilucidar jurídicamente por qué el cultivo de *Elaeis guineensis* se rige bajo la normatividad agrícola y no bajo las normas forestales.

<sup>1</sup> El artículo 67° de la Constitución Política del Perú señala como deber del Estado la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. Asimismo, el artículo 68° dispone que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica.

<sup>2</sup> Entre ellas el Proyecto de Ley N° 840/2006-PE, y los Decretos Legislativos: 1015, 1073, 1090, 1064, 1081, entre otros.

## II. ANTECEDENTES

El 15 de diciembre de 2010 fue aprobado el Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2010-PE, “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, luego de un proceso participativo iniciado en noviembre de 2009 por el Ministerio de Agricultura, y la conformación de una Mesa de Trabajo en setiembre de 2010 por parte de la Comisión Agraria del Congreso de la República, en la que confluyeron diversos actores estatales y de la sociedad civil.

Diversas propuestas y sugerencias fueron recibidas y analizadas por el Congreso de la República. Entre ellas la comunicación remitida por la Confederación Nacional de Palmicultores y Empresas de Palma Aceitera del Perú - CONAPAL, mediante Oficio N° 0012-2010-CONAPAL, recibido por la Comisión Agraria el 9 de julio de 2010, en el que formula observaciones al Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2010-PE - “Ley Forestal y de Fauna Silvestre” y solicita el reconocimiento de la palma aceitera como especie forestal.

El Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2010-PE - “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, propone la siguiente definición de plantaciones forestales:

*“Son **ecosistemas forestales** constituidos a partir de la intervención humana mediante la instalación de una o más especies forestales, nativas o introducidas, con fines de producción de madera o productos forestales diferentes a la madera; de protección; de restauración ecológica; de recreación; de provisión de servicios ambientales o cualquier combinación de los anteriores. **No son plantaciones forestales los cultivos agroindustriales ni los cultivos agroenergéticos.**”<sup>3</sup>*

Por su parte, la CONAPAL propone el siguiente texto para el artículo referido a plantaciones forestales:

*“Son ecosistemas seminaturales constituidos a partir de la intervención humana mediante la instalación de una o más especies forestales, introducidas o nativas, con fines de producción de madera u otros productos forestales diferentes a la madera, con fines de protección, de restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o la combinación de ellos. Los programas de desarrollo nacional, regional y local deben considerar la forestación y reforestación como actividades prioritarias:*

- a) En la Amazonía con plantaciones forestales con propiedades para el aprovechamiento industrial de especies como: **palma aceitera**, palmito, castaña, caucho, árboles y arbustos medicinales, camu camu y otros.*
- b) En la Costa y en la Sierra con plantaciones de especies forestales nativas y exóticas apropiadas, de uso industrial actual o futuro<sup>4</sup>.”*

La CONAPAL agrupa a 5 Federaciones de Palmicultores: FREDEPALMA-SM (de San Martín), FEDEPAU (de Ucayali), FREDEPALMA-HCO (de Huánuco), FEDEPALMA-LNS (de Loreto), FEDEPALMA-MDD (de Madre de Dios) y se constituyó con la finalidad de promover y consolidar el desarrollo de la palma aceitera en toda la Amazonía<sup>5</sup>.

Con esta propuesta la CONAPAL pretende igualar la palma aceitera, que constituye una especie exótica domesticada, con especies silvestres nativas de los Bosques Tropicales cuyo

<sup>3</sup> El Subrayado es nuestro

<sup>4</sup> El Subrayado es nuestro

<sup>5</sup> [http://connuestroperu.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5504&Itemid=33](http://connuestroperu.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5504&Itemid=33)



aprovechamiento se rige por la regulación de los productos forestales no maderables, tales como el palmito, la castaña, el caucho, los árboles y arbustos medicinales, el camu camu, entre otras especies silvestres que forman parte de la biodiversidad natural de los bosques tropicales del Perú. En tal sentido, el requerimiento que la CONAPAL hace a la Comisión Agraria del Congreso de la República tiene por finalidad obtener el reconocimiento de la palma aceitera (*Elaeis guineensis*) como especie forestal, de manera tal que los monocultivos de palma aceitera sean calificados como plantaciones forestales. Ello a fin de promover la apertura de bosques y el tráfico de tierras para la instalación de plantaciones de monocultivos agroindustriales y agroenergéticos para la producción de biocombustibles.

### III. DIFERENCIAS ENTRE LAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS Y EL MANEJO DE ECOSISTEMAS FORESTALES

#### III.1 *Especies Silvestres y Razas Domésticas*

Dobzhansky, (1935) y Mayer, (1942), definen “*especie*” como una población natural de individuos genéticamente compatibles, pero aislados reproductivamente de otros grupos afines. Una especie biológica es una población reproductivamente aislada, por lo que constituye un linaje evolutivo separado y que es reforzado por una serie de barreras que pueden ser de carácter geográfico o biológico. La especie biológica es libre de seguir su propio curso en respuesta a los procesos genéticos e influencias ambientales que causan los cambios evolutivos.

De otro lado, Wiley, (1978) sostiene que una especie es un linaje (una secuencia ancestro-descendiente) de poblaciones u organismos que mantienen su identidad de otros linajes y que poseen sus propias tendencias históricas y evolutivas. Considera que el flujo genético entre las especies es mínimo, generando una divergencia genética (cladogénesis). Otras definiciones de especies se basan en las características morfológicas, las variantes genético-moleculares, o las condiciones ecológicas de las poblaciones para diferenciar las especies.

La domesticación de especies consiste en un proceso de reorganización hereditaria mediante procesos de selección genética que favorecen la fijación de determinados caracteres que son de interés o utilidad para los humanos. Los procesos de domesticación están orientados a la producción de especies a determinadas condiciones no naturales, suprimiendo así los procesos evolutivos de selección genética. Las razas domesticadas, si bien proceden de especies silvestres, se diferencian de estas en su estructura genética, y también en la pérdida de sus procesos evolutivos, así como de las principales funciones de las especies silvestres, tales como mecanismos de dispersión; caracteres morfogenéticos; cambios en las estrategias reproductivas y de establecimiento; fenología; pérdida o reducción de mecanismos de defensa contra la predación, herbivoría<sup>6</sup>, entre otros.

---

<sup>6</sup> Díaz Guillén, Fermín. Op. cit. p. 69



### **III.2 Diferencias entre la Agricultura y la Forestería**

La agricultura consiste en el conjunto de prácticas culturales (labranza, riego, abono, poda, cosecha, fumigación), que incluyen formas de manipulación de las condiciones ambientales, que tienen como propósito controlar las variables ecológicas (luz, humedad, suelo, nutrientes, competidores naturales, etc.)<sup>7</sup>, con la finalidad de producir cultivos domesticados con fines principalmente alimenticios y/o agroindustriales. Con el transcurrir del tiempo la agricultura, ha permitido la obtención de especies domésticas, sometida a largos procesos de selección y manejo reproductivo con la finalidad de favorecer un determinado carácter genotípico y/o fenotípico de interés humano en términos de calidad y/o productividad. De otro lado, las especies ya domesticadas requieren para su crecimiento el desarrollo de prácticas agrícolas intensivas.

Las prácticas agrícolas se originan a partir del cultivo de especies silvestres, lo cual supone un manejo selectivo de las plantas (selección artificial) para adecuar la diversidad biológica originaria a las necesidades humanas. Como consecuencia del proceso de selección artificial, se produce la domesticación de las plantas, que conlleva la aparición de cambios morfológicos, fisiológicos y genéticos en las especies<sup>8</sup>.

Por ello la actividad agrícola y en particular la agricultura intensiva dependen de la intervención humana, en aspectos como la preparación del suelo, la siembra (reproducción inducida), la aplicación de abonos y el control de plagas, asimismo está sujeta a períodos de producción estacionales que pueden ser anuales o semianuales.

A diferencia de la actividad agrícola, la actividad forestal consiste en el conjunto de prácticas silviculturales no intensivas, orientadas a la conservación y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de ecosistemas naturales forestales, los cuales están compuestos por especies silvestres: bosques, matorrales, pastos, etc. Las especies forestales se caracterizan por su carácter intrínsecamente silvestre, y por su capacidad de reproducirse naturalmente. De ahí que cuenten con un pool genético amplio y un alto potencial evolutivo natural<sup>9</sup>. Su producción es variable y se da en períodos prolongados (anuales o mayores a un año).

De esta manera las prácticas agrícolas se diferencian de las prácticas forestales en que, debido a la pérdida de las condiciones naturales de las especies agrícolas, éstas demandan una constante intervención humana. Por su parte, las prácticas forestales suponen un aprovechamiento no intensivo de los bienes y servicios que proveen los bosques y/o especies silvestres.

---

<sup>7</sup> Casas, Alejandro y Caballero, Javier. Ciencias. Nº 40 octubre – diciembre. 1995. p. 46.  
<http://www.ejournal.unam.mx/cns/no40/CNS04005.pdf>

<sup>8</sup> Díaz Guillén, Fermín. Casa del Tiempo.VOL. III ÉPOCA IV Número 28. p. 67

Disponible en: [http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/28\\_iv\\_feb\\_2010/casa\\_del\\_tiempo\\_eIV\\_num28\\_66\\_70.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/28_iv_feb_2010/casa_del_tiempo_eIV_num28_66_70.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.jardinyplantas.com/plantas/plantas-silvestres.html>



#### IV. CARACTERÍSTICAS DE LAS PLANTACIONES FORESTALES

En la “Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales” del año 2000, la FAO definió las plantaciones forestales de la siguiente manera:

*“...aquellas formaciones forestales sembradas en el contexto de un proceso de forestación o reforestación. Estas pueden ser especies introducidas o indígenas que cumplen con los requisitos de una superficie mínima de 0.5 ha; una cubierta de copa de al menos el 10 por ciento de la cubierta de la tierra, y una altura total de los árboles adultos por encima de los 5 m<sup>10</sup>”.*

Vale decir que las plantaciones forestales surgen a partir de la intervención humana en actividades de forestación, entendidas como la acción de “*poblar un terreno con plantas forestales*”<sup>11</sup>, así como en actividades de reforestación, consistentes en “*repoblar un terreno con plantas forestales*”<sup>12</sup>. Las plantaciones forestales, pueden cumplir diversas funciones no excluyentes, que derivan de sus características de ecosistema boscoso, entre las que destacan las siguientes:

- ***Función protectora.***- Las plantaciones forestales constituyen importantes proveedores de servicios ambientales, entre los que podemos mencionar: Termorregulación a escala global y local; intervención en el ciclo biogeoquímico del carbono, protección contra la erosión eólica, protección costera, protección de laderas y taludes, purificación del aire, protección de las cabeceras de cuencas, y de fuentes de agua contra la erosión y sedimentación, reducción del impacto de fenómenos naturales como aludes, inundaciones, participación en el ciclo del agua, entre otros<sup>13</sup>.
- ***Función productiva.***- las plantaciones forestales pueden estar destinadas al suministro de madera y otros productos no maderables como frutos, semillas, hojas, lianas, cortezas, resinas, látex, fauna, entre otros<sup>14</sup>.

