USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina - ICAA

CAMBIO DE USO DE SUELOS POR AGRICULTURA A GRAN ESCALA EN LA AMAZONÍA ANDINA:

EL CASO DE LA PALMA ACEITERA

Juan Luis Dammert B.

SPDA
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

ENGILITY • IRG

CAMBIO DE USO DE SUELOS POR AGRICULTURA A GRAN ESCALA EN LA AMAZONÍA ANDINA:

EL CASO DE LA PALMA ACEITERA

Juan Luis Dammert B.
Informe preparado para la Iniciativa para la Conservación
en la Amazonía Andina (ICAA)

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).

CAMBIO DE USO DE SUELOS POR AGRICULTURA A GRAN ESCALA EN LA AMAZONÍA ANDINA: EL CASO DE LA PALMA ACEITERA

Unidad de Apoyo de ICAA/IRG-Engility

Autor: Juan Luis Dammert B.
Edición: Sara Mateos
Fotografía de portada: Thomas Müller / UA-ICAA
Fotografías: Thomas J. Müller/SPDA
Diseño e impresión: NEGRAPATA SAC
Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael - Lima 01
Tiraje: 500 ejemplares

International Resources Group/Engility
Prolongación Primavera (Angamos Este) 543, Oficina 302
San Borja, Lima – Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2014-10776

Primera edición
Lima, agosto de 2014

Todos los derechos reservados de acuerdo al D.Leg.822
(Ley sobre Derechos de Autor). Prohibida su reproducción
sin autorización previa de los autores.

ÍNDICE

Prólogo..... 5
Resumen ejecutivo..... 7
Agradecimientos..... 10
Introducción..... 11

1. ¿TRES AMAZONÍAS?..... 16

Colombia: conflictos por la tierra y "locomotoras de crecimiento"..... 19
Ecuador: construcción de una nueva institucionalidad sobre el continuismo petrolero.... 22
Perú: el boom de inversiones en una Amazonía colonizada..... 24

2. LA EXPANSIÓN DE LA PALMA ACEITERA EN LA AMAZONÍA ANDINA: TENDENCIAS GENERALES..... 26

Palma aceitera en Colombia..... 29
Dinámicas del mercado..... 29
Políticas de promoción..... 31
Dinámicas territoriales..... 33

Palma aceitera en Ecuador..... 37
Dinámicas del mercado..... 37
Políticas de promoción..... 38
Dinámicas territoriales..... 39

Palma aceitera en Perú..... 43
Dinámicas del mercado..... 43
En las puertas de un boom..... 44
Políticas de promoción..... 47
Dinámicas territoriales..... 48

3. CAMBIO DE USO DE SUELOS: TENDENCIAS Y REGULACIONES..... 50

Colombia..... 52
Posibles impactos sobre los bosques..... 52
Marco político e institucional del cambio de uso de suelos..... 54
Mecanismos de autorregulación..... 56

Ecuador..... 58
Posibles impactos sobre los bosques..... 58
Mecanismos de protección..... 59

Perú..... 61
Impactos sobre los bosques..... 61
Mecanismos de protección..... 61

4. CONCLUSIONES..... 64

5. BIBLIOGRAFÍA..... 68

6. ANEXOS..... 73
Anexo 1. Lista de siglas..... 73
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas..... 74

PRÓLOGO

La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) es un programa regional de largo plazo creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que articula los esfuerzos de más de 40 organizaciones socias, locales e internacionales, para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú.

ICAA tiene entre sus objetivos contribuir a la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad, una de cuyas causas es el cambio de uso de los suelos. Entre las principales estrategias de ICAA está la generación y difusión de información que contribuya a una mayor comprensión de los problemas que enfrenta la Amazonía Andina y promueva la adopción de mejores políticas y decisiones.

En esa línea, el estudio comparativo que presentamos describe la situación del cambio de uso de suelos por la instalación de monocultivos de palma aceitera en los bosques amazónicos de Colombia, Ecuador y Perú, identificando y analizando los motores que explican el crecimiento de esta agroindustria, su articulación con los procesos históricos de ocupación de la Amazonía, sus impactos sociales y ambientales, y los marcos políticos y regulatorios que intentan ordenar o prevenir la deforestación derivada.

Como se señala en el propio estudio, si bien la "superficie dedicada al cultivo de la palma aceitera en los tres países es muy pequeña en comparación con la de sus bosques amazónicos, existen factores estructurales que generan fuertes incentivos para su crecimiento", por lo que resulta oportuno, conocer y entender la situación actual de la palma aceitera en Colombia, Ecuador y Perú, y así contribuir a que se adopten las medidas necesarias para evitar que se convierta una gran amenaza para la Amazonia Andina.

En ese sentido, confiamos en que este estudio comparativo contribuya a la discusión, generación e implementación de políticas que respondan de manera efectiva a la creciente deforestación y degradación de los bosques.

Jessica Hidalgo
Directora de la Unidad de Apoyo
Iniciativa para la Conservación en la
Amazonía Andina

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento es un estudio comparativo de la situación y perspectivas del cambio de uso de suelos ocasionado por la instalación de monocultivos de palma aceitera en los bosques amazónicos de Colombia, Ecuador y Perú. El estudio realiza una descripción del mencionado cultivo en esa región y discute los motores de su desarrollo, su articulación con procesos históricos de ocupación de la Amazonía, sus impactos sociales y ambientales (actuales y potenciales), y los marcos regulatorios que intentan ordenar y/o prevenir la deforestación relacionada con él.

Las amazonías de los tres países comparten algunos elementos: una relativa continuidad biofísica; presencia de pueblos indígenas; procesos de colonización desde el borde de los Andes asociados a limitaciones o inexistencia de reformas agrarias; ocupación del territorio concentrada en los ejes viales; y zonas remotas con bosques bien conservados, entre otros. Pero los procesos sociales, políticos y económicos propios de cada país generan la percepción de que se trata de tres amazonías diferentes.

En el caso de Colombia, la abundancia relativa de tierra fértil en otras zonas del país y la falta de seguridad asociada a la violencia política en los bosques amazónicos han disminuido la presión sobre ellos. Este escenario podría cambiar con una eventual pacificación del país y con la apuesta del gobierno por las "locomotoras de crecimiento" que implican la explotación de recursos naturales, en particular la minería. En la Amazonía ecuatoriana, por otra parte, el proceso de colonización se aceleró con los descubrimientos de petróleo a partir de la década de 1960. Las carreteras asociadas a la extracción petrolera facilitaron la expansión de la frontera agropecuaria. La Amazonía ecuatoriana, de menor tamaño que las de sus vecinos, es la que cuenta con una red de transporte en mejor estado y más extensa, en términos relativos. Por último, la Amazonía peruana es la más amplia y la más poblada, mayoritariamente con población colona. En el Perú, la región está atravesando por un boom de inversiones sin precedentes que podría cambiar irreversiblemente su situación política y social (Dourojeanni et ál. 2009).

En lo que respecta a la palma aceitera, su presencia y perspectivas de crecimiento varían según los países. Esta agroindustria está más desarrollada en Colombia, que al 2012 fue el cuarto productor más importante en el ámbito mundial y donde hay sembradas alrededor de 450 mil hectáreas. Ecuador ocupa el noveno puesto en términos de producción y tiene alrededor de 280 mil hectáreas sembradas. Perú, por su parte, tiene alrededor de 60 mil hectáreas sembradas y ocupa el decimosexto puesto en cuanto a producción, de acuerdo con la FAO (2014). No obstante, de estos tres países, Perú es el que tiene la mayor superficie destinada a cultivos de palma aceitera en la Amazonía y donde el crecimiento de esta agroindustria es más acelerado.

Tabla 1. Cuadro comparativo de producción y hectáreas dedicadas a la palma aceitera en Colombia, Ecuador y Perú, 2012[1]

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 (entrevista 2013), MINAG 2013.
Elaboración propia.

Si bien la superficie destinada al cultivo de palma aceitera en los tres países es muy pequeña en comparación con la de sus bosques amazónicos, existen factores estructurales que generan fuertes incentivos para su crecimiento. El cultivo está aumentando en el ámbito global, debido al incremento de la demanda de aceite de palma para alimentos, cosméticos y, más recientemente, biodiesel y, también, al hecho de que la palma es el cultivo oleaginoso más productivo y rentable. La producción mundial se centra en el Sudeste Asiático, pero la escasez de tierras en esta región está provocando que la industria busque otras zonas para expandirse, algo que está ocurriendo con rapidez en África y América Latina. La Amazonía reúne condiciones biofísicas adecuadas para el cultivo de la palma. En el caso del Perú, ya se registran inversiones de empresas asociadas con plantaciones en Malasia.

En Colombia, Ecuador y Perú hay políticas de promoción de los biocombustibles que incluyen cronogramas obligatorios de mezclas de biodiesel en el diésel. En los tres casos, estas políticas obedecen a un deseo de diversificar la matriz energética y promover las actividades agroindustriales. En Colombia y Ecuador, los gremios palmeros más importantes, la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (FEDEPALMA) y la Asociación 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 forma 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 consume es importado.

En Colombia y Ecuador la palma aceitera se concentra en las zonas costeras, los valles interandinos y, en menor medida, en la Amazonía. En el caso de Ecuador, menos del 10% del total de cultivos está en este último territorio, aunque actualmente se discute la posibilidad de que la industria crezca en esa dirección. Con ese propósito, el gremio palmero trabaja con el gobierno en la elaboración de un mapa de zonas aptas para el cultivo de palma aceitera, en un proceso aparentemente ordenado. En el caso de Colombia, también se ha trabajado en forma conjunta un mapa de aptitud, aunque en una escala mayor y por lo tanto indicativa. FEDEPALMA afirma que la industria no tiene interés en la Amazonía, porque, para mantenerse competitiva, prefiere evitar denuncias de deforestación. Hay, sin embargo, diferentes versiones de una expansión "no oficial" o "no agremiada" del cultivo en el piedemonte amazónico. El principal frente de expansión de la palma aceitera en Colombia es hoy en día la Orinoquía. En el Perú, por otra parte, el cultivo avanza de forma acelerada y desordenada tan solo en la Amazonía, sin que haya un mapa confiable de las zonas aptas para sembrarlo y a través de proyectos duramente cuestionados por grupos ambientalistas.

Los marcos regulatorios en los tres países protegen a los bosques amazónicos a través de diversos mecanismos, como el establecimiento de áreas naturales protegidas, reservas forestales, bosques de producción permanente y tierras indígenas, además de distintos procedimientos que regulan el cambio de uso de los suelos. En los casos de Perú y Ecuador, por ejemplo, las empresas de palma requieren pasar por procesos de certificación ambiental para comenzar a operar. Sin embargo, existen varias ventanas para deforestar legalmente: la acreditación de la aptitud agrícola del suelo, la extracción de reservas forestales, la regularización de la propiedad informal deforestada, entre otras. Más aún, se evidencian prácticas de incumplimiento de la legislación, asociadas en parte a la debilidad de las organizaciones a cargo de que se la respete. En los tres países tenemos, además, procesos de descentralización de competencias relacionadas con el cambio de uso de los suelos, que si bien procuran acercar las decisiones a los territorios que se ven afectados por ellas, han sido objeto de críticas de corrupción y cooptación de gobiernos locales por ciertos poderes económicos.

En líneas generales, este trabajo se adscribe a la tesis de "protección pasiva" de Thomas Rudel (2005), que señala que la conservación de los bosques amazónicos se explica por la escasa infraestructura y población del área, más que por políticas de conservación efectivas. Con el crecimiento de la infraestructura y el aumento demográfico que se espera tener en esta región en las próximas décadas, está por verse en qué medida los mecanismos de protección ambiental serán útiles.

Los principales impactos sociales y ambientales de la palma aceitera en la Amazonía son, por un lado, las dinámicas de desposesión que afectan a los campesinos colonos y, por otro, la deforestación. La desposesión tiene que ver con el despojo de tierras, como ha ocurrido varias veces en Colombia, incluso con violencia paramilitar. En términos ambientales, existe una narrativa extendida, que amerita mayor investigación, sobre la posibilidad de establecer cultivos de palma aceitera en tierras ya deforestadas. En Ecuador y Colombia, la industria afirma que su expansión se produce principalmente reemplazando a otros cultivos o pastos para ganadería. En el caso peruano, en cambio, está documentado que los grandes monocultivos de palma instalados en los últimos tiempos lo han hecho largamente sobre bosques naturales. Desde un punto de vista ecológico, la palma aceitera requiere ciertas condiciones de precipitación, temperatura, gradiente y suelos. Este último factor es crítico. La palma puede reemplazar otros usos del suelo, pero siempre y cuando estos no lo hayan degradado al punto de que haya perdido sus nutrientes o esté acidificado. Sería sumamente costoso reemplazar con palma aceitera las áreas deforestadas por la agricultura migratoria y actualmente abandonadas, aunque esto depende de su proximidad a rutas de acceso y del nivel de degradación de los suelos.

1. *Para fines comparativos, los datos de producción en esta tabla son tomados de la FAO (2014), aunque las estadísticas de los tres países muestran cifras diferentes.*

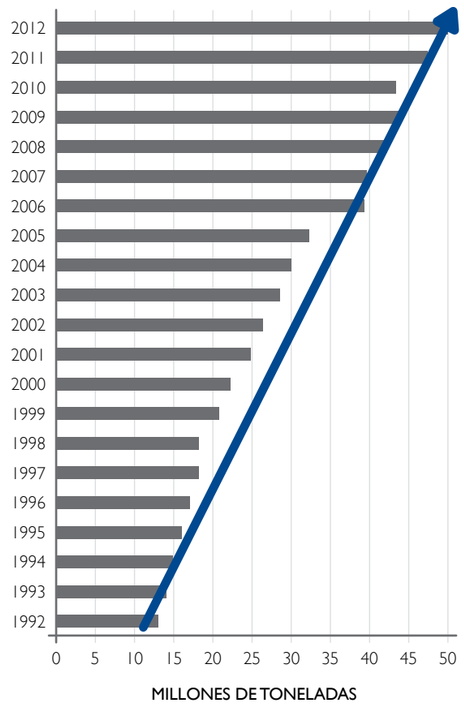
AGRADECIMIENTOS

Agradezco, en primer lugar, a la Unidad de Apoyo (UA) de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) por la confianza depositada en mí para realizar este estudio, en particular a Jessica Hidalgo y Gonzalo Varillas. Agradezco también el seguimiento constante (y paciente) del equipo de Políticas y Gobernanza de la UA de ICAA: Valeria Biffi y nuevamente Gonzalo Varillas. El estudio no hubiera podido realizarse, además, sin la amable colaboración de las personas que accedieron a ser entrevistadas, que participaron en las reuniones de trabajo y que ayudaron a identificar contactos clave. Valoro muchísimo también el apoyo brindado por Manolo Morales y Jenny Pontón en Quito y por Camilo Guío y Rodrigo Botero en Bogotá para el desarrollo de este trabajo, tanto en el aspecto profesional como en el personal. Agradezco también los comentarios a una versión previa de este trabajo por parte de Thomas Mueller, Rodrigo Botero, Natalia Pérez, Diana María Ocampo, Camilo Guío y Esteban Rossi. Gracias igualmente al equipo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) por acogerme de nuevo durante el invierno peruano de 2013 para dedicarme, una vez más, a investigar la expansión de la palma aceitera en la Amazonía. Los errores u omisiones son de mi entera responsabilidad.

INTRODUCCIÓN

La palma aceitera o africana (*Elaeis guineensis*) es un cultivo en rápido crecimiento en el ámbito mundial. En 1976, la superficie cultivada de palma aceitera no alcanzaba los 4 millones de hectáreas, en 1991 apenas pasaba los 6 millones, mientras que para el año 2006 ya llegaba a 15 millones de hectáreas. Hasta 1995, África lideraba la superficie cultivada en el mundo, pero desde entonces Asia la ha aumentado vertiginosamente, pasando de aproximadamente 4 millones de hectáreas en 1996 a cerca de 9 millones en 2006 (Konsgager et ál. 2012). De acuerdo con la FAO (2014), en el año 2012 se produjeron alrededor de 50 millones de toneladas de aceite de palma en el mundo, cuatro veces más que las aproximadamente 13 millones de toneladas producidas 20 años atrás, en 1992 (Tabla 2).

Tabla 2. Producción mundial aceite de palma 1992 - 2012



Fuente: FAO 2014.
Elaboración propia.

Siempre según la FAO (2014), los principales países productores en el año 2012 fueron Indonesia, Malasia, Tailandia y Colombia. Ecuador fue el noveno productor más importante, mientras que Perú ocupó el decimosexto puesto en el ranking (tabla 3). En cuanto a regiones, Asia representó el 88.2% de la producción mundial de aceite de palma en 2012; Latinoamérica el 6.0%; África el 4.3%: y Oceanía el 1.2% (Naranjo 2013).

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[2]. Tanto la demanda de aceites vegetales (para alimentos y cosméticos) como el mercado de biodiesel (en 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 oleaginosas, por lo cual, para satisfacer la demanda mundial de aceites, se requiere menos hectáreas de palma aceitera que de soya o canola, por ejemplo. A mediados de la década del 2000, la producción de palma superó a la de soya en el ámbito global (Naranjo 2013).

Tabla 3. Principales países productores de aceite de palma, 2012

Ranking	País	Toneladas producidas
1	Indonesia	23'672,000
2	Malasia	18'785,030
3	Tailandia	1'600,000
4	Colombia	966,900
5	Nigeria	940,000
6	Papúa Nueva Guinea	530,000
7	Costa de Marfil	417,770
8	Honduras	395,000
9	Ecuador	325,000
10	Camerún	322,000
11	Brasil	310,000
16	Perú	130,000

Fuente: FAO 2014.

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

La palma aceitera es un cultivo perenne que solo crece en zonas tropicales. La mayor parte de la producción se encuentra en el Sudeste Asiático, principalmente en Malasia e Indonesia, donde aproximadamente la mitad de la expansión de la palma ha sido a costa de bosques naturales (Konsgager y Reenberg 2012, Butler y Laurence 2009). Sin embargo, la escasez de tierras en esa zona de Asia ha generado que la industria se esté expandiendo rápidamente en otras regiones, como África y América Latina (Butler y Laurence 2009).

La Amazonía reúne condiciones biofísicas adecuadas para el desarrollo de este cultivo, y ya existen plantaciones en la amazonía de Brasil[3], Perú, Ecuador y Colombia. En una evaluación preliminar (considerando temperatura, precipitación y suelos) sobre las áreas con cobertura boscosa aptas para el cultivo de palma aceitera en el mundo[4], Stickler et ál. (2007) estimaron que en Brasil, Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador, respectivamente, existen cerca de 228, 46, 42, 9 y 6 millones de hectáreas, respectivamente, donde se la podría sembrar (tabla 4). Entre los cinco países con mayor potencial para el desarrollo de la palma, según esos criterios, figuran Brasil en el primer puesto, Perú en el cuarto y Colombia en el quinto, por encima incluso del gigante en la producción de aceite de palma, Malasia.

El estudio de Stickler et ál. (2007) fue realizado siguiendo una lógica de estimaciones de carbono para programas de reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD) y, como tal, presenta a grandes rasgos las condiciones biofísicas que requiere el cultivo de la palma aceitera. Hay, sin embargo, otras limitaciones biofísicas (como la pendiente o los suelos degradados), económicas (no es posible que todos los bosques se conviertan en plantaciones de un único monocultivo, hay también limitaciones en la demanda, escasez de mano de obra, etc.), legales (áreas protegidas, reservas indígenas, otros usos del suelo, etc.) y sociales (tenencia de la tierra, resistencia ciudadana a convertir bosques en monocultivos, etc.), además de las políticas relacionadas con la conservación de bosques que estos países han ratificado. No es pues un estimado realista, sino un extremo del espectro de posibilidades de expansión de la palma aceitera (el otro extremo sería que el cultivo no se extienda más en estos países, lo cual también es altamente improbable). Sin embargo, las estimaciones de Stickler et ál. son útiles para tener una idea de la enorme aptitud biofísica de estos países para el desarrollo de la palma aceitera.

Tabla 4. Estimado de áreas con cobertura boscosa aptas para el cultivo de palma aceitera en países amazónicos

País	Extensión (millones de hectáreas)
Brasil	228
Perú	46
Colombia	42
Bolivia	9
Ecuador	6

Fuente: Stickler et ál. 2007.

Los monocultivos de palma aceitera en la Amazonía pueden ser un motor importante de deforestación, en la medida en que las plantaciones, en la mayoría de los casos, reemplazan a bosques, sobre todo primarios. Ello, además, contribuye substancialmente a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad. Es posible, sin embargo, que estos cultivos se instalen en zonas ya deforestadas y dedicadas a otros usos del suelo (como los pastizales para ganadería), pero esto depende de la calidad de los suelos, ya que en la Amazonía las tierras usadas para agricultura sin las tecnologías adecuadas tienden a degradarlas rápidamente, volviéndolas poco atractivas para la industria de palma.

3. *Al respecto, ver por ejemplo: <http://servindi.org/actualidad/73891 y http://www.ipsnoticias.net/2010/12/brasil-palma-aceitera-avanza-en-amazonia-deforestada/>.*

4. *Ver: <http://www.whrc.org/resources/publications/pdf/WHRC_REDD_crop_suitability.pdf >.*

Desde un punto de vista social, el impacto más característico de la instalación de monocultivos de palma aceitera a gran escala, son los potenciales conflictos que genera, principalmente relacionados con la propiedad de la tierra. En algunos casos, el establecimiento de plantaciones se articula a dinámicas de violencia preexistentes, como ha ocurrido en Colombia; en otros, se presenta como una alternativa importante de empleo y encadenamientos productivos. Por eso, es difícil generalizar el impacto social de la palma aceitera, en tanto que este depende de las áreas escogidas para los proyectos y de la forma en que estos se desarrollan. En la misma medida, es complicado considerar de manera general las dinámicas asociadas a la expansión de este cultivo en los países de la Amazonía Andina, que de por sí son complejas y cambiantes.

Este documento pone especial énfasis en las estructuras agrarias, los procesos históricos de ocupación del territorio y los actuales debates políticos que podrían influir en la expansión de la agricultura a gran escala en los bosques amazónicos. A pesar de que se presta atención a las dinámicas agrarias en su conjunto, el énfasis está en aquellos grandes proyectos de palma aceitera con dinámicas capitalistas, debido a la creciente preocupación mundial por la expansión de este monocultivo —caracterizado por su alta rentabilidad— en bosques tropicales, bajo esquemas de desposesión de campesinos y con altos índices de deforestación. Si bien el documento se ocupa de los patrones de deforestación, debemos recordar que no todo cambio de uso de suelos implica deforestar, pues también es posible que la palma reemplace a otros cultivos o a pastizales.

