

---

## Indonesia: la política gubernamental de desarrollo de la palma aceitera

Si se analiza la evolución de la legislación sobre plantaciones de Indonesia es posible identificar cinco fases en las políticas gubernamentales para el desarrollo de la palma aceitera en ese país. Las llamaremos fase PIR-Trans (hasta octubre de 1993), fase de desregulación (1993-1996), fase de privatización (1996-1998), fase de cooperativas (1998-2002) y la actual fase de descentralización (2002-2006). Es de señalar, sin embargo, que estas fases nunca fueron del todo diferenciadas y que la iniciación de una nueva etapa no implicaba necesariamente el fin de los procesos iniciados con anterioridad.

PIR-Trans: Antes de octubre de 1993 los esfuerzos del gobierno para establecer plantaciones de palma aceitera se centraban en tomar zonas forestadas de las islas exteriores y adjudicárselas a los operadores de PTPN [empresa estatal de plantaciones], que controlaban tanto los establecimientos *inti* [operaciones en gran escala en zonas de gran extensión] como los *plasma* [pequeños establecimientos operados en forma individual], abastecidos de trabajadores y pequeños propietarios gracias al programa Transmigración. En 1986 y 1990 se aprobaron leyes concebidas para garantizar una mejor coordinación entre los organismos del gobierno y así acelerar el proceso necesario para permitir la liberación de tierras boscosas para su conversión. El control sobre los bosques permaneció centralizado y las oficinas forestales regionales (Kanwil Kehutanan) solamente tenían autorización para liberar hasta 100 hectáreas para plantaciones.

Durante este período los derechos consuetudinarios sobre la tierra de las comunidades residentes a menudo no se reconocieron. En su lugar se insertó a los indígenas en los planes de Transmigración, reubicándolos en aldeas transmigrantes formadas con personas del lugar (Translok) o en asentamientos mixtos (Transmigrasi sisipan) compuestos de personas del lugar e inmigrantes auspiciados por el Estado procedentes de Java, Madura y Bali. La mayoría de los planes PIR-Trans adjudicaban solamente dos hectáreas a cada familia transmigrante y se esperaba que en una mitad se cultivara arroz y en la otra palma aceitera para abastecer las fábricas construidas a lo largo del establecimiento central. Los inmigrantes se quejaban de las malas viviendas, los bajos precios de los racimos de fruto de palma aceitera fresco (FFB) y las largas demoras en el pago de salarios, la cancelación de deudas y la transferencia de títulos de propiedad.

Fase de desregulación: En octubre de 1993 el gobierno aprobó dos leyes como parte de un paquete nacional de políticas para la desregulación. El objetivo general de la política era dar a los gobernadores locales mayor autoridad para promover el desarrollo regional, procurando al mismo tiempo que las empresas privadas asumieran un compromiso a largo plazo con las zonas en las que estaban invirtiendo. En virtud de estas leyes los gobernadores podían emitir permisos para la conversión de zonas boscosas de hasta 200 hectáreas, en tanto las superficies mayores siguieron siendo responsabilidad del Directorio General de Cultivos Estatales, en Yakarta. Por otra parte, a las empresas privadas que solicitaron permisos de conversión no se les permitió transferir los derechos sobre las propiedades arrendadas de esta manera.

Fase de privatización: Los últimos años de la dictadura de Suharto fueron testigo de una iniciativa concertada de varios sectores, incluido el de los cultivos estatales, para privatizar las empresas

---

paraestatales, alentar las iniciativas del sector privado y facilitar la inversión directa extranjera. Se aprobaron varias leyes pensadas para acelerar el desarrollo de los cultivos estatales de esta manera y garantizar el juego limpio entre las empresas. Se aclararon los procedimientos para que las empresas obtuvieran permiso para establecer plantaciones: un permiso temporal de un año al comienzo (ijin prinsip), que podía convertirse en permiso permanente (ijin tetap) y al que podía agregársele un permiso de expansión (ijin perluasan). Se introdujeron requisitos para asegurar que las empresas que pensaban convertir bosques obtuvieran primero el consentimiento de las empresas con permiso para maderero (HPH) en esas mismas zonas. Una nueva ley aclaró también que las tierras boscosas taladas y plantadas con cultivos estatales se clasificarían como tierras agrícolas en los Planes Espaciales Provinciales, aunque sin derecho a permisos de plantación.

Fase de cooperativas: La caída del régimen de Suharto dio lugar a una era de reformas (reformasi) que permitió a los políticos con ideas alternativas sobre el desarrollo rural ganar poder durante algún tiempo. Hubo esfuerzos para estimular modelos de desarrollo que permitirían a las comunidades locales beneficiarse más directamente de las tierras y los recursos naturales. Al mismo tiempo que se aprobó una ley que prohibía la conversión de los bosques protegidos (hutan lindung), armonizando así los procedimientos de planificación espacial locales y regionales, se aprobó un decreto que permitía el otorgamiento de permisos de plantación por tres años (ijin usaha perkebunan) a las cooperativas. Los gobernadores provinciales podían adjudicar hasta 1.000 hectáreas y el Ministerio de Bosques y Cultivos Estatales central, hasta 20.000 hectáreas.

Fase de descentralización: La caída de Suharto trajo también un período de cambio político radical en Indonesia, por el cual se confiaron a los gobiernos y legislaturas locales mayores poderes para el control de tierras y recursos y la administración de presupuestos regionales. A partir de 2002 estos cambios tienen también algunos impactos sobre el desarrollo del sector de la palma aceitera, aunque las autoridades locales todavía tienen que limitarse a promover plantaciones de mediana escala. Una nueva ley permite a los regentes a nivel de distrito (bupati) otorgar permisos de hasta 1.000 hectáreas, mientras que todo caso de superposición de límites de distrito es prerrogativa de los gobernadores provinciales. Sin embargo, la autoridad para conceder permisos de más de 1.000 hectáreas fue confiada al Ministerio de Agricultura. Además, en respuesta a las inquietudes sobre el ritmo al que se estaban talando bosques para convertir en plantaciones a pesar de que había grandes superficies de tierras degradadas disponibles para plantar, el gobierno aprobó en 2005 otra ley que establece una moratoria a la conversión de bosques en cultivos estatales.

La moratoria se introdujo tras la firma de una carta de intención entre el gobierno de Indonesia y el FMI, aunque no quedó claro cuánto tiempo debe mantenerse ni si se trata de una moratoria a la propia conversión de la cobertura forestal o una moratoria al cambio de categoría de las tierras boscosas para permitir la plantación. En febrero de 2005 el Ministerio de Bosques emitió dos circulares contradictorias al gobierno local. Una declaraba que la moratoria todavía estaba en vigor y la otra que el Ministerio, con el fin de optimizar el uso de las tierras boscosas para los cultivos estatales, evaluaría propuestas de conversión según sus méritos. Se percibe la misma visión dividida en la forma en que el Ministerio ha respondido a la propuesta de establecer 1,8 millones de hectáreas de plantaciones de palma aceitera en el corazón de Borneo.

Extraído de: "Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia - Implications for Local Communities and Indigenous Peoples", por el Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP), Sawit Watch, HuMA y el Centro Mundial de Investigación Agroforestal (ICRAF), [http://www.sawitwatch.or.id/images/Publikasi/Land%20Acquisition%20\(English\).pdf](http://www.sawitwatch.or.id/images/Publikasi/Land%20Acquisition%20(English).pdf)

