

# Policy brief

Diálogos académicos:  
Aportes de la Academia a Nuestro Desafío Climático (NDC)



## PALMA ACEITERA EN LA AMAZONÍA: HISTORIA Y PROPUESTAS PARA UN CULTIVO CONTROVERSIAL



GRUPO IMPULSOR DE  
**ACCIÓN CLIMÁTICA**  
DE LA ACADEMIA

Con el apoyo de:



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

## PALMA ACEITERA EN LA AMAZONÍA: HISTORIA Y PROPUESTAS PARA UN CULTIVO CONTROVERSIAL

Monica Nuñez<sup>1</sup> , Sayuri Andrade<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Universidad del Pacífico, Jr. Gral Luis Sánchez Cerro 2141, Jesús María, Lima, Perú.

\*Email: [ma.nunez@up.edu.pe](mailto:ma.nunez@up.edu.pe)

### 1. Descripción del problema

La Amazonía peruana es una de las zonas más biodiversas<sup>1</sup> con mayor concentración de bosques<sup>2</sup> del mundo. Por sus características climáticas, presenta también las condiciones agroecológicas ideales para el cultivo de *commodities* como la palma africana o palma aceitera (*Elaeis guineensis*). La creciente demanda internacional por derivados de palma ha motivado su expansión en nuestra selva: generando con ello la conversión de tierras forestales a tierras de cultivos, para la instalación de monocultivos<sup>3</sup> de palma.

La conversión de bosques en tierras de cultivo representa casi la cuarta parte del total de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del Perú, como se desprende del último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (NGEI 2016), publicado en el año 2021 por MINAM. En este, se detalla que el sector Uso de Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUS o USCUS) emite 53.09% del total de GEI; la subcategoría de tierras de cultivos representa casi la mitad (47.21%), y la conversión de tierras forestales a tierras de cultivos el 96.66% de las emisiones de esta subcategoría.<sup>4</sup>

A pesar de lo anterior, el Perú no cuenta con medidas de mitigación dirigidas a reducir el impacto de la sustitución de bosques por monocultivos en la Amazonía. Las 8 medidas del sector USCUS (USCUS 1-8) y 6 del sector Agricultura (AGRI 1-6) son insuficientes, pues no abarcan el reto que supone la expansión de la frontera agrícola para el establecimiento de cultivos industriales.

---

<sup>1</sup> Perú es uno de los 17 países más megadiversos en el mundo.

<sup>2</sup> Alrededor del 60% del territorio peruano está cubierto de bosques, entre los que se encuentran los bosques amazónicos (94,2 %), secos (4,7 %) y andinos (1,1 %).

<sup>3</sup> La introducción de este tipo de agricultura a gran escala en el campo se difundió en los países latinoamericanos durante la década de 1990. Este fenómeno viene desplazando a la agricultura de subsistencia de la que tradicionalmente han dependido muchas comunidades locales. Se caracteriza por la integración a cadenas globales, el uso de biotecnología a gran escala, la inyección de capital financiero y la aprobación de marcos legales y políticas públicas que priorizan estos modos de producción modernos por encima de otros más tradicionales y localizados (Gras & Gobel, 2014).

<sup>4</sup> Resultados del sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la tierra y Silvicultura (UTCUS), publicados por el Ministerio del Ambiente (2021).

Asimismo, no existen medidas de mitigación en el sector Salud, a pesar de que Perú es un país vulnerable a epidemias<sup>5</sup> y ha sido identificado como un país con alto potencial para el surgimiento de enfermedades zoonóticas. Esta situación ha motivado el desarrollo de programas epidemiológicos de alerta temprana debido al riesgo que representa el cambio de uso del suelo y su impacto sobre la biodiversidad (Uhart *et al.*, 2012). Si bien Perú cuenta con 14 medidas de adaptación relevantes en materia de salud, estas carecen de un enfoque multi-objetivo e indicadores de articulación con sectores relevantes, por lo que resultan insuficientes para abordar estos riesgos.

