

## ¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú

Aportes para el diseño de políticas bajo un modelo de planeamiento territorial de la cadena de la palma aceitera.

Ricardo Fort, investigador principal de GRADE, y Elena Borasino, consultora de GRADE

**Análisis & Propuestas** explora diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de las investigaciones de GRADE, y propone políticas públicas. Su contenido no refleja, necesariamente, la posición institucional de GRADE, ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta investigación se realizó con el financiamiento de la Fundación Ford. Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención de la Fundación Ford.

El presente documento de política se basa en los hallazgos más destacados del estudio de Ricardo Fort y Elena Borasino (Editores): *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*, publicado por GRADE.

Los textos de este documento pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar esta y otras publicaciones de GRADE, visite [grade.org.pe/publicaciones](http://grade.org.pe/publicaciones).

**1) En el mundo, el cultivo de la palma aceitera se ha expandido a gran velocidad en los últimos años, lo cual ha generado numerosos debates sobre su impacto ambiental y social. En el Perú, aunque la importancia del cultivo es aún poco significativa, se han duplicado las hectáreas sembradas en los últimos diez años**

La palma aceitera, *Elaeis guineensis*, es una palmera de origen africano que se cultiva actualmente en diferentes partes del mundo. Empieza a producir a los 3 años de sembrada, se mantiene produciendo durante 25 años, aproximadamente, y alcanza su máximo rendimiento entre los 8 y 10 años. Se caracteriza por su alto rendimiento de aceite, pues proporciona de 3 a 8 veces más aceite por hectárea que cualquier otro cultivo oleaginoso.

Los racimos de frutos frescos (RFF) son extraídos de la palma y se procesan para obtener el aceite crudo de palma (ACP), insumo que se utiliza mundialmente para: (i) la industria agroalimentaria (80% del uso de aceite de palma), (ii) productos

oleoquímicos (19% del uso) y (iii) elaboración de biocombustible (1% del uso).

En los últimos 50 años, la producción mundial de palma aceitera ha crecido a una tasa promedio anual de 7%. Actualmente, existen más de 18 millones de hectáreas cultivadas en el mundo; alrededor del 80% se concentra en Indonesia, Malasia y Nigeria. Latinoamérica tiene cerca del 5% de la producción mundial, liderada por Colombia y Ecuador. Desde hace algunos años, el aceite de palma superó la producción mundial de aceite de soya, así como la de aceite de canola.

La expansión acelerada de este cultivo generó mucha discusión sobre sus impactos ambientales y sociales. Diversos estudios para el sureste asiático encontraron impactos negativos en deforestación de bosques primarios, pérdida de biodiversidad, y conflictos sociales con comunidades locales. Por ello, desde hace varios años, la comunidad internacional se mantiene vigilante y activa para evitar dichos problemas en nuevas áreas.

En el Perú, el cultivo de la palma aceitera se inicia en la década de 1970, con una gran plantación estatal (ENDEPALMA) y otra privada (Palmas del Espino S. A.) en la provincia de Tocache, departamento de San Martín. Posteriormente, desde la década del noventa, el cultivo se expande, principalmente como una alternativa de desarrollo al cultivo de la hoja de coca, promovida por la Organización de las Naciones Unidas y el Estado peruano. Aparecen así distintas asociaciones de pequeños palmicultores en la Amazonía, que cuentan a su vez con plantas de procesamiento para producir ACP.

En la actualidad, se produce palma aceitera en los departamentos de Loreto, San Martín, Ucayali y Huánuco, y se estima que existen alrededor de 77 mil hectáreas sembradas, que se han duplicado en los últimos 10 años. Un poco menos del 50% de estas hectáreas corresponde a tres grandes plantaciones; cerca de un tercio, a productores en asociaciones creadas bajo los programas de desarrollo alternativo, y, el resto, a pequeños y medianos productores asociados y no asociados. El principal mercado del aceite de palma es el de la elaboración de aceites y grasas comestibles para consumo nacional, el mismo que se encuentra concentrado en pocos compradores.

## **2) En la discusión sobre las posibilidades de desarrollo del cultivo agroindustrial de la palma aceitera en la Amazonía peruana se plasman varios de los principales debates modernos sobre modelos de desarrollo rural sostenibles desde el punto de vista medioambiental y socioeconómicamente inclusivos**

La historia de la expansión de este sector y los diversos problemas que hoy enfrenta reflejan, además, muchas de las limitaciones institucionales del actual Estado peruano para definir con claridad su rol y un planea-

miento articulado de políticas públicas que encaminen estrategias de desarrollo con objetivos concretos.

