

Preocupaciones y cambios de política: ¿hacia la sostenibilidad de la palma aceitera en la Amazonía?

Miguel Angel La Rosa Salazar^a

RESUMEN: El artículo explora la influencia de las preocupaciones por la deforestación de la Amazonía en la política del cultivo de palma aceitera en el Perú. Para ello se analizaron los discursos subyacentes a la política y de los actores relacionados. Los resultados señalan un cambio de paradigma influenciado indirectamente por las preocupaciones señaladas. Dicha influencia ocurrió presumiblemente mediante los palmicultores, quienes lideraron el reciente proceso de actualización de la política promoviendo su inserción a mercados verdes. También se identificó la necesidad ineludible de incorporar a las comunidades indígenas en la política del cultivo y otras políticas en la Amazonía peruana.

Concerns and policy change: On the track to sustainable oil palm in the Amazon?

ABSTRACT: This paper examines the influence of concerns regarding Amazon deforestation in the Peruvian oil palm policy. The research consisted of the analysis of discourses underlying oil palm policy and of related actors. The results show a paradigm change influenced by the referred concerns. This influence occurred presumably through oil palm farmers, who led a recent policy's update process while promoting their insertion to green markets. The results also present the absolute necessity of including indigenous peoples in oil palm policy and other policies in the Peruvian Amazon.

PALABRAS CLAVE / KEY WORDS: Palma aceitera, deforestación, Amazonía peruana, institucionalismo discursivo, cambio de política / Oil palm, deforestation, Peruvian Amazon, discursive institutionalism, policy change.

Clasificación JEL / JEL classification: Q18, Q57.

DOI: <https://doi.org/10.7201/earn.2021.01.03>.

^a Dpto. Académico de Economía y Planificación. Universidad Nacional Agraria La Molina. Perú. E-mail: mlarosa@lamolina.edu.pe.

Agradecimientos: El autor agradece a los participantes de las entrevistas que sustentan la investigación. También agradece a los colegas que se tomaron el tiempo de leer las versiones de los manuscritos previos a esta versión final. Un agradecimiento especial va para el Prof. Dr. Peter H. Feindt, de la Universidad Humboldt de Berlín, quien supervisó la tesis que da lugar a este documento.

Citar como: La Rosa Salazar, J.A. (2021). "Preocupaciones y cambios de política: ¿hacia la sostenibilidad de la palma aceitera en la Amazonía?" *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 21(1), 59-78; <https://doi.org/10.7201/earn.2021.01.03>.

Dirigir correspondencia a: Miguel Angel La Rosa Salazar.

Recibido en junio de 2020 y aceptado en enero de 2021.

1. Introducción

La palma aceitera es el cultivo oleaginoso más importante del mundo. El aceite de palma representa el 35 % de la producción mundial de aceites vegetales, seguido por el aceite de soya con cerca del 30 % (Rival & Levang, 2014; OECD & FAO, 2019). Al igual que otros aceites vegetales, el aceite de palma es un insumo primordial para diversas industrias de comestibles y no comestibles (MINAG, 2012). Sin embargo, la alta productividad de la palma aceitera destaca entre sus pares. Esta se encuentra entre 3,8 t/ha y 6,0 t/ha de aceite versus 1,0 t/ha de la canola, el segundo cultivo oleaginoso con mayor rendimiento (Grupo Palmas, 2012; Rival & Levang, 2014). Ante esta ventaja, los incrementos constantes en la demanda mundial de alimentos y biocombustibles llevaron a un rápido incremento de la superficie del cultivo de palma aceitera en las últimas décadas (Barrantes *et al.*, 2016a).

El Perú no ha sido ajeno a la rápida expansión de la palma aceitera, especialmente durante los últimos 20 años. Si bien se cultiva en el Perú desde 1973, no fue hasta la segunda mitad de los noventa que el Estado peruano la promovió con la intención de desincentivar el cultivo ilícito de coca en la Amazonía (Barrantes *et al.*, 2016a). En 2000, el cultivo de palma aceitera fue declarado de interés nacional y al año siguiente se aprobó el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010 (en adelante, el plan). A partir de ello, el cultivo de palma aceitera se ha multiplicado por casi seis veces, pasando de 15.000 ha en 2000 a 86.000 en 2018. (Barrantes *et al.*, 2016a; Finer *et al.*, 2018a). Este ritmo de expansión se mantendría en los siguientes años si es que se materializa la intención de la Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú (JUPALMA) de alcanzar las 250.000 ha de palma aceitera en 2028 (Redacción Gestión, 2018).

