

Tráfico de tierras: Deforestación, agricultura de gran escala y titulación en la Amazonía peruana

Juan Luis Dammert B. – Oxfam en Perú

Juan.dammert@oxfam.org

Introducción¹

En el Perú, la palma aceitera no es una gran industria y el cultivo está lejos de ser el principal *driver* de deforestación en la Amazonía (PNCBMCC, 2016). La superficie plantada de palma aceitera en el país es de alrededor de 80 mil hectáreas, que representan alrededor del 0,1% de la Amazonía peruana y aproximadamente 1% de las áreas deforestadas en esta región. Sin embargo, los cultivos de palma aceitera se han expandido aceleradamente durante la última década, y en los últimos años se revelaron proyectos en trámite que, de haberse materializado, triplicarían la superficie cubierta por el cultivo en el país. Cada una de las grandes plantaciones de palma aceitera existentes en la Amazonía peruana ha involucrado la tala de grandes áreas de bosques. En la medida en que la deforestación para este tipo de proyectos suele ocurrir rápidamente, las fotografías aéreas e imágenes satelitales tienden a ser espectaculares, evidenciando un tipo de destrucción ambiental a escala industrial que contrasta con la deforestación del tipo hormiga que genera la mayoría de las otras actividades en la región. El crecimiento acelerado de esta actividad, combinado con evidencias de rápida deforestación y el prospecto -improbable pero potente- de que la Amazonía peruana podría perder bosques para sembrar palma aceitera en un ritmo similar al Sudeste Asiático, han activado las alarmas ambientalistas alrededor de este cultivo en el Perú.

Los casos de deforestación por plantaciones de palma aceitera en el país han sido ampliamente documentados (ver, por ejemplo, SPDE, 2014; EIA, 2015; MAAP, 2017; Dammert *et al.* 2012; Dammert, 2015, 2017a y 2017b). Asimismo, otros trabajos han discutido aspectos socioeconómicos de este cultivo (Fort y Borasino, 2016), los criterios para su locación óptima en la Amazonía peruana (Glave y Vergara, 2016), el marco legal e institucional que supuestamente gobierna la expansión de la palma aceitera en el país (EIA, 2015; Dammert, 2016) y, más recientemente, los aspectos ecológico-políticos de la expansión agroindustrial en su conjunto (Dammert, 2017b). El presente texto ofrece una lectura panorámica sobre la palma aceitera en el Perú y la deforestación ocasionada por las grandes plantaciones desarrolladas en la última década en la Amazonía. En la medida en que este modelo ha generado amplia deforestación, se discuten los mecanismos legales que fueron usados para el desarrollo de plantaciones y cómo han aparecido modelos alternativos para el desarrollo de la palma, como respuesta a los escándalos generados. En particular, se analiza el crecimiento del fenómeno del tráfico de tierras como una nueva

¹ Una versión previa de este trabajo fue publicada en el libro “Deforestación en tiempos de cambio climático” editado por Alberto Chirif para IWGIA. Una versión similar de este trabajo próximamente será publicada en una nueva edición del mismo libro en idioma inglés.

modalidad de acceso a la tierra para el desarrollo de proyectos agrarios de gran escala en la Amazonía peruana.

El argumento general es el siguiente. Existen amplias áreas donde -agronómicamente hablando- podría continuar expandiéndose la palma en el Perú, pero la mayor parte de estas tienen cobertura forestal. A pesar de que las empresas tienen importantes incentivos materiales para instalarse en este tipo de áreas, los escándalos por deforestación han empujado a las empresas hacia modalidades de expansión alternativas a la práctica de desarrollar grandes proyectos en tierras adjudicadas directamente por el Estado. En esta línea, la compra de predios titulados a agricultores se ha convertido en una práctica extendida, y la versión perversa de esta modalidad es el tráfico de tierras, que implica la promoción de titulación de individuos o asociaciones que posteriormente venden sus tierras a empresas agrarias. De forma complementaria, también se ha promovido la tercerización del cultivo a pequeños y medianos agricultores o, en su versión más amable, se ha optado por intentar desarrollar la industria en áreas deforestadas. Sin embargo, en la medida en que el crecimiento de las grandes plantaciones en la Amazonía peruana es una materia en constante disputa, no está claro hacia dónde avanzará el sector en los próximos años.

El texto está dividido en cinco secciones. A esta sección introductoria, le sigue una segunda que presenta el panorama general de esta industria en el Perú. La tercera sección describe los casos de plantaciones controversiales que han supuesto la deforestación de extensas áreas de bosques en los últimos años. La cuarta discute cómo la controversia ambiental alrededor de la palma genera nuevos modelos de expansión y se articula con el fenómeno del tráfico de tierras. La última presenta las conclusiones.

La palma aceitera en el Perú

La palma aceitera es el cultivo oleaginoso más eficiente del mundo, es decir, el que produce mayor cantidad de aceite vegetal por hectárea sembrada. El comercio de aceite de palma ha crecido 500% entre 1996 y 2013. En estos años, la participación del aceite de palma en el mercado de aceites vegetales pasó de 8% a 58% (Corley y Tinker, 2016). La producción se concentra largamente en el Sudeste Asiático, donde países como Indonesia y Malasia dan cuenta de más del 85% del aceite producido en el mundo. A pesar de esta concentración geográfica, la industria constantemente busca nuevas áreas de expansión.

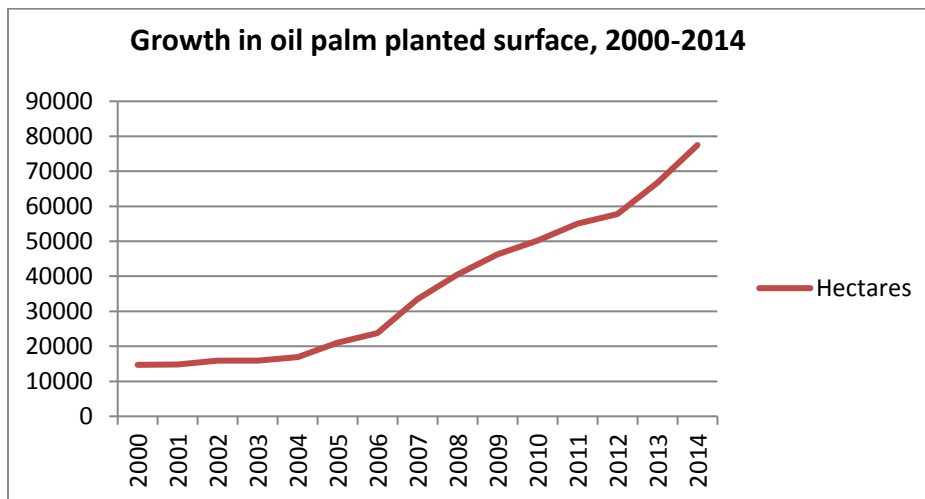
En América Latina la superficie sembrada entre 2006 y 2013 creció en 73%. Los países con mayor crecimiento fueron México (275%), Panamá (187%), Guatemala (185%) y Perú (167%) (Corley y Pinker, 2016: 21). En la Amazonía existen enormes áreas *aptas* para el cultivo de palma aceitera - es decir, áreas donde agronómicamente hablando, la planta puede crecer y producir con relativa normalidad-. Butler y Laurance (2009) estiman que existen 230 millones de hectáreas aptas en la Amazonía de Brasil. Pirker *et al.* (2016) calculan que en la Amazonía peruana habría 61.5 millones