Este documento compara la problemática del cambio de uso de suelos ocasionado por la industria de palma aceitera, palma de aceite o palma africana (en adelante palma aceitera) en tres países de la Amazonía Andina: Colombia, Ecuador y Perú. A pesar de ser países vecinos y de que sus bosques tienen cierta continuidad biofísica, las divisiones políticas han generado dinámicas socioeconómicas y socioambientales diferentes en sus amazonías. Los diversos procesos históricos se han expresado en patrones específicos de ocupación del territorio y en marcos regulatorios e institucionales que también son bastante disímiles.

En este contexto, el objetivo de esta investigación es hacer una descripción comparativa del cultivo de palma aceitera en la Amazonía de los tres países, en especial identificando los motores que explican su expansión y los mecanismos que regulan el cambio de uso de suelos en los bosques amazónicos. Entre estos mecanismos tenemos los marcos legales, las prácticas de autorregulación por parte de las empresas y las dinámicas mismas de ocupación del territorio, que en algunos casos limitan —digamos de facto— las posibilidades de crecimiento de esta agroindustria. En ese sentido, la investigación proporciona una mirada panorámica de las diferentes dinámicas de ocupación del territorio por esta actividad en la Amazonía Andina, su actual impacto, los posibles escenarios futuros y las condiciones que podrían afectar severamente a los bosques. Al ser un texto comparativo, el lector que conoce las dinámicas de uno u otro país posiblemente considere obvias algunas afirmaciones. Pero el punto es, precisamente, que lo que es muy claro en una realidad nacional puede ser novedoso en otra, a pesar de la proximidad geográfica.

El texto se inserta en la tradición de la ecología política (Robbins 2004) y, como tal, identifica factores en diferentes escalas: global, nacional y local. Más aún, la explicación aquí proporcionada no se centra en relaciones de causa-efecto sino en un enfoque sistémico, multicausal, con perspectiva histórica y prestando atención a los factores políticos, en el entendido de que estos influyen largamente en las dinámicas del desarrollo y la conservación. Si bien este trabajo pretende ser riguroso en su análisis, no es un documento "técnico" sino una reflexión sobre la expansión de un mismo commodity en una región continua, pero diferenciada por factores sociales, políticos e históricos. El documento no es una evaluación del conjunto de impactos de la palma aceitera, ni tampoco condena o promueve este monocultivo.

Para la elaboración de este texto, se hizo una revisión bibliográfica exhaustiva de documentos relevantes, portales web y literatura académica sobre el tema, se realizaron 31 entrevistas semiestructuradas en las ciudades de Lima, Bogotá y Quito y dos reuniones de trabajo con expertos en las dos primeras (ver anexo 2), y se asistió a eventos públicos vinculados con la materia en estas dos últimas ciudades. El autor se basó además en sus notas de trabajo de campo en plantaciones de palma aceitera en la Amazonía peruana, realizadas entre 2007 y 2012.

El estudio está organizado en cuatro secciones. En la primera sección se hace una descripción del contexto político en cada uno de los tres países del estudio, y se ofrece una mirada panorámica de las características de los procesos de ocupación de sus cuencas amazónicas. En la segunda sección se presenta información general sobre la industria de palma aceitera en los tres países, se discute las dinámicas de sus mercados, las políticas de promoción más importantes y la distribución espacial de los monocultivos, y se caracteriza las dinámicas territoriales vinculadas con su crecimiento. La tercera sección describe los impactos de la palma aceitera en los bosques de los tres países y los mecanismos que regulan el cambio de uso de suelos. Por último, la cuarta sección presenta las conclusiones generales del estudio.

I. ¿TRES AMAZONÍAS?

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

Foto: Thomas Mueller/SPDA.

De acuerdo con la Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente (1992), la región amazónica abarca el 74% del Perú, el 45% de Ecuador y el 36% de Colombia. La forma como cada país ha incorporado la Amazonía en su territorio ha variado de acuerdo con su localización, su historia y desarrollo, así como con la proporción amazónica de su superficie (Fajardo 2009). En esta sección se presentan, de manera comparada y para cada uno de los países del estudio, los elementos más importantes del contexto político actual y las principales características históricas de las dinámicas agrarias en sus regiones amazónicas. El objetivo es mostrar cómo, a pesar de la relativa continuidad biofísica, los procesos sociopolíticos en la Amazonía de Colombia, Ecuador y Perú hace pensar en "tres Amazonías" muy diferentes.

Existen, sin embargo, factores en común. La Amazonía de los tres países nace en la cordillera de los Andes, por lo que las dinámicas de penetración se dan de las montañas hacia el llano, con una mayor concentración poblacional y actividad económica en las zonas de selva alta o piedemonte. Los procesos de colonización, de ceja de montaña para adentro, siguiendo el trazado de las carreteras, son un factor común de los tres países. En los tres casos, tenemos también que la incorporación del espacio amazónico en la conciencia territorial del país es un proceso relativamente nuevo. En los tres existen además pueblos indígenas desde mucho antes de la llegada de la "civilización" occidental, cuyas prácticas de manejo de los bosques son, por lo general, más amigables que las de los colonos y empresas.

Actualmente, tanto en Ecuador como en Colombia y Perú se debate también, aunque con diferente grado de intensidad, el crecimiento de la industria de palma aceitera. En Ecuador se discute si este cultivo debe desarrollarse en la Amazonía y, principalmente, en qué áreas de esta región podría hacerlo y bajo qué criterios. En Colombia, en cambio, el discurso oficial es que la palma aceitera no se sembrará en la Amazonía, y que la atención está puesta en el proceso de apertura de la frontera agropecuaria en la Orinoquía o Llanos Orientales —la posibilidad de convertir a esa región en una especie de "nuevo Cerrado"—, aunque es difícil saber a ciencia cierta la extensión de los proyectos de los "no afiliados" a FEDEPALMA en la Amazonía y prever qué pasará con esta zona si se alcanza su pacificación.

Por último, en el Perú se multiplican las denuncias de ambientalistas respecto del sigiloso crecimiento de la palma en la Amazonía.

En cambio, el debate sobre la deforestación que puede provocar esta agroindustria es marginal en los tres países, excepto en coyunturas que generan la reacción de los medios y la comunidad académica, como por ejemplo el crecimiento acelerado de plantaciones de palma a costa de bosques primarios en Perú, que fue motivo de un reportaje preparado por IDL-Reporteros en septiembre de 2013. La importancia del tema, sobre todo por sus impactos ambientales y sociales (actuales y potenciales), amerita que los actores públicos y privados se involucren más en él.

COLOMBIA: CONFLICTOS POR LA TIERRA Y "LOCOMOTORAS DE CRECIMIENTO"

La Amazonía colombiana es la región natural de mayor extensión en el país: ocupa el 36% del territorio colombiano (Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente 1992). En esta región habita el 2.82% de la población colombiana (Fundación Alisos 2011: 7). Los departamentos amazónicos de Colombia son: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés y Putumayo. De acuerdo con Amazonas 2030, también son parte de la Amazonía colombiana algunas zonas del sur del departamento de Meta, la Bota Caucana (la región suroriental del departamento del Cauca),el piedemonte del departamento de Nariño, y el sur del departamento de Vichada (Fundación Alisos 2011: 10). Según la Fundación Alisos (2011), la Amazonía no ocupa el lugar que merece en las agendas de los sectores público y privado de Colombia. Esto se debe posiblemente al hecho de que la sociedad colombiana ha centrado su visión territorial primordialmente en los espacios cordilleranos. De acuerdo con Arenas et ál. (2011: 23), la población total en la región "asciende a 1´210.549 habitantes, equivalente a 2.82% de la población nacional (DANE, Censo General 2005) y a 3.6% de la población amazónica continental. Más de la mitad de la población (60.8%) se concentra en dos departamentos: Caquetá y Putumayo". La población indígena, por su parte, representa el 12.4% de la población total y está integrada por 62 pueblos pertenecientes a nueve familias lingüísticas y cinco lenguas aisladas (Arenas et ál. 2011: 22).

Si bien la región amazónica viene sufriendo transformaciones desde tiempos milenarios, su explotación para el mercado internacional empezó hacia mediados del siglo XIX, cuando Colombia se abrió comercialmente a otros países. Sin embargo, los cambios se han acelerado a partir del siglo XX, con los procesos de colonización y con los potenciales peligros que representan las economías de plantación que buscan satisfacer la demanda de agrocombustibles (Fajardo 2009).

De acuerdo con Fajardo (2009), las áreas de bosques húmedos tropicales correspondientes a la Amazonía y al departamento del Chocó han sido articuladas como marginales en la jerarquización regional del territorio colombiano. Estas áreas "se han convertido en fuentes de extracción de recursos y a la vez espacios para la operación de economías de enclave con muy bajos niveles de articulación vial y de servicios" (Fajardo 2009: 135). Son áreas que no han sido integradas y cuyos habitantes —tanto los tradicionales como los más recientes, campesinos desterrados convertidos en colonos— han sido también segregados.

Al igual que en los países vecinos, en Colombia, las dinámicas agrarias nacionales han repercutido en los procesos de ocupación de la Amazonía. En el caso colombiano, este proceso es particularmente dramático. Luego de los sucesos conocidos como "La Violencia" (1948-1958) —posteriores a 1936, cuando las instituciones políticas se declararon a favor de la intangibilidad de la gran propiedad como pilar del desarrollo agrario—, el campesinado, debilitado, debió buscar tierras en los bordes de la frontera agraria. De esta manera, un gran número de población llegó a los márgenes de colonización, en particular, a las zonas de piedemonte de los departamentos de Putumayo y Caquetá y al frente de penetración del sur y occidente del Meta (Fajardo 2009: 146-147).

Así, a partir de la segunda mitad del siglo XX las colonizaciones fueron una alternativa a la ausencia de reforma agraria, una medida repetidamente bloqueada por los terratenientes y el poder político. En vez de repartir tierras a los campesinos en la frontera agraria, se decidió abrir paso a la titulación de baldíos en regiones marginadas, como Caquetá, Putumayo y Guaviare. De acuerdo con González, "en el interior de la frontera […] los enfrentamientos entre grandes hacendados, colonos individuales, arrendatarios y peones se convierten en nuevos mecanismos de expulsión de campesinos hacia regiones más apartadas de la frontera, lo que estimula el poblamiento del oriente colombiano, desde el Putumayo hasta el Arauca" (González 2002: 28). Esta situación generó conflictos y represión, y el desarrollo de economías orientadas a la producción de materias primas para el narcotráfico. De esta problemática surgió la propuesta de los colonos de la Serranía de La Macarena, en el departamento del Meta, para que se avanzase en la titulación de las tierras abiertas por ellos, a cambio de comprometerse a desarrollar un manejo sostenible de los bosques bajo la figura de "reserva campesina" (Fajardo 2009). Esta figura ha estado presente en las discusiones sobre acuerdos de paz, antiguas y actuales, y se mantiene en la ley 1152 de 2007. Hasta la fecha, la ausencia de una verdadera reforma agraria en Colombia hace pensar que el problema debe ser resuelto a través de la titulación de terrenos baldíos para los campesinos sin tierra, una idea impulsada por varios actores.

A partir de la década de 1960, la colonización no supuso el desarrollo de plantaciones, sino, sobre todo, de praderas ganaderas, principalmente en Caquetá, Putumayo y Guaviare, afectando cerca de 2.5 millones de hectáreas (Mejía citado en Fajardo 2009: 153). Luego de un breve periodo de producción agraria, muchos campesinos se vieron en la necesidad de sembrar pastos y de vender a los latifundistas, debido a la falta de condiciones para el desarrollo agrario en esas regiones. En los años sesenta, hubo también algunos proyectos de colonización orientados a desarrollar plantaciones de caucho. Pero quizás el cultivo más rentable y el que estructuró las dinámicas agrarias en las zonas de piedemonte fue la coca, que se adecuaba a la situación marginal de muchos colonos. Según Fajardo (2009: 156), había unas 160 mil hectáreas de coca hacia el año 2000, que se redujo en los siguientes años a 60 mil, para estabilizarse en alrededor de 90 mil hectáreas hacia 2009. Los impactos ambientales de la coca son conocidos: deforestación, erosión de laderas, vertimiento de insumos en suelos y fuentes de agua, además del efecto de las fumigaciones y la erradicación. De acuerdo con Guillaume Fontaine (entrevistado el 16 de julio de 2013 en Quito), en Colombia la relación con la Amazonía ha estado signada por el hecho de que es una región que a la fecha no ha podido asegurarse militarmente para propiciar condiciones normales de desarrollo económico, aunque en el Plan Colombia está contemplado volver a tomar control de Putumayo y Amazonas.

Al momento de escribir estas líneas, Colombia atraviesa un momento político particularmente complejo, marcado por la negociación en La Habana entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El conflicto armado colombiano es, en sus orígenes y en varios de sus puntos contenciosos más álgidos, un conflicto por la tierra o agrario (González 2002, Fajardo 2009). Colombia tiene uno de los índices de concentración de la tierra más altos del mundo. A pesar de los varios intentos de reforma agraria, esta medida nunca se ha llevado a cabo de manera profunda en el país. De acuerdo con Fajardo:

"Uno de los efectos más profundos de la ausencia de una reforma agraria en Colombia, es el afianzamiento de sistemas de propiedad y uso de la tierra que han favorecido a la concentración de la propiedad, a desequilibrios en el desarrollo regional y la distribución del ingreso, y al deterioro de los ecosistemas y el patrimonio ambiental del país" (Fajardo 2009: 154).

Según varios de los especialistas consultados para esta investigación, Colombia, en líneas generales, no está preparada institucionalmente para hacer frente a una situación de posconflicto en temas de desarrollo rural y, en particular, de conservación de bosques en la región amazónica. El problema de la tierra es un punto central en la agenda de las FARC, con propuestas redistributivas y promoviendo la figura de zonas de reserva campesina. En el modelo impulsado por el gobierno actual, se mantiene la idea de una agricultura eficiente, liderada por grandes empresarios. La respuesta a la demanda de tierra, tanto en el pasado como en la actualidad, ha sido la de otorgar a los campesinos terrenos "baldíos", como áreas para la ampliación de la frontera agraria[5]. Durante el año 2013, el gobierno de Juan Manuel Santos puso el tema rural en agenda y estalló la insatisfacción en el campo[6]. Hay una fuerte percepción interna de que el agro colombiano está en crisis y de que uno de los responsables de esta situación es el tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, que al eliminar aranceles y subsidios, ha congelado las exportaciones y disparado las importaciones. En Colombia, a diferencia del Perú, se discute abiertamente la posibilidad de revertir el TLC, aunque políticamente esto es bastante improbable. En cualquier caso, el modo en que se resuelva la discusión sobre la tierra en la negociación de La Habana, y en general el resultado del proceso de pacificación, tendrán efectos de fondo en la dinámica agraria y de ocupación de la Amazonía, por lo que un eventual fin del conflicto armado supondrá un nuevo escenario con otros retos para la gobernanza de esta región.

Por otra parte, una discusión central en Colombia gira ahora en torno a las consecuencias que tendrá la decisión de convertirse en un país minero-energético y, en líneas generales, la apuesta por las "locomotoras de crecimiento" que defiende el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:

"Las locomotoras de crecimiento son, por definición, sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía. Encontramos, en este sentido, que el sector minero-energético, la vivienda y la infraestructura de transporte ya son sectores con motores prendidos y avanzando a un ritmo mayor que los demás. Las locomotoras que están calentando motores para realmente arrancar con fuerza son los sectores basados en la innovación. Finalmente, el sector agropecuario es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial" (DNP 2011: 13).

En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) de Colombia se percibe que, hoy en día, la principal presión ambiental es la llamada "locomotora de la minería". En ese sentido, la atención del ministerio está más puesta en el sector minero que en el potencial avance de la agroindustria a gran escala.

5. *La dinámica reciente de adjudicación de baldíos ha respondido al reconocimiento de los derechos de la colonización espontánea y ya no a intentos de colonización dirigida.*

6. *Esta fue una de las conclusiones del foro "¿Por qué han fracasado las políticas de desarrollo rural en Colombia?", llevado a cabo el 23 de julio de 2013 en el Teatro Principal de la Universidad Externado de Colombia.*

ECUADOR: CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SOBRE EL CONTINUISMO PETROLERO

La Amazonía ecuatoriana se extiende a lo largo de 115,744.9 km2, lo que representa el 47% del territorio continental de Ecuador (y el 45% del total, según la Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente 1992). Abarca, de noreste a sureste, las provincias de Sucumbíos; Orellana; Napo; Pastaza; Morona Santiago; y Zamora Chinchipe. Al 2011, tenía una población de 739,831 habitantes, 29% más que en 2001. En realidad, la población amazónica se ha multiplicado 14 veces en los últimos 60 años (Izko 2012). El crecimiento demográfico en esta región duplica el del país en su conjunto.

Los pueblos indígenas ecuatorianos han logrado consolidar sus derechos de acceso a los recursos naturales frente a terceros. La conservación histórica de los recursos ha sido una consecuencia de los modos de vida tradicionales indígenas, aunque estos estarían actualmente en proceso de cambio (Izko 2012: 8). Los colonos, por su parte, han llegado a la Amazonía en grandes grupos desde la década de 1940. Actualmente, alrededor del 70% de la población amazónica es mestiza y se concentra mayoritariamente en las ciudades amazónicas (Izko 2012: 33).

De acuerdo con Izko, "los intentos de colonización y ocupación sucesiva de lo que más tarde sería denominado 'vacío' amazónico y 'tierras baldías' —todos ellos condenados al fracaso— comienzan con la construcción de los primeros ejes viales durante la primera mitad del siglo XIX" (Izko 2012: 24). Estos ejes serían reestructurados varias veces, hasta llegar a convertirse en el actual sistema de carreteras e hidrovías. A esto se suman los intentos de implantar la agricultura y ganadería extensivas desde fines del siglo XIX hasta la promulgación de la Ley de Tierras Baldías de 1964 y de la Ley de Colonización de 1978, "que incluye la tala como condición de posesión y legalización, reforzada por el valor especulativo de la tierra y la facilidad para legalizar" (Izko 2012: 24). Al respecto de estos procesos de colonización, Izko señala lo siguiente:

"Sin embargo, los flujos migratorios colonizadores se vieron condenados en buena medida el [sic] fracaso, ya que el uso inadecuado de la tierra, la ausencia de planificación y supervisión, la falta de servicios de extensión, la lentitud o las malas prácticas de los burócratas, las jurisdicciones que se traslapaban, la insuficiencia de fuerza de trabajo para asegurar un [sic] producción sostenida y la escasez de capitales tuvieron como consecuencia el bajo rendimiento de las cosechas, aparejado con dificultades en la comercialización de los productos" (Izko 2012: 24).

Así, de forma similar al caso colombiano, en Ecuador, la colonización agrícola en buena medida sustituyó a la reforma agraria, generando que hoy su Amazonía esté poblada mayoritariamente por colonos dedicados a labores agropecuarias.

De acuerdo con Alberto Acosta (entrevistado el 17 de julio de 2013 en Quito), en Ecuador la Amazonía es "la periferia de la periferia", la zona de colonización en todo el sentido de la palabra: ocupación y extracción de recursos. La Amazonía ecuatoriana estuvo relativamente ausente de la agenda de desarrollo nacional y, por lo tanto, postergada, hasta que se encontró el petróleo que signaría la vida económica de este país. La empresa Texaco fue quien lo descubrió en 1960, a partir de 1967 comenzó la explotación, y desde 1972, la exportación. Esta actividad mantiene hasta la fecha a la economía nacional. Así, el petróleo abrió la puerta económica de la Amazonía y fue la punta de lanza del proceso de colonización, en buena medida, porque su explotación generó un primer eje de carreteras.

La Amazonía atrajo a poblaciones vulnerables de otras partes del país. Fue un desfogue para pobladores impactados por las crisis financieras y la sequía. La población pobre y marginal fue a asentarse en esta zona relegada (entrevista con Guillaume Fontaine el 16 de julio de 2013 en Quito). Además, la reforma agraria de 1964 significó en la práctica que no fuera posible distribuir tierras de haciendas en la sierra y los análisis posteriores han confirmado que se entregó más tierra para colonizar la Amazonía que la que se redistribuyó con la reforma agraria (entrevista con Myriam Paredes el 18 de julio de 2013): cada familia recibió 50 hectáreas, y para conseguir un título había que demostrar que se había trabajado la tierra. En ese sentido, de acuerdo con Manuel Chiriboga (entrevistado el 16 de julio de 2013), la dinámica común de cambios de uso de la tierra en la Amazonía ecuatoriana es una secuencia de extracción de madera, llegada de colonos, establecimiento de pastos para la ganadería y, en algunas ocasiones, venta a la industria palmera.

Ecuador, a diferencia de sus dos vecinos, no está comprometido con un modelo económico neoliberal, sino que es crítico de esta orientación. El país aprobó una nueva Constitución en 2008 que abre una serie de posibilidades de cambio a través del desarrollo legislativo y de políticas que se desprenden del texto constitucional.

En la visión de Carrión y Herrera (2012), varios postulados de la nueva Carta influyen directamente en el régimen agrario: el Sumak Kawsay o Buen Vivir aparece como el principio de un nuevo régimen de desarrollo, el derecho a la alimentación es ahora un derecho humano, la soberanía alimentaria se presenta como un objetivo y obligación del Estado, y se reconoce a la naturaleza como un sujeto de derechos bajo el principio de la igualdad de derechos. En palabras de los autores, "los avances constitucionales marcan una nueva ruta político-institucional que implica transformar el rol del Estado y colocar a la economía familiar campesina en el centro de la política agraria" (Carrión y Herrera 2012: 14). Según ellos, el reto político es que la economía campesina esté en el centro de la acción pública, y cambiar el rol del Estado, que tradicionalmente ha estado a favor del modelo primario exportador.

Sin embargo, pese a no ser neoliberal, el modelo de acumulación sigue siendo extractivo. El país está aumentando sus pozos petroleros y todo parece indicar que continuará con sus planes de explotación en el Yasuní, por poner un ejemplo dramático. Más aún, Ecuador se prepara para desarrollar la minería de tajo abierto, una actividad sin precedentes en el país que supone desde ya desafíos en el sur de su Amazonía. A diferencia del Perú y Colombia, su esquema de aprovechamiento de las industrias extractivas enfatiza la preeminencia del rol del Estado. En los emprendimientos agrarios, por otro lado, el sector privado cumple un papel primordial, aunque el gobierno de Rafael Correa viene impulsando programas para expandir e incrementar la productividad de cultivos como el cacao, el café y la palma aceitera.