Si bien las plantaciones forestales pueden ser consideradas *cultivos*, en el sentido que podrían constituir sistemas homogéneos en cuanto a la diversidad de especies, clases etarias, o de siembra asistida, las *plantaciones forestales* se diferencian de los *cultivos agrícolas* en los siguientes aspectos:

- Las plantaciones forestales no son sistemas de producción o cosechas anuales, ni tienen una estacionalidad marcada, sino que dependen de la calidad del sitio y las características fisiológicas propias de la especie para adaptarse a las condiciones particulares de calidad de sitio de un ambiente determinado.
- Las plantaciones forestales no requieren labores de labranza intensiva, ni dependen del abono o fertilización del suelo (sino de la adaptabilidad natural de la especie a la calidad del sitio).
- En las plantaciones forestales puede ocurrir intercambio genético con otros especímenes plantados o silvestres de la misma especie, así como reproducción natural (regeneración, cruce, hibridización).

<sup>10</sup> FAO. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2000. FAO 2002. p. 24.

<sup>11</sup> Real Academia de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. 2001.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> FAO. Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005. FAO. P. 95. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0400s/a0400s07.pdf>

Fecha de consulta: 14 de enero de 2010.

<sup>14</sup> *Ídem*. p. 76.



- Las plantaciones forestales cumplen diversos fines no alimenticios (estabilización de suelos, taludes, cortinas rompevientos, cercos ornamentales, producción de bienes y servicios, entre otros).
- Las especies forestales maderables no son especies domésticas, sino silvestres, es decir que aún en plantaciones, mantienen la capacidad genética y evolutiva de estar sometidas a procesos de especiación, hibridación, mutación, entre otros.

## V. ¿POR QUÉ EL MONOCULTIVO DE LA PALMA ACEITERA NO PUEDE SER CONSIDERADO PLANTACIÓN FORESTAL?

*Elaeis guineensis*, es una especie introducida domesticada. Existen evidencias de su domesticación en África Occidental tropical desde el 3000 a.n.e.<sup>15</sup>. Las primeras plantaciones comerciales se establecieron en 1911 en Indonesia y en 1914 en Malasia<sup>16</sup>. Además es una especie exótica (oriunda del Golfo de Guinea) e introducida en Malasia, Tailandia, Brasil, Centro América y Sudamérica. A diferencia de otras especies de la Familia Araceae de los Bosques Tropicales Amazónicos, *Elaeis guineensis* no es una especie silvestre ni nativa.

*Elaeis guineensis* no constituye un especie forestal silvestre, por ser un cultivo agrícola cuya producción (siembra, mantenimiento y cosecha) requiere la intervención intensiva del ser humano, más aún teniendo en cuenta que al ser una especie susceptible al ataque de múltiples plagas en todas las etapas de su vida, requiere tratamientos intensivos con productos pesticidas y agroquímicos con alta incidencia en la contaminación. Por ser una especie sembrada con fines comerciales, el cultivo de *Elaeis guineensis* conlleva el desarrollo de prácticas culturales de uso intensivo del suelo<sup>17</sup>. Por otra parte, su cultivo no permite aprovechar los bienes y servicios que brindan los ecosistemas forestales, puesto que no propicia la generación y continuidad de procesos ecológicos.

En paralelo al incremento del cultivo de la palma aceitera a nivel mundial, ha prosperado una industria dedicada al desarrollo de semillas, con la finalidad de ofrecer al mercado semillas genéticamente modificadas. Entre estas empresas podemos mencionar a ADS de Costa Rica<sup>18</sup>. En ese contexto, el comercio de semillas de palma aceitera está sujeto a normas de sanidad agraria. En el Perú se han dictado normas que establecen requisitos fitosanitarios a la importación de semillas de palma aceitera desde el año 2004, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 27322, "Ley de Sanidad Agraria"<sup>19</sup>. La proliferación de monocultivos con semillas genéticamente modificadas constituye una fuente de contaminación genética para la biodiversidad natural de los bosques tropicales amazónicos.

<sup>15</sup> Díaz Guillén, Fermín. Op. cit. p. 68

<sup>16</sup> Fedepalma. La agroindustria de palma de aceite en Colombia. Fedepalma. p. 5  
[http://www.fedepalma.org/documentos/2007/agroindustria\\_palma.pdf](http://www.fedepalma.org/documentos/2007/agroindustria_palma.pdf)

<sup>17</sup> De acuerdo a lo señalado por las empresas Palma del Pino S.A. e Industrial del Pino S.A., para cultivadores pequeños con plantaciones bien manejadas, lo mínimo que debe sembrar son 10 has de palma por agricultor. Palmas del Pino S.A. e Industrias del Pino S.A. "La Palma Aceitera en el Perú y los Biocombustibles". Taller de promoción del uso sostenible de las energías renovables y los biocombustibles. 2008. [http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/ogp/GVEP/talleres/Exposicion\\_minem.pdf](http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/ogp/GVEP/talleres/Exposicion_minem.pdf)

<sup>18</sup> <http://www.asd-cr.com/paginas/espanol/index.html>

<sup>19</sup> La Resolución Directoral N° 642-2004-AG-SENASA-DGSV, establece los requisitos fitosanitarios para la importación de semillas de palma aceitera provenientes de Benín. Asimismo, el SENASA, como entidad competente, ha emitido diversas Resoluciones que regulan los aspectos fitosanitarios para la importación de semillas de palma aceitera provenientes de Colombia, Malasia, Ecuador, Costa Rica y Sudáfrica.



Los bosques naturales, e incluso las plantaciones forestales se distinguen de los monocultivos de especies domésticas, en que los primeros constituyen ecosistemas funcionales con una estructura y composición florística y etaria diversa, tanto en el dosel medio, dosel superior, como en el sotobosque; con tendencia a la complejidad y diversificación<sup>20</sup>. Por el contrario, los monocultivos de especies como *Elaeis guineensis* se caracterizan por la necesidad de remover totalmente la cobertura boscosa antes de su siembra, dependencia de semillas producidas, arado y nivelación del suelo, programación estacional de la siembra y cosecha, homogeneidad etaria, control de la densidad de siembra, riego y otras prácticas agrícolas intensivas para alcanzar el rendimiento proyectado<sup>21</sup>.

## VI. LOS USOS AGROINDUSTRIALES Y AGROENERGÉTICOS DE LA PALMA ACEITERA

### VI.1 La agroindustria de la palma aceitera

La agroindustria surge como resultado de la organización industrial en la agricultura y consiste en el manejo de diversos segmentos: producción agrícola, transformación de materias primas y distribución final<sup>22</sup>, para la obtención de bienes de diversa clase como productos alimenticios, productos de limpieza, cosméticos, alimentos para animales, etc., en su mayoría orientados hacia la exportación<sup>23</sup>. Siendo la producción de materias primas el primer eslabón de la agroindustria, es necesario asegurar una producción alta que permita la fabricación de productos a escala comercial<sup>24</sup>. Este es el origen de los grandes monocultivos a escala mundial como los de soja, maíz, palma aceitera, entre otros.

La “Ley de promoción y desarrollo agrario”, aprobada por el Decreto Legislativo N° 2, publicado en noviembre de 1980, define la agroindustria como “la transformación primaria de productos agrarios efectuada directamente por el propio productor o por empresa distinta del mismo, ubicada en la misma área de producción y estrechamente relacionada a dicho proceso productivo. La agroindustria se ubica dentro del Sector Agricultura y Alimentación”<sup>25</sup>.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 068-82-ITI-IND publicado en enero de 1983, que establece la relación de actividades que están bajo la competencia del Ministerio de Agricultura, señala que constituyen actividades agroindustriales la transformación de materias primas de origen agropecuario, entre las que menciona la elaboración de aceite de palma<sup>26</sup>. Como se advierte, el cultivo de la palma aceitera califica en el rubro agropecuario, y su producción, transformación y comercialización constituye una actividad agroindustrial.

En el Perú, existen al menos 35 000 ha sembradas de palma aceitera<sup>27</sup>. El desarrollo de esta agroindustria congrega a diversas asociaciones de productores y empresas que intervienen en los distintos niveles de la cadena de producción. El escenario de los actores que intervienen en

<sup>20</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. “Las Plantaciones no son bosques”. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Montevideo. 2003. p. 12

<sup>21</sup> Raygada Zambrano, Ruperto. Manual Técnico para el Cultivo de la Palma Aceitera. DEVIDA. Lima. 2005. pp. 35 y 58  
<http://www.devida.gob.pe/Documentacion/documentosdisponibles/Manual%20Palma%20Aceitera.pdf>

<sup>22</sup> Merchand, Marco Antonio. *La dinámica Transnacional de la agroindustria del limón y su hinterland agrícola en el Valle de Tecmán* en Análisis Económico Núm. 44. VOL. XX. 2005. <http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4408.pdf>

<sup>23</sup> Shepherd, Andrew. *Estudio de Mercados Agroindustriales*. FAO. 2003  
[http://econegociosforestales.com/enf/files/Estudio\\_de\\_Mercados\\_Agroindustriales.pdf](http://econegociosforestales.com/enf/files/Estudio_de_Mercados_Agroindustriales.pdf)

<sup>24</sup> Ídem. p. 92

<sup>25</sup> Artículo 29 del Decreto Legislativo N° 2, “Ley de promoción y desarrollo agrario”.

<sup>26</sup> Artículo 1 del Decreto Supremo N° 068-82-ITI-IND.