de hectáreas aptas para la siembra de este cultivo, es decir, prácticamente toda la región, a excepción de aquellas zonas con excesiva pendiente. Estas estimaciones no calculan los costos de fertilizar suelos y de transportar aceites desde áreas remotas, por lo que hay que tomarlas con cautela. Pero el punto a destacar es la enorme extensión de las áreas potencialmente aptas para el cultivo en el Perú.

Sin embargo, aptitud agropecuaria no es sinónimo de *disponibilidad* de tierras, es decir, tierras sobre las que no existan otros derechos, se prohíba el sembrío de palma (como las áreas naturales protegidas) o que quedan excluidas por estar cubiertas por bosques. Principalmente a raíz de este último criterio, según Pirker *et al.* (2016), las áreas disponibles en la Amazonía brasileña son 43 400 000 ha mientras que en la Amazonía peruana alcanzan las 260 000 ha. Es decir, en Perú hay extensas áreas donde podría sembrarse palma aceitera, pero no están disponibles, principalmente porque están cubiertas de bosques y la deforestación no es ya un fenómeno aceptable en las políticas públicas y los mercados, al menos en términos discursivos.

De acuerdo con el Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010, el área total acumulada de este cultivo al año 2000 llegaba a 14 667 ha sembradas. Actualmente, la Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú (Junpalma) estima que hay unas 86 000 ha de palma aceitera sembradas.

Figura 1: Crecimiento de la superficie de palma aceitera en el Perú, 2000-2014



Adaptado de JUNPALMA 2017

El Grupo Palmas (parte del Grupo Romero, el segundo grupo económico más importante del Perú) es uno de los pioneros de la palma aceitera en el país y actualmente es el productor más importante. Este grupo tiene dos grandes plantaciones desarrolladas: Palmawasi, en Tocache, y Palmas del Shanusi, en las inmediaciones de Yurimaguas, en la frontera entre Loreto y San Martín. El Grupo Palmas tiene una integración vertical completa y comercializa aceite crudo de palma, productos industriales, biodiesel y bienes de consumo, por nombrar solo algunos productos. Por otra parte,

están las plantaciones de Ocho Sur, antes conocidas como del Grupo Melka, como se llamaba al conjunto de empresas creadas por el ciudadano checo-norteamericano Dennis Melka, inversionista vinculado a importantes intereses agroindustriales en Malasia. Ocho Sur tiene dos grandes plantaciones en Ucayali que, sumadas, representan alrededor de 11 000 ha. También existe un proyecto de cacao que estuvo vinculado con Melka y actualmente opera bajo el nombre de Tamshi Cacao, que ha supuesto la deforestación de cerca de 2400 ha en Tamshiyacu, Loreto (ver Dammert, 2017a).

La situación de la palma aceitera en el Perú cambió dramáticamente con la llegada de las inversiones de Melka. Estas representaron la llegada de inversiones de riesgo con fuertes lazos con mercados financieros y con el propósito de adquirir la mayor cantidad posible de tierras. Melka es un hombre de negocios que ha hecho carrera en el sector financiero y tiene inversiones previas en agricultura, hoteles y telecomunicaciones. En relación con la palma aceitera, Melka tiene antecedentes en el negocio de plantaciones en el Sudeste Asiático, donde una de sus compañías previas, Asian Plantations Limited, hizo una fortuna luego de desarrollar inversiones en Borneo. La compañía fue listada en la Bolsa Alternativa de Londres (AIM) en 2009, con una capitalización de mercado de 22 millones de libras y otra de 110 millones de libras al momento de su adquisición por Felda Global Ventures, un gigante malasio de plantaciones². En el Perú, el inversionista y sus socios han desarrollado plantaciones a gran velocidad. El grupo ha creado una compleja red de compañías, con ventas entre estas y cambios de los apoderados que hacen muy difícil darle seguimiento a sus actividades. Las matrices de estas compañías se encuentran en paraísos financieros, como las Islas Caimán (para análisis detallados del Grupo Melka ver EIA, 2015; Salazar, 2014 y Salazar y Rivadeneyra, 2016).

Además de estos dos actores corporativos es significativa la importancia de las empresas medianas y las asociaciones de productores reunidos en Junpalma, que dan cuenta de alrededor del 50% de la superficie sembrada en el país. Entre estos destacan fábricas extractoras como Olamsa, Indupalsa y Olpesa y las asociaciones de productores que les suministran racimos de fruta fresca, como Cocepu, Jarpal y Acepat, respectivamente. A partir de inicios de la década de 1990 comenzaron a desarrollarse asociaciones de palmicultores y fábricas extractoras asociadas a estas, en el marco de la promoción de la palma aceitera como un cultivo alternativo a la hoja de coca. Estas experiencias, apoyadas por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), y con apoyo de cooperación internacional dieron inicio a lo que se conoce actualmente como el “modelo Naciones Unidas”, que incluye al menos cinco fábricas extractoras controladas por asociaciones de productores. En la medida en que los casos más dramáticos de deforestación han estado vinculados a grandes plantaciones, el resto del documento se concentra en los proyectos más grandes y controversiales.

Plantaciones controversiales

² See: <http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/snapshot.asp?privcapid=82018551>

Los cuatro proyectos discutidos en esta sección (Palmas del Shanusi, Plantaciones de Ucayali, Plantaciones de Pucallpa y Cacao del Perú Norte) se han vuelto controversiales por tres razones: han supuesto la deforestación en gran escala (evidenciada por imágenes satelitales); los procedimientos legales que siguieron para acceder a la tierra y establecer plantaciones en áreas previamente boscosas han sido cuestionados; y han generado conflictos sociales, de diferentes características e intensidades.