PERÚ: BOOM DE INVERSIONES EN UNA AMAZONÍA COLONIZADA

La Amazonía de Perú cubre, según la Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente (1992), el 74% del territorio nacional, aunque de acuerdo con otras estimaciones representa alrededor del 61% (RAISG 2012). Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2007, 3'675,292 de personas viven en la Amazonía, es decir el 13.4% de la población nacional. La población indígena se agrupa en 60 pueblos que suman alrededor de 333 mil personas, y que representan el 9.1% de la población amazónica (Dourojeanni et ál. 2009).

Históricamente, los bosques amazónicos han sido concebidos como un espacio vacío, homogéneo, virgen, con suelos ricos, habitado por indígenas que "frenan el desarrollo" (Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente 1992). En el Perú, desde 1832 se han expedido diversas normas para alentar la colonización de los territorios selváticos mediante actividades fundamentalmente agropecuarias, para cuyo desarrollo se otorgaba la propiedad de la tierra de forma gratuita. Posteriormente, hacia mediados del siglo XX, comenzó un proceso masivo de colonización de la Amazonía —tanto espontáneo como planificado por el Estado— para la ocupación territorial y ampliación de la frontera agrícola. En este proceso de colonización, la Amazonía seguía siendo concebida como una enorme despensa de recursos que debía dominarse.

Al igual que en sus países vecinos, la colonización de la Amazonía en el Perú ha estado relacionada con la disponibilidad de infraestructura de transporte, pero a diferencia de ellos, esta infraestructura no ha estado asociada, principalmente en sus orígenes, a la extracción de hidrocarburos. Los procesos de colonización han tenido su correlato en las "coaliciones de crecimiento" (Rudel 2005, 2009), que alientan la construcción de carreteras de penetración por parte del Estado para el aprovechamiento de recursos en esta región. Madereros, traficantes de tierras, agricultores, empresas constructoras, entre otros, presionan a los gobiernos subnacionales y también nacionales para que inviertan en caminos y otorguen créditos que promuevan el desarrollo económico de zonas remotas.

A comienzos de la década de 1990, con el ajuste neoliberal, se puso fin a los diferentes mecanismos de apoyo y promoción de la pequeña agricultura en el país (subsidios, crédito, compra de la producción, etc.). De esta manera, los colonos, que en muchos casos fueron alentados por el Estado a desarrollar la frontera agrícola en zonas remotas, y que hoy son el grupo más numeroso de las áreas rurales de la región, quedaron en situación de abandono (Durand 2005). Sin embargo, los lobbies para la construcción de infraestructura continuaron, y con el crecimiento económico del país y el desarrollo del programa de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la infraestructura en la Amazonía ha crecido significativamente, aunque sin contar con la debida planificación territorial (Dourojeanni et ál. 2009).

La década del 2000 ha supuesto importantes transformaciones para la Amazonía peruana. Los principales procesos de cambio están relacionados con el aumento de las inversiones para la construcción de dos carreteras interoceánicas (norte y sur), el incremento acelerado de inversiones privadas en la exploración y extracción de hidrocarburos (entre las que destaca el proyecto Camisea), la puesta en marcha del sistema de concesiones forestales para la extracción de madera, el boom de la minería aluvial de oro, entre otros elementos. De acuerdo con pronósticos de entidades públicas y privadas, estos procesos tendrán una tendencia a aumentar en las próximas décadas (Dourojeanni et ál. 2009).

Sin embargo, con la penetración acelerada del capitalismo —y específicamente del capitalismo agrario—, el escenario podría cambiar dramáticamente en términos de expansión de la frontera agropecuaria y dinámicas relacionadas con los colonos. Bajo el régimen neoliberal, hay una tendencia a conceptualizar a los colonos como actores pobres, ambientalmente irresponsables y que determinan el atraso económico de la Amazonía. Los grandes proyectos de palma aceitera instalados recientemente han supuesto conflictos socioambientales con estas poblaciones, a quienes se ha acusado de todo: desde agricultores improductivos hasta traficantes de tierras. Los colonos —recientes y antiguos— protestan, ya sea porque afirman haber sido desalojados de áreas de las cuales eran propietarios o porque sus largos y tediosos trámites de título de propiedad se ven paralizados por procesos de compra-venta (estos sí relativamente rápidos) emprendidos por grandes empresas (Dammert et ál. 2012).

Esta nueva etapa ha venido acompañada de justificaciones ideológicas y de nuevos marcos institucionales y legales. En el año 2007, el entonces presidente Alan García publicó una serie de artículos llamada "El perro del hortelano", que luego se tradujo en un conjunto de decretos legislativos que motivaron una extendida protesta de ciudadanos amazónicos, sobre todo indígenas, y que tuvo su máxima expresión en los penosos sucesos de Bagua el 5 de junio de 2009. La serie "El perro del hortelano" sugiere que en el Perú "hay millones de hectáreas para madera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar y millones de hectáreas de mar a los que no entran jamás la maricultura ni la producción" (García 2007a, 2007b, 2008). La propiedad privada y las grandes inversiones son los principios a seguir, según el expresidente García. Eguren (2009) resume brevemente el alcance de estos artículos:

"El Presidente García identifica claramente la raíz del problema: ¿Quién debería poder usar los recursos naturales del país que, constitucionalmente, pertenecen a toda la nación? Los grandes inversionistas. ¿A quiénes no se les debería permitir utilizarlos? A las comunidades. ¿Por qué? Porque no tienen educación ni los recursos económicos adecuados. Y puesto que no tienen ni educación ni recursos económicos, sus derechos de propiedad no son completos; no son reales".

2. LA EXPANSIÓN DE LA PALMA ACEITERA EN LA AMAZONÍA ANDINA: TENDENCIAS GENERALES

Zona de vivero en el Fundo Palmawasi, departamento de San Martín, Perú.

Foto: Thomas Mueller/SPDA.

Los precios globales del aceite crudo de palma están en aumento sostenido[8], especialmente en los últimos diez años, y el pronóstico es que esta tendencia se mantenga. Mientras que en junio de 2003 el precio era de US$ 390 por tonelada métrica, en junio de 2013 fue de US$ 763. El precio alcanzó un pico de US$ 1250 en febrero de 2011, pero disminuyó en 11% en 2012, "como consecuencia del superávit en la producción del Sudeste Asiático" (FEDEPALMA 2013a: 29) o, presumiblemente, del ajuste a la baja luego del monto extremadamente alto que alcanzó en 2011.

Hay, además, otros factores de carácter estructural. El nuevo mercado de biodiesel (para el que la palma es el principal insumo), si bien hoy es inferior al de alimentos, es ya considerable y tiene previsto ampliarse en el futuro como una alternativa a los combustibles fósiles (Kongsager y Reenberg 2012, Butler y Laurence 2009). La escasez de tierras en el Sudeste Asiático genera que la industria busque otras regiones para desarrollarse, lo cual explica en parte su crecimiento en África y América Latina (Butler y Laurence 2009). A esto hay que sumarle el potencial biofísico de la Amazonía para la implementación de este monocultivo (Butler 2008, Butler y Laurence 2009), la creciente disponibilidad de infraestructura de transporte en la región (Dourojeanni et ál. 2009, Kileen 2007), y los planes de desarrollo nacionales y regionales para los monocultivos (Dammert et ál. 2012), entre otros elementos.

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

Con estos motores en marcha, la expansión de la palma aceitera es un fenómeno mundial, y los casos de acaparamiento de tierras (land grabbing) asociados a ella, una amenaza real. En los tres países del estudio la palma aceitera se está extendiendo, aunque solo en el Perú lo hace claramente en la Amazonía. Es decir, la expansión de la palma es un proceso global que se manifiesta de forma diferenciada, según la dinámica nacional.

Antes de analizar la situación en Colombia, Ecuador y Perú, es ilustrativo ver brevemente el caso del principal productor de aceite de palma en el mundo: Indonesia. De acuerdo con un informe de CIFOR (2013), al año 2011, las plantaciones de palma en este país cubrían 7.8 millones de hectáreas, de las cuales 6.1 millones estaban en producción y rendían en conjunto 23.5 millones de toneladas. Para 2020, Indonesia planea casi duplicar su producción: llegar a 40 millones de toneladas a través de cuatro millones de hectáreas adicionales de plantación. Este crecimiento es posible, principalmente, por el incremento en el consumo de aceites comestibles en China, India y la propia Indonesia. La industria genera inmensos ingresos tributarios y da trabajo a más de tres millones de personas. Siempre de acuerdo con CIFOR (2013), alrededor de la mitad de las plantaciones de palma en Indonesia está manejada por pequeños productores, aunque según Boucher et ál. (2011), la mayor parte son a gran escala. En Indonesia, el establecimiento de plantaciones ha provocado conflictos con los posesionarios consuetudinarios de terrenos, tanto por la tierra como por los términos de la ampliación de los cultivos de palma. Esto ha generado en parte la mala reputación de la industria de palma aceitera en el plano internacional (CIFOR 2013).

PALMA ACEITERA EN COLOMBIA

Colombia es el principal productor de palma aceitera de América Latina y el cuarto en el ámbito mundial. La actividad palmera viene desarrollándose en este país en forma comercial desde la década de 1960 (FEDEPALMA 2013b). La tasa de crecimiento de las áreas sembradas fue relativamente baja hasta finales de los años noventa, pero desde el 2000 ha venido aumentando a un promedio cercano al 10% anual (FEDEPALMA 2013a). En 2002, había aproximadamente 150 mil hectáreas de palma aceitera sembradas; en 2006, alrededor de 300 mil; en 2011, 427,368; y en 2012, 452,435 (FEDEPALMA 2013a). El crecimiento ha sido entonces sostenido, aunque parece haberse desacelerado recientemente.

La principal agrupación de palmicultores en Colombia es la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite de Colombia (FEDEPALMA), que es un ente privado que trabaja para el sector palmero en general, sin distinguir entre afiliados y no afiliados. Todos los asociados están obligados a pagar el 1.6% del valor de la tonelada. El número de afiliados ha venido creciendo y el objetivo es que lo siga haciendo aún más. La gestión gremial sirve para la relación con el gobierno y con los departamentos. De acuerdo con FEDEPALMA, Colombia es uno de los países con mayor potencial de desarrollo de la palmicultura en el mundo y se podría beneficiar enormemente de la escasez de tierras en Malasia.

Dinámicas del mercado

Con cifras preliminares para 2012 proporcionadas por FEDEPALMA (2013a: 32), tenemos que la producción de aceite de palma crudo en el año 2012 fue de alrededor de 973.7 miles de toneladas, mientras que la producción de aceite de palmiste crudo fue de aproximadamente 83.2 miles de toneladas. Se importaron 122.1 miles de toneladas de aceite de palma y fracciones, y se exportaron 188.4 miles de toneladas. Mientras que la producción total de aceites y grasas de Colombia fue de 1'125.9 miles de toneladas, la importación fue de 538.8 miles de toneladas y la exportación fue de 263.3 miles de toneladas, por lo que la balanza comercial de aceites y grasas vegetales es deficitaria en Colombia.

La producción de 973,703 toneladas de aceite crudo en 2012 supuso un crecimiento de 3.03% respecto del año anterior, inferior al promedio de 6.3% que hubo entre 2005 y 2010, según las cifras de FEDEPALMA. La tendencia estructural en los próximos años es que la producción siga creciendo, mientras que el consumo interno se reduce, "debido a la progresiva saturación del consumo para biodiesel y a la caída persistente del consumo para la industria tradicional de alimentos" (FEDEPALMA 2013a: 33). Los precios domésticos también vienen siendo afectados "debido al efecto combinado de la caída de los precios internacionales, la mayor desgravación aplicable a los aceites vegetales importados que resulta de los acuerdos de libre comercio, y la mayor tasa de cambio del precio frente al dólar" (FEDEPALMA 2013a: 33). FEDEPALMA estima que la producción de aceite de palma aumentará 6% en 2013, llegando a 1'029 mil toneladas.

De acuerdo con FEDEPALMA (2013a: 43), los aceites importados mejoraron su posición en los mercados nacionales como consecuencia de los procesos de desgravación de importaciones en el marco de los acuerdos de libre comercio, de las distorsiones generadas por los impuestos

diferenciales a las exportaciones entre aceites crudos y refinados en países como Argentina y Malasia, y del incremento de la ilegalidad e informalidad de aceites en el mercado doméstico. Esto motivó importantes ajustes en los instrumentos de política comercial, como el Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP palmero), discutido en la siguiente sección.

El sector palmero también ha registrado una caída en su rendimiento. En 2012 el rendimiento fue de 3.25 toneladas por hectárea, lo que supone una reducción de 8.3% respecto del año anterior, y hace que sea 18% menos productivo que Malasia. De acuerdo con FEDEPALMA, las causas de esta caída serían el incremento de las siembras, que determina un lento crecimiento en las áreas en producción, las pérdidas ocasionadas por la emergencia sanitaria, y la ampliación de la brecha tecnológica que resulta del ingreso de nuevos productores con menos capacidad y experiencia. En ese sentido, los objetivos del gremio son mejorar la competitividad y ampliar los mercados. Sin embargo, con los precios de la palma altos, la presión para ser eficientes en la producción no es tan fuerte como cuando los precios bajan. Por otra parte, el año 2012 estuvo signado por problemas sanitarios vinculados con la enfermedad de la pudrición del cogollo. El gremio palmero ha trabajado con las autoridades para obtener ayuda financiera con el fin de remediar este inconveniente. De la misma forma, la ola invernal 2010-2011 es otra traba que ha reducido la tasa de crecimiento del sector (FEDEPALMA 2013b).

A pesar de sus limitaciones en productividad, la palma es el cultivo oleaginoso más rentable de Colombia (Consuegra 2010). Las ventas en el mercado local crecieron 3.6% entre 2011 y 2012, con un 56% de la producción destinada al biodiesel y un 44% a los otros usos más tradicionales, como se puede ver en la tabla 5. Con respecto a las exportaciones, Colombia exportó 188 mil toneladas en 2012, 12% más que el año anterior. Los principales destinos de exportación de aceite de palma colombiano fueron Holanda (48%), Brasil (22%), México (14%) y República Dominicana (10%).

Tabla 5. Ventas locales de aceite de palma en Colombia, 2012

Segmento	Ventas (miles de toneladas)	%
Industria de aceites y grasas comestibles	304.2	38
Industriales alimentos concentrados	20.5	3
Industriales jaboneros	5.8	1
Otros industriales	12.9	2
Subtotal sin biodiesel	350.3	44
Biodiesel	445.5	56
Total	795.8	100

Fuente: FEDEPALMA – Sistema de Información Estadística del Sector Palmero (SISPA), UGCE.

Uno de los principales drivers para la expansión de la palma aceitera en Colombia es el mercado de biodiesel. Existe ya una mezcla obligatoria de 10% de biodiesel en el diésel, que el sector palmero quiere ampliar a 15% y 20%, como se discutirá en el siguiente acápite. La apertura del mercado de biodiesel sirvió para que el sector pudiese crecer internamente. Ante la eventual saturación del mercado doméstico de biocombustibles, FEDEPALMA viene coordinando con el Gobierno Nacional de Colombia acciones para viabilizar en el mediano plazo la exportación de biodiesel de palma.

Al año 2012, la industria generaba alrededor de 141 mil puestos de trabajo, con un promedio de un puesto de trabajo formal por cada ocho hectáreas. De acuerdo con FEDEPALMA, la mano de obra es más cara en Colombia que en Malasia. Con el TLC firmado con Estados Unidos, es más barato importar aceite de soya, canola y girasol, lo cual le ha quitado mercado al aceite de palma. Esta es una razón para que los palmeros quieran aumentar la mezcla de biodiesel.

Políticas de promoción

Durante su mandato, el expresidente Álvaro Uribe Vélez señaló un horizonte de dos millones de hectáreas de palma aceitera en Colombia para 2020, una meta que, a pesar del crecimiento del sector, parece no ser posible. El gobierno de Uribe fomentó abiertamente el desarrollo de la palma, declarando, por ejemplo, que "hay que sembrar palma africana a toda hora, que no se nos quede un día sin sembrar palma africana" (10 de agosto de 2004). Además, Uribe tenía en puestos clave de su gestión a personas estrechamente vinculadas con esta industria[9]. La promoción de la palma aceitera ha tenido asimismo el respaldo de un sector de la prensa, pero también ha sido objeto de duras críticas relacionadas sobre todo con sus impactos sociales. Por su parte, el presidente Santos se ha planteado como objetivo llegar a las 600 mil hectáreas al final de su gobierno[10]. En 2008, el exministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, señaló que "el mercado mundial le está dando la oportunidad al país de convertirse en un abastecedor estratégico de otros países, con lo que el peso geopolítico de Colombia en la región y en el mundo entero pasaría a ser enorme" (citado por Consuegra 2010: 75).

Consuegra (2010) analiza el discurso técnico-oficial sobre la palma aceitera, y considera que en ese razonamiento se la concibe como un vehículo para ocupar lícita y pacíficamente el territorio, en contraposición con actividades vinculadas con el narcotráfico y la subversión. La lógica implícita es que el territorio está vacío y que debe de ser ocupado de forma eficiente y productiva por empresas privadas. De acuerdo con la autora, existen cuatro bondades principales que materializan la promesa de paz y progreso de la palma: generación de empleo, estabilidad para los pequeños agricultores, producción eficiente y beneficios ambientales. La racionalidad económica de la promoción de la palma pasa por una utilización óptima de las tierras, sobre todo frente a las aproximadamente 32 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva en el país (Consuegra 2010). La narrativa de la eficiencia de las empresas de palma aceitera frente a la economía colona no es exclusiva de Colombia, sino una práctica generalizada. El argumento es que se trata de un cultivo rentable, muy productivo y que puede ser manejado de acuerdo con criterios de sostenibilidad. En reiteradas ocasiones, esta lógica sirve para justificar dinámicas de desposesión y desplazamiento de colonos sin mayores oportunidades económicas.

En 2007, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) produjo el documento 3477, que plantea la estrategia a seguir para el desarrollo competitivo del sector palmero colombiano, y en 2008, el documento 3510, que define los lineamientos de política para promover

9. *Ver: <http://lasillavacia.com/historia/192>.*

10. *Ver: <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/septiembreb/Paginas/20120926_09.aspx>.*

la producción sostenible de biocombustibles en Colombia, con el objetivo general de "aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y social que ofrecen los mercados emergentes de biocombustibles, de manera competitiva y sostenible", aunque reconociendo que la pérdida de biodiversidad es un posible efecto negativo de los biocombustibles. El biodiesel representa el 56% del mercado del aceite de palma en Colombia. Actualmente, en el país se aplica una mezcla de 10% de biodiesel en el diésel, excepto en Bogotá y los Llanos Orientales, lugares donde la mezcla aumentó de 7% a 8% a fines de 2012, lo cual implicó un incremento de la mezcla promedio en el ámbito nacional de 8.7% a 9.2%. En su informe de gestión 2012, FEDEPALMA indica que viene trabajando con el Gobierno Nacional de Colombia para terminar de consolidar la mezcla de 10% en todo el país y para establecer un cronograma con el fin de elevarla luego a 15% y 20% (FEDEPALMA 2013a: 10).

En el caso de Colombia, hay opiniones encontradas sobre si el sector palmicultor recibe o no subsidios del Estado. De acuerdo con diversos especialistas sí lo hace, pero FEDEPALMA lo niega. Un primer aspecto a considerar es la existencia del Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones (FEP palmero)[11]. El comité del FEP palmero está formado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (que tiene capacidad de veto), el Ministerio de Comercio y algunos representantes de productores. Ellos deciden en qué se gasta el dinero del fondo. En 2013, el fondo tenía alrededor de 30 mil millones de pesos (cerca de US$ 15 millones), distribuidos en 70% para investigación y extensión, a través del Centro de Investigación en Palma de Aceite (CENIPALMA), y 30% para planeación y gestión comercial. El fondo es presidido por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, pero el gobierno le ha cedido a FEDEPALMA su administración (entrevista con Ricardo Torres, FEDEPALMA, el 24 de julio de 2013 en Bogotá).

Ante el hecho de que los aceites importados mejoraron su posición en los mercados nacionales, el Gobierno Nacional de Colombia, en coordinación con FEDEPALMA, ajustó algunos instrumentos de política comercial, como el FEP palmero. De acuerdo con el informe de gestión de FEDEPALMA:

"La entrada en vigencia de la metodología ex post del FEP palmero a partir de septiembre de 2012, cambios en la referenciación de aranceles para la estimación de los indicadores de paridad de importación del aceite de palma de terceros países a Mercosur (Brasil), y un mayor seguimiento a las condiciones de comercialización internacional en materia de calidad, tuvieron en su conjunto el propósito de lograr mayor sensibilidad del sector al comportamiento del mercado internacional de aceites y grasas; mejorar la trasmisión de las señales de precios relativos de los aceites de palma y de sus sustitutos del mercado mundial al local, y promover mayor colocación de aceites palma [sic] de producción nacional en nuestro país" (FEDEPALMA 2013a: 44).

En palabras de FEDEPALMA (entrevista con Ricardo Torres el 24 de julio de 2013 en Bogotá), el FEP palmero hace que el productor pueda vender al mismo precio en el mercado nacional que el que el importador tendría que pagar si trajera el aceite del exterior. Asimismo, se paga una compensación al que exporta, ya que de lo contrario se beneficiaría al que vende en el mercado local. Esto se considera una "medida de equidad", ya que "si fuera oferta-demanda neta, bajaría la rentabilidad" (entrevista con Ricardo Torres el 24 de julio de 2013 en Bogotá). Por otra parte, hay una exención tributaria para las plantaciones nuevas, que consiste en que no pagan el impuesto a la renta. Hay además un incentivo a la capitalización rural (ICR), que es lo más importante para el sector y que consiste en una tasa subsidiada o condonación de un porcentaje del crédito obtenido por el gobierno.

11 El FEP palmero fue creado por la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (ley 101 de 1993) y reglamentado por el decreto 2354 de 1996, modificado por los decretos 130 de 1998 y 2424 de 2011.

Por su parte, Fajardo tiene una visión bastante crítica sobre la supuesta competitividad de la industria palmicultora en Colombia:

"La "competitividad" del cultivo destacada por los gremios y por el gobierno, resulta de varios factores: por una parte, de la baja tributación de la tierra, característica del país, a la que se añaden sus bajos costos, resultantes de que, en muchas oportunidades, estas tierras han sido arrebatadas a comunidades campesinas, como es el caso del Atrato y parte importante de la costa pacífica. Por otra parte, los costos de la mano de obra resultan igualmente reducidos gracias a la "flexibilización laboral" y al desmantelamiento de las organizaciones de los trabajadores, factores a los que se suman los subsidios entregados a los grandes productores, reforzados por la ley 1133 de 2007 ("Agro ingreso seguro"). Estos beneficios compensan generosamente los costos de instalación del cultivo, estimados en US$ 4 mil por hectárea" (Fajardo 2009: 159).