En el caso particular de la palma aceitera, nuestro país ha impulsado su cultivo desde la década de 1970, en distintas modalidades. Este documento analiza la institucionalidad peruana diseñada para gestionar los impactos sociales, económicos y políticos que ha desencadenado este *commodity*, a través de un breve recorrido sobre las modalidades de cultivo aplicadas en el país durante los últimos 40 años. En base a ello, proponemos acciones de política pública para diversos actores presentes en la Amazonía peruana.

## 2. Hallazgos (víctimas, tramas y contexto en particular)

### Impacto Global: Deforestación, Inseguridad Alimentaria y Salud Ambiental

Actualmente existen unas 18 millones de hectáreas cultivadas de palma alrededor del mundo. A pesar de no tener valor nutricional, sus frutos se utilizan en la industria agroalimentaria (aceites, margarinas y conservantes), en la fabricación de cosméticos como jabón y productos farmacéuticos, y para la producción biodiésel (Rival y Levang, 2014).

Las críticas a sus efectos sobre la seguridad alimentaria local, salud ambiental y humana, y el impacto ambiental de sus métodos de siembra se han generalizado alrededor del mundo, después de ver los impactos que la industrialización de la palma aceitera tuvo en los principales países productores: Malasia e Indonesia.

La demanda global de este producto agrícola viene impulsando la conversión de extensas áreas de cultivo para la dedicación exclusiva de esta palmera: sustituyendo bosques y cultivos alimenticios. Este cambio de uso de suelo ha contribuido a la renta de empresas agroindustriales, a expensas de la desaparición de bosques tropicales y la disponibilidad de tierras que antes eran utilizadas para la siembra de cultivos nutricionales para el consumo directo de las comunidades locales. La expansión de monocultivos de palma aceitera también ha sido vinculada con brotes de enfermedades zoonóticas en Guinea, África occidental (Wallace, 2016).

### Primera etapa de expansión: Asociaciones Locales y Sustitución de Cultivos Ilícitos

---

<sup>5</sup> La vulnerabilidad a epidemias está listada en primer lugar entre los riesgos que enfrenta nuestro país, en la herramienta Climate Watch Data del Instituto de Recursos Mundiales ([climatewatchdata.org](http://climatewatchdata.org)). Asimismo, el Banco Mundial destaca las epidemias como un riesgo recurrente en el Perú entre 1985 y 2018 ([climateknowledgeportal.worldbank.org](http://climateknowledgeportal.worldbank.org)) en su Portal de Conocimiento de Cambio Climático.

Las primeras empresas de palma aceitera se crearon en la década de 1970. En 1973 se constituyó la empresa pública Emdepalma (Empresa para el Desarrollo y Explotación de la Palma Aceitera), que operó hasta la década de 1990. En 1979, Palmas del Espino, que opera hasta el día de hoy.

En paralelo, el cultivo de coca se expandía a través de la Amazonía. En un esfuerzo por erradicarlo, a inicios de los 90 se desarrolló el Programa de Desarrollo Alternativo, que difundió la palma aceitera para reemplazar los cultivos de coca existentes. Este modelo consistió en asociar pequeños productores de palma en una empresa que fuera, a su vez, propietaria de la maquinaria utilizada para extraer el aceite de palma. Esta modalidad se conoce como el “Modelo Naciones Unidas”<sup>6</sup> (Dammert, 2015; Borasino, 2016), pues los agricultores recibieron apoyo técnico y subvenciones de este organismo internacional.

Como incentivos adicionales, en 1998 la Ley de la Inversión en la Amazonía (Ley 27307), otorgó beneficios tributarios para cultivos como la palma. Igualmente, en el año 2002 se promulgó la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Ley 28054) para promover la producción de biocombustibles en la Amazonía.

En el año 2000 se declaró de interés nacional el desarrollo de este cultivo y al año siguiente se aprobó el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010, que no ha sido actualizado tras su vencimiento.

#### Etapa actual: Ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo de la Palma Aceitera

Con el vencimiento del Plan Nacional, que a la fecha no ha sido reemplazado por un instrumento similar, el desarrollo del cultivo de palma aceitera se ha caracterizado por la expansión irrestricta de proyectos agroindustriales y una débil capacidad institucional para fiscalizar el cumplimiento de la regulación agrícola y ambiental.