<sup>27</sup> <http://www.palmas.com.pe/>



la cadena productiva de la palma aceitera se caracteriza, de un lado, por contener a pequeños y medianos agricultores de palma asociados en empresas de accionariado difundido, para la producción de aceite crudo de palma; de otro lado, está presente la gran empresa privada que por sus niveles de especialización técnica y producción cierra la cadena productiva, ya que cuenta con plantaciones propias, plantas de extracción y elaboración de aceite, plantas de elaboración de productos terminados (productos alimenticios, productos de limpieza y biocombustible), así como con sistemas de distribución y comercialización.<sup>28</sup>

Del lado del modelo de producción de pequeños y medianos agricultores de palma aceitera, encontramos que cuentan con aproximadamente 20 000 ha de palma cultivada<sup>29</sup>. Existen diversas asociaciones que los agrupan y a su vez algunas empresas de accionariado múltiple, en las que participan dichas asociaciones. Estas empresas asociativas han sido impulsadas por el Estado y la cooperación internacional desde la década de los noventa. Entre ellas podemos mencionar a Indupalsa S.A., en la región San Martín, en la cual participa la Asociación de Palmicultores del los valles del Shanusi y Caynarachi y cuenta con 2 500 has de palma y una planta de extracción de aceite.<sup>30</sup> Oleaginosas del Perú S.A., también en la región San Martín, congrega a la Asociación Central de Palmicultores de Tocache (ACEPAT), quienes cuentan con un aproximado de 4 600 hectáreas sembradas de palma<sup>31</sup>. Por otra parte, en la región Ucayali, Oleaginosas Amazónicas S.A – OLAMSA, tiene por accionista mayoritario al Comité Central de Palmicultores Ucayali (COCEPU) y además cuenta con agricultores independientemente asociados<sup>32</sup>.

La gran empresa privada participa cerrando la cadena productiva de la palma aceitera y, a diferencia de las empresas asociativas, tiene mejores perspectivas de crecimiento<sup>33</sup>. En el sector de la gran empresa de la palma aceitera en el Perú destaca el Grupo Palmas (cuyo eje de desarrollo es la región San Martín), el cual pertenece al Grupo Romero y congrega a los siguientes proyectos y empresas: Palmas del Espino (con aproximadamente 15 000 ha, dedicadas al cultivo de la palma aceitera y cacao), Industrias del Espino (transforma el fruto de la palma en productos derivados como aceites y grasas comestibles, artículos de limpieza y del mismo modo se dedica a la producción, almacenamiento, distribución, comercialización y transporte de biocombustible), Palmas del Shanusi (con aproximadamente 8 000 ha dedicadas al cultivo de la palma aceitera), Palmas del Oriente (con 3 000 hectáreas que serán destinadas al rubro de los biocombustibles), Industrias del Shanusi (planta de producción que será destinada a la transformación de frutos de palma aceitera)<sup>34</sup> y Palmas del Caynarachi (con 6 000 ha proyectadas al cultivo de la palma aceitera).

Como se advierte, el Grupo Romero concentra al menos el 66,54% de las hectáreas sembradas con palma aceitera. Asimismo, cuenta con plantas de extracción de aceite crudo (Industrias del Espino e Industrias del Shanusi) que suman una capacidad de producción de aproximadamente 70 TM/h frente a las 18 TM/h que aproximadamente pueden extraer las

<sup>28</sup> SNV. "Impactos socio-económicos de la producción de biocombustibles en la Amazonía peruana". SNV. 2009. p. 34  
Disponible en: <http://snvla.org/es/Resultados/publicacionesperu/publicacionesperu.html>

<sup>29</sup> <http://www.palmas.com.pe/>

<sup>30</sup> Ídem. p. 23.

<sup>31</sup> <http://www.inforegion.pe/desarrollo/28281/inauguran-moderna-planta-extractora-de-palma-aceitera-en-tocache/>

<sup>32</sup> Íbidem.

<sup>33</sup> Ídem. p. 39.

<sup>34</sup> <http://www.palmas.com.pe/>





empresas de accionariado múltiple como Indupalsa S.A., Oleaginosas del Perú S.A. y Oleaginosas Amazónicas S.A.<sup>35</sup>

El Grupo Romero es uno de los grupos económicos más poderosos del país y congrega a diversas empresas dedicadas a diversas actividades productivas y de servicios como Alicorp, Ransa, Tramarsa, Tisur, Primax, el Banco de Crédito de Perú (BCP), Pacífico Peruano Suiza, Pacífico Vida y Prima AFP. Asimismo, dentro de la industria de la palma, forma parte de la Confederación Nacional de Palmicultores y Empresas de Palma Aceitera – CONAPAL y de la Asociación de Productores de Energías Renovables – APER. En tal sentido, se advierte la posibilidad que los Grupos Empresariales, cuyos intereses económicos se hallan vinculados a la producción de biocombustibles, promuevan reformas normativas orientadas a la apertura de áreas de bosques naturales, tanto en tierras del Estado, como dentro de los territorios indígenas, a fin de acceder a la propiedad de tierras forestales para destinarlas al cultivo de la palma aceitera; más aún considerando que dicha especie, por razones ecológicas, no prospera ni se establece en las zonas actualmente deforestadas en el país, que corresponden mayoritariamente a las zonas afectadas por la proliferación de cultivos ilícitos.

## **VI.2 La palma aceitera en la actividad agroenergética**

Los cultivos energéticos son aquellos que permiten la producción de materias primas a gran escala, destinadas a la elaboración de biocombustibles, cuyo uso viene siendo alentado a raíz de la disminución de la reservas de petróleo y por las preocupaciones en torno al cambio climático, que en una etapa inicial, centraron su atención en la utilización de combustibles fósiles, como uno de los factores determinantes en las emisiones de CO<sub>2</sub> a escala mundial<sup>36</sup>.

La Ley N° 28054, “Ley de promoción del mercado de biocombustibles<sup>37</sup>” establece que el desarrollo del mercado de los biocombustibles tiene como objetivo “*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*<sup>38</sup>”. Asimismo, la citada norma señala que son biocombustibles todos los “*productos químicos que se obtengan de materias primas de origen agropecuario, agroindustrial o de otra forma de biomasa y que cumplan con las normas de calidad establecidas por las autoridades competentes*<sup>39</sup>”.

Adicionalmente, el artículo 3º de la Ley N° 28054 dispone que el Poder Ejecutivo implemente políticas generales para la promoción del mercado de biocombustibles. Entre dichas políticas se encuentran:

“(…)

**4. Incentivar la participación privada para la producción de biocombustibles;**

<sup>35</sup> Palmas del Espino S.A. e Industrias del Espino S.A. “*La palma aceitera en el Perú y los biocombustibles*”. 2008. p. 25 [http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/ogp/GVEP/talleres/Exposicion\\_minem.pdf](http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/ogp/GVEP/talleres/Exposicion_minem.pdf)

<sup>36</sup> No obstante, estudios recientes señalan que los factores que ejercen mayor influencia en el cambio climático están vinculados a la deforestación y a los cambios de uso en el suelo. FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. FAO. 2008 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0100s/i0100s.pdf>

<sup>37</sup> Aprobada por la Comisión Permanente del Congreso de la República el 15 de julio del 2003, y promulgada por la Presidencia de la República, y la Presidencia del Consejo de Ministros el 7 de agosto del 2003.

<sup>38</sup> Artículo 1 de la Ley N° 28054, “Ley de promoción del mercado de biocombustibles.”

<sup>39</sup> Artículo 2 de la Ley N° 28054, “Ley de promoción del mercado de biocombustibles.”



5. Incentivar la comercialización de los biocombustibles para utilizarlos en todos los ámbitos de la economía en su condición de puro o mezclado con otro combustible;
6. Promover la producción de biocombustibles en la Selva, dentro de un Programa de Desarrollo Alternativo Sostenible<sup>40</sup>;

Asimismo, las Disposiciones Complementarias y Transitorias de la citada norma, establecen:

*“Primera.- Créase el Programa de Promoción del Uso de Biocombustibles -PROBIOCOM, el cual estará a cargo de PROINVERSION, que tendrá por objeto promover las inversiones para la producción y comercialización de biocombustibles y difundir las ventajas económicas, sociales y ambientales de su uso.*

*Segundo.- Constitúyase una Comisión Técnica encargada de proponer y recomendar las normas y disposiciones complementarias para el cumplimiento de la presente Ley, observando los siguientes lineamientos básicos:*

*a. Elaborar el cronograma y porcentajes de la aplicación y uso del etanol anhidro, como componente para la oxigenación de las gasolinas, así como el uso de biodiesel en el combustible diesel.*

*b. Proponer un programa de sensibilización a los usuarios y a las instituciones públicas hacia el uso de etanol anhidro y biodiesel<sup>41</sup>.”*

De manera complementaria, el Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles” detalla los tipos de biocombustibles a ser comercializados en el país y define el Biodiesel como el *“combustible compuesto de ésteres mono-alquílicos de ácidos grasos de cadenas largas derivados de recursos renovables tales como aceites vegetales o grasas animales, para ser usados en motores de ciclo Diesel”<sup>42</sup>* y agrega que *“para fines del presente Reglamento se entiende como una sustancia oleaginoso obtenida a partir del aceite de palma, hiquerilla, piñón, soya, colza, girasol y otros vegetales oleaginosos, así como grasas animales y aceites comestibles usados”<sup>43</sup>.*

Entonces, encontramos que el cultivo de la palma aceitera es considerado como cultivo agroindustrial y como cultivo agroenergético, puesto que el Decreto Legislativo N° 2, “Ley de promoción y desarrollo agrario” y el Decreto Supremo N° 068-82-ITI-IND señalan el origen agropecuario y uso agroindustrial de la palma aceitera y , por otra parte, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 28054, “Ley de promoción del mercado de biocombustibles” y en el Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”, los biocombustibles se obtienen a partir de materias primas de origen agropecuario y dentro de ellos, se define que el biodiesel puede ser obtenido a través de la mezcla de Diesel con sustancias oleaginosas como el aceite de palma.

Un estudio denominado *“Línea de Base sobre Biocombustibles en la Amazonía”* llevado a cabo por el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y publicado en el año 2007 determinó lo siguiente:

*“ (...) con un rendimiento de 4 toneladas métricas de aceite crudo por hectárea de palma aceitera por año, se requieren 60,000 hectáreas para cubrir el déficit del*

<sup>40</sup> Subrayado nuestro.

<sup>41</sup> Subrayado nuestro.

<sup>42</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”.

<sup>43</sup> Artículo 4 del Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”.