La rápida expansión del cultivo de palma aceitera en el Perú ha generado preocupaciones en diversos actores por la pérdida de bosques amazónicos. Las llanuras amazónicas presentan las condiciones óptimas para el desarrollo de este cultivo, por lo que su promoción representa un grave peligro para uno de los *hotspots* de biodiversidad más importantes del mundo (Glave & Vergara, 2016; Kobayashi *et al.*, 2019). Se estima que entre el 35 % y el 53 % del área total destinada al cultivo de palma aceitera en el Perú requirió deforestación para su instalación. (Finer *et al.*, 2018b; Vijay *et al.*, 2016). Si bien esta área es pequeña en términos absolutos, la preocupación se centra en su rápida expansión (Dammert Bello, 2015). Además, esta preocupación se alimenta de las experiencias de Indonesia y Malasia, donde ocurrieron grandes pérdidas de bosques tropicales y biodiversidad debido a la expansión del cultivo de palma aceitera (Vijay *et al.*, 2016). Aunque en menor medida, también han aparecido denuncias sobre conflictos sociales relacionados con el cultivo de palma aceitera en el Perú (e.g. Dammert Bello, *et al.*, 2012). Todas estas preocupaciones han sido recopiladas y expresadas a través de diversos reportes nacionales e internacionales (e.g. EIA, 2015; Salazar & Rivadeneyra, 2016; Pautrat, 2014).

En este contexto, el gobierno peruano buscó implementar medidas para minimizar los impactos negativos del cultivo de palma aceitera. En 2015, se convocó a diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil a participar de mesas de trabajo

(Borasino, 2016). De estas se obtuvo, en 2016, la propuesta titulada Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú 2016-2025 (en adelante, la propuesta). En este documento se establecen lineamientos para el cultivo de palma aceitera en el Perú con impactos negativos mínimos. La propuesta llegó a ser prepública para recibir comentarios de la sociedad civil (MINAGRI, 2016a), paso previo a su aprobación y publicación. Sin embargo, este proceso quedó estancado debido a la petición para una consulta previa por parte de la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes (FECONAU), canalizada a través del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura (VMI-MC), que la aprobó (Resolución Viceministerial N.º 014-2017-VMI-MC).

El presente artículo busca determinar en qué medida las preocupaciones sobre la deforestación en la Amazonía peruana influyeron en la política sobre el cultivo de palma aceitera en el Perú e indagar cómo lo lograron. Para ello se toma como referencia el periodo entre el plan y la propuesta. Si bien la mencionada propuesta es evidencia de un cambio, la profundidad de este no es clara y tampoco lo son los medios a través de los cuales se logró. Entender esto es relevante en un contexto en el que se requieren políticas que permitan reducir los impactos negativos de las actividades agrarias en la Amazonía peruana (Bennett *et al.*, 2018). El planteamiento propuesto en este artículo se desarrolla sobre la base del marco teórico del institucionalismo discursivo, el cual propone el entendimiento de las políticas a través de las ideas que los discursos políticos articulan. Las ideas también permiten analizar la interacción entre los actores políticos en la búsqueda de entender por qué las políticas públicas presentan una u otra forma al ser implementadas.

Este documento contribuye a la literatura en dos aspectos principalmente. El primero tiene que ver con los escasos estudios sobre la política del cultivo de palma aceitera en el Perú, que hasta la fecha se han enfocado en los instrumentos de planificación. Los estudios resaltan las deficiencias de la política, como es incentivar indirectamente la deforestación (Bennett *et al.*, 2018), y proponen instrumentos para mejorarla, como el uso de sistemas de localización óptima para los cultivos (Barrantes *et al.*, 2016a; Glave & Vergara, 2016). También encuentran la falta de una política que guíe el cultivo sobre la base de criterios de sostenibilidad (Dammert Bello, 2015). En segundo lugar, el marco teórico empleado es diferente al que se utiliza comúnmente en el Perú para los análisis de política, centrados, con frecuencia, en mediciones del cambio en ciertos parámetros con respecto a un contrafactual. Esta investigación, en cambio, propone entender el trasfondo de la política, los discursos, para identificar cambios a un nivel más profundo. En este sentido se propone ir más allá de solo preguntarse por la efectividad de los instrumentos de política para tratar de entender las motivaciones que determinan el rumbo de la política. Este tipo de análisis no es exclusivo de la política agraria, sino que puede aplicarse a diversos ámbitos de la política pública (Bakir, 2009; Béland & Orenstein, 2013; Garcé, 2015; Hall, 1993; Moss *et al.*, 2015).