La aprobación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de Palma Aceitera se viene gestando desde 2015 en una Comisión Sectorial convocada por el MIDAGRI. A pesar de ello, actualmente no contamos con una política de desarrollo que priorice el diálogo entre actores nacionales, regionales y que aborde la problemática que enfrentan las comunidades locales y pueblos indígenas contiguos a las plantaciones.

Las modalidades de organización y operación de los productores de palma son muy disímiles. Los agricultores de pequeña y mediana escala, que representan el 53% de las áreas dedicadas a la producción de palma aceitera (Dammert, 2017), se encuentran organizados en la Junta Nacional de Palmicultores (Junpalma), integrada por 11 de ellos.

---

<sup>6</sup> Un ejemplo exitoso de articulación entre pequeños productores y grandes empresas es el de la Asociación José Carlos Mariátegui (Sanborn y Delgado, 2006). Se conformó en la ciudad de Tocache en el 2002 con 50 productores, como un modelo de asociatividad promovido por Palmas del Espino (Grupo Palmas). Al día de hoy cuentan con altos niveles de rendimiento: producen un promedio de 22 toneladas de racimo de fruta fresca por hectárea cosechada, superior al promedio nacional de 13,5 TM/ha (Junpalma, 2017).

El porcentaje restante corresponde a grandes empresas, de capital nacional e internacional.

Por otro lado, los grandes proyectos de desarrollo de la palma aceitera han sido cuestionados en casi todos los aspectos de su cadena productiva: inversionistas extranjeros<sup>7</sup> han ejecutado el cambio de uso de suelo sin contar con las certificaciones agrarias y ambientales necesarias; además, están siendo investigados por casos de corrupción de funcionarios, y han sido denunciados por comunidades indígenas por conflictos generados a fin de ocupar grandes extensiones de terreno.

Al respecto, Bennet, Ravikumar y Paltán (2018) refieren que existe una estrategia reciente entre los grandes productores de palma: la asociación entre empresas y comunidades (ACC).<sup>8</sup> En este modelo, los propietarios locales ceden sus tierras para la siembra de las palmeras, ya sea de manera individual o colectiva, a cambio del pago de un arrendamiento o repartición de las ganancias (Bennet *et al.*, 2018). Este esquema podría representar una alternativa viable, ya que involucra a pequeños productores y poblaciones locales. Sin embargo, una aplicación deficiente tiene también el potencial de evadir permisos ambientales y estudios agrarios (por desarrollarse a pequeña escala), y trasladar el riesgo de fallas en el cultivo a los pequeños agricultores, en beneficio de las corporaciones.

En la situación actual, la inacción del Estado peruano ante el desarrollo de la palma aceitera, ha sido criticada por actores como el Banco Mundial: que ha resaltado una gran falta de conocimiento de lo que sucede en el terreno, incluso por parte de las instituciones competentes (Deininger, 2011).

### 3. Opciones de acción

Este breve análisis de la historia de la palma aceitera en el Perú nos permite concluir, en primer lugar, que no se trata de un reto exclusivo de un solo sector. Al respecto, si bien recomendamos medidas específicas, es imprescindible atender a las recomendaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático - IPCC (2015) cuando afirma que alinear la política climática con objetivos de desarrollo sostenible requiere

---

<sup>7</sup> En el año 2007, un grupo de empresarios provenientes de Malasia habrían llegado al Perú para extender sus cultivos a esta parte del mundo debido a la escasez de tierras en el Sudeste Asiático. Tras negociar infructuosamente con el gobierno central, optaron por presentar pedidos de aprobación de proyectos a gobiernos regionales (Dammert, 2015; SPDE, 2012), los que se encuentran bajo investigación penal por presunta corrupción. Salazar y Rivadeneira (2016) estiman que, hasta el 2014, las empresas del denominado Grupo Melka adquirieron alrededor de 15.000 hectáreas en Loreto y Ucayali, ya sea de pequeños propietarios o directamente de los gobiernos regionales.