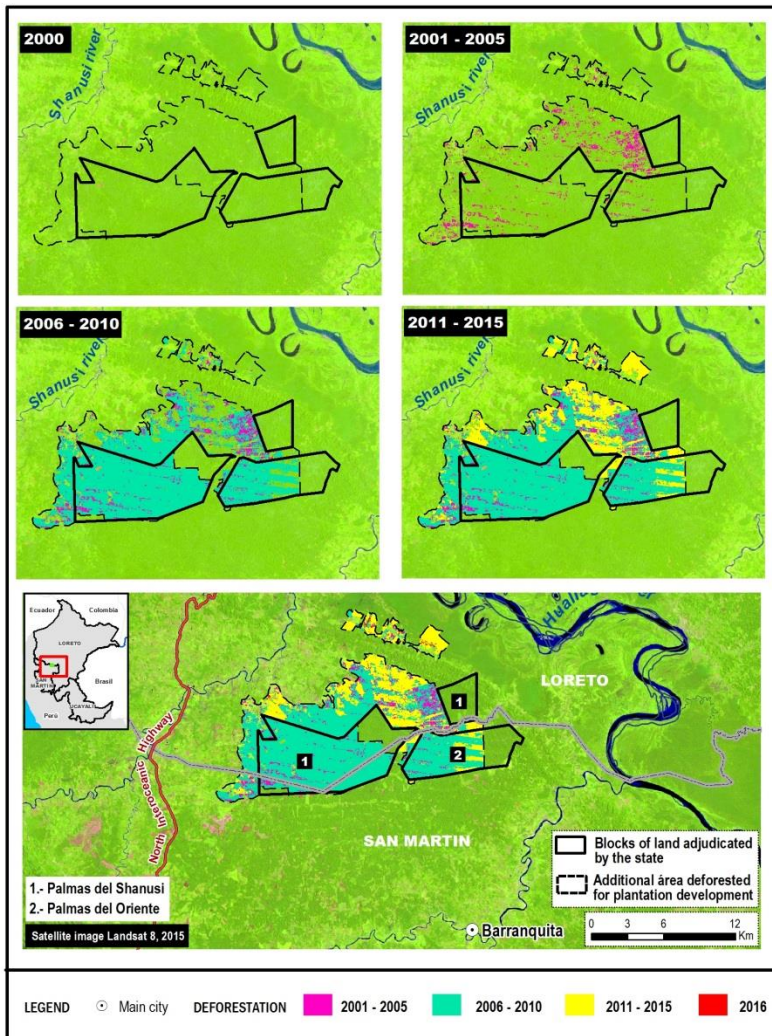
En el caso de Palmas del Shanusi (del Grupo Palmas), desarrollado desde 2006, se siguió el procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario y los requisitos que se desprenden de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En el marco del D.L. 653, se firmó un contrato con condiciones que la empresa tenía que cumplir para mantener la propiedad del predio. Este decreto establece un límite de 10 000 ha para la propiedad agraria en la selva. Para sortear esta limitación, los grupos económicos crean más de una razón social, a fin de desarrollar proyectos contiguos que suman un área mayor. El caso en cuestión consistía de tres proyectos adyacentes: Palmas del Shanusi, Palmas del Oriente y Palmas del Cainarachi. En el caso de Palmas del Shanusi, el Estado le adjudicó a la empresa un predio de 7029 ha y esta compró 1829 ha adicionales a propietarios de la zona³. El predio aledaño de Palmas del Oriente (que fue materia de un conflicto con sectores de la población de Barranquita y el Gobierno Regional de San Martín) cuenta con tres mil hectáreas, también adjudicadas directamente por el Estado. Finalmente, el proyecto original incluía un tercer predio para adjudicación directa: Palmas del Caynarachi de 6128,4 ha. Sin embargo, la empresa renunció a este alegando que había sido invadido antes de que ella pudiera desarrollarlo (Dammert *et al.*, 2012).

Este proyecto, la segunda plantación privada de gran escala en el Perú, se inició alrededor de 25 años después del primero, Palmawasi, también del Grupo Palmas. De las cuatro plantaciones analizadas aquí, esta es la única que se desarrolló cumpliendo con los diferentes requisitos que exige el Estado para adjudicar tierras de libre disponibilidad, aunque el proyecto fue cuestionado y atravesó por una serie de problemas judiciales. En los alrededores de la plantación, el Grupo Palmas ha comprado tierras a agricultores de la zona para ampliar la plantación, aunque esta práctica ha sido paralizada en los últimos años de acuerdo con la nueva política de sostenibilidad de la empresa⁴. La Figura 2 muestra la extensión de la deforestación en el tiempo, que es estimada en alrededor de las 15 000 ha.

Figura 2: Deforestación en el ámbito del proyecto Palmas del Shanusi, del Grupo Palmas, 2000-2015

³ Luego la empresa ha seguido comprando tierras a particulares en los ejes del monocultivo, aunque no está claro de qué extensión se trata.

⁴ Esta nueva política está disponible aquí: <http://www.palmas.com.pe/palmas/el-gupo-palmas-hace-publica-su-politica-de-sostenibilidad>



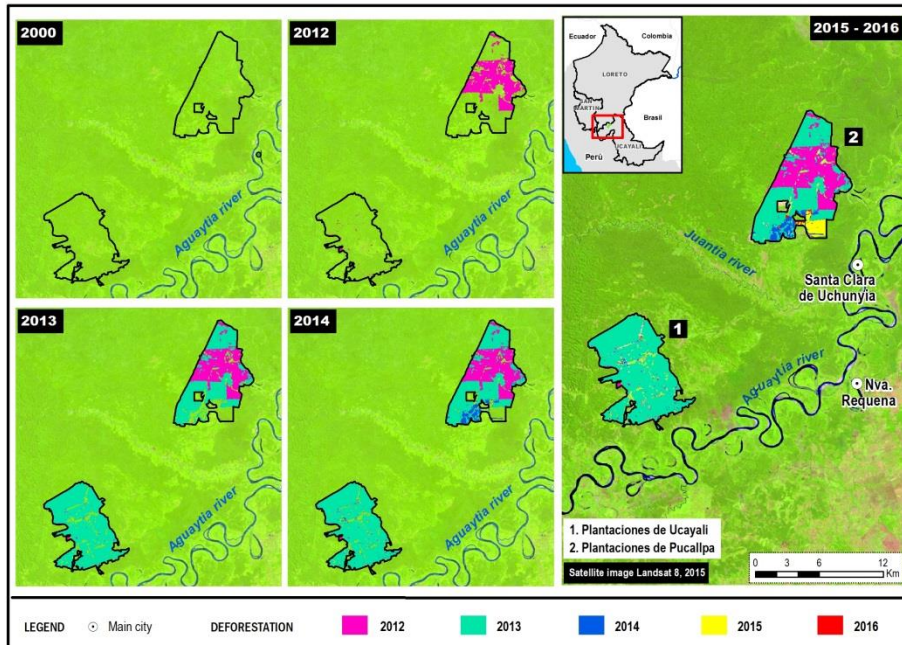
Los tres proyectos vinculados con lo que se conoce como el Grupo Melka -que han llevado al clímax el conflicto socioambiental en el Perú- no han seguido el procedimiento antes mencionado, sino que presentan algunas innovaciones. En el caso de Plantaciones de Pucallpa, la empresa compró tierras a la Asociación Palmeras de Tibecocha que contaba con títulos, pero tenía escasa presencia física en la zona, excepto para el retiro de madera comercial o la instalación de algunas parcelas con pastos. Esta asociación accedió a la tierra a través de lo que podría calificarse como “titulaciones fantasmas”, que se produjeron no para formalizar una ocupación espontánea y de facto del territorio, que es lo común, sino para titular grupos creados expresamente con fines de titulación. La modalidad es típica y consiste en que personas vinculadas con la institución a cargo de los procesos de titulación identifiquen una determinada zona y creen una asociación conformada por allegados y otras personas dispuestas a “invertir” en el proceso. Luego realizan los trámites necesarios hasta lograr la inscripción de las tierras en los Registros Públicos. En el caso concreto de Tibecocha, la asociación se constituyó el año 2006, adquirió un registro único de contribuyente