*mercado nacional de aceites y grasas para consumo humano. En lo que respecta a biodiesel, se calcula que se requiere de unas 75,000 hectáreas para satisfacer la demanda; aunque para responder a la norma técnica que exige el 2% en la mezcla a partir del año 2009, se requiere de 18,000 has; mientras que a partir del 2011 que exige el 5% en la mezcla de biodiesel, se requeriría 50,000 has (calculado a partir del Plan Referencial de Hidrocarburos 2007-2016- MINEM). (...) La empresa Palmas del Espino, del Grupo Romero, cuenta en la actualidad con una planta de biodiesel con capacidad instalada de 50,000 TM/año, planta que puede satisfacer la demanda de biodiesel de la Amazonía. A los rendimientos reportados por la empresa necesitaría derivar 2,000 hectáreas de plantaciones para satisfacer el mercado de las 6 regiones amazónicas estudiadas cumpliendo con el porcentaje del 2% establecido por la Ley N° 28054 y su reglamento.”<sup>44</sup>*

De otro lado, el mismo estudio estimó que la cantidad de terrenos de cultivo de palma aceitera necesarios para satisfacer la demanda de Biodiesel en el Perú ascenderá a 47,512 ha para el 2011 y llegará hasta 52,082 ha en el 2015<sup>45</sup>. Teniendo en cuenta que en el Perú existen aproximadamente 35,000 ha sembradas de palma aceitera (destinadas a usos alimenticios y para la producción de biocombustibles) y que este cultivo es el más usado con fines energéticos, es manifiesto que existe un déficit en la cantidad de palma necesaria para cumplir las mezclas obligatorias establecidas por el Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”.

En el año 2004, casi tres años antes de la aprobación del Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”, que generó un aumento en la demanda de aceite de palma para la producción de biocombustibles, la CONAPAL ya mostraba preocupación por el déficit en la producción de palma aceitera y señalaba que era necesario ampliar su cultivo puesto que las cuatro plantas extractoras existentes en ese entonces (en Pucallpa, Aguaytía, y la de la empresa Palmas del Espino), necesitaban al menos 70, 000 ha de palma sembrada para no subutilizar su capacidad de procesamiento<sup>46</sup>.

Se calcula que existen aproximadamente \$520 millones invertidos en la industria de los biocombustibles en el Perú<sup>47</sup>, de los cuales al menos \$225 millones corresponden al Grupo Romero quien, evidentemente, concentra el mayor nivel de participación en este mercado, puesto que está presente en las distintas etapas de producción y cuenta con alta tecnología de campo y de procesamiento.

Frente a la inminente entrada en vigencia del plazo establecido para la comercialización obligatoria de Biodiesel en el Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”, y ante la insuficiente producción en el mercado nacional, en diciembre de 2008 se inició la importación de Biodiesel proveniente de los EE.UU. Ciertamente, considerando la escasa producción de materias primas, Perú no es un productor importante de biocombustibles, pese a los cientos de millones invertidos en esta industria. Entre enero y junio de 2009 la producción local de biodiesel fue de 43,4 mil barriles y estuvo

<sup>44</sup> SNV. Op Cit. pp. 23 y 24.

<sup>45</sup> SNV. IIAP. Línea de Base Biocombustibles en la Amazonía Peruana. 2007. p. 6.  
<http://snvla.org/es/Resultados/publicacionesperu/publicacionesperu.html>

<sup>46</sup> La Revista Agraria N° 54. Lima-Perú. 2004.

[http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/r-agra54/coyu-01d.htm#Palma aceitera, posibilidad en la selva](http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/r-agra54/coyu-01d.htm#Palma%20aceitera,%20posibilidad%20en%20la%20selva)

<sup>47</sup> [http://www.palmas.com.pe/palma\\_demo/?p=87](http://www.palmas.com.pe/palma_demo/?p=87)



concentrada en 3 empresas [Industrias del Espino (48,9%), Heaven Petróleo (41%) y Purebiofuels (10,1%)]; con estas cifras, la industria nacional habría estado operando aproximadamente al 3,3% de su capacidad instalada<sup>48</sup>. **Esto, sumado a que el Biodiesel importado era adquirido a un precio aproximadamente 11% menor al costo de la materia prima nacional, ocasionó aumentos de los costos fijos de producción para la empresa nacional y demoras en el retorno de la inversión.**

Pese a que con la finalidad de proteger las inversiones nacionales, INDECOPI decidió aplicar derechos antidumping<sup>49</sup> y derechos compensatorios<sup>50</sup> definitivos a la importación de biocombustible importado de los EE.UU. en el 2010<sup>51</sup>, la industria nacional requiere ampliar los cultivos de palma aceitera, para una mayor disponibilidad de materia prima que permita a las empresas aumentar sus volúmenes de producción y con ello incrementar las ventas y recuperar lo invertido.

Este factor suscitó que desde el año 2006 se fomentaran una serie de modificaciones normativas<sup>52</sup> orientadas a promover la apertura al mercado de tierras de las regiones amazónicas, con el fin de instalar monocultivos energéticos como el de la palma aceitera. Estos intentos de reforma impulsados desde el Estado para promover las inversiones en el mercado de los Biocombustibles se tornaron más enérgicos desde que en el año 2007 se aprobó el Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”, puesto que el establecimiento de plazos para su comercialización obligatoria significó generar una demanda artificial de los combustibles de origen biológico.

En ese contexto, asegurar el acceso a tierras para cultivos energéticos fue y es un factor crucial para llevar a buen término la alianza política y comercial entre el Estado (como impulsor de las políticas de fomento de inversión en biocombustibles) y el sector empresarial, especialmente del lado de quienes tienen varios millones de dólares invertidos. Pero el Estado no debe olvidar que, como ha señalado el Tribunal Constitucional del Perú en la Sentencia 0048-2004-PI/TC, de acuerdo a los preceptos del Estado Social Democrático de Derecho (en donde prima de defensa de los derechos fundamentales) “*el crecimiento económico no debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana*”, lo cual supone el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, el mismo que es entendido desde dos perspectivas: 1) el derecho a gozar de ese ambiente y 2) el derecho a que ese ambiente se preserve. Esta segunda perspectiva, conforme señala el Tribunal Constitucional del Perú en la citada Sentencia, “*entraña obligaciones*

<sup>48</sup> <http://biodiesel.com.ar/2075/peru-biofuels>

<sup>49</sup> Los derechos antidumping tienen por finalidad neutralizar acciones de dumping, las cuales consisten en “prácticas empresariales de discriminación de precios que se verifican cuando una empresa extranjera o un conjunto de empresas exporta sus productos a otro país a precios menores a los que vende el mismo producto en su mercado interno, o al costo de producción” (INDECOPI). <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/destacado-competencia-comisiones-dys-inforUtil.jsp>

<sup>50</sup> Los derechos compensatorios tienen por finalidad neutralizar las subvenciones, las cuales se generan cuando “un gobierno o cualquier organismo público realiza una transferencia directa de fondos, condona o no recauda ingresos públicos, proporciona bienes o servicios que no son de infraestructura general, compra bienes a un precio mayor al de mercado o, cuando existe alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios” (INDECOPI). <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/destacado-competencia-comisiones-dys-inforUtil.jsp>

<sup>51</sup> Mediante Resolución N° 116-2010-CFD-INDECOPI, publicada el 25 de junio de 2010, se dispuso aplicar derechos antidumping definitivos, equivalentes a US\$ 212 por tonelada a las importaciones de biodiesel puro (B100) y de las mezclas que contengan una proporción mayor al 50% de biodiesel (B50) en su composición, originario de los EE.UU. Por otra parte, mediante Resolución N° 151-2010-CFD-INDECOPI, publicada el 22 de agosto de 2010, se aplicaron derechos compensatorios definitivos, equivalentes a US\$ 178 por tonelada, sobre las importaciones de biodiesel puro (B100) y de las mezclas que contengan una proporción mayor al 50% de biodiesel (B50) en su composición, originario de los EE.UU.

<sup>52</sup> Entre ellas el Proyecto de Ley N° 840/2006-PE, y los Decretos Legislativos: 1015, 1073, 1090, 1064, 1081, entre otros.



*ineludibles para los poderes públicos*” y para los privados cuyas actividades inciden sobre el ambiente, vale decir que constituye un imperativo legal y moral que determina que la preservación del ambiente constituye un valor de transcendencia humana que se antepone a intereses de índole política y económica.

Recordemos que en diciembre de 2006 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley N° 00840/2006-PE, el cual proponía cambiar el régimen de concesión en tierras forestales sin cobertura boscosa y/o eriazas de dominio del estado por el de adjudicación en venta, para llevar a cabo actividades de reforestación. El malestar y protestas de los pobladores de la región Loreto y Ucayali no tardó en manifestarse, ante la percepción de que se intentaba favorecer la venta de tierras deforestadas de la Amazonía. A ello se sumaba el estado de inseguridad jurídica de los pobladores frente las políticas promovidas por el Programa Especial de Titulación de Tierras y posteriormente por el Organismo de Formalización Privada-COFOPRI, que incentivaron que los bosques sean invadidos para ser deforestados y así obtener títulos de posesión que luego justificara la venta de la tierras<sup>53</sup>.

En esa línea, el contexto de existencia de una normatividad de fomento económico-tributario de los biocombustibles sumado a la existencia de plazos obligatorios a ser cumplidos para su comercialización, motivó que nuevamente durante los años 2008 y 2009 se intentaran una serie de reformas normativas, orientadas a promover la apertura de tierras de la Amazonía al mercado, como los Decretos Legislativos N°s 1015, 1073, 1064, 1081, entre los que resalta el Decreto Legislativo N° 1090, por el cual se pretendía facilitar la conversión de tierras forestales para favorecer proyectos que (como el cultivo de la palma aceitera) sean declarados de interés nacional<sup>54</sup> y cuya demanda de derogatoria por parte de los Pueblos Indígenas desencadenó los lamentables sucesos acaecidos en Bagua el 5 de junio de 2009.

En suma, pese a que la Ley N° 28054, “Ley de promoción del mercado de biocombustibles”, establece que el desarrollo del mercado de los biocombustibles tiene entre sus objetivos “(...) *disminuir la contaminación ambiental y ofrecer un mercado alternativo en la lucha contra las drogas*”<sup>55</sup>, la siembra de monocultivos energéticos para biocombustibles no solo genera pérdida de bosques y biodiversidad, así como contaminación ambiental por el uso de agroquímicos, sino que promueve el uso de tierras distintas a aquellas degradadas o afectadas por los cultivos ilícitos, incrementando la deforestación total y en algunos casos poniendo en riesgo los territorios de los Pueblos Indígenas. El incremento de la demanda de tierras en la Amazonía Peruana, con buen drenaje para el cultivo de palma aceitera con fines energéticos, promueve la invasión y deforestación de bosques, y supone un constante riesgo de cambio de uso del suelo amazónico forestal<sup>56</sup>.

No obstante ello, persisten las intenciones del sector privado de expandir el cultivo de la palma aceitera, esta vez intentando el acceso a tierras forestales, a través de la declaración de este monocultivo energético como plantación forestal, cuando en estricto estas tierras deben estar exclusivamente destinadas al desarrollo de actividades de aprovechamiento forestal, protección, restauración, recreación y mantenimiento de servicios ambientales.

<sup>53</sup> DAR. Hechos y aspectos vulneratorios de los Decretos Legislativos N° 1090 y 1064. DAR. 2009. pp. 2 y 3.