El artículo se divide en cuatro secciones. Inicia con esta introducción, a la que le sigue la metodología. Esta se separa en dos subsecciones, comenzando con una reseña del marco teórico empleado. Aquí se explican brevemente el institucionalismo

discursivo y los conceptos empleados para el análisis posterior. La segunda subsección corresponde a la metodología. En ella se presenta la forma en la que se llevó a cabo el análisis interpretativo de políticas a través de la codificación de documentos de política y entrevistas. La tercera sección muestra los resultados de esta codificación y los discute, acompañándolos con información de contexto. La cuarta sección presenta las conclusiones.

2. Metodología

2.1. Ideas, paradigmas y cambios de política

El análisis de los discursos de la política del cultivo de palma aceitera se realizó sobre la base del institucionalismo discursivo. Este marco teórico considera las políticas como la forma sancionada de los discursos políticos prevalentes en la sociedad (Lynggaard, 2007). Los actores políticos interiorizan las políticas no solo como estructuras sino también como construcciones que pueden ser modificadas por ellos (Schmidt, 2011). Entonces, los actores pueden pronunciarse a favor o en contra de ideas dentro de los discursos políticos y emprender acciones en busca de que estas se mantengan o cambien. De acuerdo con Carstensen & Schmidt (2016), los actores políticos pueden valerse del poder de ideación para ello. Pueden persuadir a otros actores para que se adhieran a sus ideas (poder a través de las ideas). También pueden controlar las ideas de otros actores a través del control de la información disponible o haciendo difícil que se opongan a ellas (poder sobre las ideas). Los actores políticos también pueden apelar a la despolitización de ciertas ideas, de modo que queden fuera de las controversias y sean dadas por sentado (poder en las ideas).

Para realizar el análisis propuesto, fue necesario identificar cambios en los discursos políticos y determinar su magnitud. Hall (1993) llama paradigmas de política a los discursos políticos institucionalizados y propone que estos pueden sufrir cambios de tres órdenes distintos. El primer orden corresponde a los cambios en la configuración de los instrumentos de política (e.g. el porcentaje mínimo de bosque que debe mantenerse en un área). Los cambios de segundo orden están dados por cambios en los instrumentos (e.g. cambiar ese porcentaje mínimo por el pago de un impuesto pigouviano por desboscar). Estos dos primeros ordenes corresponden a lo que se conoce como política ordinaria. El tercer cambio corresponde a un cambio de paradigma de política, que traerá consigo una nueva visión y posiblemente instrumentos de política distintos (e.g. hacer prevalecer la preservación de los bosques sobre cualquier otra alternativa y prohibir completamente el desbosque). Coleman *et al.* (2004) proponen cuatro paradigmas de la política agraria (Cuadro 1) que fueron empleados como referencias para el estudio.

CUADRO 1
Paradigmas de política agraria

Paradigma dependiente	Paradigma competitivo
El sector agrario provee no solo alimento, sino también seguridad nacional, estabilidad política y empleo rural. Sin embargo, este sector es incapaz de competir por recursos con otros sectores de la economía nacional y otros sectores agrarios internacionales. Por lo tanto, se justifican políticas asistencialistas como los subsidios y la compra de oferta.	El sector agrario es un sector como cualquier otro que podrá competir por recursos siempre y cuando las condiciones del mercado se lo permitan. En este sentido las políticas deben enfocarse en establecer tales condiciones. Por ejemplo, se hace énfasis en las redes de protección.
Paradigma multifuncional	Paradigma de producción globalizada
Se refiere a insuficiente recompensa que el sector agrario recibe por la provisión de bienes públicos ligados con su producción. En este sentido, se justifica la transferencia de fondos públicos para que los productores agrarios puedan seguir proveyendo alimentos y otros servicios ecosistémicos.	Las políticas persiguen la competitividad de los productores agrarios en mercados externos. A diferencia del paradigma competitivo, el énfasis es transferido a la necesidad de asegurar que se cumplan con los estándares de comercio internacional, como los de sanidad.

Fuente: Coleman *et al.* (2004).

2.2. La interpretación de las políticas

El análisis interpretativo de política permite darles sentido a las formas de expresión política (e.g. documentos, pronunciamientos orales y gasto público) para identificar los paradigmas que las subyacen (Yanow, 2006; 2007). Esto es posible ya que estas expresiones no son solo actos racionales-instrumentales; también expresan un significado (Yanow, 2014). De ellas se puede extraer el paradigma de política en un determinado momento. La interpretación de la política ocurre a través de un diálogo entre la experiencia de quien investiga, enriquecida por la literatura revisada, y la información empírica recolectada a la que hay que darle sentido (Wagenaar, 2011).

