



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

## Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina - ICAA

# DOCUMENTO DE POLÍTICA

AGOSTO 2014



## EXPANSIÓN DEL CULTIVO DE PALMA ACEITERA EN LA AMAZONÍA: DESAFÍOS Y RECO- MENDACIONES

### Mensajes Clave:

- La palma aceitera se encuentra en expansión, sin marcos institucionales adecuados para ordenar su crecimiento a gran escala y sin la adecuada vigilancia de la sociedad civil sobre sus impactos socioambientales.
- A pesar de que la palma aceitera podría ser un cultivo rentable y una alternativa de desarrollo para algunas zonas en la Amazonía, también existe el riesgo de que se vuelva un agente de deforestación y pérdida de biodiversidad, así como de desposesión para los campesinos.
- Las condiciones para la expansión acelerada de la palma aceitera varían de acuerdo al país. En Colombia, la industria de palma asegura que no tiene interés en extenderse en la Amazonía. En Ecuador, se ha iniciado un proceso para identificar áreas aptas para su expansión. En Perú, la extensión de cultivos de palma avanza rápida y desordenadamente en la Amazonía.

### Introducción

La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) prioriza el tema de expansión de la frontera agrícola en bosques amazónicos por la conexión directa con su objetivo central de conservar el bioma amazónico mediante la reducción de las tasas de deforestación y pérdida de la biodiversidad. Por lo tanto, ICAA auspició el estudio *Cambio de uso de suelos por agricultura de gran escala en la Amazonía Andina: el caso de la palma aceitera* (Dammert 2014), en el cual se basa este documento.



Los bosques artificiales de palma aceitera son accesibles a través de carreteras construidas para facilitar el manejo.

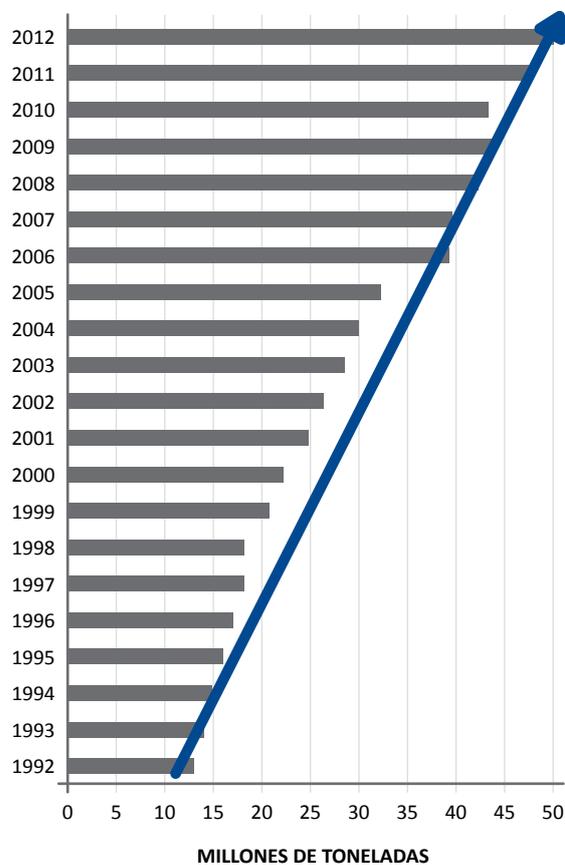
## CONTEXTO PRODUCCIÓN GLOBAL

**D**e acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO 2014), entre 1992 y 2012 la producción de aceite de palma en el mundo se ha cuadruplicado. Se pasó de producir 13 millones de toneladas a casi 50 millones en 20 años.

Los principales países productores en el año 2012 están en el Sudeste Asiático: Indonesia, Malasia y en menor medida Tailandia, pero también en la Amazonía Andina. Colombia es el cuarto productor más importante en el ámbito mundial; Ecuador es el noveno, a pesar de ser un país más pequeño que Colombia y Perú, y Perú ocupa el puesto decimosexto (FAO 2014), lo que demuestra que todavía no tiene un rol tan protagónico en la producción mundial de palma, a pesar de su acelerado crecimiento.