Estas afirmaciones hacen necesario un análisis de las dinámicas territoriales asociadas a la expansión de la palma aceitera en Colombia.

Dinámicas territoriales

El área destinada a la siembra de productos agrícolas y forestales en Colombia creció en un 2.2% entre 2011 y 2012, alcanzando 5'170,328 hectáreas, por lo que la palma representa el 8.75% de esta área (FEDEPALMA 2013a). De la información recogida para este trabajo quedó claro que la principal expansión de la palma aceitera en Colombia no se está produciendo en la Amazonía, aunque no se distingue bien cuál es la situación real del cultivo en esta región del país. A la información oficial de que la palma no se está cultivando en la Amazonía, se contraponen artículos periodísticos y opiniones de expertos que la ven como una potencial amenaza para los bosques y campesinos de la selva colombiana (por ejemplo, Fajardo 2009).

De acuerdo con FEDEPALMA (2013b: 10), las siguientes son las principales zonas palmicultoras en Colombia:

- Zona norte: Magdalena, norte del César, Atlántico, Guajira, norte de Bolívar, Córdoba, Urabá antioqueño y Sucre.
- Zona central: Santander, sur del César, sur de Bolívar, norte de Santander, Antioquia y norte de Cundinamarca.
- Zona oriental: Meta, Casanare y Cundinamarca.
- Zona suroccidental: Nariño, Cauca y Caquetá.

Sin embargo, en el mismo documento (FEDEPALMA 2013b), la figura 6 (página 14, "Municipios palmeros afectados por la ola invernal 2010-2011") incluye áreas de Putumayo en la zona suroccidental, de Guaviare en la zona oriental y el total del departamento del Meta en esta última zona. Putumayo, Guaviare y Caquetá, al igual que el sur del Meta, pertenecen a la Amazonía[12]. Por otra parte, en términos de plantas extractoras, de las 55 que hay en el país, ubicadas en 30 municipios, tan solo una se encuentra en un departamento amazónico: Belén de los Andaquíes, en Caquetá. La mayor parte de las plantas ubicadas en el Meta están en el norte y tan solo hay una en un municipio con porción amazónica, Puerto Gaitán. No obstante, en otros documentos (MAVDT y FEDEPALMA 2011, por ejemplo), Caquetá es parte de la zona oriental y no figuran Guaviare ni Putumayo. En términos geográficos, la zona oriental del país es la que más aceite de palma produce, con 36.4% de la producción en 2012, seguida por la zona norte, con 35.3%, la zona central, con 27.3%, y la zona suroccidental, con 1.1%. En nuestra entrevista con FEDEPALMA, la zonificación fue referida de la siguiente forma:

- Norte-costa atlántica: esta es la frontera agrícola tradicional colombiana, donde las plantaciones requieren riego.

12 En el caso del sur del Meta, de acuerdo con Arcila y Salazar (2007), hay nueve municipios del Meta con un porcentaje de territorio amazónico: La Macarena, Uribe, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa.

- Zona centro: Magdalena Medio, donde se usa el sistema de drenaje.

- El Meta: la palma crece ahí en zonas ganaderas. Hay un promedio de 0.6 cabezas de ganado por hectárea, lo cual es una cifra muy baja. Lo que debería hacerse, en la opinión de FEDEPALMA, es mejorar el uso y la eficiencia de lo que ya existe.

- Vichada: es la zona más oriental de lo que se conoce como Llanos Orientales en Colombia.

Según FEDEPALMA, si ocurre una expansión de la palma en Colombia, esta se dirigirá a la Orinoquía y no a la Amazonía. En su opinión, el gremio no tiene motivos para trasladarse a esta región por ahora —"falta mucho tiempo para pensar en una entrada a la Amazonía"—, ya que queda mucho por hacer dentro de la frontera agrícola (entrevista con Ricardo Torres, FEDEPALMA, el 24 de julio de 2013 en Bogotá). En los documentos oficiales de FEDEPALMA no se incluyen plantaciones en la Amazonía, a pesar de que estas aparecen en artículos periodísticos y en algunas descripciones de los departamentos amazónicos, como Caquetá, el sur del Meta y Guaviare. De acuerdo con varios entrevistados, una cosa es la posición oficial de FEDEPALMA de no entrar en la Amazonía, y otra distinta es lo que sucede con las empresas "no agremiadas". A pesar de la escasa documentación oficial, a través de imágenes satelitales es posible ver la expansión de plantaciones de palma aceitera en, por ejemplo, Caquetá y el sur del Meta. La figura 1 muestra imágenes de áreas de plantaciones en el municipio de Puerto Rico, en el sur del Meta.

De acuerdo con Fajardo, "porciones de los departamentos amazónicos de Putumayo, Caquetá y Guaviare han sido destinadas a este cultivo, con la perspectiva de su ampliación. No obstante, surgen inquietudes sobre el impacto de este desarrollo en términos sociales y ambientales, dados sus conocidos antecedentes" (2009: 137). En el discurso y reportes oficiales de FEDEPALMA no se registran proyectos de palma en Putumayo ni en Guaviare.

En la Orinoquía o Llanos Orientales habiéndose viene dando un proceso de ampliación sistemática de la frontera agropecuaria. A la zona se está llevando palma, caña, maíz, arroz, entre otros cultivos, a pesar de que el ecosistema no se conoce en detalle ni se han precisado las zonas prioritarias para la conservación. Según FEDEPALMA, el gremio no está promoviendo palma en la Altillanura y la Orinoquía. Sin embargo, en la práctica, esta zona representa hoy en Colombia un área de expansión importante para la palma, a pesar de que hoy no hay un paquete tecnológico validado para su desarrollo (entrevista con Juan Carlos Espinosa, FEDEPALMA, el 24 de julio de 2013 en Bogotá).

Este hecho es relevante para nuestro estudio en la medida en que, si bien la región no es parte de la Amazonía en términos estrictos, es contigua a esta y un proceso de expansión en ella podría significar, en el mediano plazo, un desplazamiento progresivo de la frontera agrícola desde el sur de Vichada hacia Guainía. Además, los resultados también serán un indicador de las posibles consecuencias de una eventual expansión hacia la Amazonía.

Un aspecto que no es posible ignorar es la relación entre la palma aceitera y las dinámicas de la violencia, en particular, el desplazamiento forzado de campesinos manejado por paramilitares aliados con empresas de palma. En el caso de Colombia, si bien es imposible generalizar, el cultivo de la palma ha estado estigmatizado por casos de violencia paramilitar y de despojo de tierras campesinas para iniciar nuevos proyectos. Según FEDEPALMA, los problemas de desplazamiento y, por ende, los conflictos con campesinos, se dan en todas partes donde hay cultivos en expansión. La posición de este organismo al respecto es que cada empresa debe responder por lo que hace. FEDEPALMA afirma que es común que después de la compraventa los campesinos no estén de acuerdo con el precio que se les ha pagado por su tierra, pero que no es posible generalizar porque cada caso es distinto.

De acuerdo con diversas personas entrevistadas para este estudio, es necesario distinguir entre las empresas agremiadas en FEDEPALMA y

Figura 1. Plantaciones de palma aceitera en el sur del Meta, municipio de Puerto Rico

Foto: Rodrigo Botero

aquellas que no lo están. Según un entrevistado, el término "no agremiados" es un eufemismo para referirse a empresas con vínculos paramilitares. Así, la expansión en el Pacífico se habría producido en buena medida a través de empresas no agremiadas. Pero no únicamente en esta zona. El caso emblemático de Urabá es, según El Tiempo (19 de mayo de 2010)[13], un ejemplo de lo que no se debe hacer en el país: desplazamiento de familias afrocolombianas, desposesión de territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas de Jiguamiandó y Curvaradó, uso de recursos públicos a través de créditos agrarios irregulares y participación de las corporaciones ambientales regionales, entre otros casos, específicamente en los municipios de Carmen de Darién y Belén de Bajirá, desde finales de la década del noventa hasta comienzos de la del 2000[14]. Además de la desposesión de tierras, hubo una fuerte deforestación de bosques nativos para despejar el paisaje e implementar el cultivo. Luego de este suceso, al parecer no ha habido más casos emblemáticos de deforestación ocasionados por la palma aceitera en Colombia (Consuegra 2010: 85). Lamentablemente, este es solo un ejemplo de muchos otros en el país. Esto no significa, sin embargo, que todas las operaciones de palma aceitera en Colombia estén signadas por prácticas de desplazamiento y despojo de tierras.

De acuerdo con Fajardo, los conflictos que han caracterizado al país, en particular los relacionados con su régimen agrario, han dejado su huella en la producción palmera, "en términos de expropiación violenta y fraudulenta de tierras a comunidades

13 Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7717280>.

14 Para mayor información sobre el caso, ver: <http://www.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-264720-palmeros-y-el-fantasma-paramilitar>.

campesinas y persecuciones a sindicalistas por acción de agentes del Estado asociados con grupos paramilitares, bajo la orientación de grandes empresarios" (Fajardo 2009: 137).

En un texto académico de 2007, Oslender describe cómo, de forma perversa, la expansión de la violencia en la zona de la costa del Pacífico es funcional y se encuentra articulada con la de la palma aceitera, en una estrategia coordinada que incluye a empresarios, paramilitares y al ejército colombiano para vaciar de gente zonas que luego son convertidas en plantaciones. El autor señala, además, que esta lógica de desplazamiento violento para instalar cultivos de palma aceitera es un fenómeno global (Oslender 2007: 762). Los argumentos de Oslender para la zona del Pacífico coinciden con los de Arturo Escobar (2008), quien incluso señala que son estas prácticas las que explican en parte el hecho de que Colombia haya llegado a ser uno de los primeros productores de palma aceitera en el mundo. Según Consuegra (2010), la mala fama de la palma aceitera alcanzó su mayor nivel cuando el 27 de marzo de 2005 la revista Semana publicó un artículo llamado "La palma maldita", que daba cuenta de las formas ilegales de adquisición de la tierra en el Chocó, en 1997. Pero además de este caso, hay documentación más reciente sobre las dinámicas de despojo de tierras y violencia relacionadas con la expansión de la palma aceitera en Colombia (ver por ejemplo, Gutiérrez Lemus 2005, Castro Hernández 2010, UAEGRTD 2013, entre muchos otros).

PALMA ACEITERA EN ECUADOR

Dinámicas del mercado

La situación de la palma aceitera en la Amazonía ecuatoriana es bastante diferente de la de la Amazonía colombiana. Ambos países comparten el hecho de que el cultivo se desarrolla principalmente en regiones que no son amazónicas, aunque en Ecuador, la palma tiene una presencia más firme en la Amazonía y las perspectivas de desarrollarla ahí están bastante más institucionalizadas.

En términos generales, la agricultura ha cobrado mayor importancia en la economía ecuatoriana desde 1980. De acuerdo con Carrión y Herrera (2012), la producción netamente campesina decreció frente a la agroindustria entre 2006-2010, a raíz del tipo de política implementada, que favorece a la agroindustria orientada a la producción masiva, a pesar de que se revela contraria a lo establecido por la Constitución de 2008. En este periodo, la agricultura ecuatoriana ha mantenido una balanza comercial positiva. En promedio, entre 2005 y 2010 las exportaciones agrícolas representaron el 17% de las exportaciones totales, frente al 57% del petróleo (Carrión y Herrera 2012: 36).

La palma aceitera es el cultivo que crece a mayor velocidad en Ecuador, con un incremento promedio anual de 7% en la última década. En el año 2013, Ecuador produjo 509 mil toneladas de aceite de palma. La actividad genera alrededor de 50 mil empleos directos y otros 50 mil indirectos (Naranjo 2013). De acuerdo con la Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Aceitera (ANCUPA; entrevista con Francisco Naranjo el 3 de agosto de 2013), la producción de palma aceitera se reparte entre el mercado local y el mercado externo. De las aproximadamente 500 mil toneladas producidas en el año 2012, 220 mil fueron destinadas al mercado local y cerca de 280 mil a la exportación. El consumo local de biodiesel es actualmente muy limitado, dado que la norma que dispone la mezcla obligatoria se promulgó en septiembre de 2012 y debía implementarse desde mediados de 2013, pero algunos problemas han impedido cumplir el plazo. Sin embargo, Naranjo (2013, usando datos de ANCUPA) estima que para 2020 Ecuador consumirá alrededor de 203 mil toneladas de biodiesel de palma aceitera y 280 mil toneladas de aceite crudo (alimentos y cosméticos), y exportará cerca de 388 mil toneladas; es decir, que para el año 2020 la producción total será de unas 870 mil toneladas.

En relación con el destino de las exportaciones, 30% del aceite se exportó a Colombia, 25% a Europa y otro 25% a Venezuela. Se exportaron 200 mil toneladas de aceite crudo y 80 mil toneladas de aceites semielaborados o elaborados en 2012. Al año 2007, el 93% del mercado de oleaginosas en Ecuador estaba cubierto por producción nacional y, en el caso de la palma aceitera, la producción nacional es de 150% de la demanda interna por el producto, es decir, se produce bastante más de lo que se consume internamente (Carrión y Herrera 2012: 41-45). Según Manuel Chiriboga (entrevistado el 16 de julio de 2013 en Quito), la palma aceitera se expandió de forma sostenida hasta los años noventa y luego llegó a un tope. En el año 2002 o 2003, los precios de la palma comenzaron a subir y, siempre de acuerdo con Chiriboga, este es el gran motor de su desarrollo en el país.

Políticas de promoción

Ecuador se encuentra en una etapa posterior a la nueva Constitución, en la que se ha abierto un proceso, no terminado aún, de redactar leyes en una serie de temas de primera importancia, como los recursos hídricos, las tierras indígenas y la soberanía alimentaria[15]. Un documento central en este proceso es el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), que presenta los objetivos, lineamientos de política y estrategias de descentralización con un horizonte al año 2025. De acuerdo con Tobar, "el Plan desarrolla principios orientadores que promueven la relación armónica con la naturaleza y el desarrollo sostenible a través de la consolidación del progreso tecnológico y el incremento de la eficiencia en los distintos niveles de producción con el menor uso posible de los recursos naturales" (Tobar 2012: 188).

Uno de los componentes del PNBV es el cambio de la matriz energética a través de la generación de energías renovables e hidroeléctricas. Otra estrategia plantea el desarrollo y ordenamiento territorial, la desconcentración y descentralización. A pesar de promover la actividad minera y petrolera, el PNBV planea también cambiar el modelo altamente extractivista y desordenado en el territorio por un aprovechamiento moderado y sostenible. Algunas de las metas señaladas son el incremento en 5% del área bajo mecanismos de conservación, la reducción en 30% de la tasa de deforestación y la remediación del 60% de los pasivos ambientales. El horizonte temporal para estas metas fue el año 2013 (Tobar 2012). Un punto que merece ser resaltado es el énfasis en la planificación que tiene ahora el gobierno ecuatoriano, en el que resalta el rol de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Por otro lado, Carrión y Herrera (2012) dan cuenta de un creciente proceso de reinstitucionalización y centralización de la política agraria en Ecuador. Los autores señalan que las políticas agrarias en este país se dividen en tres grandes periodos: industrialización por sustitución de importaciones (1964-1979); el ajuste estructural neoliberal (1979-2006); y el "retorno del Estado" (2007 en adelante) (Carrión y Herrera 2012: 56). Según los autores, todas estas políticas han tenido un elemento en común: subordinar a la economía familiar campesina al favorecer un modelo primario agroexportador. En comparación con el modelo neoliberal, los cambios más significativos del nuevo momento serían la mayor presencia del Estado en las políticas de desarrollo rural, el intento redistributivo en lo que respecta a la tierra (Plan Tierras) y la reducción de proyectos regionales que históricamente sirvieron a las élites para canalizar recursos (Maiguashca y North 1991, citados en Carrión y Herrera 2012: 77). Los autores añaden que "la falta de apoyo del Estado a la producción campesina y su orientación en beneficio de la producción agroindustrial y para la exportación, han generado un contexto institucional para que paulatinamente, el eje de la producción de alimentos sea ocupado por la agroindustria en detrimento de la producción para el mercado interno" (Carrión y Herrera 2012: 46). El gobierno ecuatoriano ha planificado promover en la Amazonía la expansión de cinco tipos de cultivos: el cacao[16], la palma aceitera, la caña de azúcar, pastos para la ganadería de carne y cultivos no tradicionales.

En septiembre de 2012, el presidente Correa firmó el decreto presidencial 1303, en el que, entre otros asuntos, declaró de interés nacional el desarrollo de los biocombustibles como una manera de fomentar la actividad agrícola, en el marco de una "estrategia inclusiva de desarrollo rural, precautelando la soberanía alimentaria y sostenibilidad ambiental" (artículo 1). En opinión de Francisco Rohn (entrevistado el 17 de julio de 2013 en Quito), el Estado ve esto como una alternativa a la exportación petrolera y el banano, un cultivo que está en decadencia. El decreto 1303 dispone, para el ámbito nacional, una mezcla obligatoria de 5% en el diésel luego de ocho meses de promulgado, aunque el proceso de implementación ha venido avanzando lentamente. La posición de ANCUPA es favorable a esta medida, por sus beneficios energéticos, económicos, sociales y ambientales, aunque reconoce que con la promoción del biodiesel es posible que se saturen las áreas en Esmeraldas y Santo Domingo y que estas se muevan al Oriente (Amazonía).

Como parte de esta nueva política, el presidente Correa pidió directamente al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y el Ministerio de Ambiente de Ecuador (MAE), desarrollar un mapa de zonificación agroecológica para el cultivo de la palma aceitera, el cual está actualmente en proceso de elaboración. El MAGAP ha recibido información de base del MAE: mapas e información cartográfica de zonas de protección ambiental consideradas por la legislación ecuatoriana (bosques protectores, bosques primarios, áreas naturales protegidas). A esta primera base se le añaden los requerimientos agroecológicos del cultivo de palma. El producto será, en teoría, un mapa detallando qué tierras en la Amazonía son aptas para el cultivo de la palma. Esto responde a una decisión consensuada entre el sector y el gremio de palmicultores para tener claridad territorial y para que el proceso avance de forma ordenada.

En ese sentido, el sector tiene pendiente hacer un censo palmero y ya tiene previsto elaborar un catastro para delimitar todas las fincas. Se prevé realizar el catastro con ayuda del MAGAP en 2014[17]. Pero más allá del ordenamiento, al igual que en Colombia, la industria ecuatoriana debe afrontar el problema de la escasa productividad del sector en comparación con otros países. Esto implica mejorar la información, los paquetes tecnológicos y el acceso a crédito. La productividad promedio en Ecuador es de 2.1 toneladas por hectárea al año, menor que las 2.8 de Colombia o que las 4.1 de Malasia, el país más productivo (Naranjo 2013). Al ser la palma cultivada principalmente en la costa, los conocimientos técnicos se han centrado en esta región, de forma similar a lo que ocurre en Colombia. Su expansión hacia la Amazonía requiere de nuevas tecnologías, que no en todos los casos se han desarrollado correctamente.

Dinámicas territoriales

En líneas generales, la actividad agropecuaria en Ecuador, al igual que en el Perú y Colombia, no se desarrolla en la Amazonía. A diferencia de lo que ocurre en el Perú, y similar a la situación en Colombia, en Ecuador, la palma aceitera crece también en otras regiones, como la costa o los valles andinos de tierra caliente.

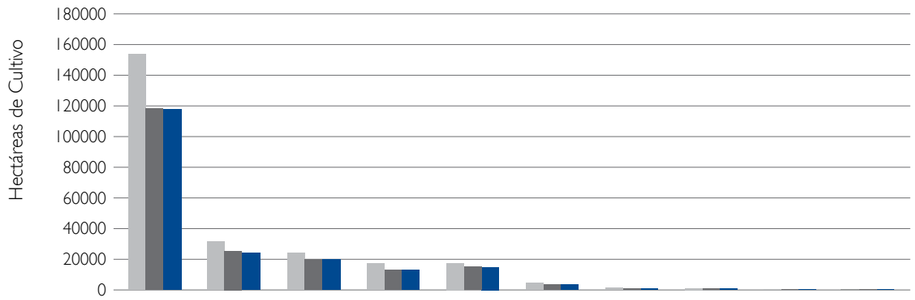
De acuerdo con la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua –ESPAC 2002-2011 (INEC 2011), en 2011 los cultivos permanentes cubrieron 1´379,475 hectáreas, lo cual representa el 11.8% del uso del suelo en Ecuador. Esta cifra ha ido en un aumento promedio de 1.25% desde 2002, aunque se registraron tasas de crecimiento negativas entre 2003 y 2006. De las 1´379,475 hectáreas, 110,615 (el 8%) están ubicadas en la Amazonía o región oriental. En esta región, los montes y bosques representan el 53.4% del suelo total, seguidos por el 32.5% de pastos cultivados y el 4.6% de superficie dedicada a cultivos permanentes. Es decir, los cultivos permanentes no ocupan una porción significativa de la Amazonía ecuatoriana, sino que son los pastos cultivados los que, entre las actividades agropecuarias, dominan la mayor parte. Según Izko (2012), existen 1'071,685 hectáreas de suelo agropecuario en la Amazonía, de las cuales el 75.87% corresponde a pastos cultivados, el 10.31% a pastos naturales y el 13.96% a cultivos, incluidos barbecho y tierras en descanso.

15 De acuerdo con Carrión y Herrera (2012: 13), desde la Constitución de 1998, la soberanía alimentaria es un concepto en disputa en la sociedad ecuatoriana. El nuevo marco constitucional abre la posibilidad de cambiar el modelo de acumulación primario exportador, e incluso de promover alternativas de desarrollo no capitalistas, en particular, la aplicación de la soberanía alimentaria como un nuevo modelo de agricultura. De acuerdo con el artículo 281 de la Constitución Política de Ecuador, "La Soberanía Alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente".

16 Según el censo agropecuario del año 2000, existían en la Amazonía 9374 hectáreas sembradas solo de cacao y 6339 hectáreas de cacao asociado con otros cultivos (Izko 2012: 110). El gobierno de Rafael Correa viene impulsando un proceso de mejoramiento de los sistemas productivos para impulsar el cacao. Hay, además, una política del gobierno para desarrollar el sector cafetalero, con el objetivo de llegar a 50 mil hectáreas de café robusta en dos años. La idea es sustituir la importación de café brasileño y potenciar el café fino ecuatoriano, que incluso es usado por cafetaleros de Colombia.