Entender estos procesos, que incluyen las miradas de los distintos actores involucrados, resulta fundamental para identificar y analizar los temas centrales que requieren ser abordados para proponer recomendaciones que permitan asegurar un desarrollo alineado con metas de reducción de pobreza e inequidad, generación de oportunidades para los menos favorecidos, y sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. Este es el objetivo de la presente investigación, que es fruto de un trabajo de más de dos años por parte de un equipo interdisciplinario de investigadores vinculados con el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), con financiamiento de la Fundación Ford.

El equipo participó activamente en cada uno de los espacios de discusión sobre este tema, lo cual fue parte fundamental del inicio de esta investigación, dado que ayudó a definir los principales vacíos de información y análisis para orientar mejor el debate y lograr acuerdos. Estos temas están relacionados con:

- la posibilidad de desarrollar el cultivo de palma aceitera en la Amazonía peruana bajo estándares que aseguren los menores costos ambientales,
- la viabilidad de una importante participación de pequeños productores en el desarrollo del cultivo, con resultados que les permitan mejorar sus niveles de vida, las posibles estrategias entre actores para vincularse en la cadena y lograr estos objetivos, y
- el análisis de cómo los marcos legal e institucional actuales permiten o dificultan avanzar en este camino.

Estos son los principales temas que se presentan como parte del estudio, con miras a elaborar finalmente algunas recomendaciones de política.

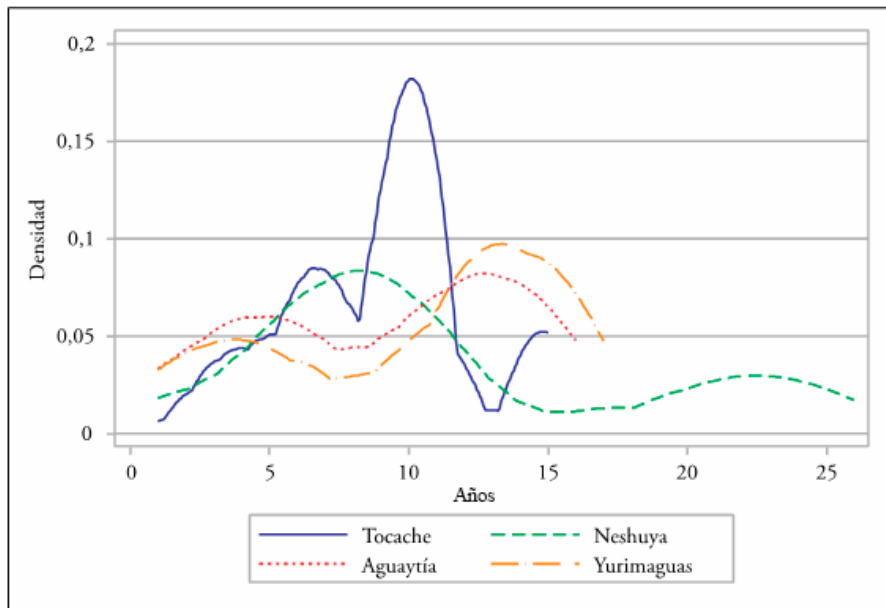
## **3) El estudio de Manuel Glave y Karla Vergara propone un modelo de localización de áreas potenciales para el cultivo sostenible de palma aceitera en la Amazonía peruana, identificando más de 400 mil hectáreas con alta aptitud para su desarrollo**

Una de las interrogantes prioritarias en la discusión entre actores de la cadena tiene que ver con la posibilidad de desarrollar palma aceitera en la Amazonía peruana sin generar deforestación o mayores costos medioambientales. El criterio legal que prevalece hoy para el desarrollo de actividades agropecuarias en la selva es el de la Capacidad de Uso Mayor de la Tierra, basado en la aptitud del suelo para la producción agrícola, más allá de si existe o no cobertura boscosa sobre el mismo. La nueva Ley Forestal N°29763 incorporaría otros criterios, aunque aún no han sido reglamentados.

La metodología utilizada en este estudio permite combinar las áreas con aptitud agroecológica (características climáticas, físicas y accesibilidad que aseguren la rentabilidad del cultivo) con aquellas donde se respeten criterios ambientales, legales y sociales, definidos sobre la base de altos estándares internacionales. Las áreas identificadas con alta aptitud, si bien requieren de mayor precisión a escalas más bajas, deberían ser las priorizadas en los planes de desarrollo del cultivo. El modelo propuesto es, además, un aporte en términos de gestión territorial de la Amazonía, y puede ser aplicado a otros cultivos ajustando sus parámetros.