En este caso, la información recolectada comprende el plan y la propuesta, y siete entrevistas semiestructuradas con expertos. Los documentos fueron descargados de la página web del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) del Perú: <https://www.gob.pe/minagri> (aunque actualmente no se encuentran disponibles en esta fuente). Las entrevistas fueron realizadas entre julio y agosto de 2018 a siete expertos (hombres y mujeres casi en la misma proporción) quienes participaron en su mayoría de las mesas de trabajo previas a la propuesta. Con ellos se cubre todo el espectro de actores relevantes relacionados con la actualización del plan (E1: academia, E2: autoridad forestal nacional, E3: sociedad civil, E4: gremios de palmicultores, E5: autoridad nacional agraria, E6: sociedad civil, y E7: agroindustria de aceite de palma). Cabe señalar que, a pesar de los intentos no se logró entrevistar a ningún experto por parte de las comunidades indígenas amazónicas. Si bien esto podría considerarse una limitante para el análisis, debe tomarse en cuenta que el discurso de estos pueblos no fue determinante para el diseño de la propuesta. Además, uno de los entrevistados fue

un experto cuyo trabajo se enfoca en estas poblaciones, incluyendo su relación con el cultivo de palma aceitera en el Perú.

La interpretación de la información empírica recolectada se llevó a cabo a través de una codificación en cuatro etapas. La primera fue una precodificación para que el investigador se familiarice con la técnica y la información. En la segunda etapa se codificó toda la información recolectada en orden cronológico: el plan primero, luego la propuesta y las entrevistas finalmente. La tercera etapa fue una recodificación. Aquí se revisaron todos los códigos en conjunto, unificando cuando fue necesario y codificando fragmentos faltantes. La cuarta etapa fue la categorización de los códigos. Esta categorización se basó en los paradigmas de política propuestos por Coleman *et al.* (2004). Sin embargo, se consideraron otros aspectos propios de la política nacional y su contexto. Las categorías resultantes (Cuadro 2) permitieron hacer la comparación entre los documentos de política y entender la visión de los expertos entrevistados. Por razones de redacción estas categorías no se hacen explícitas en todo momento al presentar los resultados y discutirlos, pero fueron la base del análisis.

CUADRO 2
Categorías del sistema de codificación

Categoría	Los códigos se refieren a...
Competitividad	la intención de mejorar las condiciones del mercado de aceite de palma y la de los palmicultores para participar en ellos.
Desarrollo rural alternativo	la promoción del cultivo de palma aceitera para luchar contra el avance de cultivos ilícitos en la Amazonía peruana.
Preocupaciones ecológicas	el impacto negativo del cultivo de palma aceitera en la Amazonía peruana (problemas y soluciones), especialmente la deforestación.
Preocupaciones sociales	los impactos negativos del cultivo de palma aceitera sobre las poblaciones amazónicas en el Perú (problemas y soluciones).
Box-ticking	segmentos desarticulados de los discursos de los que se entiende una única intención de cumplir con formalidades.
Malas prácticas	prácticas legales, poco transparentes o artimañas legales para acceder a recursos para el cultivo de palma aceitera.
Aspectos institucionales y organizacionales	la situación del marco normativo y las capacidades de las organizaciones para asegurar un cultivo sostenible de palma aceitera en el Perú.
Otras discusiones	temas independientes que acumulan una porción reducida del total de códigos, por lo que no se crea una categoría adicional.

Fuente: Elaboración propia.

3. Resultados y discusión

Los resultados son presentados en seis subsecciones. En la primera se determina la magnitud del cambio de política entre el plan y la propuesta, haciendo énfasis en la forma en cómo se consideran las preocupaciones sobre la deforestación de la Amazonía peruana. La segunda subsección presenta la posición de los entrevi-

tados con relación al cultivo de palma aceitera en el Perú. En la tercera se describen los puntos de influencia aparentes que dieron forma a la propuesta. La cuarta subsección fortalece la discusión al analizar qué hubiera pasado con la política del cultivo de palma aceitera en el Perú si es que las preocupaciones sobre la deforestación de la Amazonía peruana no hubieran aparecido. La quinta subsección se refiere a la influencia de la FECONAU en el estancamiento de la propuesta y la necesidad de incorporar a las comunidades indígenas en la discusión sobre el desarrollo de actividades económicas en la Amazonía peruana. La sexta y última subsección sintetiza las subsecciones previas.