17 Desde 2003, existe el Consejo Consultivo de la Palma Aceitera, Grasas y Aceites, cuyo objetivo es establecer instrumentos de concertación entre el sector público y el privado, relacionados con la investigación, la producción, la industrialización y la comercialización de palma, para así estimular la competitividad del cultivo.

Figura 2. Superficie de palma aceitera por provincia, Ecuador



	ESMERALDAS	LOS RIOS	SUCUMBIOS & ORELLANA	PICHINCHA	STO. DOMINGO	GUAYAS	COTOPAXI	MANABI	BOLIVAR	IMBABURA
Área Sembrada	152679	31276	24102	16871	16364	4195	1280	1237	155	23
Área en Edad Productiva	117274	24801	19642	13066	15099	3094	935	1084	155	23
Área Cosechada	116898	24004	19571	13060	14708	3080	935	1070	155	23

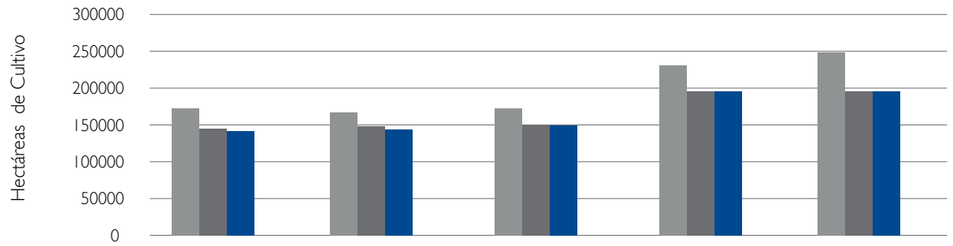
Fuente: ESPAC - INEN (Estadísticas Agropecuarias del Ecuador)

Según datos de la ESPAC 2002-2011 (INEC 2011), varios cultivos han registrado importantes tendencias a la baja en términos de hectáreas sembradas en la Amazonía ecuatoriana. En 2011, el banano tuvo 191,973 hectáreas sembradas en el ámbito nacional, de las cuales tan solo 347 se encontraban en el Oriente, expresión de una caída sostenida de este cultivo en la Amazonía, ya que en el año 2002 tuvo ahí 8086 hectáreas y en el año 2010, 3361. Por su parte, el arroz también ha tenido una tendencia a la baja, registrando tan solo 381 hectáreas en 2011, luego de haber tenido 2500 hectáreas en 2002. Lo mismo ha ocurrido con el maíz duro seco, que en 2011 tuvo 13,285 hectáreas, mientras que tenía 16,785 en el año 2002.

De acuerdo con Manuel Chiriboga (entrevistado el 16 de julio de 2013 en Quito), en la Amazonía, la palma aceitera empezó a cultivarse en el departamento de Napo, con unos pocos miles de hectáreas sembradas. Sin embargo, al inicio hubo dos problemas centrales: la pudrición del cogollo y el hecho de que no hubiera variedades más resistentes. La expansión de la palma ha ocurrido principalmente en el noroccidente del país. Por su parte, Izko señala que "es probable que alrededor de 80 mil hectáreas adicionales sean sembradas en la Amazonía, así como alrededor de 18 mil hectáreas de caña y 65 mil de pastos para ganadería (mejoramiento de los actuales potreros), teóricamente utilizando las tierras actualmente deforestadas, más cantidades menores de arboricultura tropical" (2012: 213). Izko llama la atención, sin embargo, sobre la agresividad de este tipo de cultivos que podrían sembrarse en extensiones mayores y en zonas no planificadas.

La palma aceitera tuvo, de acuerdo con la ESPAC 2002-2011 (INEC 2011), 202,651 hectáreas en 2011, casi el doble de las 101,696 registradas en 2002 en el ámbito nacional. En el Oriente hubo 15,164 hectáreas en 2011, en comparación con las 19,571 hectáreas registradas en 2010 por la ESPAC 2002-2011 (INEC 2011). La extensión de palma aceitera en el oriente ecuatoriano es menor que la de la sierra (25,558 hectáreas) y mucho menor que las 161,929 hectáreas sembradas en la costa al 2011. En el caso de la costa, el proceso de expansión ha sido claro, ya que en el año 2002 había tan solo 64,129 hectáreas. Si bien los datos de la ESPAC sobre la extensión de la palma en Ecuador son oficiales, parecen estar rezagados si se los compara con las estimaciones de expertos y del propio gremio palmero, ANCUPA. Según Manuel

Figura 3. Superficie de palma aceitera en Ecuador, 2006-2010



	2006	2007	2008	2009	2010
Área Sembrada	174883	167134	174644	232497	248199
Área en Edad Productiva	147223	147657	151487	197724	195171
Área Cosechada	143348	145255	149501	195550	193502

Fuente: ANCUPA 2014.

Chiriboga, por ejemplo, la palma aceitera ocupa alrededor de 300 mil hectáreas actualmente. De acuerdo con ANCUPA (entrevista con Francisco Naranjo el 23 de agosto de 2013), hoy en día hay alrededor de 280 mil hectáreas de palma en Ecuador, cifra obtenida por el gremio sobre la base de una proyección de datos de venta de semillas y distribución de aceite, entre otros.

Según datos del Censo Palmero 2005, en la Amazonía habría 15,187 hectáreas (Izko 2012). De acuerdo con Izko, "en la provincia de Sucumbíos existen 10,100 ha (MCPEC 2010b: 83), mientras que en la provincia Orellana – cantón Orellana existirían alrededor de 14 mil hectáreas de palma, pertenecientes a Palmar del Río (ex-Palmoriente)" (2012: 112). Sin embargo, según ANCUPA, en el Oriente existen alrededor de 25 mil hectáreas. En la Amazonía ecuatoriana existen tres plantas extractoras: una en Lago Agrio (Palmeras de los Andes) y dos en Coca (Palmar del Río y Pamela), con una capacidad instalada de 100 toneladas métricas de fruta/hora.

La mayor expansión de la palma aceitera en Ecuador se ha producido en la zona de Esmeraldas y Los Ríos. En Los Ríos, la palma reemplaza principalmente a los cultivos tradicionales, comenzando a usar variedades más resistentes. Actualmente, alrededor de 230 mil hectáreas están ubicadas entre Quinindé, La Unión, la Concordia y Santo Domingo de los Colorados, en zonas más cercanas de la costa, donde hay alrededor de 100 años de tradición agrícola, con banano y café también. La palma apareció hace aproximadamente 50 años, por lo general desplazando a otros cultivos. La expansión reciente más importante ha sido en la zona de San Lorenzo, provincia de Esmeraldas, frontera con Colombia, donde se han desarrollado alrededor de 20 mil hectáreas en los últimos 10 o 12 años. Esto estuvo asociado a la llegada de la carretera a la ciudad de Ibarra, que acercó la zona al resto del país. Pero también hubo un segundo momento de expansión amazónica en Sucumbíos, Orellana y, en menor medida, Napo. De todas formas, la producción en la Amazonía es pequeña en comparación con la de la costa, no solo en términos de extensión sino también en el tamaño de las empresas.

De acuerdo con Naranjo (2013), el 87.1% de los palmicultores de Ecuador son pequeños productores con menos de 50 hectáreas. En la Amazonía ecuatoriana no hay empresas tan grandes como las de la costa: las mayores tienen de 3 mil a 5 mil hectáreas, y lo que abundan son los

productores con un promedio de 50 hectáreas. Sin embargo, actualmente los pequeños productores están creciendo, vendiendo sus productos a las plantas extractoras. Los empresarios del sector son básicamente ecuatorianos, aunque también hay algunos colombianos asentados en Ecuador. No se registra la llegada de grandes empresas vinculadas con el Sudeste Asiático, como parece ocurrir en Perú.

Las plantaciones grandes están en zonas sobre todo petroleras, en los departamentos de Sucumbíos y Orellana. A diferencia de lo que ocurre en Perú, hay conflictos con los petroleros que abren pozos en el medio de la plantación, que en ocasiones contaminan las aguas y que rara vez indemnizan. La palma no ha podido ingresar a zonas más alejadas por la falta de caminos y de seguridad: la presencia del Estado es débil y a la zona llega la ola del proceso colombiano de violencia (María Amparo Albán, entrevistada el 19 de julio de 2013 en Quito). Es decir, la palma aceitera está localizada principalmente en la zona norte de Ecuador, mientras que en la zona sur hay más ganadería, agricultura de colonos y plantaciones de té[18]. Sin embargo, de acuerdo con diversos entrevistados, el desafío actual en la Amazonía sur de Ecuador no es la agricultura sino la minería.

Actualmente, está en discusión la posibilidad de una fuerte expansión de la palma en algunas zonas de la Amazonía. Según el sector palmero, esto se haría desplazando a otros cultivos antes que cambiando el uso de suelos de forestal a agrario. Debemos recordar que esto es posible tan solo en aquellos casos en los que el suelo no ha sido degradado por prácticas agropecuarias insostenibles.

Finalmente, en un estudio sobre la Amazonía ecuatoriana, Izko sostiene que la relación de las empresas de palma con las poblaciones locales es ambigua, ya que por una parte proporcionan empleo, mientras que por otra generan contaminación y otros impactos ambientales (2012: 112). Existen, por lo demás, experiencias de asociación productiva, como las promovidas por el MAGAP, que incluyen transferencia tecnológica y asesoramiento en el área de producción, sin generar deforestación. Palmeras del Ecuador tiene también proyectos de articulación con productores locales, colonos e indígenas secoya. Sin embargo, Izko señala que "no existen todavía resultados concretos que permitan inferir hasta qué punto este tipo de estrategias de inclusividad son realmente equitativas, con relación a la distribución de la agregación de valor a lo largo de la cadena. En este sentido, todavía no disponemos de pautas claras para entender bajo qué condiciones el involucramiento de empresas agroindustriales beneficia realmente a la población pobre" (2012: 112).

18 En la Amazonía ecuatoriana hay monocultivos de té en la zona del Pastaza. De acuerdo con Manuel Chiriboga (entrevistado el 16 de julio de 2013 en Quito), se trata de alrededor de 300 hectáreas.

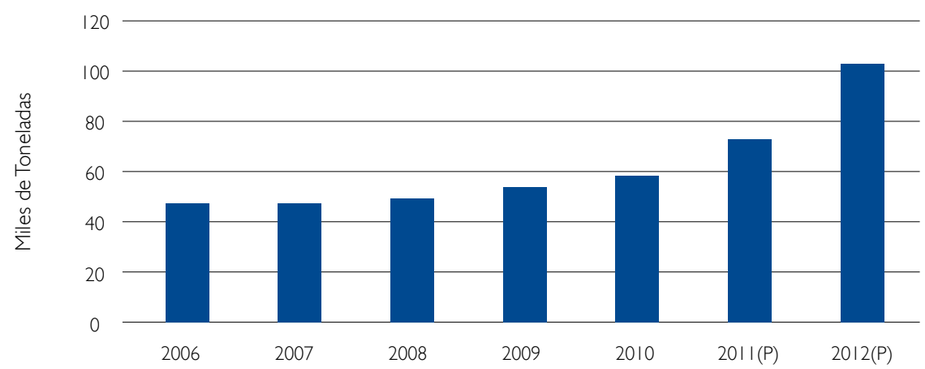
PALMA ACEITERA EN PERÚ

A diferencia de sus dos países vecinos, el Perú no cuenta con otras áreas de bosques húmedos tropicales más allá de los de la cuenca amazónica. Los factores agroecológicos hacen que algunos cultivos, como la palma aceitera, solo crezcan en determinadas zonas de esta región. En términos de extensión, en términos agregados, la industria en el Perú es mucho más incipiente que la de sus vecinos, pero la Amazonía peruana es el área más grande de bosques amazónicos dedicados a cultivos de palma aceitera. La palma aceitera es un cultivo en rápido crecimiento en la Amazonía peruana. Actualmente hay proyectos en trámite que podrían triplicar el número de hectáreas sembradas en el corto plazo.

Dinámicas del mercado

La producción de palma aceitera en el Perú es pequeña comparada con la de los otros dos países del estudio, y precisamente ese es uno de los argumentos de los promotores del sector para expandir este cultivo en la Amazonía (Dammert et ál. 2012). La producción aproximada[19] de aceite de palma en Perú en el año 2012 fue de 103 mil toneladas, de acuerdo con datos del INEI, aunque la FAO (2014) reporta 130 mil toneladas producidas para el mismo año (figura 4).

Figura 4. Producción de aceite crudo de palma, Perú 2006-2012



Fuente: INEI 2014. Elaboración propia.

19 No se encontraron datos oficiales sobre la producción de aceite de palma, sino información por toneladas de racimos de fruta fresca (RFF). Este dato se utilizó para estimar la producción de aceite crudo de palma al dividir entre cinco la producción de RFF, que es el factor que utiliza el MINAGRI. Los datos presentados son, sin embargo, aproximados.

Según Carlos Ferraro, del Grupo Palmas (entrevistado el 24 de junio de 2013 en Lima), Perú importa aproximadamente el 70% de las 694 mil toneladas métricas que consume de aceites y grasas. A pesar de que la producción de aceite de palma crece sostenidamente, el mercado de aceites y grasas vegetales peruano está cubierto principalmente por la importación. En ese sentido, un motivo para desarrollar la palma aceitera es suplir la demanda interna de aceites vegetales.

En el mercado peruano, la palma aceitera se destina al consumo masivo (aceites domésticos, mantecas, jabón de lavar, jabón de tocador) y al consumo industrial para alimentos, alimentos balanceados y biodiesel. Este último representa tan solo el 8% de la producción del Grupo Palmas (Grupo Palmas 2013). Perú ha venido importando la mayoría de biodiesel que consume, en tanto hay problemas técnicos que afectan la producción de biodiesel de palma de la selva. Al transportarse por tierra, el biodiesel atraviesa la sierra, y las bajas temperaturas de esta región hacen que se convierta en manteca. Esta situación genera problemas de comercialización en la costa.

El Grupo Palmas, el principal productor de aceite de palma en el Perú, sí exporta algunos de sus productos (aceite de palmiste, aceite refinado para jabones, entre otros), pero el grueso de la producción se destina al mercado local, donde su nicho principal son las grasas y las mantecas. Este Grupo explora además la posibilidad de exportar productos especiales, como insumos para pinturas y óleos y betunes (entrevista con Carlos Ferraro el 24 de junio de 2013 en Lima). En general, la expansión de la palma aceitera en Perú se explica principalmente, y por el momento, por la perspectiva de ganar mayor presencia en el mercado interno.

De acuerdo con el Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010 (MINAG 2001), el total acumulado de hectáreas sembradas al año 2000 era de 14,667. Al año 2011, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) estimaba que existían 55 mil hectáreas de palma aceitera sembradas en la Amazonía peruana. En el año 2013, el gerente general del Grupo Palmas calculaba que había sembradas en el Perú 60 mil hectáreas, de las cuales aproximadamente 30 mil estaban en producción. Asimismo, señaló que en el mediano plazo, el área cultivada podría crecer hasta llegar a las 250 mil hectáreas (Grupo Agronegocios 2013). Por otra parte, de acuerdo con el Plan Nacional de Palma Aceitera, existen en Perú aproximadamente 1'405 mil hectáreas aptas para la palma aceitera en la Amazonía peruana (MINAG 2001).

Hasta la fecha, alrededor de un tercio de la producción pertenece a un solo grupo económico, el Grupo Palmas, con aproximadamente 22,502 hectáreas sembradas, de las cuales cerca de 17 mil se encuentran en producción y 6 mil en crecimiento (Grupo Palmas 2013, Grupo Agronegocios 2013). Los pequeños y medianos productores cuentan con alrededor del 60% de las hectáreas sembradas, aunque con una productividad aproximada de entre 12 y 14 toneladas del fruto por hectárea al año, lo cual es poco y genera que en el caso peruano, al igual que en Colombia y Ecuador, la escasa productividad sea un elemento que el sector debe superar.

Tabla 6. Extensión en hectáreas de empresas del Grupo Palmas

Empresa	Hectáreas
Palmas del Espino	13,126
Palmas del Shanusi	7043
Palmas del Oriente	2333
Total	22,502

Fuente: Grupo Palmas 2013.
Elaboración propia.

En las puertas de un boom

A raíz del éxito sostenido del principal proyecto de palma del país, Palmawasi, del Grupo Palmas (perteneciente al Grupo Romero), iniciado a fines de los años setenta por su empresa matriz Palmas del Espino en la provincia de Tocache, región San Martín, en el año 2007 el Grupo Palmas emprendió su segundo proyecto de palma a gran escala en el valle del Shanusi, en la zona fronteriza entre San Martín y Loreto. Con alrededor de 10 mil hectáreas de palma aceitera sembrada, esta inversión ha supuesto un salto en el ritmo de expansión de la palma, que había sido hasta entonces moderado.

La actividad iniciada en el valle del Shanusi parece ser tan solo el primer paso de un proceso mayor de expansión. En el departamento de Loreto, el gobierno regional ha reconocido que existen más de 90 mil hectáreas en trámite para la implementación de proyectos, aunque aún sin los permisos necesarios para iniciar las operaciones. En el departamento de Ucayali, por otra parte, hay identificados dos proyectos adicionales: "Siembra de 4400 hectáreas de palma aceitera", de Plantaciones de Ucayali S. A. C., y "Siembra de 3000 hectáreas de cultivo de palma aceitera", de Biodiesel Ucayali S. R. L., aunque es muy probable que la lista sea más larga. La tabla 7 presenta la relación de proyectos en trámite en el departamento de Loreto.

Tabla 7. Solicitudes para la adjudicación a título oneroso de terrenos para la instalación de cultivos de palma aceitera en Loreto

N°	Titular	Proyecto	Extensión	Ubicación
1	Empresa Agrícola La Carmela S. A.	Tierra Blanca	10,000 ha	Distrito de Sarayacu, provincia de Ucayali, región Loreto
2	Empresa Desarrollos Agroindustriales Sangamayoc S. A.	Santa Catalina	10,000 ha	Distrito de Sarayacu, provincia de Ucayali, región Loreto
3	Islandia Energy S. A.	Manití	8850 ha 2051 m^2	Distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
4	Palmas del Espino S. A. ha cedido su derecho en el presente procedimiento a Palmas del Amazonas S. A. / Plantaciones del Manití SAC	Santa Cecilia / Plantaciones del Manití	6676 ha	Distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
5	Plantaciones de Tamshiyacu	Plantaciones de Tamshiyacu	8850 ha	Caserío Santa Cecilia, distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
6	Plantaciones del Perú Este SAC	Plantaciones del Perú Este	10,000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
7	Plantaciones de Loreto Este SAC	Plantaciones de Loreto Este	10,000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
8	Plantaciones de San Francisco SAC	Plantaciones de San Francisco	10,000 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto

9	Plantaciones de Marin SAC	Plantaciones de Marin	5771 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
10	Plantaciones de Loreto Sur SAC	Plantaciones de Loreto Sur	9389 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores – Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
11	Plantaciones de Loreto Sur SAC	Instalación de cultivos bioenergéticos	10,000 ha	Sector Sapuena – Yaquerana, distrito de Jenaro Herrera, provincia de Requena, región Loreto

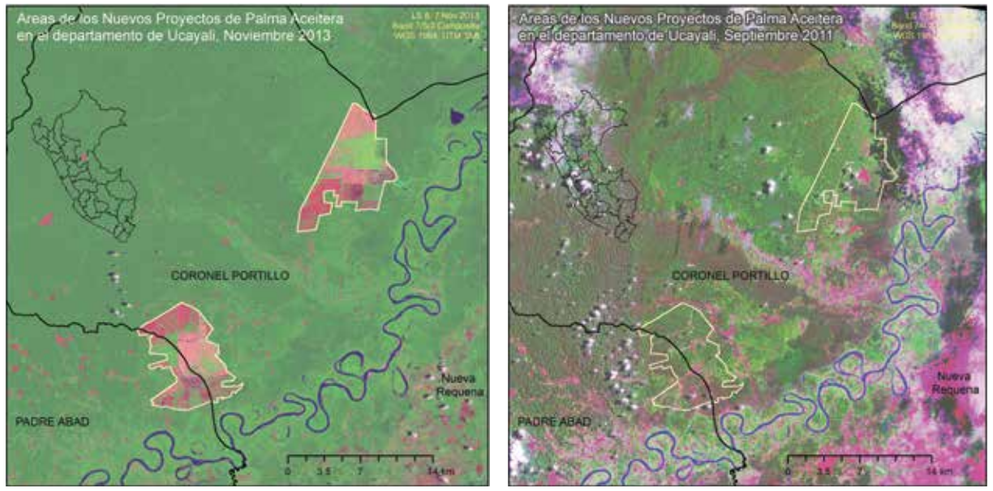
Fuente: Dirección Regional Agraria de Loreto.
Elaboración: Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE).

Respecto de los proyectos Tierra Blanca, Santa Catalina, Santa Cecilia y Manití (Loreto), se trata de nuevas inversiones del Grupo Palmas y son parte de su estrategia de expansión. En el caso de Ucayali, los avances en los proyectos corresponderían a inversiones de empresas malayas que, según declaraciones del presidente regional de Ucayali, Jorge Velásquez, ya han invertido en cinco mil hectáreas de palma aceitera en la región y están evaluando hacer más inversiones (diario Gestión, 28 de mayo de 2013).

En lo que respecta al proyecto Santa Cecilia / Plantaciones del Manití señalado en la tabla 7, en realidad se trata de una misma área en disputa entre el Grupo Palmas y este nuevo actor económico en el sector, que está gestionando alrededor de 70 mil hectáreas en Loreto (proyectos 4 a 11 en la tabla 7). Este grupo económico, al parecer vinculado a plantaciones de palma aceitera en Malasia (ver IDL-Reporteros del 13 de septiembre de 2013), ha constituido 13 empresas en Perú para gestionar proyectos en Loreto y Ucayali. En Loreto, una de estas empresas —Cacao del Perú Norte SAC, antes denominada Plantaciones de Loreto Sur SAC— se ha visto involucrada en el año 2013 en un escándalo por deforestación sin autorización del gobierno regional en la zona de Tamshiyacu, como ha sido documentado por el diario La Región a lo largo de 2013 y por IDL-Reporteros (2013). En el caso de Ucayali, las actividades de este grupo económico han provocado también denuncias dirigidas al director regional de Agricultura por ventas irregulares de terrenos. La evolución de dos de estos proyectos en Ucayali se puede apreciar en la figura 5, donde a través de imágenes satelitales se ve cómo, en un lapso de poco más de dos años, se deforestaron aproximadamente 11 mil hectáreas en las provincias de Coronel Portillo y Padre Abad.