En comparación con Asia, la producción de palma en Latinoamérica es aún insignificante. Asia produjo el 88.2% de la producción total de aceite de palma en 2012; Latinoamérica el 6.0%; África el 4.3%; y Oceanía el 1.2% (Naranjo 2013). A pesar de estas marcadas diferencias en los niveles de producción entre las regiones, para Latinoamérica la producción de palma aceitera necesita ser discutida debido a sus potenciales impactos socio ambientales.

**PRODUCCIÓN MUNDIAL ACEITE DE PALMA  
1992 - 2012**



Fuente: FAO 2014. Elaboración propia.

## DRIVERS PARA LA EXPANSIÓN GLOBAL DE LA PALMA ACEITERA

Los precios del aceite de palma, aunque con vaivenes, se han incrementado considerablemente durante la última década, pasando de US \$ 390 por tonelada métrica en junio de 2003 a US \$ 763 en junio de 2013, alcanzando un pico de US \$ 1250 en febrero de 2011.<sup>1</sup> Tanto la demanda de aceites vegetales (para alimentos y cosméticos) como el mercado de biodiesel (para el que la palma es el principal insumo) vienen creciendo aceleradamente. Más aún, en el caso de la palma aceitera, la producción de aceite por hectárea es superior a la del resto de plantas oleaginosas (como la soya o la canola), por lo que para satisfacer la demanda mundial de aceites, se requiere de menos hectáreas de cultivo. El nuevo mercado de biodiesel, si bien hoy es inferior al de alimentos, es ya considerable y tiene previsto expandirse en el futuro como una alternativa a los combustibles fósiles (Kongsager y Reenberg 2012, Butler y Laurence 2009).

### Razones para la expansión de la industria en la Amazonía

La palma aceitera es un cultivo perenne que solo crece en zonas tropicales. Como se dijo, la mayor parte de la producción se encuentra en

el Sudeste Asiático, principalmente en Malasia e Indonesia, donde cerca de la mitad de la expansión de la palma ha sido a costa de bosques naturales (Kongsager y Reenberg 2012, Butler y Laurence 2009). Sin embargo, la escasez de tierras en esta subregión de Asia ha generado que la industria se esté extendiendo rápidamente a otras regiones, como África y Latinoamérica (Butler y Laurence 2009). La Amazonía tiene un potencial biofísico para la implementación de este cultivo (Butler 2008, Butler y Laurence 2009), posee una creciente disponibilidad de infraestructura de transporte (Dourojeanni et ál. 2009, Killen 2007), y cuenta con planes de desarrollo nacionales y sub nacionales para los monocultivos (Dammert et ál. 2012).

### Situación de la palma aceitera en Colombia, Ecuador y Perú.

La presencia y las perspectivas de expansión de la palma aceitera varían según los países. La industria está más desarrollada en Colombia que, como ya se dijo, al 2012 fue el cuarto productor más importante en el ámbito mundial, y donde hay sembradas alrededor de 452 mil hectáreas. Ecuador tiene aproximadamente 280 mil hectáreas sembradas, y Perú, por su parte, cerca de 60 mil hectáreas sembradas. No obstante, de estos tres países, Perú es quien tiene la mayor superficie destinada a cultivos de palma aceitera en la Amazonía, y en la región, es el país donde esta actividad se está expandiendo de manera más acelerada

**TABLA 1. CUADRO COMPARATIVO DE PRODUCCIÓN Y HECTÁREAS DEDICADAS A LA PALMA ACEITERA EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ, 2012<sup>2</sup>**

País	Producción de aceite de palma (toneladas)	Extensión total (hectáreas)	Extensión en la Amazonía (hectáreas)
Colombia	966,900	452,435	n/d
Ecuador	325,000	280,000	25,000
Perú	130,000	60,000	60,000

Fuente: FAO 2014; FEDEPALMA 2013; ANCUPA 2013; MINAGRI 2013. Elaboración propia.