(RUC) y logró la parcelación del predio por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Rural Informal (Cofopri) el 2008 y realizó algunas actividades de extracción de madera. Posteriormente, en 2012, vendió el total de sus tierras a Plantaciones de Pucallpa.

Luego de estas ventas, cuando la empresa inició el desbosque, la comunidad de Santa Clara de Uchunya cayó en cuenta de que se estaba afectando lo que ella reclamaba como territorio ancestral. La comunidad ha tomado una serie de medidas, incluyendo acciones que han llegado hasta el Tribunal Constitucional. Pero quizás la más visible ha sido una queja formal contra Plantaciones de Pucallpa en la Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible (RSPO por sus siglas en inglés), la cual tuvo como elemento principal el reclamo de territorialidad ancestral. Las autoridades de esta comunidad, con el apoyo de la Feconau (Federación de Comunidades Nativas del Ucayali), Forest Peoples Programme (FPP) y el Instituto de Defensa Legal (IDL), presentaron una queja señalando que la empresa estaba asentada en territorio ancestral de la comunidad y que la rápida expansión de la palma en la zona la estaba impactando directamente. La queja señala que la empresa compró terrenos sin contar con el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad y que además la operación ha implicado deforestación en gran escala, comercialización de especies maderables y quema de la vegetación para realizar el desbosque. Más aún, hace referencia a que el desbosque masivo se ha producido sin entablar relaciones con las comunidades locales, destruyendo bosques que las comunidades usan para cazar, pescar y recolectar y como una fuente para proveerse de plantas medicinales y materiales de construcción. De esta manera, la queja es explícita al señalar que, más allá de un reclamo asociado a la protección de los bosques y su biodiversidad como un fin en sí mismo, lo que está en juego aquí son los medios de sustento de comunidades en las zonas donde se ha establecido la plantación⁵.

⁵ Los documentos de la queja y los descargos de la empresa pueden revisarse aquí: <http://www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/88>

Figura 3: Deforestación para proyectos de palma aceitera por el Grupo Melka en Ucayali



Este tipo de impactos sociales son comunes en todos los proyectos de gran escala, pero en el caso de Plantaciones de Pucallpa es el único en el que el conflicto ha sido empaquetado principalmente en esos términos. El hecho de que esta plantación haya afectado una comunidad nativa es central para entender esta dinámica: los recursos organizativos, legales y políticos a los que pueden acceder las comunidades nativas son superiores a los de los mestizos ribereños asentados en la Amazonía (que numéricamente son mayoría), dado que sus derechos están garantizados en documentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

Por otra parte, en el caso de Plantaciones de Ucayali, la Dirección Regional Sectorial de Ucayali (DRSAU) incorporó al dominio del Estado un predio de 12 481 ha de “tierras con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad”, a raíz de un pedido del Comité Central de Palmicultores de Ucayali (Cocepu). Posteriormente, parte de estas tierras fueron vendidas a Plantaciones de Ucayali, por lo que Cocepu planteó un reclamo, pero este fue desestimado. Para la venta, la empresa presentó un Estudio de Factibilidad Técnico Económico que fue aprobado por el Gobierno Regional de Ucayali (GOREU) y hubo además un informe legal que indicaba que se habían cumplido los requisitos. Todo esto en el ámbito regional (Dammert, 2015). En realidad, no se siguieron los procedimientos y requisitos que se desprenden de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, lo cual ha sido la causa fundamental para que los grupos ambientalistas califiquen el caso como deforestación ilegal.

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

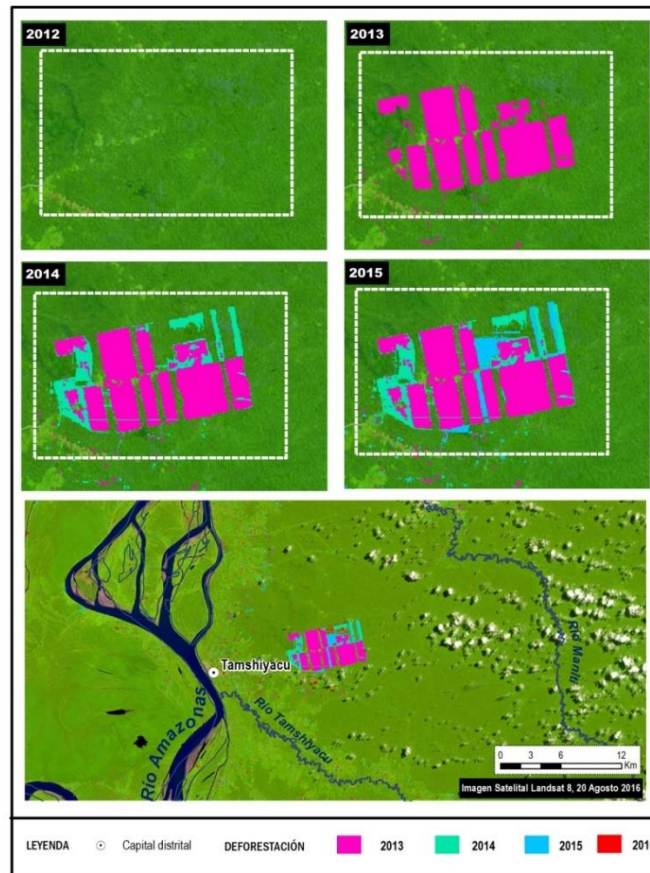
propiedad. En la escritura pública de Plantaciones de Ucayali, se afirma que el precio se fijó de conformidad a la “tasación realizada de acuerdo a la clasificación por capacidad de uso mayor de las tierras materia de venta directa”, aunque no se sabe a través de qué procedimiento o instrumento se realizó esta clasificación de suelos, ni cuál fue el detalle de esta (Dammert, 2015).