La llegada de este grupo económico, competencia del ya consolidado Grupo Palmas, implicaría el arribo del gran capital internacional a este negocio en el país, sin representantes visibles, con permisos ambientales pendientes de ser revelados y en aparente alianza directa con gobiernos sub nacionales. Esto representa un nuevo esquema en las dinámicas de expansión de la palma que solo se estaría desarrollando en Perú, ya que hasta el momento no se han registrado grandes inversiones de grupos vinculados con el Sudeste Asiático en Colombia y Ecuador. Este esquema supone varias características que provocan alarma: grandes concentraciones de tierra, deforestación de bosques, capital extranjero para operaciones destinadas presumiblemente a la exportación, escasa transparencia y una articulación cuestionable con gobiernos descentralizados. La figura 5 muestra que donde hubo bosque en setiembre de 2011, aunque intervenido, hoy ya no lo hay más. El terreno fue completamente talado para instalar una plantación de palma aceitera.

Figura 5. Evolución de nuevos proyectos de palma aceitera en las provincias de Coronel Portillo y Padre Abad, Ucayali, 2011-2013



Elaboración: Nicholas Cuba, Clark University.

Políticas de promoción

A pesar de que hay algunas políticas que promueven el cultivo de la palma aceitera, es preciso destacar algunos aspectos de los instrumentos de planificación agraria en el Perú. De acuerdo con Fernando Eguren (entrevistado el 27 de junio de 2013 en Lima), existe una política de Estado, que data del gobierno de Alberto Fujimori, que fomenta la agricultura de exportación a través de grandes empresas. Pero más allá de esto, no hay de por sí una política de desarrollo rural, sino que las políticas son sectoriales, y el Plan Estratégico Sectorial Multianual del MINAGRI no se ajusta a la realidad agraria del país ni la orienta. El MINAGRI no tiene mayor capacidad de "obligar" a nadie a nada en el territorio, sino que el poder de decisión sobre los usos del territorio recae en los propietarios o en los poderes locales.

Sin embargo, hay que destacar la existencia del Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010 (MINAG 2001) y de una legislación que promueve el uso de biocombustibles en el país. A través del decreto supremo 015-2000-AG, se "declara de interés nacional las plantaciones de palma aceitera". Dicha norma tiene como principal objetivo promover el desarrollo sostenible y socioeconómico de la región amazónica y contribuir a la recuperación de los suelos deforestados por la agricultura migratoria y por el desarrollo de actividades ilícitas, en áreas con capacidad de uso mayor para el establecimiento de plantaciones de palma. En la norma se dispuso que la Unidad de Desarrollo de la Amazonía del Ministerio de Agricultura debía elaborar, en un plazo de 60 días, el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera. En este documento se describió la situación del cultivo en el país y sus perspectivas, y se estableció la meta de alcanzar las 50 mil hectáreas sembradas para el año 2010, objetivo que no se logró, aunque se llegó cerca.

Por otra parte está la legislación sobre biocombustibles, en la que se señalan varios elementos relacionados con el desarrollo agrario en la selva. De acuerdo con Ronald Campbell, gerente general del Grupo Palmas, "la palma aceitera es el único cultivo oleaginoso sostenible capaz de generar su propia energía. Además,

genera una cadena productiva y ordenada entre el campo, la agroindustria y la logística" (Grupo Agronegocios 2013).

Desde el año 2005, el gobierno peruano ha empezado a promover la producción y comercialización de biocombustibles, lo que ha generado que se dicten una serie de normas encaminadas a implementar dicha política. Los biocombustibles se han presentado en el Perú como una oportunidad para abrir un nuevo campo en la inversión privada, y ese ha sido, en buena medida, el principal criterio para promoverlos. El espíritu de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, es que los cultivos energéticos pueden ser una oportunidad para el desarrollo agroindustrial en el país, una fuente de empleo y una alternativa a los cultivos ilícitos. El Perú ha fijado tasas obligatorias de mezcla de biocombustibles con diésel 2 y con gasolina desde el 1° de enero de 2009. Sin embargo, debido a diversos problemas en su implementación, este cronograma ha sido modificado y postergado en diferentes oportunidades (Dammert et ál. 2012). Actualmente, lo que rige en Perú es la mezcla de 7.8% de etanol en la gasolina y de 5% de biodiesel en el diésel. De acuerdo con estimaciones del Grupo Palmas, se requieren 200 mil toneladas anuales de biodiesel B100 para hacer la mezcla de 5% de biodiesel en el diésel y de esta manera abastecer el mercado nacional de biodiesel B5. De ese total, se importan aproximadamente 170 mil toneladas.

Concentrándonos en la palma, se necesitaría dedicar cerca de 43 mil hectáreas de este cultivo a la producción de biodiesel para satisfacer la demanda actual y renunciar a la importación (SNV, IIAP 2007). Es decir, se requeriría utilizar alrededor del 90% de las hectáreas sembradas actualmente para este producto, lo cual es imposible en la medida en que el mercado principal de la palma en el Perú es el de aceites comestibles, ya sea directamente o de forma industrial, como las mantecas para producir alimentos que utilizan grasas vegetales (por ejemplo, las papitas fritas embolsadas) (Dammert et ál. 2012). Cumplir con la demanda de biodiesel requiere entonces alrededor de 40 mil hectáreas sembradas adicionales, pero debemos recordar que la palma en la Amazonía tiene hasta la fecha problemas técnicos para su comercialización en el mercado de biodiesel, que se mantiene con la importación de biodiesel extranjero. Al no haber regulación proteccionista en el Perú, esta importación podría continuar a pesar de los supuestos precios de dumping. Los biocombustibles representan un incentivo más, pero no el único, y acaso no el principal, para el desarrollo de la palma en este país.

Como veremos, en el Perú se han mantenido una serie de ventanas para desarrollar grandes proyectos agroindustriales en bosques tropicales a través del decreto legislativo 653 y, lo que es una novedad, a través de la descentralización de competencias agrarias y forestales, ahora en manos de los gobiernos sub nacionales amazónicos. Hoy en día, estos gobiernos son los responsables de gestionar y aprobar los nuevos proyectos de palma aceitera, a pesar de los múltiples cuestionamientos a sus capacidades técnicas para evaluar los expedientes.

Dinámicas territoriales

En el Perú existen, a grandes rasgos, dos modelos de producción de palma, cada uno con diferentes impactos: las iniciativas agroindustriales a gran escala y la producción de los pequeños productores asociados, en varios casos, de la mano de proyectos de cooperación internacional y/o de la promoción de DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas), como fomento al desarrollo agrícola alternativo a la coca. Ambos modelos vienen teniendo resultados económicos importantes, y si se la promociona de manera inclusiva y sostenible, la palma puede ser una importante vía para la superación de la pobreza (Dammert et ál. 2012). Sin embargo, el actual crecimiento de la industria de palma está liderado principalmente por los monocultivos a gran escala.

De acuerdo con los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario (INEI y MINAGRI 2013), el uso agropecuario del suelo se da en 30.1% del territorio nacional (38'742,465 hectáreas). Sin embargo, del total nacional, la superficie agrícola representa tan solo el 18.5% (7'125,008 hectáreas). 31.1% de la superficie agropecuaria del país se encuentra en la selva, con 12'032,040 hectáreas, donde se repite la tendencia, y el 31.3% de la superficie agropecuaria es agrícola, con 2'142,222 hectáreas. En este contexto, las 60 mil hectáreas de palma aceitera no representan ni el 5% de la superficie agrícola en la Amazonía peruana.

En términos sociales, en algunos casos la instalación de proyectos agroindustriales en la selva supone la propiedad de grandes extensiones de terreno y, en ocasiones, esto se superpone a tierras ocupadas por ciudadanos que ven frustradas sus aspiraciones de titulación por la aparición de la nueva empresa de palma, independientemente de que hayan iniciado o no el trámite. En otros casos, las áreas que antes eran utilizadas para la extracción ocasional de madera, o para la caza y recolección, ya no pueden ser usadas por la población, ya que se convierten en un monocultivo privado. Una tercera dinámica es la aparición de traficantes de tierras en el interior y en los márgenes del monocultivo. Los traficantes en ocasiones promueven la invasión de los predios tramitados por las empresas, con la idea de entablar una negociación con ellas para vender las áreas ocupadas o de recibir una compensación a cambio de su desalojo. En otros casos, se fomenta la colonización en los márgenes del monocultivo en la perspectiva de que la zona mejorará por la instalación de servicios para la empresa, y que de esta manera su valor se incrementará. En esas circunstancias, los efectos en materia de deforestación y de otros impactos ambientales son los mismos o acaso peores que los del propio monocultivo (Dammert et ál. 2012).

3. CAMBIO DE USO DE SUELOS: TENDENCIAS Y REGULACIONES

La palma puede ser una alternativa de desarrollo rural. En la foto, campesinos de la zona de Caynarachi, en San Martín, Perú, pesan los racimos de fruta fresca para venderlos a la planta de extracción local.

Foto: Thomas Mueller/SPDA.

Como hemos visto, en el caso de Colombia no hay planes oficiales de expandir la palma aceitera en la Amazonía, principalmente porque el cultivo crece en otras zonas del país y se prevé desarrollarlo a futuro en la Orinoquía. Sin embargo, es impredecible el comportamiento de los empresarios "no agremiados", y tampoco se sabe qué sucederá con la Amazonía luego de concluido el proceso de pacificación en el país. En Ecuador, la palma aceitera crece en la costa norte y en algunas zonas de la sierra, aunque lo está haciendo también en la Amazonía, al parecer reemplazando a otros cultivos y pastos y con la intención de conducir el proceso de forma relativamente ordenada. En el caso del Perú, la palma aceitera solo puede cultivarse en la Amazonía, y actualmente se está produciendo una expansión importante sobre bosques naturales, en un proceso que dista de ser ordenado y transparente. Ante esta expansión, permanente o eventual, las respuestas para proteger a los bosques amazónicos varían según los países. En esta sección presentamos los principales elementos que regulan el cambio de uso de suelos de forestal a agrario en la Amazonía Andina.

COLOMBIA

En Colombia, el arco de deforestación en la Amazonía está en el piedemonte y, más recientemente, en la transición entre la Orinoquía y la Amazonía. La secuencia de ocupación del territorio es similar a la de Ecuador: hidrocarburos que van dejando trochas que son usadas por las redes de colonización para extraer madera, coca, luego para desarrollar ganadería y, posiblemente, para reemplazarla por la palma aceitera u otro cultivo rentable. Como es común en la Amazonía, las principales tendencias de deforestación están relacionadas con el sistema de infraestructura vial[20], que tiene a su vez un motor en la matriz energética, y con la apuesta por un modelo de desarrollo extractivo que genera flujos de migración hacia núcleos de exploración y producción.

De acuerdo con Fajardo, son tres los grandes retos que se plantean al tratar la problemática de la agricultura de plantaciones en la Amazonía: "los problemas de sus relaciones económicas, políticas y culturales con el resto del país, y el traslado hacia ella de los problemas derivados del reparto agrario; la participación de la región en las tareas frente a la crisis ambiental y, por último, las demandas hacia la región en la búsqueda de alternativas energéticas" (Fajardo 2009: 137).

En una perspectiva histórica, la protección ambiental en la Amazonía colombiana ha sido relativamente efectiva, en parte porque no había condiciones de seguridad para entrar con fuerza en la zona. Esta es una variante de la tesis de "protección pasiva" de la cuenca amazónica desarrollada por Rudel (2005), quien señala que la conservación relativa de la Amazonía guarda relación con su escasa infraestructura y población y no necesariamente con políticas de conservación. Una eventual pacificación del país supondría otro escenario para la región amazónica y, en ese caso, el rol de las políticas de conservación tendría que ser más activo para garantizar la conservación de los bosques.

En lo que respecta a las actividades productivas, la preocupación central de la comunidad ambientalista en Colombia es la minería y, en segundo lugar, la ganadería extensiva, antes que la agricultura a gran escala. En ese sentido, la estrategia del MADS en la Amazonía es que se cumplan las condiciones actuales, que se ordene la situación de las reservas forestales y que se creen nuevos corredores ecológicos y ANP, aunque cada vez es más difícil establecer áreas protegidas de carácter nacional. Por el contrario, es casi nulo o muy incipiente el desarrollo de áreas protegidas regionales o locales que contemplen usos directos y que promuevan la convergencia entre conservación y desarrollo.

Posibles impactos sobre los bosques

De acuerdo con la Fundación Alisos (2011), en Colombia el 80% de la Amazonía se encuentra legalmente bajo alguna figura de protección: 67% son resguardos indígenas; 21% son parques nacionales naturales, de los cuales un 7.2% se superponen con los resguardos; y el resto son reservas forestales no superpuestas.

El departamento de Caquetá es, simultáneamente, el más poblado, el que tiene la mayor extensión de cultivos de coca y el que presenta más deforestación. La tasa media anual de deforestación entre 2002 y 2007 fue de 41,867 hectáreas, lo que implicó una pérdida total de 209,336 hectáreas en ese periodo (Fundación Alisos 2011). Sin embargo, la actividad económica que más ha ocasionado deforestación es la ganadería extensiva, que ha tenido una extensión de aproximadamente 2.5 millones de hectáreas (Fundación Alisos 2011: 89). Por su parte, el departamento de Amazonas, el más aislado y remoto, es el que tiene la menor tasa de deforestación, con una tasa media anual de 8.277 hectáreas. En este sentido, y como no es novedad, en las zonas pobladas y donde las vías de comunicación están más desarrolladas, la deforestación es mayor.

En Colombia ha habido esfuerzos por elaborar un mapa de zonas con aptitud para la palma aceitera. Así, de acuerdo con MAVDT y FEDEPALMA (2011: 10):

Dentro de la estrategia "Manejo integrado de suelos y aguas", el IGAC, el IDEAM, el IAvH, FEDEPALMA y CENIPALMA, con apoyo técnico de WWF-Colombia, MAVDT y MADR, realizaron el estudio de "Mapa indicativo de clases de aptitud para el cultivo de palma de aceite en Colombia escala 1: 500.000", que tuvo como objetivo identificar y caracterizar las zonas aptas ambientalmente para el cultivo de palma de aceite en Colombia mediante un enfoque integral, con el fin de contribuir a la sostenibilidad ecológica, social, económica y cultural de las regiones palmeras y del país en general.

Según FEDEPALMA, la Amazonía no es un área de interés para el gremio. De acuerdo con el gremio, los mapas de suelos con escalas muy grandes "pueden dar señales equívocas a quienes quieran argumentar aptitud y quienes quieran argumentar no aptitud" (Juan Carlos Espinosa, FEDEPALMA, entrevistado el 24 de julio de 2013 en Bogotá). Este mapa, que está todavía pendiente de aprobación, tuvo tres pilares: aptitud potencial; restricciones ambientales; y favorabilidad socioeconómica (infraestructura cercana, etc.).

Uno de los estándares internacionales para el avance de la palma, indicado por la Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés), es que las nuevas plantaciones no deben deforestar los bosques. En ese sentido, FEDEPALMA afirma querer desmarcarse de la mala fama del sector y es reticente a enviar el mensaje de que en la Amazonía hay grandes áreas disponibles. En la perspectiva de ser competitiva, FEDEPALMA apuesta por la imagen de una palma aceitera que no daña el medio ambiente, para orientarse a mercados especializados y poder competir con los bajos costos laborales de Malasia e Indonesia. En esa lógica, además, no es rentable instalar las plantaciones lejos de los centros de consumo o de las vías de transporte, por lo que un desarrollo masivo en zonas remotas de la Amazonía es muy improbable.

Como se ha visto, la expansión inmediata de la palma aceitera en Colombia se orienta hacia la Orinoquía. No queda claro cómo ni cuándo se producirá un proceso semejante al de la Orinoquía en la región amazónica. Para que haya un boom de la agroindustria en esta región, para que esta sea viable comercialmente, tendría que haber primero infraestructura, además de seguridad. De acuerdo con Andrés Etter (entrevistado el 25 de julio de 2013 en Bogotá), una posible expansión de la palma en la Amazonía ocurriría en el piedemonte; "las tierras bajas no se van a tapizar de palma", afirma. Podría suceder además que la palma no represente una mayor deforestación sino que reemplace a otros usos agropecuarios del suelo, aunque, como hemos señalado, esto depende de la calidad actual de esos suelos. Pero hay, como hemos visto, algunas zonas de avanzada de la palma aceitera en la región amazónica, en Caquetá y en el sur del Meta. Es previsible asimismo que el cultivo se expanda en la transición entre la Orinoquía y la Amazonía. Diversos especialistas especulan que con la pacificación del país, el negocio de la palma va a entrar también con fuerza al Guaviare. En zonas lejanas, en cambio, como el departamento de Amazonas, la agricultura a gran escala no es hoy ni siquiera una posibilidad.

20 Actualmente están en discusión varios proyectos de integración vial en la Amazonía colombiana. La construcción de la carretera San José del Guaviare-Villavicencio estuvo orientada principalmente a fortalecer el corredor palmero del Ariari —que va paralelo al río del mismo nombre—, el cual creció de manera muy significativa una vez hecha la obra. Es improbable que las plantaciones de palma aceitera entren al área de manejo especial, pero siendo esta una de las zonas con mayores índices de desplazamiento forzado y conflicto armado del país, es posible que el cultivo desplace a las poblaciones hacia esa área. Los proyectos de infraestructura en la Amazonía colombiana (como, por ejemplo, Pasto Mocoa, transversal de La Macarena, San José de Guaviare-La Macarena) son un soporte de la matriz energética.

Marco político e institucional del cambio de uso de suelos

Con la ley 99 promulgada en el año 1993 se definen los principios de la política ambiental en Colombia, se crea el Ministerio del Medio Ambiente[21] y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Forman parte del SINA las corporaciones autónomas regionales (CAR), los departamentos administrativos del medio ambiente y todas aquellas instituciones que de manera directa o indirecta se relacionan con la gestión ambiental.

Hay una estructura descentralizada de la gestión ambiental a través de las autoridades ambientales regionales, que se conocen como CAR. Las hay departamentales, urbanas y especiales. Hay 34 en todo el país y por lo general coinciden con la jurisdicción departamental. El ministerio se encarga de brindar los lineamientos y de que estos se ejecuten. Las CAR dan licencias hasta cierto punto, pero de acuerdo con varios entrevistados, tienden a politizarse mucho en el vaivén de lo regional. Algunas tienen pocos recursos. El ministro de Ambiente es parte de los consejos directivos de las CAR y, como tal, tiene delegados. Si bien a través de algunos proyectos de ley se está intentando modificar la ley 99 en lo referido a las CAR, la percepción es que será difícil llevar adelante esta reforma, entre otras razones, por lo tortuoso que es el proceso de consulta previa por el que tiene que pasar.

El uso de la tierra se rige por los planes de ordenamiento territorial del municipio. Ahí se puede definir el uso del suelo: si este permite agricultura, puede hacerse, por ejemplo, un proyecto de palma aceitera. Los permisos formales son los de captación de agua y vertimientos, que se tramitan normalmente en las CAR. Los permisos de extracción forestal también se gestionan ahí. Asimismo, las CAR otorgan las licencias ambientales, pero hasta cierto nivel. Otras se obtienen en la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Sin embargo, la parte agrícola de un proyecto de palma aceitera no requiere de licencia ambiental, sino solo de un propietario de la tierra dispuesto a vender y que el uso del suelo esté definido como agrícola por el municipio. De acuerdo con varios entrevistados, en términos generales la cooptación de los gobiernos locales por los grupos económicos es muy común, por más planificación que haya. Las CAR son percibidas como focos de corrupción por diversos entrevistados. Es necesario señalar, sin embargo, que las CAR de la Amazonía son de las que reciben menos renta en el país, en la medida en que el impuesto a la renta se determina por la cantidad de población urbana, la cual es escasa en la Amazonía.

Los permisos y concesiones requeridos para el desarrollo de proyectos de palma aceitera usualmente son: concesión de aguas, permiso de vertimientos, permiso de emisiones y permiso de aprovechamiento forestal. Además, en algunos casos se puede requerir permisos de ocupación de cauces y, en otros, permisos de explotación de materiales de construcción para la edificación de obras civiles y el mantenimiento de vías terrestres. Los permisos deben ser tramitados por los usuarios ante las corporaciones autónomas regionales (MAVDT y FEDEPALMA 2011). Como hemos visto, la parte agrícola de la palma en Colombia no requiere licencia ambiental; solo la parte industrial (planta extractora o refinadora). Para los vertimientos y aprovechamiento de aguas se pide permisos que son otorgados por las CAR, con restricciones en ciertas áreas.

La concesión de agua se tramita cuando se desea acceder al recurso de una fuente de manera directa, es decir, cuando este no es suministrado por una institución en particular, tal como una empresa de acueducto o un distrito de riego. El permiso de vertimientos es la autorización que otorga la autoridad ambiental a todos los usuarios que generen vertimientos líquidos, acorde con lo establecido por los decretos 1541 de 1978, 1594 de 1984 y 3930 de 2010, o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan. Los permisos

21 Posteriormente Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

de emisiones atmosféricas y de aprovechamiento forestal son concedidos por la autoridad ambiental al propietario de la obra, actividad, industria o establecimiento que genere las emisiones (emisiones atmosféricas) o al que acredite la propiedad de los terrenos (aprovechamiento forestal).

Gran parte de los bosques amazónicos colombianos están bajo la figura de "reservas forestales", creadas a través de la ley 2 de 1959. Las reservas forestales son, de acuerdo con varios entrevistados, las áreas de protección más débiles del sistema. En muchos casos, los procesos de colonización se han producido sobre estas áreas, y hay incluso zonas urbanas en su interior. Pero una empresa seria y formal difícilmente entrará a operar en una zona de reserva forestal sin antes realizar el trámite correspondiente para liberarla de esa categoría. Sin embargo, los procedimientos para la sustracción de zonas de reserva forestal, reglamentados por el Ministerio del Ambiente, son en la mayoría de los casos, costosos y engorrosos[22]. Las CAR pueden tomar decisiones de menor cuantía, pero no pueden sustraer parte de la reserva.