<sup>54</sup> Artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1090, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 29317.

<sup>55</sup> Artículo 1 de la Ley N° 28054, “Ley de promoción del mercado de biocombustibles.”

<sup>56</sup> SNVP. Op. Cit. p. 64

## VII. IMPACTOS AMBIENTALES DEL CULTIVO DE LA PALMA ACEITERA

Los monocultivos de especies agroindustriales y/o agroenergéticas pueden generar graves impactos ambientales puesto que tienen el potencial de incentivar a la deforestación, generar contaminación de los suelos y los cursos de agua, pérdida de la cobertura vegetal, pérdida de biodiversidad, incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros. Para el caso específico de la palma aceitera se ha identificado que los principales impactos ambientales pueden estar vinculados a *“la conversión del hábitat, amenazas a los hábitats críticos para las especies en peligro de extinción, la quema y la contaminación del aire, la erosión del suelo, el uso de pesticidas y el uso de fertilizantes<sup>57</sup>”*.

En relación a los principales impactos ambientales negativos del cultivo de la palma aceitera, podemos mencionar algunos detectados por la Defensoría del Pueblo de la República de Colombia, en el departamento del Chocó<sup>58</sup>:

- Migración o extinción de especies de fauna por la pérdida de su hábitat natural al ser intervenidos sus ecosistemas, lo que trae como resultado una notoria disminución de la biodiversidad<sup>59</sup>. El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, concluyó en base a un modelo macroeconómico denominado Indicador de Biodiversidad, que el aumento de los cultivos de palma implicaría una pérdida de la biodiversidad entre el 21.8% al 39.15% en la región occidental colombiana<sup>60</sup>.
- Tala masiva de los bosques, lo que aumenta la erosión y sedimentación de los ríos haciendo más difícil la navegación en los ríos (lo que a su vez tiene repercusiones económicas)<sup>61</sup>.
- Modificación de las cuencas de drenajes naturales y los cursos hídricos por los sistemas de drenajes de las plantaciones de palma<sup>62</sup>.
- Alteración del aprovechamiento forestal sostenible, como fuente de sustento para las poblaciones, debido a la sustitución de los bosques por los cultivos de palma aceitera<sup>63</sup>.
- Cambio del uso del suelo, el cual se torna irreversible<sup>64</sup>.
- La densidad de siembra de la palma es alta por lo que sus raíces, que crecen horizontalmente, forman una red que obstruye los procesos físicos y ecológicos del suelo<sup>65</sup>.
- Incremento de la deforestación, tráfico de tierras y extracción ilegal de madera, entre otras razones, debido a que los palmicultores, aprovechando los incentivos económicos, se instalaban en zonas boscosas, que luego les fueron titulados y pudieron deforestar para sembrar la palma. Esta política de fomento de la agricultura

<sup>57</sup> Hai Teoh, Cheng. *“Temas esenciales de sostenibilidad en el sector del aceite de palma”*. Banco Mundial. p. 33  
[http://www.ifc.org/ifcext/agriconsultation.nsf/AttachmentsByTitle/Discussion+Paper\\_Spanish+/\\$FILE/Discussion+Paper\\_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/agriconsultation.nsf/AttachmentsByTitle/Discussion+Paper_Spanish+/$FILE/Discussion+Paper_Spanish.pdf)

<sup>58</sup> Defensoría del Pueblo de la República de Colombia. Resolución Defensorial N° 39 *“Violación de los Derechos Humanos por Siembra de Palma Africana en Territorios Colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó – Chocó. Bogotá.2005. p.21*  
Disponble en: <http://www.defensoria.org.co/pdf/resoluciones/defensorial/defensorial39.pdf>

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ídem*. p. 20

<sup>62</sup> *Ídem*. p. 21

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.



dio origen a la explotación ilegal de madera, ya que fueron arrasados los bosques para hacer paso a los campos de cultivo<sup>66</sup>.

De otro lado, existen casos documentados en otros países que dan luces sobre los impactos negativos de los monocultivos de palma aceitera sobre el ambiente y dado que estos impactos tienen su razón de ser en los métodos de producción agrícola intensificada propios de los grandes monocultivos, encontramos que la pauta de los impactos negativos es recurrente en cuanto a deforestación (con sus efectos en el cambio climático a nivel local, regional y global, así como los efectos hidrológicos debido a la alteración de la retención de las precipitaciones y los índices de lluvias), pérdida de la biodiversidad, extracción ilegal de madera, aumento de la erosión y sedimentación de los ríos, entre otros.

Por citar otros casos podemos mencionar que en Sumatra, Indonesia, se estima que sólo el cultivo de palma aceitera contribuyó con el 29 por ciento de la pérdida de bosques en un período comprendido entre los años 1982 y 2007. Asimismo, la pérdida de bosques naturales trajo como consecuencia directa la pérdida de biodiversidad, debido a que como es sabido la biodiversidad en los cultivos de palma aceitera es mucho menor que en los bosque naturales y porque la reducción de los hábitats naturales deja menos nichos para la flora y la fauna. En Malasia e Indonesia, ocurre que especies amenazadas, y de singular valor como el elefante asiático, el orangután y el tigre de Sumatra se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad debido a que el desbosque genera una mayor presión de caza y apertura el hábitat de dichas especies a los asentamientos humanos. Un claro ejemplo de los conflictos entre humanos y estas especies es que en Malasia el corredor de bosques naturales de los elefantes pigmeos ha quedado fracturado por plantaciones de palma aceitera<sup>67</sup>.

Mención aparte merece el impacto sobre el ambiente producido por el uso de pesticidas y fertilizantes químicos para el cultivo de la palma aceitera, ya que de ser usados indebidamente pueden generar contaminación de las aguas superficiales y subterráneas<sup>68</sup>.

Finalmente, debemos señalar que existen factores que colocan al Perú y sus ciudadanos en estado de incertidumbre ambiental y social frente a la expansión de la frontera agrícola, entre estos destacan los siguientes: no existe un catastro de tierras deforestadas, que permita orientar la expansión de las plantaciones agrícolas y agroindustriales a estas zonas y tampoco existe un mapeo de las zonas forestales con mayor concentración de carbono, las cuales deberían estar exentas del cambio de uso del suelo para evitar la emisión grandes cantidades de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> Hai Teoh, Cheng. *Op. cit.* p. 33

<sup>68</sup> *Ídem*. p. 26



## VIII. LOS CONFLICTOS SOCIALES Y POLÍTICOS EN TORNO A LA EXPANSIÓN DE CULTIVOS INDUSTRIALES Y ENERGÉTICOS DE PALMA ACEITERA

Desde que en el año 2003 fue aprobada la Ley N° 28054 “Ley de promoción del mercado de biocombustibles”, 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, nuestro país ha atravesado por una constante situación de conflicto debido a presiones a nivel político que tenían como objetivo la aprobación de normas que faciliten la apertura al mercado de tierras de la Amazonía, las cuales resultan atractivas para el establecimiento de grandes cultivos energéticos.

De manera complementaria a la Ley N° 28054 “Ley de promoción del mercado de biocombustibles”, fue aprobado en el año 2007 el Decreto Supremo 021-2007-EM, que definió los tipos de biocombustibles a ser comercializados en el país, estableció requisitos para su comercialización y fijó plazos para el uso obligatorio de gasohol y biodiesel; y dado que desde el año 2000 el cultivo de la palma aceitera había sido declarado de interés nacional, el contexto se mostraba favorable para las inversiones en monocultivos energéticos e industriales (considerando que la obligatoriedad del uso de biocombustibles generó una demanda artificial de agroenergéticos). Sólo hacía falta generar los mecanismos para acceder a grandes extensiones de tierra en donde desarrollar los proyectos.

Entre las normas que pretendían favorecer la apertura al mercado de tierras de la Amazonía encontramos el Proyecto de Ley N° 840/2006-PE (conocido como “Ley de la Selva”), así como los Decretos Legislativos N°s 1090, 1015, 1064, y 1073, los que generaron gran controversia y protestas puesto que versaban sobre la posibilidad de poner a disposición del mercado las tierras de los Pueblos Indígenas. Después de una serie de protestas por parte de diversas comunidades desde mediados de 2008, la situación de conflicto se tornó crítica a raíz de los sucesos acaecidos en Bagua el 5 de junio de 2009.

Otros países de la región no han sido ajenos a conflictos en torno a la palma aceitera, como es el caso de Colombia, donde en el año 2005, fue emitida la Resolución Defensorial N° 39 titulada “Violación de los Derechos Humanos por Siembra de Palma Africana en Territorios Colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó – Chocó”, la cual señaló que la siembra de palma aceitera en grandes extensiones ha generado conflictos relacionados con los territorios colectivos, la identidad cultural y étnica, daño al ambiente y desplazamientos forzados por la violencia. La Resolución Defensorial N° 39 concluye que dadas las características propias de la realidad colombiana, en donde existen comunidades indígenas y afrocolombianas afectadas por la violencia interna, su situación se ha tornado más crítica en tanto la coyuntura les ha predispuerto a vender sus tierras a empresarios de la palma, quienes buscan constantemente expandir sus cultivos y aumentar su producción.

Todo ello sumado a que la normatividad ambiental no ha sido respetada, a que no se han puesto en práctica Planes de Manejo Ambiental y a que no se ha respetado la frontera agrícola, ha traído como resultado que el cultivo de la palma aceitera no represente una opción de desarrollo económico para las comunidades aledañas a las zonas de producción, si no que estas





han sido desalojadas y perjudicadas por la destrucción de otros cultivos, el derrumbe de sus viviendas, así como la supresión de sus caminos y vías de comunicación<sup>69</sup>.

En países como Indonesia, principal productor de palma aceitera del mundo, el desarrollo de esta industria, iniciada en la década del 70, está asociada con asesinatos, violaciones de derechos humanos, destrucción de comunidades y culturas locales, disputas laborales, así como con corrupción en las diversas esferas del gobierno principalmente en lo que concierne a la adjudicación de tierras. Las comunidades indígenas han sido afectadas no sólo por haber sido despojadas de sus tierras si no porque, la expansión de la palma ha traído como consecuencia el aumento en los niveles de pobreza al limitarse el acceso a recursos como alimentos y madera<sup>70</sup>.

Por otra parte, la situación laboral en la industria de la palma aceitera, en contextos como el de Indonesia, nunca ha sido favorable para las comunidades. Por lo general, el trabajo en las plantaciones es mal remunerado, genera gran dependencia del empleador (puesto que se pierden las formas tradicionales de cultivo, disminuye el acceso a los recursos del bosque y la economía de las comunidades queda expuesta a las fluctuaciones del mercado) y por lo general es insalubre (debido al uso de insumos químicos como pesticidas y fertilizantes, sin la debida protección)<sup>71</sup>.