Finalmente, el caso de Tamshiyacu es un proyecto de cacao desarrollado por Cacao del Perú Norte, sucursal de United Cacao, emprendimiento que estuvo liderado por Denis Melka y que, luego de conflictos entre inversionistas, cambió su nombre a Tamshi S.A.C. A la fecha, la empresa ha adquirido alrededor de 3985 ha y deforestado alrededor de 2380 para instalar una plantación que pretende ser, de acuerdo con lo indicado por United Cacao, “la plantación de cacao más grande del mundo”. United Cacao afirmaba que esperaba tener sembradas 3250 ha en predios de su propiedad para el año 2017 y 3250 adicionales en tierras de campesinos afiliados a su Programa Asociación Productiva Estratégica de Cacao (PAPEC), con lo que proyectaba completar 6500 ha en 2021. En abril de 2016, Cacao del Perú Norte empezó el trámite con el Gobierno Regional de Loreto para acceder a 2135 hectáreas adicionales, a través de una adjudicación directa de tierras de libre disponibilidad, a título oneroso y en un área contigua a la plantación actualmente existente. A esto hay que agregar además que años atrás este grupo económico presentó solicitudes por más de 45 mil hectáreas aledañas a su plantación para desarrollo de proyectos de palma aceitera, demanda que hasta la fecha no se ha materializado. Adicionalmente, la empresa ha continuado comprando tierras directamente a agricultores, tanto en la zona como en otras áreas de la Amazonía (Dammert, 2017a: 10). Es decir, en Tamshiyacu se estaba desplegando una estrategia sistemática de adquisición de tierras. Sin embargo, luego de las disputas entre inversionistas y el cambio de nombre a Tamshi S.A.C., la nueva administración afirma que no tiene interés en seguir expandiendo territorialmente la plantación existente⁶.

Gran parte de las áreas adquiridas en Tamshiyacu hasta la fecha proviene de una compra de alrededor de 2500 ha a personas naturales que habían adquirido las tierras del Estado al amparo del Decreto Legislativo 838. En resumen, este decreto permite que desplazados por terrorismo, beneficiarios de la Reforma Agraria y personas que están ocupando pacíficamente por más de un año las tierras públicas puedan adquirirlas sin pago alguno. Estas tierras fueron tituladas como predios agropecuarios a mediados de los años noventa y los beneficiados fueron mayormente maestros. Es otro caso que podría ser calificado como “titulación fantasma”. En la zona no se desarrolló ningún proyecto ganadero asociativo y solo algunos de los beneficiarios hicieron labores agropecuarias en pequeña escala. Para desarrollar su plantación, la empresa removió la cobertura forestal de los predios adquiridos sin tramitar un estudio de impacto ambiental ni autorización de cambio de uso de suelos. El argumento de la empresa fue que los predios ya habían sido titulados para fines agropecuarios y por lo tanto no le correspondía tramitar permisos ambientales (Dammert, 2015: 35-36).

⁶ Comunicación personal con ejecutivos de Tamshi S.A.C. en diciembre de 2018.

Figura 4: Deforestación para la siembra de cacao en Tamshiyacu, Grupo Melka

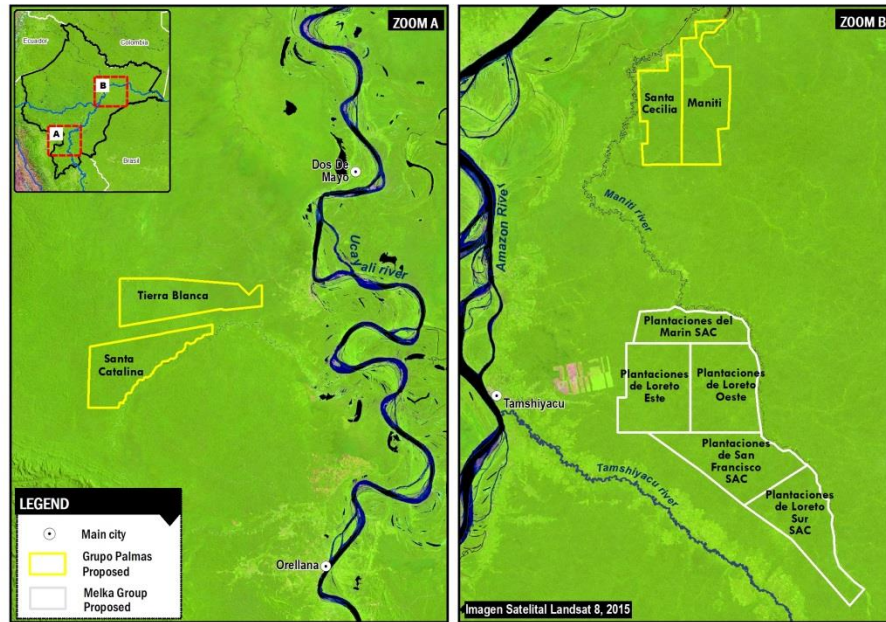


Tomado de Dammert, 2017a

Como se ha mencionado, además de estos cuatro proyectos en los últimos años ha habido una serie de iniciativas que comenzaron a tramitarse, pero que no se concretaron. Ellas suman más de 100 000 ha. Solo en la zona de Tamshiyacu, donde se desarrolla la plantación de cacao, cinco empresas de Melka iniciaron trámites para igual número de proyectos adicionales, por un total de 45 160 ha: Plantaciones del Manítí, Plantaciones del Perú Este, Plantaciones de Loreto Este, Plantaciones de San Francisco y Plantaciones del Perú Sur (Dammert, 2015). Este conjunto de trámites da cuenta de que la plantación de cacao podría ser la punta de lanza para el establecimiento de la plantación de palma aceitera más grande del país. Hay que mencionar además el trámite iniciado por la empresa para adjudicarse más de 2 mil hectáreas en el Lote BB, contiguo a la plantación de cacao existente, aunque la empresa desistió de su solicitud de adjudicación en el año 2018.

El Grupo Palmas también propuso al menos cuatro nuevos proyectos: Santa Catalina, Tierra Blanca, Santa Cecilia y Manítí. Estos proyectos avanzaron con el cumplimiento de los requisitos exigidos, pero fueron cuestionados judicialmente y se encuentran detenidos. El Grupo Palmas ha anunciado una nueva estrategia corporativa, según la cual ya no desarrollarían plantaciones que generen deforestación. Por esta razón, estos proyectos quedarían desestimados.