<sup>8</sup> Este modelo opera de dos maneras (Bennet *et al.*, 2018): i) los propietarios del terreno lo arriendan a compañías o reciben un porcentaje de las ganancias que esta produce, basado en el valor patrimonial de sus tierras y ii) los propietarios conforman una asociación o cooperativa que cede un porcentaje de sus tierras a cambio de compartir las ganancias obtenidas. Estos esquemas son nuevos en el Perú pero ya se han aplicado en otros países como Malasia.

priorizar tanto los mecanismos de adaptación como de mitigación. Por ende, nuestras recomendaciones se dirigen a articular esfuerzos para avanzar metas en cinco aspectos (Nuñez & Andrade, 2021):

- Desarrollo de capacidades: acciones de fortalecimiento a nivel organizaciones e individual para la articulación intersectorial, capacitación, uso de herramientas y procesos. Cooperación con el sector privado y sociedad civil para monitorear pérdida de cobertura forestal y brotes epidemiológicos, entre otros.
- Transparencia: generación, difusión y gestión de la información ambiental.
- Reformas legales: monitorear, actualizar e interpretar adecuadamente las normas existentes, así como llenar las brechas de regulación con la aprobación de límites máximos permisibles para la agroindustria.
- Reformas de política: guías para la formulación de políticas públicas intersectoriales a nivel local, regional y nacional. En especial en relación al cambio de uso de suelo aprobado por autoridades regionales.
- Financiamiento: identificar aspectos que requieren una reforma presupuestal, como la promoción de chacras de pequeña y mediana escala que producen alimentos con valor nutricional y que podrían ser sustituidos por cultivos agroindustriales, a fin de prevenir inseguridad alimentaria.

En el mismo sentido, el IPCC (2015) afirma que la mitigación del cambio climático puede influenciar de manera positiva o negativa otros objetivos de la sociedad, relacionados con salud humana, seguridad alimentaria, biodiversidad, calidad ambiental local, acceso a energía, medios de vida y desarrollo sostenible equitativo. Formulamos las siguientes recomendaciones en relación a las medidas de mitigación y adaptación, con énfasis en la articulación intersectorial:

1. Implementar las medidas de adaptación y mitigación desde la perspectiva multi-objetivo: identificar áreas en que el apoyo a políticas públicas que impulsan múltiples metas será robusta (IPCC, 2015).
2. Priorizar el diálogo entre actores nacionales, regionales y que aborde la problemática que enfrentan las comunidades locales y pueblos indígenas contiguos a las plantaciones o zonas de potencial expansión de monocultivos.
3. Publicar mapas de la capacidad de uso mayor de los suelos por región, que detallen qué tierras cuentan con la capacidad requerida para el desarrollo de cultivos agroindustriales. Impulsar el aprovechamiento de tierras previamente deforestadas para ello, a fin de prevenir la deforestación.
4. Promover una modalidad equitativa en los casos de asociaciones entre compañías y comunidades (ACC) descritos anteriormente, para asegurar el cumplimiento de regulación ambiental y prevenir que los pequeños agricultores asuman desproporcionadamente el riesgo económico (Nuñez y Andrade, 2021).

5. Priorizar el sector USCUS (o UTCUT), que representa el 25% de las emisiones de GEI en el Perú, en el catálogo de medidas de mitigación: Establecer medidas de mitigación específicas para prevenir la deforestación por expansión de la frontera agrícola y monocultivos.
6. Promover e impulsar compromisos en el sector privado para la adopción y cumplimiento de estándares de responsabilidad socioambiental que prioricen la conservación de la biodiversidad.
7. Aprobar medidas de mitigación en el sector Salud y aumentar la ambición de los indicadores en las medidas de adaptación existentes. Aprobar metas concretas por región, en atención a los riesgos epidemiológicos que estas enfrentan, en especial atendiendo a brotes de enfermedades zoonóticas.
8. Priorizar la implementación a nivel local. Organizar espacios de articulación sectorial y macro-regional a fin de encontrar sinergias para la implementación de medidas multi-objetivo.
9. Capacitar a las autoridades regionales y locales para que incorporen medidas de adaptación y mitigación de cambio climático en sus Planes de Desarrollo Regional y Estrategias Subnacionales de Cambio Climático. En especial, el desarrollo de capacidades para la elaboración de inventarios regionales de gases de efecto invernadero, y estrategias regionales de mitigación en USCUS (UTCUT).
10. Transversalizar las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, en especial aquellas referidas a la sustitución de bosques por tierras agrícolas, en la estrategia nacional de desarrollo a largo plazo.