Hay varios procesos de ordenamiento de la reserva forestal que necesitan organizarse y zonificarse. La situación ha cambiado mucho desde 1959. El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) ha trabajado una propuesta de ordenamiento por departamento. Desde finales del año pasado, hay un avance importante al respecto. A la fecha, cuatro de las siete zonas de reserva forestal cuentan con el acto administrativo expedido por la autoridad ambiental que acoge los estudios técnico-ambientales de zonificación y los lineamientos para los tipos de zonas que fueron categorizadas en el interior de las reservas. La zona de reserva forestal de la Amazonía fue zonificada parcialmente en los departamentos de Guaviare, Huila y Caquetá. Por lo tanto, quedan

22 Las resoluciones del Ministerio de Ambiente que han fijado los términos a los que deben sujetarse los solicitantes para adelantar un procedimiento que implique la sustracción de una reserva forestal, y en consecuencia, el cambio de uso del suelo, son las siguientes: la resolución 293 de 1998, que facultó al INCORA —hoy INCODER— para hacer las solicitudes de sustracción, con el fin de realizar procesos de adjudicación de tierras; las resoluciones 763 de 2004, 871 de 2006 y 1917 de 2011, que autorizan la sustracción de suelos urbanos y su equipamiento asociado y de suelos de expansión urbana, sometiéndola únicamente a un trámite expedito de registro de la sustracción a cargo de las alcaldías; y la resolución 629 de 2012, que facultó al INCODER para sustraer áreas para programas de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a la economía campesina y a la UAEGRTD en beneficio de las víctimas reclamantes de tierras de la ley 1448 de 2011, con fines de restitución jurídica y material de los predios de las víctimas, cuando se derive la adjudicación en favor de ellas.

pendientes el resto de departamentos de la Amazonía, la Sierra Nevada y Motilones, que aún no cuentan con estudios oficialmente aprobados.

Una vez que estén listos los estudios técnicos, el MADS puede crear un reglamento. En lo que sería el ordenamiento, se distingue entre zonas protectoras, productivas y urbanas. En teoría, el ordenamiento debería estar listo el 2014. Además de estas zonas de reserva forestal, existen parques nacionales y resguardos indígenas como figuras que podrían considerarse de protección, aunque esto es discutible para el caso de los segundos. La estrategia de conservación del MADS contempla la ampliación de algunas áreas protegidas, como el Chiribiquete (realizada en 2013), efectuar acuerdos sectoriales e intersectoriales con minería, agricultura e hidrocarburos, y construir una estrategia nacional REDD. En general, la Amazonía colombiana es un territorio que se está redescubriendo, que estaba vetado por temas de accesibilidad y que ha suscitado un renovado interés por sus potenciales energéticos y minerales.

Por otra parte, en la ley 160 se introduce la figura de "zonas de reserva campesina", la cual propone modelos de extracción sostenible. Actualmente esta figura es polémica porque las FARC la defienden abiertamente, por lo que algunos autores la asocian con una demanda de la guerrilla. Por otro lado, frente al freno del desplazamiento forzado que ha sufrido Colombia, es relevante mencionar la protección de tierras establecida por la ley 387 de 1997 y la restitución de tierras a las víctimas aprobada por la ley 1448 de 2011, que es precisamente una de las banderas de la política actual del presidente Santos.

Como hemos visto, al no haberse producido una reforma agraria integral, se optó por distribuir "baldíos" a los campesinos sin tierra a través de la ley 160, aunque este proceso no ha ocurrido históricamente en la Amazonía. Actualmente, la adjudicación de baldíos le compete al gobierno nacional, el Ministerio de Agricultura, en particular a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). La adjudicación de baldíos se destina a las personas naturales que no tienen tierra. Las unidades agrícolas familiares (UAF) se establecen por zonas relativamente homogéneas; no por divisiones políticas sino productivas. La ley 160 introduce también la figura de "zonas de desarrollo empresarial", que no solo permite la concesión, sino la adjudicación de las propiedades después de haber cumplido los términos de un contrato de tenencia. En el artículo 82 de esta norma se indica lo siguiente:

"[…] la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente."

Finalmente, y en una lógica similar, uno de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (2011: 16) es "Establecer mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales a través de las zonas de desarrollo agro empresarial y la flexibilización de las restricciones asociadas a la Unidad Agrícola Familiar".

Mecanismos de autorregulación

Rodríguez Becerra y van Hoof afirman que en la década del noventa hubo un "notorio avance de la gestión ambiental en el sector palmicultor" (2003: 1), hecho que se explica por "la existencia de unas instituciones ambientales gubernamentales más sólidas, como por la adopción por parte de FEDEPALMA y de muchos de sus afiliados, de una posición más proactiva en materia de gestión ambiental". Los autores indican que, en contraste con otras experiencias, como las del Sudeste Asiático, en Colombia la tala de bosques para establecer cultivos de palma ha sido sustantivamente menor. De acuerdo con estos autores, los cultivos de palma aceitera se han ubicado predominantemente en tierras que antes se dedicaban a la ganadería o a los cultivos agrícolas. Según ellos, podría haber una retroalimentación importante entre la gestión ambiental y la competitividad del sector palmero.

En 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) aprobó la resolución 1023 "Por la cual se adoptan guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación", que son además elementos de consulta y referencia de carácter conceptual y metodológico "tanto para las autoridades ambientales, como para la ejecución y/o el desarrollo de los proyectos, obras o actividades contenidos en las guías", siendo una de ellas la guía ambiental de la palma aceitera de 2002. Actualmente hay una propuesta de actualización, que data de 2011 (ver MAVDT y FEDEPALMA 2011). El proceso sugerido por la guía ambiental de la palma aceitera es el siguiente. En primer lugar, se debe consultar el "Mapa indicativo de clases de aptitud para el cultivo de palma de aceite en Colombia 1: 500.000", el cual incorpora criterios ambientales en la identificación y caracterización de zonas aptas para este cultivo (MAVDT y FEDEPALMA 2011: 38), y también otros mapas de zonificación con mayores niveles de resolución. Posteriormente, se debe consultar los diferentes instrumentos de planificación regional y local,

"[…] como el plan de ordenamiento ambiental de la cuenca correspondiente, planes de manejo de áreas protegidas y planes o esquemas de ordenamiento territorial de (l) municipio(s) en los cuales se pretende desarrollar el proyecto, y cualquier otro instrumento de planificación que permita determinar la compatibilidad del proyecto con el uso del suelo y aporte información para evaluar la viabilidad del mismo" (MAVDT y FEDEPALMA 2011: 38).

De acuerdo con el MAVDT y FEDEPALMA, "a partir de la información capturada en las etapas anteriores y luego del proceso de obtención de los permisos ambientales, se evalúa de manera integral la viabilidad del proyecto" (2011: 39). Si el proyecto es viable, se caracteriza su área de influencia directa e indirecta, considerando su dependencia en términos de demanda de recursos naturales. En seguida, se realiza la identificación y evaluación de los impactos ambientales y, sobre esta base, se hace el diseño de las medidas para evitarlos, mitigarlos, controlarlos o compensarlos. Una vez culminadas las etapas anteriores, se procede a tramitar los permisos y concesiones requeridos para el desarrollo del proyecto. Con el proyecto en marcha, se recomienda formular las medidas ambientales para lograr los objetivos y metas establecidos, cumpliendo los requisitos legales y previniendo la contaminación. A estas medidas se les debe hacer un seguimiento y monitoreo continuos. La guía recomienda además que cada empresa tenga una política ambiental escrita, que sea de conocimiento de todos sus trabajadores.

Finalmente, al ser el primer productor de aceite de palma en América Latina, Colombia observa de cerca los vaivenes en el Sudeste Asiático. Con los escándalos ambientales que estallaron hace unos diez años en esa región, hubo una gran reacción entre comercializadores y consumidores. Es en ese contexto que hay que entender la adhesión de Colombia a la Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés). De acuerdo con FEDEPALMA, de afuera viene el discurso de que la palma está acabando con la biodiversidad y que es responsable de la extinción de los orangutanes, entre otras denuncias, pero ese no es el caso de Colombia. En RSPO-Colombia se discute cómo planificar las plantaciones internamente: la ubicación de los bosques, las zonas de agua. Uno de los temas que se viene impulsando es el de las zonas de conservación dentro de la plantación, por ejemplo, a través del proyecto "Conservación de la biodiversidad en las zonas de cultivo de palma", una iniciativa del Instituto Alexander von Humboldt, CENIPALMA, WWF Colombia y FEDEPALMA, financiada por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente de Naciones Unidas (GEF, por sus siglas en inglés).[23]

23 Más información en: <http://web.fedepalma.org/proyecto-gef>.

ECUADOR

Posibles impactos sobre los bosques

De acuerdo con Izko (2012: 8), alrededor del 80% de los ecosistemas amazónicos originales siguen bien conservados y casi un tercio de la Amazonía ecuatoriana está incluida en alguna categoría de protección, aunque existen presiones crecientes sobre los recursos naturales. El hecho de que la Amazonía ecuatoriana esté tan bien conservada se debe, según este autor, a su aislamiento geográfico (ausencia de infraestructura vial) y a su vinculación relativamente más tardía con los procesos de expansión de la frontera agrícola. Del total de 11'574,490 hectáreas, 3'341.907 (alrededor del 27.6%) se encuentran bajo alguna figura de protección. Los territorios indígenas cubren alrededor de 7'309,639 hectáreas o 63% de la Amazonía, con territorialidades continuas o discontinuas en proceso de consolidación (Izko 2012). En cuanto a deforestación, Izko (2012: 213) señala que las cifras oficiales hablan de 25,002.76 hectáreas por año, mientras que otras aproximaciones, también oficiales, estiman que hubo 75,526.97 hectáreas deforestadas por año entre 1991 y 2000.

En el nororiente del país se ha cerrado la frontera de colonización, mientras que en algunas zonas de Zamora-Chinchipe esta sigue abierta. La clausura de la frontera de colonización implica mayores presiones en su interior. En palabras de Izko, "el ritmo de deforestación sigue siendo considerablemente más agresivo que las propuestas alternativas, y la capacidad de control de las instituciones del Estado y de los gobiernos locales es todavía insuficiente" (2012: 213).

El mismo autor indica lo siguiente:

"Con relación a la palma para producir biocombustibles, existen planificaciones sectoriales que prescriben cuotas y superficies, como las realizadas por el MEER; pero, en la práctica, existe el riesgo de que tiendan a prevalecer iniciativas locales no programadas, en búsqueda de ampliar las actuales extensiones al máximo de hectáreas consideradas "potenciales", lo que demandará una capacidad de seguimiento y de control no evidenciada todavía" (Izko 2012: 215).

Mecanismos de protección

La Constitución de 2008 incorporó varias normas referidas a la protección del medio ambiente, como "la inclusión de la naturaleza como sujeto de derechos, la responsabilidad objetiva por daño ambiental, la imprescriptibilidad de las acciones legales para perseguir y sancionar las afectaciones, la equiparación de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, con los de comunas, pueblos afroecuatorianos y montubios, entre otros" (Tobar 2012: 198).

En 2011 se aprobaron las "Políticas Ambientales Nacionales" que declaran de interés público la conservación de la biodiversidad en el país. Este conjunto de políticas prevé agregar la variable ambiental en el modelo económico y finanzas públicas, lo que alude a la incorporación de externalidades positivas en el precio de las fuentes energéticas y la contabilización de biomasa en los flujos comerciales. Se propuso además incentivar las actividades económicas rentables de bajo impacto ambiental, partiendo de la promoción de procesos menos intensivos en el uso de materia y energía, como la producción agrícola y ganadera (Tobar 2012).

De acuerdo con Myriam Paredes (entrevistada el 18 de julio de 2013 en Quito), "en Ecuador hay muchísimas leyes, pero no están unificadas. Esa parece una estrategia de los grupos de poder. Leyes regadas por todos lados, el que puede las aplica, el que no, no. Con el MINAM descentralizado, nadie sabe a quién le compete qué cosa, cuáles son los procedimientos". En una línea similar, Izko (2012) señala que, a pesar de los avances, falta aún promover una genuina coherencia entre los diferentes niveles de instituciones públicas, de forma que exista una apropiada integración entre niveles de gobierno.

Desde 2010 existe el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En Ecuador hay cinco niveles de gobierno: nacional, regional, provincial, municipio (cantón) y parroquial, aunque no hay aún gobiernos sub nacionales organizados. Se ha previsto un plazo de ocho años para el desarrollo de este proceso, a partir de 2010, y la Secretaría Nacional de Planificación está pensando en siete regiones. Todas las instancias tienen planes de ordenamiento territorial que deberían estar coordinados, pero esto no siempre sucede, por diversos motivos, entre ellos, la falta de capacidades. A la fecha, el gobierno provincial se encarga de la infraestructura en la parte rural, el gobierno provincial, de la infraestructura en la parte urbana, y la competencia del uso del suelo se mantiene en los municipios. Cualquier gobierno autónomo descentralizado (GAD) puede solicitar al MAE la competencia para manejar el tema ambiental. El MAE evalúa la capacidad de manejo y determina la transferencia de la competencia. A la fecha, hay nueve GAD que han recibido la competencia ambiental, pero en el Oriente los trámites de regularización ambiental los realiza el MAE a través de oficinas en la zona.

En el sistema de ANP hay cuatro subsistemas: central, gobierno descentralizado, comunitario y privado, estos dos últimos en proceso de desarrollo. A diferencia de los casos peruano y colombiano, existen áreas naturales municipales. No está prohibida la agricultura en las ANP, sino que esta depende del manejo. Puede haber agricultura sostenible y las decisiones se toman caso por caso. Además de las áreas protegidas, existen otras iniciativas de conservación, como el programa Socio Bosque, que apoya la conservación de 481,604 hectáreas en la Amazonía, con 15,158 beneficiarios y una inversión de más de US$ 1.8 millones (Izko 2012). Este programa es una estrategia concreta de lucha contra la deforestación, a la que se suman los proyectos de deforestación evitada y manejo forestal sostenible.

El MAE tiene a su cargo el otorgamiento de las licencias ambientales de todas las actividades potencialmente contaminantes que se desarrollen en la Amazonía. Hay un sistema de licenciamiento de cultivo de palma específico para los palmicultores. De acuerdo con ANCUPA, el MAE pone el siguiente requisito general: que la palma no se cultive en un ANP o en un bosque de protección. Para emprender un proyecto de palma aceitera, se requiere un licenciamiento por

parte de la autoridad ambiental. El MAE tiene el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) para trámites en línea. A través de él, el usuario puede ingresar las coordenadas del predio, pedir un certificado de no afectación, asegurarse de no estar afectando tierras protegidas, etc. En caso haya afectaciones, el sistema informa; de lo contrario, se entrega el certificado. Anteriormente, la licencia ambiental para proyectos de palma aceitera solo se pedía para la parte industrial, pero esto ha cambiado. El objetivo ahora es no deforestar.

Todo el aprovechamiento de madera, además, requiere un permiso de aprovechamiento forestal que otorga el MAE. A través del Sistema de Información Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (SINAGAP), se viene desarrollando información espacial bastante detallada que permite monitorear el cambio de uso de suelos y las modificaciones en la cobertura forestal. Esto hace posible realizar intervenciones en caso de un aprovechamiento forestal no regularizado. De acuerdo con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales de 1981, la licencia de aprovechamiento forestal se gestiona en el MAE. Para esto se requiere la propiedad, y en algunos casos esta la tiene el municipio o los ministerios. Los indígenas no tienen escrituras sino posesión ancestral. Si se va a deforestar, se necesita esta licencia. La ley es la misma que en las zonas boscosas de la costa. La posición de ANCUPA es clara: trabajar con el MAE y decirle a sus socios dónde sembrar y dónde no.

Al igual que en Colombia, en Ecuador se está elaborando un mapa con el fin de determinar las áreas potenciales para el cultivo de palma aceitera, pero en este caso, la intención es expandir el cultivo en la Amazonía. De acuerdo con ANCUPA (entrevista con Francisco Naranjo el 23 de agosto de 2013):

"[…] la Amazonía tiene potencial, pero hay que entender que es un mapa que se está elaborando y debe haber detrás una política pública para orientar el desarrollo. Ha sido un gran avance para lograr un ordenamiento territorial. Los mapas tendrán que ir mejorando con escalas más apropiadas. Es un buen punto de partida. Dónde están los bosques y dónde se debe excluir. La escala política del mapa será de 1: 250,000 y la información edafoclimática 1: 50,000. Para algunos temas sensibles, como el uso actual del suelo, se ha propuesto 1: 5,000".

Es decir, el trabajo se está realizando a escalas bastante más pequeñas que en el caso colombiano.

PERÚ

Impactos sobre los bosques

La mayor parte de la deforestación en la Amazonía peruana, y Andina en general, se debe a las actividades agropecuarias de pequeña escala practicadas por colonos (Dourojeanni et ál. 2009). Esta dinámica obedece, como hemos visto, a patrones históricos de ocupación del territorio amazónico. Sin embargo, la instalación de proyectos de palma aceitera a gran escala genera dinámicas particulares que es preciso analizar, en la perspectiva de gobernar mejor una posible expansión de este cultivo en el corto y mediano plazo.

En la Amazonía peruana, el cambio de uso hacia plantaciones a gran escala se asocia a una potencial deforestación de extensas áreas de bosques naturales, especialmente porque la rentabilidad de las plantaciones depende de su tamaño y porque se necesita vastos espacios contiguos ya deforestados para su desarrollo, algo que no se encuentra en la región. Las más de siete millones de hectáreas deforestadas principalmente por la agricultura migratoria (9.3% de la Amazonía) se encuentran por lo general dispersas y distantes unas de otras, y lo que se mantiene son bosques primarios, flora y fauna silvestres, así como numerosas comunidades en las áreas contiguas, que se verían afectados por la promoción de la agroindustria en la Amazonía a una mediana o gran escala. La tendencia de los más recientes proyectos de palma aceitera a gran escala ha sido la de instalarse en zonas con cobertura boscosa, y no hay nada que haga suponer que esto podría cambiar en un futuro cercano (Dammert et ál. 2012). Más aún, normalmente los suelos deforestados en la Amazonía peruana no tenían aptitud agropecuaria, y tras el cambio de uso, perdieron los nutrientes y/o se acidificaron, por lo que ya no son aptos para la palma.

Mecanismos de protección

De acuerdo con el ordenamiento legal peruano, la única forma de emprender un proyecto agrícola a gran escala es acreditar, mediante un estudio, que la capacidad de uso mayor del suelo concluye que las tierras son aptas para cultivos permanentes, cultivos en limpio o pastos. Ello permite aplicar las leyes sobre acceso a la tierra agrícola, ya que las normas forestales no aprueban la venta de tierras de aptitud forestal, con o sin superficie boscosa. A través de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (decreto legislativo 653), existe un procedimiento para la adjudicación a título oneroso de predios rústicos, mediante la compra-venta entre una persona natural o jurídica y el Estado. Para los casos de zonas boscosas, la legislación forestal y ambiental impone una serie de requisitos para el cambio de uso de suelos: un estudio de suelos que acredite que las tierras son de capacidad de uso mayor agrario y no forestal; la

obligación de conservar el 30% de la zona boscosa del predio; un estudio de impacto ambiental (EIA); una solicitud aprobada de cambio de uso de suelos, entre otros. En muchas ocasiones, los proyectos se tramitan en tierras que han sido categorizadas como forestales. Al no haber un mapa de clasificación de suelos detallado y vinculante, los proyectos requieren un estudio específico de suelos. Estos estudios, curiosamente, casi siempre suelen concluir que las tierras que se presumían forestales eran aptas para cultivos permanentes, cultivos en limpio o pastos (Dammert 2013).

Con el proceso de descentralización en curso, los gobiernos sub nacionales son los responsables de aprobar los proyectos agroindustriales que impliquen un cambio de uso de suelos, y el MINAGRI es quien opina sobre los estudios de suelos y el que aprueba los EIA. Sin embargo, el procedimiento y la secuencia del mismo no están del todo claros y el seguimiento del MINAGRI a los proyectos es escaso, mientras que hay gobiernos sub nacionales (como los de Ucayali y Loreto) muy interesados en promover este tipo de proyectos. En la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (ley 29763) se incluyen los requisitos de concordancia con la zonificación ecológica económica de nivel meso o superior y de una opinión vinculante del MINAM para el cambio de uso de suelos, pero esta norma, aprobada en julio de 2011, aún no está reglamentada y por lo tanto no está vigente (Dammert 2013).

Así, ante un boom de proyectos a gran escala que podría triplicar la actual cantidad de hectáreas sembradas de palma aceitera en el corto plazo —reemplazando a bosques naturales—, tenemos gobiernos sub nacionales entusiasmados, un MINAGRI pasivo (a pesar de ser el ente a cargo del patrimonio forestal) y un MINAM que hoy no forma parte del procedimiento.

El MINAM, sin embargo, está realizando gestiones para ser parte del procedimiento. Por ejemplo, a través de su procuraduría, está siguiendo un proceso asociado al Grupo Palmas por fomentar indirectamente la deforestación en zonas cercanas a Yurimaguas. El MINAM está intentando formalizar los mecanismos de su participación en el proceso, en particular con el fin de aclarar las competencias y el procedimiento con el MINAGRI en materia de clasificación de tierras, ya que la concordancia entre ambos sectores en lo que respecta a este tema nunca ha sido evidente. El MINAGRI opina que este es un tema sectorial, mientras que el MINAM considera que el requisito de la concordancia implica una opinión previa vinculante para el cambio de uso de suelos. Hay, además, una propuesta de decreto supremo para hacer vinculante la opinión sobre el tema de reclasificación de suelos en el caso de los bosques de protección permanente, pero la idea es incidir antes de llegar al permiso de cambio de uso de suelos. Con la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, todavía no reglamentada, esta situación debería ordenarse.

De acuerdo con diversos agrónomos consultados para este trabajo, el reglamento de clasificación de suelos no tiene valor en términos de agronomía. Este reglamento señala que las actividades agrícolas deben realizarse en suelos cuya capacidad de uso mayor sea agropecuaria, pero en realidad, en muchos suelos forestales se puede realizar agricultura con la tecnología adecuada: tractores, suelos, fertilizantes, etc. El problema es que este argumento abre una puerta para que cualquiera pueda talar bosques para desarrollar agricultura, sin ningún criterio de sostenibilidad, como ha sido la experiencia histórica. En ese sentido, el reglamento de clasificación de tierras se presta a diversas interpretaciones, propias de la polarización en el debate y política ambiental en Perú, donde algunos promueven la destrucción masiva y otros la protección extrema. En la práctica, lo que hay son situaciones constantes de interpretación cuestionable de las leyes o incluso ejercicios de abierta ilegalidad.

4. CONCLUSIONES

Planta extractora en el eje carretero Tarapotos-Yurimaguas, en la zona de Caynarachi, San Martín, Perú.

Foto: Thomas Mueller/SPDA.