Figura 5: cuatro proyectos en Loreto que no fueron desarrollados



Sin embargo, esta lista de proyectos no es exhaustiva. Las empresas vinculadas con el Grupo Melka habían proyectado expandir sus actividades sobre zonas muchas más extensas de las que ha desarrollado hasta la fecha, aunque es difícil hacer una estimación del área total. Estas empresas han comprado tierras activamente en la Amazonía en los últimos años, especialmente en Ucayali y Loreto, directamente a propietarios rurales. La Environmental Investigation Agency (EIA) encontró hace poco que el Grupo había comprado alrededor de 10 mil hectáreas adicionales a sus plantaciones actuales. En 2016, United Cacao anunció en la Bolsa Alternativa de Londres que había empezado trámites por 12 132 ha más para desarrollar nuevas plantaciones.

Nuevas modalidades de expansión y el fenómeno del tráfico de tierras

Reemplazar bosques tropicales con plantaciones de palma aceitera genera severos impactos ambientales, que han sido documentados en términos de emisión de gases de efecto invernadero (Sheil *et al.*, 2009; Carlson *et al.*, 2013; Quispe *et al.*, 2009); de impactos en los micro climas locales (Luskin and Potts, 2011); de pérdida de biodiversidad (Pin Koh *et al.*, 2008; Fitzherbert *et al.*, 2008; Sheil *et al.*, 2009) y de cuerpos de agua (Sheil *et al.*, 2009); y en las dinámicas del fuego (Laurance, 2003; Smit *et al.*, 2013; Sheil *et al.*, 2009) y la erosión y pérdida de fertilidad de suelos (Lord and Clay, 2011; Kimmins, 2004; Smit *et al.*, 2013). Estos impactos están en la base del rechazo a la palma aceitera por razones ambientalistas.

Como hemos visto, las grandes plantaciones en la Amazonía peruana han involucrado casos de deforestación. Si el criterio principal para decidir dónde localizar nuevas plantaciones es cómo

generar la mayor rentabilidad posible, entonces comprar tierras baratas con bosques, deforestarlas dañando el suelo lo menos posible y luego desarrollar una plantación es más atractivo económicamente que adquirir tierras deforestadas que suelen ser más caras y posiblemente tengan suelos degradados. En el esquema de la gran plantación, la deforestación a nivel de paisaje no es generada solo por la empresa de palma sino también por las dinámicas de ocupación del territorio que se generan alrededor de esta. Las grandes plantaciones atraen a colonos motivados por la especulación y el prospecto de acceder a servicios públicos y articularse económicamente con las empresas. La carrera por tierras en el contorno de los monocultivos incrementa la deforestación de esas áreas.

La deforestación evidenciada en los cuatro proyectos desarrollados en la última década y el prospecto de una expansión incluso mayor, con capitales experimentados en el desarrollo de plantaciones en el Sudeste Asiático, generó una controversia nacional que ha incluido denuncias fiscales, procesos judiciales, órdenes de paralización por parte del Minagri (Ministerio de Agricultura y Riego), multas interpuestas por gobiernos regionales, quejas formales en la Bolsa de Valores Alternativa de Londres (AIM) por un grupo de organizaciones civiles lideradas por la EIA y la ya mencionada queja formal contra Plantaciones de Pucallpa presentada a la RSPO por la Comunidad Nativa de Santa Clara de Uchunya y sus aliados.

Los escándalos por deforestación generan problemas legales y también cierran mercados, por lo que las empresas deben considerar también estos factores para diseñar sus estrategias de expansión. En la mayoría de estándares, públicos y privados, la deforestación ya no es una práctica aceptable. Para fines prácticos del conjunto de la industria en el país, los conflictos han supuesto la estigmatización de la palma aceitera en tanto cultivo, a pesar de que, como ha sido señalado, aproximadamente la mitad de la superficie sembrada está en manos de pequeños y medianos productores, muchos de los cuales representan casos exitosos de superación de la pobreza y tránsito de cultivos ilícitos a actividades productivas formales.

Actualmente las empresas palmicultoras están desarrollando estrategias diferenciadas para hacer frente a estos escándalos y adaptarse a las nuevas exigencias de los mercados de aceites. En 2015, ante la falta de mercados domésticos para el aceite de palma y biodiesel producido domésticamente, los palmicultores crearon una federación unificada (Junpalma) y exigieron la actualización del Plan Nacional de Palma Aceitera⁷. En las discusiones para la aprobación de ese Plan, Junpalma planteaba que el desarrollo de la palma se produzca en áreas deforestadas. Junpalma viene impulsando además la certificación de la producción nacional en la RSPO, ya que

⁷ El proceso de actualización, coordinado por Minagri, se inició a fines de 2015 y luego de un proceso participativo se plasmó en la prepublicación de un plan en julio de 2016. Con el cambio de gobierno en 2016 no estaba claro cuál sería el destino del Plan. Hacia mediados de 2017, el Ministerio de Cultura confirmó que el Plan Nacional debía pasar por un proceso de consulta previa, en el marco del Convenio 169, luego de que Feconau presentara una solicitud en este sentido. A la fecha el proceso de consulta previa no ha sido implementado.

considera que la industria nacional accederá a nuevos y mayores mercados con esta. Esta certificación implica que el aceite producido no provenga de plantaciones que han causado deforestación, o, en caso de que esto no sea posible, que se desarrollen mecanismos de compensación. Cada vez más mercados exigen que el aceite de palma que se comercializa provenga de fuentes “sostenibles”. Con la perspectiva de expandir la comercialización de su producción a mercados internacionales, el Grupo Palmas se ha hecho miembro de The Forest Trust y de la RSPO y, como fue mencionado, ha publicado una nueva estrategia donde se compromete públicamente a que sus plantaciones no generen deforestación. En esta línea, el Grupo Palmas viene desarrollando una estrategia de expansión basada en el desarrollo de cadenas productivas que incorporan a pequeños productores, en desmedro del modelo de la gran plantación.

La situación con las empresas del llamado Grupo Melka es diferente. Luego de las denuncias en la RSPO por el conflicto por tierras con la comunidad Santa Clara de Uchunya y la evidente deforestación, Plantaciones de Pucallpa anunció que renunciaba a sus intereses de palma aceitera y por tanto se retiraba de la RSPO. Tanto esta empresa como Plantaciones de Ucayali cambiaron de razón social a Ochosur P y Ochosur U, respectivamente, alegando que habían sido vendidas. En la zona aledaña a las plantaciones continúa la deforestación a través de asociaciones de agricultores, algunas de estas articuladas con la empresa para la siembra de palma. Este grupo ha insistido en la legalidad de sus plantaciones y ha promovido la narrativa de que ellos promueven el desarrollo de la región Ucayali mientras que las ONG ambientalistas se oponen a este por intereses subalternos. En el caso de Tamshiyacu, por otro lado, la empresa United Cacao entró en insolvencia luego de que Melka fuera separado del cargo de gerente por acusaciones de malos manejos administrativos. Entonces, la nueva administración cambió el nombre a Tamshi S.A.C. y anunció nuevas políticas en la zona que incluían no deforestar más áreas.