#### 4. Referencias bibliográficas

Bennet, A., Ravikumar, A., & Paltán, H. (2018). The political ecology of oil palm company-community partnerships in the Peruvian Amazon: Deforestation consequences of the privatization of rural development. *World Development*, 109, 29-41. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.04.001>

Borasino, E. (2016). La cadena de la palma aceitera en contexto. En R. Fort & E. Borasino (Eds.), *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú* (pp. 23-65). Lima: Grade.

Dammert, J. L. (2015). *Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú*. Lima: Oxfam.

Dammert, J. L. (2017). *Contested booms: The politics of oil palm expansion in the Peruvian Amazon* (tesis de doctorado). Universidad de Clark, Worcester, Massachusetts.

Deininger, K. (2011). Challenges posed by the new wave of farmland investment. *The Journal of Peasant Studies*, 38(2), 217-247. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559007>

Gras, C., & Gobel, B. (2014). Agronegocio y desigualdades socioambientales: la soja en Argentina, Brasil y Uruguay. En B. Gobel, M. Góngora-Mera & A. Ulloa (Eds.), *Desigualdades socioambientales en América Latina* (pp. 221-254). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático, IPCC (2015). Informe de Síntesis 2014, versión en Inglés. En:

[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf)

Junpalma (Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú). (2016). *Estadística de la palma aceitera al 2014*. Lima: Junpalma.

Junpalma (Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú). (2017). *Agroindustria de la palma aceitera: alternativa sostenible que promueve desarrollo socioeconómico en la Amazonia*. Lima: Junpalma.

Ministerio del Ambiente (2021). *Resumen ejecutivo del INGEI 2016. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero del Año 2016 y actualización de las estimaciones de los años 2000, 2005, 2010, 2012 y 2014*. Lima: MINAM. En:

[https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/INGEI\\_2016\\_Junio-2021\\_Final.pdf](https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/INGEI_2016_Junio-2021_Final.pdf)

Miranda, O. (25 de enero de 2021) "El virus mortal que podría surgir en la Amazonía". La República. Recuperado de: <https://larepublica.pe/domingo/2020/05/24/el-virus-mortal-que-podria-surgir-en-la-amazonia/>

Núñez, M. & Andrade, S. (2021). Palma aceitera en la Amazonía: historia y propuestas para un cultivo controversial. En Schwalb, M. & A. Higuchi (Eds.), *Alimentemos el cambio: Por una producción y un consumo sostenibles* (pp.214-236). Universidad del Pacífico (Lima, Perú).

Rival, A., & Levang, P. (2014). *La palma de la controversia: la palma aceitera y los desafíos del desarrollo*. Bogor, Indonesia: Cifor.

Rival, A., & Levang, P. (2015). The oil palm (*Elaeis guineensis*): Research challenges beyond controversies. *Palms*, 59(1), 33-49.

Salazar, M., & Rivadeneyra, D. (2016). *Amazonía arrasada. El grupo Melka y la deforestación por palma aceitera y cacao en el Perú*. Lima: Convoca, Oxfam.

Sanborn, C., & Delgado, A. (2006). Palmas del Espino: Harvesting hope in the upper Huallaga. *Harvard Review of Latin America*, 6(1).