En Perú los conflictos en torno al cultivo de la palma aceitera, por el acceso a la tierra, no han tardado en surgir, por ejemplo, existen comunidades en Loreto y San Martín que reclaman derechos de posesión sobre las tierras adjudicadas a empresas agropecuarias dedicadas al cultivo de la palma<sup>72</sup>. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo ya ha informado en febrero de 2010, en el Reporte de Conflictos Sociales N° 72, que la población de Barranquita en la Región San Martín se opone a la actividad de la empresa Agropecuaria Caynarchi pues denuncian que está deforestando los bosques de la zona para expandir sus cultivos y señalan que en una inspección al proyecto "Palmas de Oriente", llevada a cabo por autoridades del caserío de Leoncio Prado, se constató que la empresa seguía deforestando la zona, incumpliendo con lo dispuesto en la Resolución N° 023-2010-GRSM/DRASAM, de la Dirección Regional Agraria de San Martín, que suspendió el cambio de uso del suelo.

Por otra parte, respecto al desarrollo del sector energético en nuestro país cabe mencionar que el pasado 24 de noviembre de 2010, mediante Decreto Supremo N° 064-2010-EM, fue aprobada la Política Nacional Energética del Perú, para el período 2010-2040, la cual destaca la importancia de asegurar el acceso universal a la energía, así como contar con una matriz energética diversificada que incentive el uso de energías renovables, garantice el menor impacto ambiental, procure la autosuficiencia en la producción energética, entre otros lineamientos, en el marco del desarrollo sostenible<sup>73</sup>.

La Política Nacional Energética del Perú, para el período 2010-2040 establece entre sus lineamientos de política contar con una matriz energética diversificada en base a energías renovables (convencionales y no convencionales), entre las cuales se considera a los

<sup>69</sup>Defensoría del Pueblo de la República de Colombia. Op. Cit. pp. 38-39

<sup>70</sup>World Rainforest Movement. "Oil Palm". World Rainforest Movement. Montevideo. 2006. p. 62  
<http://www.wrm.org.uy/plantations/material/Palm2.pdf>

<sup>71</sup>Idem. p. 71.

<sup>72</sup><http://www.sanmartinonline.com/notas/noticias.php?id=1393>

<sup>73</sup>Objetivos de Política N°s 1, 5 y 6 de la Política Nacional Energética, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-EM.



biocombustibles, asimismo, determina priorizar la construcción de centrales hidroeléctricas, promueve el desarrollo de proyectos e inversiones en hidrocarburos, entre otros<sup>74</sup>.

Si bien la Política Nacional Energética 2010-2040 establece directrices de desarrollo de alcance general, es evidente que estas tienen el potencial de incidir de manera directa en las tierras, territorios y hábitats que ocupan los Pueblos Indígenas, ya que el cumplimiento de estos objetivos y lineamientos pueden suponer el uso o disposición de las tierras o territorios indígenas, o generar impactos sobre estos, o sobre los recursos naturales que son vitales para la sobrevivencia de estos Pueblos. Por tanto, de acuerdo a lo establecido en el Convenio N° 169 de la OIT, esta norma debió pasar por un proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, el cual hubiera permitido incorporar las opiniones y visiones de los ciudadanos indígenas en la toma de decisiones que pueden afectar sus derechos e intereses.

No obstante, pese a lo dispuesto por el Convenio N° 169 de la OIT y al amplio desarrollo que el Tribunal Constitucional del Perú ha realizado respecto a la obligatoriedad de llevar a cabo procesos de consulta a los Pueblos Indígenas respecto de las medidas que pueden afectarlos<sup>75</sup>, la aprobación Decreto Supremo N° 064-2010-EM - Política Nacional Energética 2010-2040, no previó la realización de un proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas. Esto evidencia que los Pueblos Indígenas no ocupan aún un lugar preferente en la agenda del Estado ni en la visión institucional del Ministerio de Energía y Minas, asimismo, desvirtúa el compromiso del Estado Peruano con la defensa de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas emanado del Convenio N° 169 de la OIT.

## **IX. LOS BIOCMBUSTIBLES: EL MITO DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y LA REDUCCIÓN DE LOS GASES DE EFECTO INVERNADERO**

La palma aceitera está destinada a diversos usos, entre los que destacan la elaboración de productos alimenticios, productos de limpieza, cosméticos y biocombustibles. El cultivo de semillas oleaginosas, como la palma aceitera, por su utilización en el sector agroindustrial y agroenergético presenta buenas expectativas de crecimiento y rentabilidad económica. Por otro lado, la búsqueda de sustitutos más limpios al petróleo hizo del mercado de los agroenergéticos y biocombustibles una opción atractiva por su rentabilidad y por su aparente contribución con la mitigación al cambio climático.

Si bien las preocupaciones iniciales en torno al cambio climático centraban su atención en la importancia de la diversificación de la matriz energética para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> por consumo de combustibles fósiles, posteriormente, se determinó que existen diversas actividades antropogénicas que ocasionan la emisión de CO<sub>2</sub>, entre las cuales la deforestación es una de las más significativas puesto que contribuye aproximadamente el 18 por ciento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero<sup>76</sup>.

Por tanto, se debería prestar mayor atención a las implicancias ambientales y sociales de la promoción de monocultivos energéticos y agroforestales que puedan generar cambios de uso del suelo forestal. Esto supone que las estrategias de promoción de los biocombustibles deben

<sup>74</sup> Objetivos de Política N° 1 de la Política Nacional Energética, aprobada por Decreto Supremo N° 064-2010-EM.

<sup>75</sup> Para mayor información revisar las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0022-2009-PI/TCA, N° 06316-2008-PA/TC y 05427-2009-PC/TC.

<sup>76</sup> Hai Teoh, Cheng. Op. Cit. 35



ir acompañadas de políticas que prevengan la sustitución de bosques primarios y/o secundarios por monocultivos energéticos, entre las que podemos mencionar la elaboración de catastros de las tierras deforestadas a nivel nacional y el ordenamiento territorial a través de la zonificación ecológica económica.

El tema en cuestión es si la utilización de combustibles producidos a partir de biomasa generará una significativa disminución en la emisión de gases de efecto invernadero. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el cultivo de bioenergéticos libera gases de efecto invernadero durante sus diversas etapas, por ejemplo, durante la producción de insumos agrícolas, la aplicación de fertilizantes, la elaboración química y el transporte de los biocombustibles<sup>77</sup> y, de ser el caso, durante el proceso de desbosque para abrir paso a los campos agrícolas.

En consecuencia, el análisis de la eficiencia energética y la contribución en la reducción de los gases de efecto invernadero de los biocombustibles no sólo debe tener en consideración la fase de combustión si no todos procesos anteriores y sus implicancias sociales.

De otro lado, como ya hemos señalado, la necesidad de contar con extensos campos de cultivo predispone los cambios en el uso de la tierra, con lo cual al convertirse las tierras forestales en zonas de cultivo, se liberan los gases de efecto invernadero que estas almacenan. Un estudio ha determinado que en países como los Estados Unidos de América, Brasil, Indonesia o Malasia, *“la conversión del bosque tropical húmedo, la turbera, la savana o los pastizales para producir etanol liberaría por lo menos 17 veces más dióxido de carbono del que los biocombustibles permitirían ahorrar anualmente con el reemplazo de los combustibles fósiles”<sup>78</sup>.*

Respecto al tema en cuestión, la FAO ha elaborado un Informe en donde señala la importancia de analizar el ciclo de vida de cada tipo de biocombustible, puesto que los balances de gases de efecto invernadero no son positivos para todas las materias primas y dependen de las prácticas productivas, la ubicación de los cultivos y de manera crucial del modo en que se gestiona el cambio de uso de la tierra, puesto que la conversión de bosques tropicales a la producción de cualquier tipo de cultivo agroenergético puede liberar grandes cantidades gases de efecto invernadero, excediendo con creces el posible ahorro anual obtenido por el uso de los biocombustibles<sup>79</sup>.

En consecuencia, es un mito que el uso de biocombustibles es de por sí energéticamente eficiente y ambientalmente sustentable más sustentable que el uso de combustibles fósiles, si no que existen muchos factores condicionantes entre los cuales uno de los más riesgosos es el cambio de uso del suelo forestal. Un estudio llevado a cabo en Perú, sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera en el año 2000, revela que todas las actividades económicas aportaron 119,550 Gg equivalentes de CO<sub>2</sub>, dentro de lo cual 110,312 Gg (92.3%) fueron aportados por el cambio de uso de la tierra de bosques a agricultura y pastos. En un escenario optimista quienes realizaron este estudio redujeron ese aporte a la mitad asumiendo que 53,541 Gg fueron removidos por el crecimiento de vegetación, en especial en las “purmas”. Aún así, la deforestación aportó en ese año el 47% de las emisiones en el Perú<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Unasylva 230, Vol. 59, 2008.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0440s/i0440s06.pdf>

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> FAO. *“El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación”*. FAO. Roma. 2008.

<sup>80</sup> Dourojeanni, Marc. et. al. *“Amazonía Peruana en el 2021”*. Pronaturaleza.2009. p.114.



En ese contexto, urge reflexionar y actuar ante a la insuficiencia de salvaguardas ambientales por parte del Estado frente a sus políticas de promoción de biocombustibles, en donde la amenaza principal parte de la inexistencia de un catastro de las zonas deforestadas del país, lo cual podría convertirse en una amenaza a los bosques naturales (El Comercio 06/05/2007, 08/05/2007)<sup>81</sup>, puesto que no es posible identificar y cuantificar las zonas sin cobertura forestal aptas para llevar a cabo actividades agrícolas o, de ser el caso, de forestación y reforestación, con la finalidad de que el desarrollo de las políticas de fomento de la actividad forestal y agrícola no genere incentivos perversos a la destrucción de zonas de cobertura boscosa y de la diversidad que estas albergan.

En suma, una adecuada política de incentivos al uso de biocombustibles debe tener en cuenta los costos económicos, sociales y medioambientales que supone su ingreso al mercado. Asimismo, los proyectos de inversión en agroenergéticos deberían tener como preceptos básicos el no deforestar, no incendiar bosques, actuar dentro del marco legal y respetar los derechos de las comunidades locales<sup>82</sup>.