La palma aceitera es un cultivo en expansión en el ámbito global y también en los países de la Amazonía Andina. Su rentabilidad y el crecimiento de la demanda de aceites vegetales —ya sea con fines alimenticios, cosméticos o para usarlos en biocombustibles— explican esta situación.El crecimiento de la palma es desigual en los tres países estudiados, no tanto por las diferencias biofísicas entre sus amazonías como por sus procesos sociales y políticos nacionales. Así, los tres países están en momentos bastante diferentes en lo que respecta a su situación social y ambiental y a los debates públicos en torno a sus espacios amazónicos y su potencial de desarrollo. Las posibilidades de una expansión a gran escala de la agricultura capitalista son mayores, por ahora, en Perú, donde hay muchas tierras públicas y una política de fomento a las inversiones privadas facilitada en su concreción burocrática por algunos gobiernos sub nacionales ávidos de inversiones agrícolas a gran escala y por una falta de coordinación alarmante entre las instancias del gobierno nacional. En Ecuador y Colombia, la palma se expande principalmente en zonas que no son amazónicas, aunque hay un crecimiento visible y relativamente transparente en la Amazonía ecuatoriana y otro menos institucionalizado, por decirlo de alguna manera, en la colombiana.

El crecimiento de la palma aceitera en la Amazonía Andina no representa, en su conjunto, y al menos por el momento, un escenario que pudiera clasificarse como un boom. En los tres países seleccionados la situación es diferente. En Colombia, la expansión agraria y la discusión sobre ella se centran en la

Orinoquía. Es posible, sin embargo, que si el país consolida el proceso de pacificación iniciado recientemente, la seguridad en la Amazonía se garantice y pueda desarrollarse de forma más sostenida la infraestructura y la agricultura. Sin embargo, la Amazonía no es la prioridad geográfica de los empresarios y campesinos colombianos, y su ocupación dependerá de que no haya disponibilidad de tierras en otras zonas del país. En el caso ecuatoriano ocurre también que existen otras zonas más atractivas que la Amazonía para cultivos como la palma aceitera y el cacao, por ejemplo, la costa. El apremio por ampliar la frontera agraria no contempla la Amazonía. Pero al igual que en Colombia, es posible que la saturación de las áreas costeras e interandinas genere una presión sobre la Amazonía. En ambos países hay instancias de planificación reales que promueven esta agroindustria, lo que explica en buena medida su desarrollo en términos de hectáreas sembradas. Perú, en cambio, no comparte con sus vecinos el hecho de tener bosques tropicales en zonas costeras. A pesar de que el grueso de la agricultura 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. A diferencia de Colombia y Ecuador, en el Perú se aprecia un crecimiento acelerado de la palma aceitera, considerando el volumen de producción peruano, que es bastante menor que el colombiano y ecuatoriano. Pero no existe nada parecido a una política ordenada de promoción de la palma aceitera en Perú y, mientras tanto, esta avanza de forma desorganizada y bajo denuncias de ilegalidad. La tensión y falta de cooperación entre el MINAM y el MINAGRI son ilustrativas de esta situación.

A pesar de no haber un boom de la palma aceitera en la Amazonía Andina, hay una tendencia al crecimiento. Existen varios motores o drivers del aumento de la deforestación provocado por la palma aceitera en la Amazonía. Estos podrían ser agrupados en tres categorías: demanda del mercado; políticas nacionales y aspectos relacionados con las dinámicas de ocupación del territorio. La demanda del mercado se vincula con la demanda de productos —es decir, que estos tengan mercados— y también con los precios, que en opinión de los expertos mantendrán su tendencia al alza en los próximos años. El caso de la palma aceitera es elocuente: su demanda y su precio están en aumento sostenido en la última década. Por otro lado, entre las políticas nacionales resaltan las de promoción de los biocombustibles, aunque con niveles diferentes de efectividad en los tres países. Por último, no se puede negar la importancia de los factores biofísicos que condicionan el cultivo de la palma, los procesos históricos de ocupación del territorio, la infraestructura y las dinámicas sociales, en particular, las de conflicto y violencia.

En los casos de Colombia y Ecuador, tenemos gremios de palmicultores fuertes y que trabajan continuamente con sus gobiernos, a diferencia de Perú, donde el gremio es activo, pero no tiene el peso suficiente para hacer de la palma un elemento relevante del desarrollo agropecuario nacional. Esto se evidencia en la existencia de planes y políticas orientados al fomento del sector en Colombia y Ecuador, en contraposición con la debilidad de este tipo de instrumentos en Perú, como lo demuestran las contradicciones en la promoción de los biocombustibles.

Por otra parte, en todos los casos vemos que gran parte de las decisiones sobre el uso del suelo en la Amazonía están descentralizadas. Los procesos de descentralización no han terminado de consolidarse y existe una percepción generalizada de que en muchos gobiernos subnacionales prevalece la corrupción y escasas capacidades de gestión. La descentralización obedece a políticas de Estado que tienen como lógica acercar el poder de decisión a las zonas involucradas en una determinación que las afecta, o para ponerlo de otra forma, acercar el poder a los ciudadanos de a pie. En términos ambientales, en muchos casos ocurre que los poderes locales tienen especial interés en actividades como la expansión de la frontera agropecuaria, lo cual es legítimo; pero en ocasiones encontramos también que gobiernos subnacionales débiles son cooptados por intereses empresariales particulares.

En Ecuador y Colombia, donde la producción no se ha centrado en la Amazonía sino en los valles costeros o de tierra caliente, ha habido deforestación, pero también una expansión de la palma sobre zonas ganaderas o de otros cultivos. En el caso de Colombia, si bien es imposible generalizar, el cultivo de la palma ha estado estigmatizado por casos de violencia paramilitar y de despojo de tierras campesinas para el inicio de nuevos proyectos. En Perú, los nuevos grandes proyectos se han expandido principalmente sobre bosques naturales. El principal motor de deforestación en los tres países es la ampliación de la frontera agropecuaria, y en ninguno de ellos la palma es la principal causa de este avance en la Amazonía. Como es bien conocido, la ampliación de la frontera agropecuaria está relacionada con la creación de infraestructura de transporte. Hasta el momento no hay evidencia de infraestructura vial creada especialmente para el desarrollo de la industria de palma aceitera, sino que esta se aprovecha de la preexistencia de vías[24].

La palma aceitera crece asociada a criterios de eficiencia y competitividad. Para el caso de Ecuador, Izko argumenta que "estamos asistiendo a un nuevo sesgo proyectista y productivista en la promoción del desarrollo agropecuario amazónico, con algunos conatos de inclusividad en el caso de la palma y la ganadería, que sigue pensado por las instituciones agrarias básicamente en términos de proyectos mercantiles, descuidando la seguridad alimentaria y la promoción de la agrodiversidad" (Izko 2012: 215). Para el caso de Colombia, Fajardo (2009) describe el proceso de desarrollo como uno que apuesta por la gran empresa sin redistribución de tierra. De acuerdo con Consuegra, esto genera un desfase entre dos lógicas productivas. Las premisas son las del mercado moderno: eficiencia, maximización de la productividad y rentabilidad del capital, una homogeneización del paisaje agrícola que se opone a una modalidad de pequeña producción basada en la lógica económica y en la cultural local (Consuegra 2010). Bajo criterios de modernización, hay una tendencia clara a legitimar esquemas de gran propiedad privada como condición para el desarrollo. En este discurso, el problema del agro no es el latifundio sino, al contrario, el minifundio (Carrión y Herrera 2012). Como hemos visto, la palma aceitera se vincula con relativa facilidad con dinámicas de despojo de tierras.

24 Una excepción podría ser el proyecto Tierra Blanca, en Perú, que de aprobarse supondría la creación de una vía que conectaría las cuencas de los ríos Ucayali y Huallaga.

5. BIBLIOGRAFÍA

ANCUPA – Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Africana
Sitio web: <http://www.ancupa.com/> (consultado el 7 de enero de 2014).

Arcila N., Óscar y Carlos Ariel Salazar C.
2007. Sur del Meta, territorio amazónico. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI).

Arenas, Wendy, Paola Zúñiga y Edgar Mayordomo
2011. Transformaciones en la Amazonía colombiana. Retos para un desarrollo sostenible. Bogotá: Fundación Alisos.

Borras, Saturnino M., Cristóbal Kay, Sergio Gómez y John Wilkinson
2012. Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America. En Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d' Études du Développement 33: 4, pp. 402-416.

Boucher, Doug, Pipa Elias, Katherine Lininger, Calen May-Tobin, Sarah Roquemore y Earl Saxon
2011. The Root of the Problem. What's Driving Tropical Deforestation Today? Union of Concerned Scientists.

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>.

Butler, Rhett y William F. Laurence
2009. Is Oil Palm the Next Emerging Threat to the Amazon?. En Tropical Conservation Science, vol. 2 (1), pp. 1-10. Disponible en: <www.tropicalconservationscience.org>.

Carrión, Diego y Stalin Herrera
2012. Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Castro Hernández, Jorge Alberto
2010. Rural Territorial Development in the Midst of the Conflict. Tesis de doctorado en filosofía, Facultad de Humanidades, Universidad de Manchester.

CIFOR (Center for International Forestry Research) – FACT FILE Indonesia World Leader in Palm Oil Production
2013. Forest News. A Blog by the Center for International Forest Research.
Disponible en: http://blog.cifor.org/17798/fact-file-indonesia-world-leader-in-palm-oil-production#.Una1yPmsiSp>.

CONPES – Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
2007. Documento CONPES 3477. Estrategia para el desarrollo competitivo del sector palmero colombiano. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
2008. Documento CONPES 3510. Lineamientos de política para promover la producción, sostenible de biocombustibles en Colombia. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Sectorial de la Producción (Ecuador)
2010. Agenda para la transformación productiva. Ecuador. Disponible en: <http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Agenda_Productiva[1].pdf>.

Consuegra, Cristina
2010. Tierra de paz y progreso. El discurso de la palma africana en Colombia. En: Serje, Margarita, coord., Desarrollo y conflicto. Territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas. Bogotá: Universidad de los Andes, CESO, Ediciones Uniandes.

Dammert, Juan Luis
2013. Expansión de palma aceitera en la Amazonía: en las puertas del escándalo. En: La Revista Agraria 153. Disponible en: <http://www.larevistaagraria.org/content/expansi%C3%B3n-de-palma-aceitera-en-la-amazon%C3%ADa-en-las-puertas-del-esc%C3%A1ndalo>.

Dammert, Juan Luis, Caterina Cárdenas y Elisa Canziani
2012. Potenciales impactos del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto. Cuaderno de Investigación 8. Lima: SPDA. Disponible en:
<http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/201207021035 30_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.

Durand, Anahí
2005. Donde habita el olvido. Los husos de la memoria y la crisis del movimiento popular en San Martín. Lima: SER.

Eguren, Fernando
2009. Bagua: drama que se debió evitar. Disponible en: <http://fegurenl.blogspot.com/2009/06/bagua.html>.

Escobar, Arturo
2008. Territories of Difference: Place, Movements, Life, Redes. Durham: Duke University Press.

INEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
2011. Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC) 2002-2011.

Fajardo, Darío
2009. Territorios de la agricultura colombiana. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

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

FEDEPALMA – Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Colombia)
2013a. Informe de gestión 2012. Bogotá: FEDEPALMA.
2013b. Propuesta del sector palmero para modificar la resolución 909 de 2008 de emisiones atmosféricas. Bogotá: FEDEPALMA. Disponible en: <http://web.fedepalma.org/bigdata/fedepalma/pdf/PropuestadelsectorpalmeroparamodificarlaResolucion909de2008.pdf>.

Fundación Alisos
2011. La Amazonía colombiana en cifras. Hechos y percepciones. Bogotá: Fundación Alisos.

García Pérez, Alan
2007a. El síndrome del perro del hortelano. En El Comercio, 28 de octubre.
2007b. Receta para acabar con el perro del hortelano. En El Comercio, 25 de noviembre.
2008. El perro del hortelano contra el pobre. En El Comercio, 2 de marzo 2008.

Grupo Palmas
2012. Palma aceitera, cultivo y agroindustria. Oportunidad para el desarrollo ordenado de la Amazonía. Presentación en PPT. Pucallpa, 10 de agosto.

2013. Comprometidos con la Amazonía. Reporte de sostenibilidad del Grupo Palmas 2012. Lima: Grupo Palmas.

DNP – Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Resumen ejecutivo. Bogotá. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>.

González, Fernán E.
2002. Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana". En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 8, núm. 2 (mayo-agosto), pp. 13-49.

Grupo Agronegocios
2013. El área de palma aceitera se duplicaría en 2021. Disponible en: <http://www.agronegocios.pe/agraria/item/759-el-%C3%A1rea-de-palma-aceitera-se-duplicar%C3%ADa-en-2021> (consultado el 7 de enero de 2014).

Gutiérrez Lemus, Óscar
2005. Análisis de la economía política de la coca en el departamento del Meta 1982-2004. Bogotá. Disponible en: <http://www.kus.uu.se/pdf/publications/Colombia/Economia_Politica_Meta.pdf>.

Gutiérrez-Vélez, Víctor H., Ruth DeFries, Miguel Pinedo-Vásquez, María Uriarte, Christine Padoch, Walter Baethgen, Katia Fernandes y Yili Lim
2011. High-yield Oil Palm Expansion Spares Land at the Expense of Forests in the Peruvian Amazon". En Environmental Research Letters 6.

Harvey, David
2003. The New Imperialism. Oxford University Press.

IDL-Reporteros
2013. Los comebosques. Publicado el 13 de septiembre. Disponible en: <http://idl-reporteros.pe/2013/09/13/los-comebosques/>.

INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
S/f Portal web: <http://www.inei.gob.pe/> (consultado el 8 de marzo de 2014).

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática – Perú) y MINAGRI (Ministerio de Agricultura – Perú)
2013. Resultados definitivos. IV Censo Nacional Agropecuario. Lima. Disponible en: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCENAGR.pdf>.

Izko, Xavier (con la colaboración de Mónica Tobar)
2012 La frontera invisible. Actividades extractivas, infraestructura y ambiente en la Amazonía ecuatoriana (2010-2030). Quito: ICAA.

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, núm. 4. Copenhague: Global Land Project (GLP) – International Project Office (IPO).

MAVDT – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Colombia)
2005. Resolución 1023, por la cual se adoptan guías ambientales como instrumento de autogestión y autorregulación. 28 de julio.

MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Colombia) y FEDEPALMA (Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – Colombia)
2011. Guía ambiental de la agroindustria de la palma de aceite en Colombia. Versión para consulta. Bogotá, febrero. Disponible en: <http://datateca.unad.edu.co/contenidos/356025/356025.exe/Guia_Ambiental_Palma_de_Aceite.pdf>.

MINAG – Ministerio de Agricultura (Perú, hoy MINAGRI)
2001. Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010. Lima: MINAG.

MINAGRI – Ministerio de Agricultura (Perú)
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). Agosto.

Oslender, Ulrich
2007. Violence in Development: The Logic of Forced Displacement on Colombia's Pacific Coast. En Development in Practice, vol. 17, núm. 6, noviembre, pp. 752-764.

Pacheco, Pablo
2012. Soybean and Oil Palm Expansion in South America. A Review of Main Trends and Implications. En Working Paper 90. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Perupress.com.
2013 "CONAPAL. Palmicultores peruanos buscan exportar aceite de palma a México este año". Publicado el 18 de febrero. Disponible en: <http://www.perupress.com/2013/02/18/conapal-palmicultores-peruanos-buscan-exportar-aceite-de-palma-a-mexico-este-ano/> (consultado el 7 de enero de 2014).

Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente
1992 Amazonía sin mitos. Washington: BID, PNUD, TCA.

RAISG – Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada
2012 Amazonía bajo presión. RAISG.

Robbins, Paul
2004 Political Ecology. Oxford: Blackwell Publishing.

Rodríguez Becerra, Manuel y Bart van Hoof
2003 "El desempeño ambiental del sector palmicultor colombiano: una década de avances y un futuro promisorio". En Palmas, vol. 24, núm. 3, pp. 69-86. Bogotá.

Rudel, Thomas K.
2005 Tropical Forests: Regional Paths of Destruction and Regeneration in the Late Twentieth Century. Nueva York: Columbia University Press.
2009 "How do People Transform Landscapes? A Sociological Perspective on Suburban Sprawl and Tropical Deforestation". En American Journal of Sociology, vol. 115, núm. 1, julio, pp. 129-154.

Stickler, Claudia, Michael Coe, Daniel Nepstad, Greg Fiske y Paul Lefebvre
2007 Readiness for REDD: A Preliminary Global Assessment of Tropical Forested Land Suitability for Agriculture. Falmouth, MA: The Woods Hole Research Center. Disponible en: <http://www.whrc.org/resources/publications/pdf/WHRC_REDD_crop_suitability.pdf>.

Tobar, Mónica
2012 "Marco político, jurídico e institucional relacionado con la infraestructura y la extracción de recursos naturales". En Izko, Xavier, La frontera invisible. Actividades extractivas, infraestructura y ambiente en la Amazonía ecuatoriana (2010-2030). Quito: ICAA).

UAEGRTD – Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Colombia)
2013 Contexto general de San Alberto, sur del César. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Universidad Externado de Colombia
2013 Foro "¿Por qué ha fracasado las políticas de desarrollo rural en Colombia?", celebrado el 23 de julio, teatro principal de la Universidad Externado de Colombia.

6. ANEXOS

Anexo 1. Lista de siglas

ANCUPA	Asociación de Cultivadores de Palma Africana, Ecuador
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Colombia
ANM	Agencia Nacional de Minería, Colombia
ANP	Áreas naturales protegidas
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporaciones autónomas regionales, Colombia
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario, Perú
CENIPALMA	Centro de Investigación en Palma de Aceite, Colombia
CONAPAL	Confederación Nacional de Palmicultores y Empresas de Palma Aceitera, Perú
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, Perú
DNP	Departamento Nacional de Planeación, Colombia
ESPAC	Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, Ecuador
FEDEPALMA	Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Colombia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEP palmero	Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, Colombia
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente de Naciones Unidas
ICAA	Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (antes INCORA)
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú
MADS	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Colombia
MAE	Ministerio de Ambiente de Ecuador
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Ecuador
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Colombia
MEER	Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, Ecuador
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego, Perú (antes Ministerio de Agricultura –MINAG)
MINAM	Ministerio del Ambiente, Perú
RAISG	Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada
REDD	Reducción de emisiones por deforestación y degradación
RSPO	Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible
SINAGAP	Sistema de Información Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Ecuador
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

SUIA	Sistema Único de Información Ambiental, Ecuador
TLC	Tratado de libre comercio
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad agrícola familiar

Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

Nº	Nombre	Institución	Cargo	Ciudad	Fecha
1	Carlos Ferraro	Grupo Palmas	Asesor	Lima	24.06.2013
2	Fernando Eguren	Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)	Presidente	Lima	27.06.2013
3	Reunión de discusión sobre aspectos jurídicos vinculados con el cambio de uso de suelos por agricultura a gran escala en Perú, en la SPDA, con Pedro Solano, Silvana Baldovino, José Luis Capella, Claudia Godfrey, Carmen Heck y Jean Pierre Araujo	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)		Lima	28.06.2013
4	Tony Torres	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre	Especialista, Dirección de Gestión	Lima	03.07.2013
5	José Isla	DEVIDA	Especialista, Dirección de Asuntos Técnicos	Lima	05.07.2013
6	Luis Chuquichaico Samaniego	DEVIDA	Especialista, Dirección de Asuntos Técnicos	Lima	05.07.2013
7	Alfonso Arica	DEVIDA	Especialista, Dirección de Asuntos Técnicos	Lima	05.07.2013
8	Guillaume Fontaine	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Profesor e investigador	Quito	16.07.2013
9	Manolo Morales	ECOLEX	Director ejecutivo	Quito	16.07.2013
10	Vinicio Villalba	OXFAM	Director de país	Quito	16.07.2013
11	Manuel Chiriboga	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP)	Investigador principal y secretario técnico del Grupo de Diálogo Rural	Quito	16.07.2013
12	Francisco Rohn	Centro Andino de Acción Popular (CAAP)	Director ejecutivo	Quito	17.07.2013
13	Pedro Ramires	Cooperación Alemana (GIZ)	Asesor	Quito	17.07.2013
14	Alberto Acosta	FLACSO	Profesor e investigador	Quito	17.07.2013
15	Sofía Suárez	Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)	Abogada	Quito	18.07.2013
16	Myriam Paredes	FLACSO	Profesora e investigadora	Quito	18.07.2013
17	Hugo Ramos	USAID	Project manager	Quito	18.07.2013
18	Marco Chiu	Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA)	Coordinador de Incentivos Económicos	Quito	19.07.2013
19	María Amparo Albán	ACD Consulting	Directora ejecutiva	Quito	19.07.2013
20	Fernando Rodríguez	ECOCIENCIA	Director ejecutivo		19.07.2013
21	Jeny Ponton	FLACSO	Investigadora asociada	Quito	19.07.2013
22	Conversación sobre el tema de patrimonio natural con Alberto Galán, Rodrigo Botero, Camilo Guío, Lina María Hurtado, María Teresa Palacios, Javier Ortiz, Beatriz Gómez			Bogotá	22.07.2013

Nº	Nombre	Institución	Cargo	Ciudad	Fecha
23	Rodrigo Botero	Department of Interior (DOI-EEUU)	Coordinador, Amazonía Andina	Bogotá	22.07.2013
24	Wendy Arenas	Alianzas para la Sostenibilidad (Alisos)	Directora ejecutiva	Bogotá	23.07.2013
25	Francisco Ruiz	Cooperación Alemana (GIZ)	Coordinador nacional del Programa Adaptación al Cambio Climático en la Región Andina	Bogotá	24.07.2013
26	Diana María Ocampo	Ocampo-Duque Abogados	Gerente y socia fundadora	Bogotá	24.07.2013
27	Ricardo Torres	FEDEPALMA	Director de Planeación y Desarrollo Sectorial	Bogotá	24.07.2013
28	Juan Carlos Espinosa	FEDEPALMA	Especialista ambiental	Bogotá	24.07.2013
29	Laura Bermudez	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Oficina de Asuntos Internacionaes	Bogotá	25.07.2013
30	Andrés Etter	Universidad Javeriana	Profesor titular de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales	Bogotá	25.07.2013
31	Marc Dourojeanni	Consultor independiente		Florianopolis (via Skype)	1.08.2013
32	Elena Castro	Ministerio del Ambiente	Asesora del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales	Lima	2.08.2013
33	Francisco Naranjo	Asociación de Cultivadores de Palma Africana, Ecuador (ANCUPA)	Director ejecutivo	Quito (vía Skype)	23.08.2013

La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) es un programa regional de largo plazo creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que suma e integra los esfuerzos de más de 30 organizaciones socias, locales e internacionales, para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú.

ICAA tiene como objetivos: 1) contribuir con la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad; 2) lograr que los aspectos clave de gobernanza de recursos naturales funcionen de manera más efectiva; y 3) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones amazónicas.