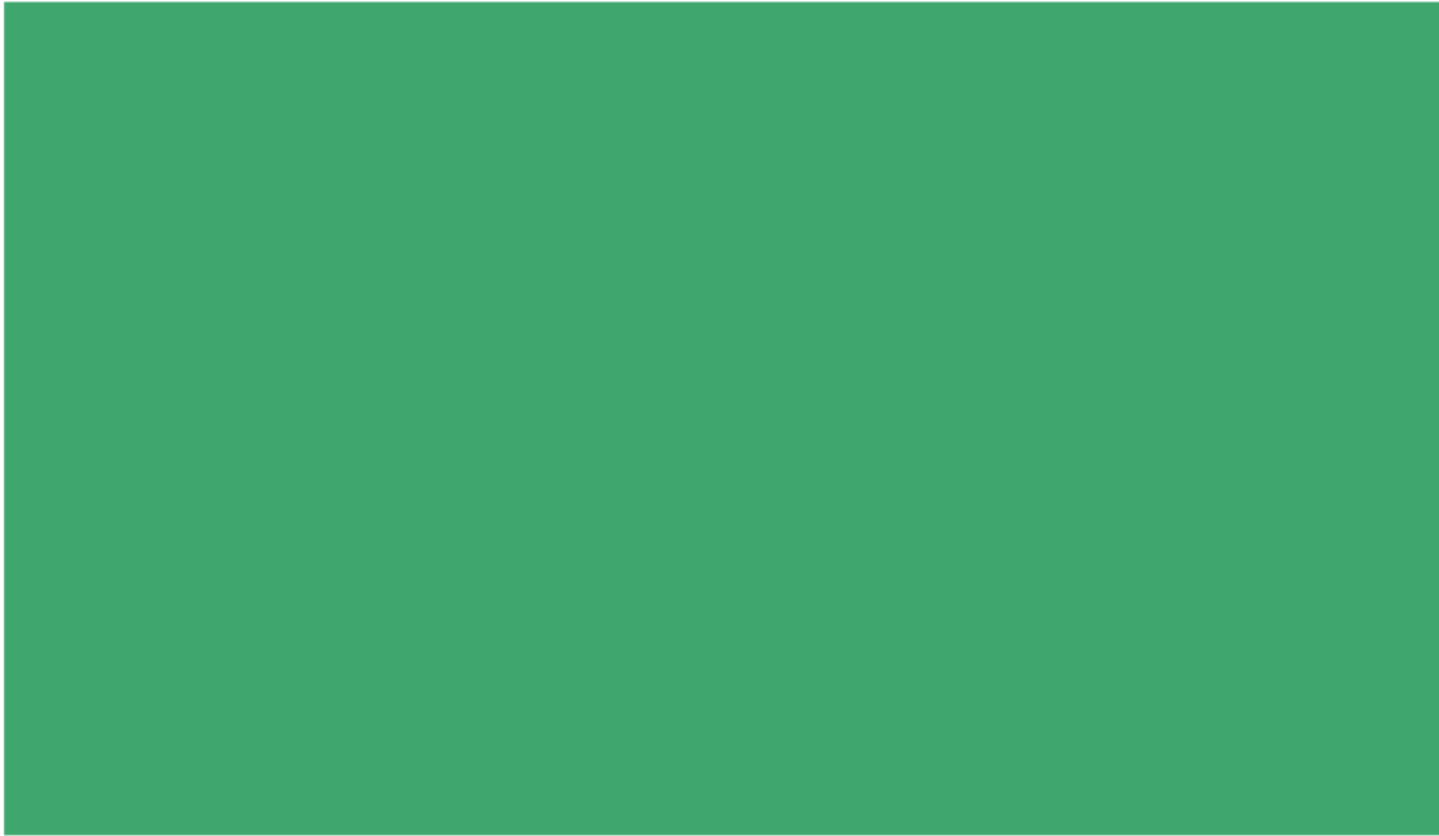
SPDE (Sociedad Peruana de Ecodesarrollo). (2012). *Monitoreo y mitigación de impactos de los cultivos agroenergéticos en la Amazonía peruana*. Lima: SPDE.



Uhart, M., Pérez, A., Rostal, M., Alandia, E., Mendoza, A., Nava, A., Paula, C., Miranda, F., Iniguez, V., Zambrana-Torrelío, C., Durigon, E., Franco, P., Joly, D., Goldstein, T.,

Karesh, W. & Mazet, J. (2012). *A 'One Health' Approach to Predict Emerging Zoonoses in the Amazon*. 10.13140/RG.2.1.3549.1609.

Wallace, R. (2016). *Big farms make big Pu: Dispatches on influenza, agribusiness, and the nature of science*. Nueva York: Monthly Review Press.



**Diálogos académicos:  
Aportes de la Academia a Nuestro Desafío Climático (NDC)**



**GRUPO IMPULSOR DE  
ACCIÓN CLIMÁTICA  
DE LA ACADEMIA**

Con el apoyo de:



**PERÚ**

Ministerio  
del Ambiente