1 Para mayor información ver: <http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=palm-oil&months=120>

2 Para fines comparativos, los datos de la producción se extraen de la FAO (2014), aunque las estadísticas elaboradas en los tres países muestran datos diferentes.



*Los proyectos de palma aceitera en la Amazonía implican, en la mayoría de casos, el reemplazo de bosques por plantaciones.*

En Colombia, la expansión agraria actual, incluida la de la palma aceitera, se centra en la región de la Orinoquía. La Amazonía no es la prioridad de los empresarios palmeros ni de los campesinos colombianos, y su ocupación dependerá de que no haya disponibilidad de tierras en otras zonas del país y de que se consolide el proceso de pacificación. En Ecuador, también existen otras zonas más atractivas que la Amazonía para cultivos como la palma aceitera; por ejemplo, la costa norte. Pero al igual que en Colombia, es posible que la saturación de las áreas costeras e interandinas ecuatorianas genere presión sobre la Amazonía.

Por su lado, a diferencia de sus vecinos, Perú no tiene bosques húmedos tropicales en zonas costeras. A pesar de que el grueso de la agricultura peruana de exportación se ubica en la costa, hay cultivos, como la palma aceitera, que no crecen en esa región sino tan solo en la Amazonía. Por eso en la Amazonía peruana, a diferencia de la colombiana y ecuatoriana, se aprecia un crecimiento especialmente acelerado de este cultivo, considerando el volumen de la producción nacional, que es bastante menor que el de Colombia y Ecuador.

## ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE TRABAJO

### Palma aceitera en zonas deforestadas

Los monocultivos de palma aceitera en la Amazonía pueden ser un importante *driver* de deforestación, en la medida en que las plantaciones de palma reemplazan en su gran mayoría a bosques. Ello además contribuye sustancialmente a las emisiones de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad. Es posible, sin embargo, que estos cultivos se desarrollen en zonas ya deforestadas y dedicadas a otros usos del suelo, como los pastizales para la ganadería. No obstante, eso depende de la calidad de los suelos, ya que en la Amazonía las tierras utilizadas para la agricultura sin emplear las tecnologías adecuadas tienden a degradarse rápidamente, volviéndolos poco atractivos para la industria de palma. Por lo demás, el desarrollo de la palma aceitera requiere de ciertas condiciones de precipitación, temperatura y pendiente que no

todas las zonas reúnen. En ese sentido, debe quedar claro que no cualquier zona deforestada es viable para desarrollar esta actividad.

### Impacto social

El impacto social más característico de la industria de palma aceitera son los potenciales conflictos, principalmente relacionados con la propiedad de la tierra, que genera la instalación de proyectos a gran escala. En algunos casos, el establecimiento de plantaciones se articula a dinámicas de violencia preexistentes, como ha ocurrido en Colombia. Sucede también que algunas empresas de palma aceitera obtienen títulos de propiedad en zonas reclamadas por colonos. En otros casos, en cambio, el cultivo se presenta como una oportunidad importante de empleo y encadenamientos productivos. Por ese motivo, es difícil generalizar el impacto social de la palma aceitera, en la medida en que este depende de las áreas escogidas para los proyectos y de la forma en que estos se desarrollan.

### Conexión con los biocombustibles

A pesar de que, en el ámbito mundial, el biodiesel no es el principal producto que se obtiene del aceite de palma, la importancia de los biocombustibles viene aumentando. En Colombia, Ecuador y Perú hay políticas de promoción de los biocombustibles que incluyen cronogramas obligatorios de mezcla de biodiesel en el diésel. En los tres países, estas políticas están motivadas por el deseo de diversificar la matriz energética y de promover las actividades agroindustriales. En los casos de Colombia y Ecuador, los gremios palmeros más importantes, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA) y la Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana (ANCUPA), respectivamente, colaboran cercanamente con sus gobiernos para incentivar la producción de palma aceitera, un aspecto que se da de una manera menos orgánica en Perú. En este último país, las contradicciones en la promoción de los biocombustibles han llevado a una situación en la que alrededor del 85% del biodiesel que se consume es importado.