Pero, así como han aparecido narrativas y alternativas concretas a la deforestación, han aparecido también nuevas modalidades de acceso a la tierra que implican la deforestación de parcelas compradas directamente a propietarios individuales. La legislación peruana permite titular solo aquellas tierras clasificadas como agrarias. Tratándose de la titulación de agricultores, los criterios de clasificación de suelos se han venido relajando, por lo que las tierras que se les otorgan incluyen implícitamente el permiso para ser deforestadas (legalmente esto no debe ser así, pero es lo que ha venido ocurriendo en la práctica). Lo que interesa destacar es que la expansión de la agricultura comercial ha encontrado en esta modalidad (la compra de predios individuales titulados) una vía más sencilla para el acceso a tierras. Así, en la carrera por la tierra confluye la economía colona (colonizar tierras que se trabajan para luego venderlas y buscar otras más lejanas, en las cuales se repite la operación) con emprendimientos empresariales, que también requieren tierras en escalas mayores. En esta lógica se producen invasiones con el objetivo de venderle posteriormente a empresas agrarias.

Este fenómeno da cuenta de una nueva modalidad de expansión de las empresas agrarias. Los escándalos alrededor de las grandes plantaciones han ocasionado que los mecanismos de acceso a tierras previstos para desarrollar grandes proyectos agrarios en la Amazonía (que están contemplados en el decreto legislativo 653 y la Ley Forestal) en la práctica ya no sean utilizados para este tipo de proyectos. En cambio, desde aproximadamente el 2011, el acceso a la tierra para agricultura comercial de gran escala se ha centrado en la adquisición directa de predios titulados a agricultores. Esta situación ha revelado casos de tráfico de tierras.

El tráfico de tierras es el uso perverso y sistemático de mecanismos de titulación de tierras del Estado para incorporarlas a los circuitos del mercado y lucrar con ellas (ver Dammert 2018). En términos genéricos, este consiste en organizar la ocupación de terrenos y promover trámites administrativos para que estos sean titulados y posteriormente vendidos. El cálculo es que las tierras tendrán un valor futuro mayor al actual, de ahí que los casos sean más intensos en áreas donde hay infraestructura proyectada u otro factor que permita calcular que los precios de la tierra se elevarán considerablemente.

El tráfico de tierras tiene un carácter sistemático en tanto se crean estructuras dedicadas a obtener terrenos del Estado y lucrar con ellos en serie. Estas estructuras hacen uso perverso del mecanismo de titulación, ya que apuntan a utilizar las campañas de titulación –dirigidas a regularizar la ocupación del territorio de agricultores y comunidades nativas y así brindarles seguridad jurídica– para acceder a títulos que luego venden al mejor postor. Al controlar los trámites de titulación en zonas rurales, las direcciones agrarias son el epicentro del manejo político de las presiones por la tierra. Casos de este tipo se han visto en Tamshiyacu (Dammert 2017a) y también en Ucayali, donde a finales de 2018 el director regional de agricultura fue detenido bajo acusaciones de tráfico de tierras por haber facilitado desde el Estado titulaciones fantasmas para la posterior venta de las parcelas, tal como han sido descritas en este texto.

Conclusiones

En síntesis, ha habido un crecimiento importante de la palma aceitera en la Amazonía peruana en los últimos años, aunque este ha sido menor al proyectado. A pesar de la aptitud agronómica de grandes áreas en la Amazonía, el factor limitante para su mayor expansión es que la mayoría de las tierras están cubiertas por bosques. Todos los proyectos de palma aceitera que se han desarrollado en el Perú han involucrado deforestación en gran escala y esto ha supuesto la estigmatización del sector. En ese contexto, hay incentivos económicos y políticos para que la industria se mueva hacia un modelo de expansión sin deforestación, aunque no está claro si esta será la orientación general de la palma en los próximos años.

La receta habitual frente a la deforestación ocasionada por la palma aceitera es promover que esta actividad se desarrolle en zonas deforestadas. Es decir, que agricultores asentados en la Amazonía

cambien de cultivos para sembrar palma y vendan sus frutos a fábricas procesadoras, o que las empresas de palma existentes compren tierras deforestadas. Sin embargo, las tierras deforestadas suelen estar degradadas por lo que no son atractivas para la industria y, además, es muy probable que por su acidez califiquen como forestales o de protección según el marco legal vigente. Es decir, el Estado tendría que ser flexible en sus criterios de aprobación de estudios de suelos si es que intenta promover nuevos proyectos en tierras deforestadas pero que tienen suelos que califican como forestales.

La idea de sembrar palma en zonas deforestadas genera además otro tipo de desafíos, como es el conseguir tierra desmontada que no tenga precios prohibitivos para la industria o evitar que se generalice una dinámica de tráfico de tierras en la que terceros deforestan con el propósito expreso de venderlas a las empresas. Estas dinámicas son difíciles de controlar, sobre todo cuando el Estado tiene muy poca capacidad operativa en las zonas rurales de la Amazonía y considerando además que, históricamente, el Estado ha sido partícipe, facilitador y legitimador de las actividades que generan deforestación en el país. El futuro de la palma aceitera en zonas deforestadas es pues un desafío complejo.

El modelo de la gran plantación desarrollada sobre tierras boscosas adjudicadas por el Estado es un modelo en declive. Luego de la adjudicación de Palmas del Shanusi en 2006, todos los proyectos desarrollados han utilizado modalidades de acceso a la tierra diferentes al procedimiento estipulado en el D.L. 653 y los requisitos fijados en la Ley Forestal. Es improbable que el Estado peruano promueva grandes plantaciones sobre bosques. El mecanismo utilizado extendidamente, principalmente por las empresas del llamado grupo Melka, ha sido la compra directa a agricultores titulados, bajo el argumento de que, por tratarse de predios ya titulados, están de facto categorizados como agropecuarios. La versión perversa de este modelo es el tráfico de tierras que promueve invasiones, titulación con complicidad de la autoridad regional y posterior incorporación de estas tierras al circuito comercial de la palma, con propiedad directa de las empresas o a través de terceros.

La proliferación del tráfico de tierras tiene su correlato en la transferencia de competencias en materia agraria, forestal y de titulación de tierras a gobiernos regionales que no siempre cuentan con los recursos y capacidades necesarios para cumplir con sus obligaciones. Por otra parte, existen vacíos en la legislación nacional para el acceso a tierras con cobertura forestal. Como fue argumentado líneas arriba, resulta mucho más fácil para empresas agrarias acceder a tierras compradas directamente a agricultores en vez de seguir los trámites de adjudicación desde el Estado, que impone condiciones más estrictas. De esta manera, sectores de la industria han encontrado en el tráfico de tierras una nueva modalidad para el acceso a tierras y expansión de las plantaciones. El uso extendido de esta modalidad erosiona los esfuerzos de sostenibilidad de algunos sectores de la industria.