# Análisis & Propuestas

Distribución de la edad de la palma por zonas de producción



Fuente: Encuesta de productores, GRADE (2015). Elaboración propia

#### 4) La investigación de Eduardo Zegarra y Ricardo Vargas muestra el importante potencial para incrementar los niveles de productividad en campo, y los beneficios adicionales que se generan para el productor al ser miembro de una asociación de palmicultores

El estudio utiliza una encuesta especialmente diseñada y representativa de las principales zonas de producción, así como diversas entrevistas, grupos focales con actores claves de la cadena, y fuentes secundarias como el IV CENAGRO. Además de caracterizar las zonas de producción y los tipos de productores de acuerdo con sus estrategias de integración a la cadena, el estudio da luces sobre los efectos de distintos tipos de arreglos para la producción y procesamiento de la palma en indicadores económicos, sociales y ambientales.

Los resultados muestran los beneficios adicio-

nales que se generan para el productor al ser miembro de una asociación de palmicultores y obtener ventajas de ella. Los productores que no pueden participar en una organización tienen un ingreso per cápita que es 36% inferior al promedio general, así como una tasa de pobreza de 13,5%, en contraste con el 8% del resto de palmicultores, y podrían incrementar sus rendimientos en 12% si pudieran acceder al paquete de servicios brindado por la organización de productores.

La experiencia de un pequeño grupo de productores asociados y vinculados directamente con una gran plantación da indicios, además, de posibles alianzas estratégicas entre ambos grupos que sean mutuamente beneficiosas y rindan mejores resultados que al trabajar por separado. Estos hallazgos, junto con la evidencia mostrada en base al IV CENAGRO, donde se observa que

los palmicultores cuentan claramente con mejores indicadores de nivel económico que otros productores de las mismas zonas, responden también de manera adecuada a la segunda interrogante del estudio, referida a la viabilidad del desarrollo del cultivo con participación de pequeños productores.

#### 5) El estudio de Juan Luis Dammert sobre la normatividad y políticas de promoción y regulación de la palma aceitera en el Perú muestra claramente el papel más “reactivo” que suele jugar el Estado peruano frente a temas que deberían formar parte de planes integrales y transversales de desarrollo, que vayan de la mano con una normatividad adecuada e instrumentos de gestión pública para lograr los objetivos establecidos

Sobre la base de una revisión exhaustiva de la problemática del cultivo en la Amazonía peruana desde la perspectiva legal e institucional, se describen en detalle los procedimientos para la clasificación y adjudicación de tierras, así como para el cambio de uso, mostrando y discutiendo los principales problemas que se encuentran en las normativas correspondientes, y las debilidades institucionales para su cumplimiento.

Cualquier actividad de promoción de este cultivo debe pasar por un proceso de planeamiento que defina con claridad los objetivos que se quieren lograr con la potencial promoción de esta cadena, sean estos relacionados a la creación de empleos en la Amazonía, el aumento de los ingresos de los pequeños productores, la recuperación de suelos deforestados o degradados, o quizás una fórmula que permita lograr en simultáneo una combinación de estos u otros más. Si bien este es un acto fundamentalmente político, requiere, sin embargo, nutrirse de evidencia clara y análisis técnico como el que hemos pretendido proveer en este libro para mejorar el proceso de toma de decisiones.

## Recomendaciones de política

- Desarrollar los estudios necesarios sobre las posibilidades de expansión de mercados para los derivados de la palma aceitera que permitan, además, dimensionar las necesidades en términos de producción de RFF, aceites y derivados.
- Evaluar seriamente las ventajas de comprar aceite de palma peruano a través de PETROPERU para la producción de biocombustible, condicionando la compra al cumplimiento de criterios de inclusión de pequeños productores y altos estándares medioambientales.
- Definir políticas de apoyo a las organizaciones de productores, y explorar incentivos para la constitución de “alianzas productivas” entre pequeños productores y grandes empresas con miras a incrementar los niveles de productividad del cultivo.
- Fortalecer al gremio de palmicultores, recientemente unificado en un solo organismo, para asegurar que los pequeños productores sean los principales beneficiarios de dichas iniciativas.
- Priorizar las áreas ya identificadas como potenciales para llevar a cabo en esos espacios los estudios de clasificación de suelos o catastro necesarios, y contar así con un instrumento que permita regular y monitorear la actividad del cultivo de manera más eficiente.
- Si bien hubo importantes avances con la reglamentación de la nueva Ley Forestal, se requiere aún mayor precisión en criterios y procedimientos específicos para aprobar nuevas plantaciones de palma aceitera.
- De manera más amplia e integral, resulta fundamental fortalecer y culminar los procesos de Zonificación Ecológica Económica y los Planes de Ordenamiento Territorial, como herramientas claves para tomar este tipo de decisiones en adelante.
- Recoger los comentarios finales sobre la prepublicación del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025 (RM N° 281-2016-MINAGRI), que ha sido elaborado con la participación de todos los actores, y presenta un importante avance en la planificación integral de la cadena, así como lineamientos claros para la formulación de políticas públicas.