Actualmente, en Colombia se aplica una mezcla de 10% de biodiesel en el diésel, excepto en Bogotá y los Llanos Orientales, donde la mezcla aumentó

de 7% a 8% a fines de 2012, lo cual implicó un incremento promedio nacional de 8,7% a 9,2%. FEDEPALMA propone subir la mezcla a 15% o 20% (FEDEPALMA 2013: 10).

En el caso de Ecuador, en septiembre de 2012 el presidente Correa firmó el decreto presidencial 1303, en el que declara de interés nacional el desarrollo de los biocombustibles para fomentar la actividad agrícola, en el marco de una “estrategia inclusiva de desarrollo rural, precautelando la soberanía alimentaria y sostenibilidad ambiental” (artículo 1). Esta norma establece una mezcla obligatoria de 5% en el diésel en el ámbito nacional, que debería haberse cumplido ocho meses después de promulgada, aunque el proceso de implementación ha venido avanzando lentamente.

En el caso peruano, desde el año 2005 el gobierno ha empezado a promover la producción y comercialización de biocombustibles, lo que ha generado que se dicten una serie de normas encaminadas a implementar dicha política. El Perú ha fijado tasas obligatorias de mezcla de biocombustibles con diésel 2 y con gasolina desde el primero de enero de 2009. Sin embargo, debido a diversos problemas para cumplir con su implementación, este cronograma ha sido modificado y postergado en diferentes oportunidades (Dammert et ál. 2012). Actualmente, el cronograma que rige estipula una mezcla de 7,8% de etanol en la gasolina y de 5% de biodiesel en el diésel.



## RECOMENDACIONES

La expansión de la palma aceitera no está actualmente entre los principales *drivers* de deforestación en la Amazonía Andina, por lo que este tema no ha sido prioridad de los gobiernos sub nacionales ni de la sociedad civil. Sin embargo, por los factores estructurales arriba mencionados, esta situación podría cambiar rápidamente. Se requiere, entonces, de una participación más decidida de la sociedad civil con el fin de promover el fortalecimiento de la institucionalidad, estrategias de sostenibilidad y/o criterios de exclusión para este cultivo. El hecho de que el proceso esté en una fase inicial es una buena oportunidad para asegurar su adecuada gobernanza, antes de que el impacto de esta industria sea mayor e irreversible.

La incidencia podría darse en los siguientes ámbitos: planificación territorial; esclarecimiento y fortalecimiento del marco legal; y acompañamiento a los gobiernos subnacionales.

### Planificación territorial

En Ecuador, el gobierno nacional y la ANCUPA han iniciado un proceso con el fin de identificar tierras aptas para el cultivo de la palma en la Amazonía. En el caso de Colombia hay también un esfuerzo por desarrollar un mapa similar, aunque visto con escepticismo por la FEDEPALMA, en la medida en que la escala del mapa es muy grande y puede inducir a error. En el caso peruano, el proceso avanza desordenadamente, sin nada parecido a un instrumento de planificación territorial para el sector. Es preciso que la sociedad civil se involucre en estos procesos o los promueva, con la idea de aclarar cuáles son las zonas aptas para el cultivo de la palma aceitera.

### Esclarecimiento y fortalecimiento del marco legal

La expansión de la palma aceitera se produce por lo general en zonas que no son tierras protegidas. En Ecuador, Perú y Colombia existen ventanas legales para talar bosques y convertirlos en plantaciones de palma aceitera, aunque con distintos niveles



de complejidad y con requisitos específicos que varían de acuerdo al país. A pesar de que los marcos legales e institucionales no son muy claros (sobre todo por los procesos de descentralización), el principal desafío para la sociedad civil es velar por su cumplimiento, que en todos los casos es débil.