## **X. DIFERENCIAS JURÍDICAS ENTRE EL RÉGIMEN FORESTAL Y EL RÉGIMEN AGRARIO**

De manera acorde con las diferencias que a nivel técnico distinguen la actividad forestal de la actividad agraria, existe un tratamiento jurídico diferenciado para ambos regímenes. La Constitución Política del Perú dispone en el Artículo 66º que los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la Nación, el Estado es soberano en su aprovechamiento y que por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización. De manera complementaria, la Ley Nº 26821, “Ley Orgánica para el aprovechamiento de recursos naturales”, señala que se consideran recursos naturales las aguas, los recursos hidrocarburíferos, los minerales, la diversidad biológica (especies de flora, fauna y microorganismos), las tierras con capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal y de protección, entre otros<sup>83</sup>. Asimismo la citada norma establece que la concesión constituye el título habilitante para el aprovechamiento de los recursos naturales: *“la concesión, aprobada por leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido...La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse”<sup>84</sup>*.

Adicionalmente, la Ley Nº 27308, “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, define que los recursos forestales están compuestos por *“los bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción y protección forestal y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente”<sup>85</sup>*.

El aprovechamiento de los recursos forestales se sujeta al régimen de concesión y de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional del Perú en el Exp. Nº 0003-2006-PI/TC LIMA, el

<sup>81</sup> Castro Pareja, Paula. “Estudio sobre la situación de los biocombustibles en el Perú”. Soluciones Prácticas ITGD. p. 38.

Disponible en: [http://www.cedecap.org.pe/uploads/biblioteca/48bib\\_arch.pdf](http://www.cedecap.org.pe/uploads/biblioteca/48bib_arch.pdf)

<sup>82</sup> World Rainforest Movement. Op. Cit. 2006. p. 63

<sup>83</sup> Artículo 3 de la Ley Nº 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento de recursos naturales.

<sup>84</sup> Artículo 23 de la Ley Nº 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento de recursos naturales.

<sup>85</sup> Artículo 2 Ley Nº 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Cabe precisar que el Dictamen del Proyecto de Ley Nº4141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece una definición similar de “recursos forestales”, diferenciándose en que especifica que también son recursos forestales las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal o de protección, con o sin cobertura arbórea. Además agrega que también se considera como recurso forestal la diversidad genética de la flora terrestre y acuática emergente.



aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, al ser recursos naturales y patrimonio de la Nación no puede estar separado del interés nacional y del bien común, de ahí que resulte constitucionalmente vedado el ejercicio de propiedad privada sobre ellos<sup>86</sup>.

Si bien la diversidad agrícola y las tierras de capacidad de uno mayor agrícola son consideradas como recursos naturales, estos no se someten al régimen de concesión si no que, la Constitución Política del Perú les designa un tratamiento jurídico distinto; en ese sentido, el Artículo 88 establece que *“el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal...”*; es decir que para la actividad agrícola se reserva el régimen de propiedad individual o comunal, como una medida de fomento y respaldo a la inversión privada en el sector agrario. De manera complementaria, la Primera Disposición Final de la Ley N° 26821, *“Ley para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”* dispone que *“las especies cultivadas o domesticadas de la flora y la fauna se rigen por el régimen de propiedad de acuerdo a Ley y con las limitaciones que ésta imponga”*.

En consecuencia, siendo que la palma aceitera o *Elaeis guineensis*, es una especie agrícola, su cultivo se desarrolla en tierras de capacidad de uno mayor agrícola, las cuales son otorgadas en propiedad privada. Consecuentemente, encontramos que para acceder a los programas de ayuda técnica y financiera para los pequeños agricultores de palma, impulsados desde el Estado y la cooperación internacional, es necesario contar con títulos de propiedad, sobre todo cuando se trata de otorgar créditos<sup>87</sup>, así en el Perú a la fecha existen aproximadamente 20,000 hectáreas sembradas de palma, de propiedad de pequeños y medianos palmicultores<sup>88</sup>.

Del lado de la gran empresa palmicultora, encontramos que en el año 1982, mediante Decreto Supremo N° 047-82-AG, le fue adjudicada a la empresa Palmas del Espino S.A. 8,486 Has. 8,700 m<sup>2</sup> de tierras en el distrito de Tocache y Uchiza, provincia de Mariscal Cáceres, departamento de San Martín, para la producción de palma aceitera<sup>89</sup>. Asimismo se autorizó a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural para que otorgue el respectivo Título de Propiedad<sup>90</sup>. En la actualidad, el Grupo Palmas del Espino tiene sembradas aproximadamente 15,000 hectáreas de palma aceitera<sup>91</sup>, de las cuales 7,000 hectáreas fueron adquiridas al Estado Peruano el año 2006 a través de su subsidiaria Agropecuaria del Shanusi, otras 3,000 hectáreas fueron adquiridas en el valle de Caynarachi, en el año 2003 para desarrollar el proyecto Palmas del Oriente, asimismo otras 6,000 hectáreas para el proyecto Palmas de Caynarachi se encuentran en proceso de legalización<sup>92</sup>. Estas adquisiciones fueron realizadas al amparo del Decreto Legislativo N° 653, *“Ley de Promoción de las Inversiones del Sector Agrario”* de agosto de 1991 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 048-91-AG<sup>93</sup>.

Visto marco jurídico del régimen agrícola, así como el panorama actual de la tenencia de la tierra en la actividad de cultivo de la palma aceitera, queremos destacar que calificar a los cultivos de la palma aceitera como plantaciones forestales resultaría inconstitucional, puesto

<sup>86</sup> DAR. Hechos y aspectos vulneratorios de los Decretos Legislativos N°s 1090 y 1064. DAR. 2009. p. 5

<sup>87</sup> Castro Pareja, Paula. Op. cit. pp.73 y 74.

<sup>88</sup> <http://www.palmas.com.pe/preguntas-frecuentes>

<sup>89</sup> Artículo 1 del Decreto Supremo N° 047-82-AG.

<sup>90</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo N° 047-82-AG.

<sup>91</sup> <http://www.palmas.com.pe/preguntas-frecuentes>

<sup>92</sup> <http://www.palmas.com.pe/preguntas-frecuentes>

<sup>93</sup> <http://www.palmas.com.pe/preguntas-frecuentes>



que permitiría el cambio de uso de tierras de aptitud forestal y de protección para la instalación de cultivos de palma aceitera.

## **XI. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS CULTIVOS DE *Elaeis guineensis***

La Primera Disposición Final de la Ley N° 26821, “Ley para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, dispone que “las especies cultivadas o domesticadas de la flora y la fauna se rigen por el régimen de propiedad de acuerdo a Ley y con las limitaciones que ésta imponga”. Este precepto normativo resalta la separación jurídica existente entre el régimen aplicable a la actividad forestal y el régimen aplicable a la actividad agraria, puesto que como hemos señalado los recursos agrícolas se sujetan a la propiedad privada mientras que el aprovechamiento de los recursos forestales se sujeta al régimen de concesión.

En ese contexto, una interpretación sistemática de la Ley N° 26821, “Ley para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” y la de Ley N° 27308, “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, nos permite determinar que las plantaciones forestales son aquellas logradas mediante el establecimiento de cobertura arbórea y arbustiva en áreas de capacidad de uso mayor forestal, mediante la utilización especies forestales.

En consecuencia, **siendo que *Elaeis guineensis* es una especie domesticada, no debe encontrarse bajo los alcances de la normatividad forestal, no califica como especie forestal y no puede ser considerada a efectos de determinar el establecimiento de plantaciones forestales a través de actividades de forestación y/o reforestación en tierras forestales o de protección, asimismo, tampoco debe promoverse la deforestación de bosques naturales para su establecimiento.**

Por tanto, el Artículo 11 del Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, no debe ser modificado en cuanto establece que “No son plantaciones forestales los cultivos agroindustriales ni los cultivos agroenergéticos”, excluyendo a la palma aceitera de la calificación de especie forestal.

En consecuencia, dado que *Elaeis guineensis* es una especie agrícola y su cultivo constituye un cultivo agroindustrial (destinado a la elaboración de productos alimenticios, de productos de limpieza y cosméticos) y, además, un cultivo agroenergético (utilizado en la elaboración de biodiesel), no puede ser calificada como especie forestal y su cultivo no es considerado como ecosistema o plantación forestal.



## **XI. POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA ACTIVIDAD FORESTAL Y COMPROMISOS INTERNACIONALES**

El marco normativo actual en el país, en lo concerniente a la promoción de actividades de forestación, reforestación y agroforestería plantea el manejo de los recursos forestales como alternativa de desarrollo sostenible, de conservación de la diversidad y protección de cuencas, y presenta el siguiente desarrollo:

- En enero de 2005 fue publicado el Decreto Supremo N° 003-2005-AG que declaró de interés nacional la reforestación en tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y en tierras de protección sin cubierta vegetal o escasa cobertura arbórea.
- En diciembre de 2005 fue publicado el Plan Nacional de Reforestación, que tiene entre sus objetivos contribuir con el desarrollo sostenible en zonas prioritarias con potencial de forestación y reforestación, para lo cual se estableció una clasificación de tres programas prioritarios: El Programa 1 sobre “Plantaciones forestales con fines comerciales y/o industriales”, El Programa 2 sobre “Plantaciones forestales con fines de protección ambiental y manejo de cuencas”, así como el Programa 3 de “Gestión estratégica para la competitividad”.
- En julio de 2006 fue publicada la Ley N° 28852, “Ley de promoción de la inversión privada en reforestación y agroforestería”, la cual declaró de interés nacional la inversión privada en actividades de reforestación con plantaciones forestales, así como las actividades de agroforestería y servicios ambientales. Esta norma regula la entrega en concesión mediante subasta pública, por un plazo de 60 años, de hasta 10 000 hectáreas de tierras de capacidad de uso mayor forestal sin cubierta boscosa y/o eriazas, de dominio del Estado.

Este conjunto de normas busca reforzar las actividades de forestación y reforestación, claramente independientes de la actividad agrícola, como acciones forestales fundamentales para la conservación y recuperación del patrimonio forestal nacional. La separación entre las políticas de fomento de la actividad forestal y las de la actividad agraria se encuentran oficialmente excluidas y esta separación se sustenta en las diferencias técnicas existentes entre ambos regímenes.

En tal sentido, cabe precisar que puesto que la palma aceitera no es una especie forestal no se encuentra beneficiada por las normas de fomento a las actividades de forestación, reforestación. Por tanto, no es jurídicamente viable disponer la concesión de tierras de capacidad de uso mayor forestal sin cubierta boscosa y/o eriazas, de dominio del Estado, para el establecimiento de cultivos de palma aceitera, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 28852, “Ley de promoción de la inversión privada en reforestación y agroforestería” y las normas conexas.