Bibliografía

- Butler, Rhett A. and William F. Laurance. 2009. "Is oil palm the next emerging threat to the Amazon?". *Tropical Conservation Science* Vol.2 (1):1-10.
- Carlson, Kimberly, Lisa M. Curran, Gregory P. Asner, Alice McDonald Pittman, Simon N. Trigg and J. Marion Adeney. 2013. "Carbon emissions from forest conversion by Kalimantan oil palm plantations". *Nature Climate Change* Vol. 3, March.
- Corley, R.H.V. and P.B. Tinker. 2016. *The Oil Palm*. Fifth Edition. World Agriculture Series. Oxford. Wiley Blackwell.
- Dammert, Juan Luis, Cárdenas, Caterina y Elisa Canziani. 2012. Potenciales impactos del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto. *Cuaderno de Investigación* 8. Lima, SPDA. Available from: <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2012/06/Cuaderno-8-SPDA-Cultivos-de-Palma-Aceitera-en-Loreto.pdf>
- Dammert B. Juan Luis. 2015. *Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú*. Lima, Oxfam.
- Dammert, Juan Luis. 2016. "Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: Aspectos legales e institucionales". In: Fort, Ricardo and Elena Borasino (eds.). *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Lima, Grade. Disponible en: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_palma.pdf
- Dammert, Juan Luis. 2017a. *Acaparamiento de tierras en la Amazonía peruana: el caso de Tamshiyacu*. Lima, WCS.
- Dammert Bello, Juan Luis. 2017b. *Contested Booms. The Politics of Oil Palm Expansion in the Peruvian Amazon*. Tesis de doctorado para la Escuela de Graduados en Geografía, Clark University, Massachusetts. Disponible en: <https://pqdtopen.proquest.com/doc/1929526996.html?FMT=ABS>
- Dammert, Juan Luis. 2018. *Land Trafficking: Agribusiness, Titling Campaigns and Deforestation in the Peruvian Amazon*. Ponencia presentada en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Tierras y Pobreza. Washington, D.C. Marzo de 2018. Disponible en: https://www.conftool.com/landandpoverty2018/index.php/06-09-Dammert-377_paper.pdf?page=downloadPaper&filename=06-09-Dammert-377_paper.pdf&form_id=377&form_version=final
- EIA (Environmental Investigation Agency). 2015. *Deforestation by Definition. The Peruvian government fails to define forests as forests, while palm oil expansion and the Malaysian influence threaten the Amazon*. Environmental Investigation Agency. Disponible en: <http://eia-global.org/news-media/eia-report-exposes-illegal-deforestation-of-peruvian-amazon-for-palm-oil-cu>
- Fitzherbert, Emily B. Matthew J. Struebig, Alexandra Morel, Finn Danielsen, Carsten A. Brühl, Paul F. Donald and Ben Phalan. 2008 "How will oil palm expansion affect biodiversity?" *Trends in Ecology and Evolution* Vol.23 No.10.

Gilbert, Natasha. 2012. “Palm-oil boom raises conservation concerns. Industry urged towards sustainable farming practices as rising demand drives deforestation”. *Nature* Vol. 487 5 July.

Glave, Manuel y Karla Vergara. 2016. “Modelos de localización de áreas potenciales para el cultivo de palma aceitera sostenible en el ámbito amazónico del Perú” En: Fort, Ricardo y Elena Borasino (eds.). *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Lima, Grade.

JUNPALMA (Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú). 2017. Agroindustria de la Palma Aceitera: Alternativa Sostenible que Promueve Desarrollo socioeconómico en la Amazonia. Lima, JUNPALMA. Disponible en: <http://junpalmaperu.org/files/Agroindustria-de-la-palma-aceitera-en-Peru.ENERO2017.pdf>

JUNPALMA. 2016. *Estadística de la Palma Aceitera al 2014*. Lima, JUNPALMA.

Kimmins, J.P. 2004. *Forest Ecology: A Foundation for Sustainable Management*, 3rd Edition. Prentice Hall.

Koh, L.P. and Wilcove, D.S. 2008a Is oil palm agriculture really destroying tropical biodiversity? *Conservation Letters* 1: 60–64

Kongsager, R. and Reenberg, A. 2012. *Contemporary land-use transitions: The global oil palm expansion*. GLP Report No. 4. GLP-IPO, Copenhagen.

Laurance, W.F. 2003. Slow burn: the insidious effects of surface fires on tropical forests. *Trends in Ecology and Evolution* 18(5): 209–212.

MAAP (Monitoring of the Andean Amazon Project). 2017. Portal web. <http://maaproject.org/en/>

MINAG. 2001. *Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010*. Lima, MINAG.

Pin Koh, Lian y Ghazoul, Jaboury. “Biofuels, biodiversity, and people: Understanding the conflicts and finding opportunities”. In: *Biological Conservation* 141 (2008) 2450-2460. pág. 2455.

Pirker, Johannes, Aline Mosnier, Florian Kraxner, Petr Havlík and Michael Obersteiner. 2016. What are the limits to oil palm expansion? *Global Environmental Change* 40 (2016) 73–81

PNCBMCC –Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. 2016. Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Lima, MINAM. Disponible en: <http://www.bosques.gob.pe/archivo/enbcc-ds-007-2016-minam.pdf>

Quispe, Isabel et al. 2009. Impactos ambientales de la producción de biocombustibles en la Amazonía peruana. Análisis de ciclo de vida de la palma aceitera y *Jathropa curcas*. SNV, WWF, PUCP.

Salazar, Milagros. 2014. *Reporte Nacional Tras la Marca: Estudio Exploratorio sobre Inversiones de Origen Malayo en el Sector de Palma Aceitera*. Unpublished document prepared for Oxfam.

Salazar, M., Rivadeneyra, D. 2016. *Amazonía arrasada. El grupo Melka y la deforestación por palma aceitera y cacao en el Perú*. Convoca/OXFAM/Kené. Lima, Perú.

Sheil, D., Casson, A., Meijaard, E., van Noordwijk, M. Gaskell, J., Sunderland-Groves, J., Wertz, K. and Kanninen, M. 2009. *The impacts and opportunities of oil palm in Southeast Asia. What do we know and what do we need to know?* Occasional paper No. 51. CIFOR (Center for International Forestry Research), Bogor, Indonesia.

Smit HH, Meijaard E, van der Laan C, Mantel S, Budiman A, et al. “Breaking the Link between Environmental Degradation and Oil Palm Expansion: A Method for Enabling Sustainable Oil Palm Expansion”. *PLoS ONE* 8(9): e68610. doi:10.1371/journal.pone.0068610, 2013
Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE). 2014. Observatorio de biocombustibles en el Perú:
www.biofuelsobservatory.org