### Acompañamiento a los gobiernos sub nacionales

En el marco de los procesos de descentralización en curso, los tres países cuentan con gobiernos descentralizados con importantes competencias para el otorgamiento de derechos vinculados con proyectos de palma aceitera. Sin embargo, los procesos de descentralización no han terminado de consolidarse y existe una percepción generalizada de que en muchos gobiernos subnacionales prevalece la corrupción y una escasa capacidad de gestión. En algunos casos ocurre que los poderes locales tienen especial interés en expandir la frontera agropecuaria, lo cual es legítimo; pero en ocasiones encontramos que gobiernos subnacionales débiles son cooptados por intereses empresariales particulares. En este caso también, una participación más decidida de la sociedad civil en el otorgamiento de derechos para nuevos proyectos será clave para evitar que estos acarreen un serio impacto ambiental y social.

## BIBLIOGRAFÍA

Butler, Rhett

2008 "Amazon Palm Oil: Palm Oil Industry Moves into the Amazon Rainforest". En mongabay.com. Disponible en: <[http://news.mongabay.com/2008/0709-amazon\\_palm\\_oil.html#PTgeGFHQrctac1s1.99](http://news.mongabay.com/2008/0709-amazon_palm_oil.html#PTgeGFHQrctac1s1.99)>.

Butler, Rhett y William F. Laurence

2009 "Is Oil Palm the Next Emerging Threat to the Amazon?". En Tropical Conservation Science, vol. 2 (1): 1-10. Disponible en: <[www.tropicalconservationscience.org](http://www.tropicalconservationscience.org)>.

Dammert, Juan Luis

2014. Cambio de uso de suelos por agricultura de gran escala en la Amazonía Andina: el caso de la palma aceitera. Lima: ICAA.

Dammert, Juan Luis, Caterina Cárdenas y Elisa Canziani

2012 "Potenciales impactos del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto". En Cuaderno de Investigación 8. Lima: SPDA. Disponible en: <[http://www.spda.org.pe/\\_data/publicacion/20120702103530\\_Palma%20Aceitera%20FINAL.pdf](http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20120702103530_Palma%20Aceitera%20FINAL.pdf)>.

Dourojeanni, Marc, Alberto Barandiarán y Diego Dourojeanni

2009 Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? Lima: DAR, ICCA, Pronaturaleza, SPDA.

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

2014 FAOSTAT: Portal de estadísticas de la FAO. Disponible en: <<http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/S>> (rev. 7/03/14).

FEDEPALMA – Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

2013 Informe de gestión 2012. Bogotá: FEDEPALMA.

Killen, Timothy J.

2007 "A Perfect Storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA)". En Advances in Applied Biodiversity Science 7. Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International.

Kongsager, R. y A. Reenberg

2012 Contemporary Land-use Transitions: The Global Oil Palm Expansion. GLP Report 4. Copenhagen: GLP-IPO.

MINAGRI – Ministerio de Agricultura

2013 Estadística agroindustrial 2012. Lima: MINAGRI – Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos.

Naranjo, Francisco

2013 "Palma aceitera en Ecuador y su experiencia frente a RSPO". Presentación en PPT del director ejecutivo de la Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana (ANCUPA), Ecuador, agosto.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del contrato N°AID-EPP-I-00-04-00024-00.

Las opiniones aquí expresadas son las del autor (es) y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Este documento ha sido producido por encargo de la Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) liderada por International Resources Group (IRG) y sus socios: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX), Social Impact (SI), Patrimonio Natural (PN) y Conservation Strategy Fund (CSF).

*Juan Luis Dammert para la*  
**Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la  
Conservación en la Amazonía Andina**

Prolongación Primavera (Angamos Este)  
543, Oficina 302, San Borja, Lima-Perú  
T. (51 1) 637 8153 / 637 8154

Fotografía: Thomas Muller / SPDA

Síguenos en:



La Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonía Andina



@amazonía\_andina

**[www.amazonía\\_andina.org](http://www.amazonía_andina.org)**