De otro lado, es necesario recordar que el Estado Peruano ha suscrito una serie de Convenios y Tratados Internacionales que contemplan compromisos específicos orientados a la

conservación de la Diversidad Biológica natural, así como a la protección de la integridad y funcionalidad de los ecosistemas naturales, principalmente los bosques tropicales<sup>94</sup>.

Entre dichas obligaciones, el Artículo 18.3.2 del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos<sup>95</sup>, determina:

*“2. Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes<sup>96</sup>”.*

De acuerdo a lo manifestado, la pretensión de incorporar el cultivo de *Elaeis guineensis* en la legislación forestal no solo constituye una amenaza a la conservación e integridad de los bosques tropicales, sino también un debilitamiento de la legislación forestal que conlleva al incumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales en materia ambiental y comercial asumidos por el Estado peruano.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La agricultura consiste en el conjunto de prácticas culturales que suponen formas de manipulación de las condiciones ambientales, que tienen como propósito controlar las variables ecológicas<sup>97</sup>, con la finalidad de producir cultivos domesticados con fines principalmente alimenticios y/o agroindustriales. Las variedades agrícolas, por estar domesticadas requieren de cuidados especiales en aspectos como la siembra, control de la humedad, preparación del suelo, aporte de nutrientes, eliminación de competidores naturales, etc.

<sup>94</sup> Entre los cuales podemos citar: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático aprobada por Resolución Legislativa N° 26185, y Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 27824; Convención Internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, aprobada por Resolución Legislativa N° 26536; Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobada por Resolución Legislativa N° 23349; Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, aprobada por Resolución Suprema N° 938; Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) aprobada por Resolución Legislativa N° 26181; Decisión V/6 adoptada por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica en la Quinta reunión realizada en Nairobi, Kenia del 15 - 26 de mayo de 2000; Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino aprobada por la Decisión 523-CAN y Programa Regional de Biodiversidad en las Regiones Andino Amazónicas de los Países miembros de la CAN “BioCAN”, aprobado por la Decisión 729-CAN; Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio de la Diversidad Biológica aprobado por Resolución Legislativa N° 28170; Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio aprobado por Resolución Legislativa N° 26407, y Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria aprobado por Decreto Ley N° 21175 y sus enmiendas aprobadas por Resolución Legislativa N° 27198 y ratificadas por Decreto Supremo N° 063-99-RE; Convenio OIT N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes aprobado por Resolución Legislativa N° 26253; Acuerdo de cooperación para la conservación y uso sostenible de la flora y fauna silvestre de los territorios amazónicos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil, aprobado por Decreto Supremo N° 112-2003-RE, y Acuerdo para la conservación de la flora y fauna de los territorios amazónicos de la República del Perú y la República Federativa del Brasil aprobado por Ley N° 21670; Acuerdo para la conservación de la flora y fauna de los territorios amazónicos del Perú y Colombia, aprobado por Decreto Ley N° 23081; Capítulo 18º y Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, aprobado por Resolución Legislativa N° 28766 y ratificado por Decreto Supremo N° 030-2006-RE, enmendado por el Protocolo de Enmienda aprobado por Resolución Legislativa N° 29054 y ratificado por Decreto Supremo N° 040-2007-RE, entre otros.

<sup>95</sup> Suscrito en la ciudad de Washington D.C. el 24 de junio del 2007

<sup>96</sup> Subrayado nuestro

<sup>97</sup> Casas, Alejandro y Caballero, Javier. Ciencias. N° 40 octubre – diciembre. 1995. p. 46.

<http://www.ejournal.unam.mx/cns/no40/CNS04005.pdf>





- La actividad forestal consiste en el conjunto de prácticas silviculturales no intensivas, orientadas a la conservación y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de ecosistemas naturales forestales: bosques, matorrales, pastos, etc. Las especies forestales se caracterizan por su carácter intrínsecamente silvestre, y por su capacidad de reproducirse naturalmente.
- *Elaeis guineensis* (Arecaceae), es una especie domesticada. Las primeras plantaciones comerciales se establecieron en 1911 en Indonesia y en 1914 en Malasia<sup>98</sup>. A diferencia de otras especies silvestres de la Familia Aracaceae y nativas de los Bosques Tropicales Amazónicos, *Elaeis guineensis* es una especie exótica domesticada, por tanto es un cultivo agrícola, y no un recurso forestal.
- Los bosques naturales, e incluso las plantaciones forestales se distinguen de los monocultivos de especies domésticas, en que los primeros constituyen ecosistemas funcionales con una estructura y composición florística y etaria diversa, tanto en el dosel medio, dosel superior, como en el sotobosque; con tendencia a la complejidad y diversificación<sup>99</sup>. Por el contrario, los monocultivos de especies como *Elaeis guineensis* se caracterizan por la necesidad de remover totalmente la cobertura boscosa antes de su siembra, dependencia de semillas producidas, arado y nivelación del suelo, programación estacional de la siembra y cosecha, homogeneidad etaria, control de la densidad de siembra, riego y otras prácticas agrícolas intensivas para alcanzar el rendimiento proyectado<sup>100</sup>.
- Desde el año 1982 el cultivo de la palma aceitera fue calificado dentro del rubro de la agroindustria, de acuerdo al Decreto Supremo N° 068-82-ITI-IND y en concordancia con lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 2 de 1980.
- El cultivo de la palma aceitera es considerado como cultivo agroindustrial y como cultivo agroenergético, puesto que el Decreto Legislativo N° 2, “Ley de promoción y desarrollo agrario” y el Decreto Supremo N° 068-82-ITI-IND señalan el origen agropecuario y uso agroindustrial de la palma aceitera y , por otra parte, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 28054, “Ley de promoción del mercado de biocombustibles” y en el Decreto Supremo N° 021-2007-EM, “Reglamento para la comercialización de biocombustibles”, los biocombustibles se obtienen a partir de materias primas de origen agropecuario y dentro de ellos, se define que el biodiesel puede ser obtenido a través de la mezcla de Diesel con sustancias oleaginosas como el aceite de palma.

<sup>98</sup> Fedepalma. La agroindustria de palma de aceite en Colombia. Fedepalma. p. 5  
[http://www.fedepalma.org/document/2007/agroindustria\\_palma.pdf](http://www.fedepalma.org/document/2007/agroindustria_palma.pdf)

<sup>99</sup> Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. “Las Plantaciones no son bosques”. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Montevideo. 2003. p. 12

<sup>100</sup> Raygada Zambrano, Ruperto. Manual Técnico para el Cultivo de la Palma Aceitera. DEVIDA. Lima. 2005. pp. 35 y 58  
<http://www.devida.gob.pe/Documentacion/documentosdisponibles/Manual%20Palma%20Aceitera.pdf>



- La promoción y desarrollo de actividades económicas, como la comercialización de biocombustibles, no deben ser contrarios al ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Esto supone un deber especial del Estado al promover políticas y ejecutar acciones de fomento económico pues estas no deben contravenir la obligación de preservar el ambiente.
- Los monocultivos de especies agroindustriales y/o agroenergéticas pueden generar graves impactos ambientales así como conflictos sociales. Vale mencionar los casos registrados en países como Colombia, en donde en el Departamento del Chocó, diversos pueblos afrodescendientes vienen sufriendo desplazamientos forzados, la contaminación de sus territorios y el menoscabo de sus medios de vida.
- En Indonesia el desarrollo de la industria de la palma, está asociada con asesinatos, violaciones de derechos humanos, destrucción de comunidades y culturas locales, disputas laborales, corrupción en las diversas esferas del gobierno principalmente en lo que concierne a la adjudicación de tierras, así como con el incremento de los niveles de pobreza de las comunidades indígenas al limitarse su acceso a recursos como alimentos y madera<sup>101</sup>.
- En Perú existen comunidades en Loreto y San Martín que reclaman derechos de posesión sobre las tierras adjudicadas a empresas agropecuarias dedicadas al cultivo de la palma<sup>102</sup>. La Defensoría del Pueblo en el Reporte de Conflictos Sociales N° 72 (febrero de 2010), informa que la población de Barranquita en la Región San Martín se opone a la actividad de la empresa Agropecuaria Caynarachi pues denuncian que está deforestando los bosques de la zona, incumpliendo con lo dispuesto en la Resolución N° 023-2010-GRSM/DRASAM, de la Dirección Regional Agraria de San Martín, que suspendió el cambio de uso del suelo.
- Uno de los principales usos de la palma aceitera es el destinado a la elaboración de biocombustibles, puesto que se manejaba la hipótesis de que estos son una mejor alternativa al uso de combustibles fósiles. No obstante, es un mito que el uso de biocombustibles es de por sí energéticamente eficiente y ambientalmente sustentable, si no que existen muchos factores condicionantes entre los cuales uno de los más riesgosos es el cambio de uso del suelo forestal. Un estudio llevado a cabo en Perú demostró que la deforestación aportó en el año 2007 el 47% de las emisiones en el Perú<sup>103</sup> y una de las principales causas de la deforestación es la apertura de tierras agrícolas.

---

<sup>101</sup>World Rainforest Movement. "Oil Palm". World Rainforest Movement. Montevideo. 2006. p. 62  
Disponible en: <http://www.wrm.org.uy/plantations/material/Palm2.pdf>

<sup>102</sup><http://www.sanmartinenlinea.com/notas/noticias.php?id=1393>

<sup>103</sup>Dourojeanni, Marc. et. al. "Amazonía Peruana en el 2021". Pronaturaleza.2009. p.114.



- La actividad agrícola y las tierras de capacidad de uso agrícola se rigen de acuerdo a lo señalado en el Artículo 88º de la Constitución Política del Perú. De otro lado, el aprovechamiento de los recursos forestales se sujeta a lo establecido en el Artículo 66º de la Constitución Política del Perú y las normas conexas. Siendo que *Elaeis guineensis*, es una especie agrícola, su cultivo se rige por las normas de producción agrícola. Pese a ello, continuas irregularidades en la determinación técnica de la capacidad de uso mayor del suelo de áreas boscosas, facilita la destrucción de los bosques naturales y el tráfico de tierras de aptitud forestal para su conversión a usos agrícolas.
- Dado que *Elaeis guineensis* es una especie agrícola y su cultivo constituye un cultivo agroindustrial (destinado a la elaboración de productos alimenticios, de productos de limpieza y cosméticos) y, además, un cultivo agroenergético (utilizado en la elaboración de biodiesel), no puede ser calificada como especie forestal, ni su monocultivo considerado como plantación forestal.
- En consecuencia, el artículo 11º del Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, precisa y distingue de manera correcta que **“no son plantaciones forestales los cultivos agroindustriales ni los cultivos agroenergéticos”**, entre los que encontramos el de la palma aceitera.