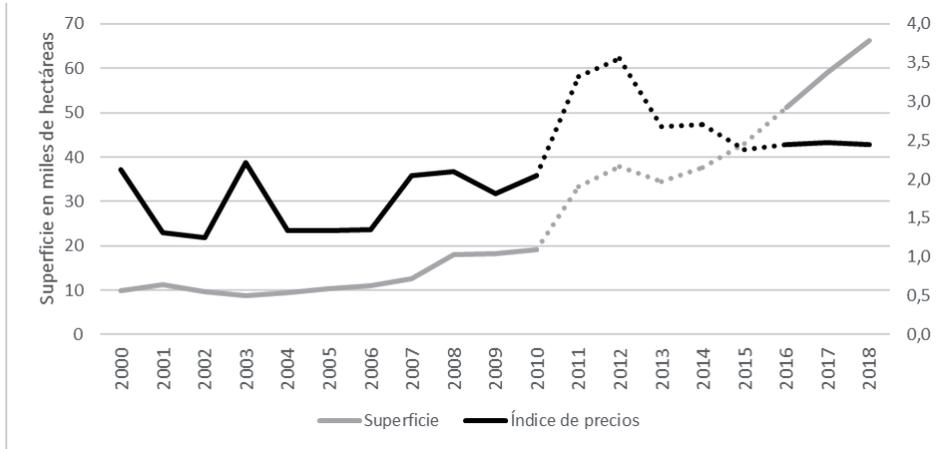
3.1. Un cambio de tercer orden

El plan debe entenderse dentro del contexto del impulso a la inversión privada de los años noventa. Este impulso fue dirigido a restituir el equilibrio fiscal y monetario luego de la debacle económica de los ochenta, cuando un pobre manejo de la macroeconomía se unió a un conflicto armado interno en una combinación perniciosa para la economía peruana (Eguren, 2004). Para el caso específico de la Amazonía peruana, llevar a cabo inversiones privadas requería superar un obstáculo importante: el narcotráfico vinculado con grupos subversivos (Morel Salman, 2014). En este contexto, el cultivo de palma aceitera fue promovido como un catalizador. Luego de la ejecución de tareas de debilitamiento por parte del Estado peruano y de un revés de la economía ilegal de la coca, empezó la promoción de la palma aceitera, entre otros cultivos alternativos como el café y el cacao (Huamán & Palacios, 2018).

Del plan resaltan dos objetivos: la pacificación de la Amazonía peruana y la conservación de los bosques amazónicos. Con respecto al primero, se buscó «la promoción del cultivo. . . para generar empleo permanente y contribuir con la sustitución competitiva de las importaciones, tomándose [*sic*] en una opción atractiva para impulsar el desarrollo rural alternativo» (MINAG, 2001, p. 42). Los ingresos considerablemente altos que se podían generar a partir del cultivo de palma aceitera la colocaron en una posición expectante en la lucha contra el cultivo ilegal de coca (Barrantes *et al.*, 2016b). Sobre el segundo objetivo resaltado, el plan indica que es deseable el uso del cultivo de palma aceitera para reforestar la Amazonía peruana (MINAG, 2001). Este objetivo es discutible, pero puede considerarse un reflejo del conocimiento que los tomadores de decisiones del sector agricultura de la época tenían sobre los ecosistemas amazónicos.

El contexto en el que se diseñó la propuesta fue diferente a aquel en el que se dio la aprobación del plan. Al finalizar el periodo del plan en 2010, el gobierno peruano no prestó mayor atención al cultivo de palma aceitera, aun con la creación de un mercado de biocombustibles que consideraba al aceite de palma como un insumo potencial (Borasino, 2016). A pesar de ello, el cultivo de palma aceitera mantuvo una tendencia creciente, con una extensión en aumento constante y precios elevados (Gráfico 1). En este contexto, los palmicultores ejercieron presión para la actualización de la política de promoción y lograron que el MINAGRI estableciera tres mesas técnicas (de asuntos ambientales y territorialidad, de asuntos productivos y mercados, y de asuntos normativos y política) en 2015 (Borasino, 2016).

GRÁFICO 1
Superficie cosechada de palma aceitera en el Perú e índice de precios de sus frutos, 2000-2018 (secciones punteadas entre plan y la propuesta)



Fuente: Serie de Estadísticas de Producción Agrícola (SEPA): <http://frenteweb.minagri.gob.pe/sisca/>

La propuesta se enfocó en la competitividad de la producción de aceite de palma con énfasis en los mercados verdes. Su objetivo fue “mejorar la competitividad de la cadena productiva de la palma aceitera de manera económica, social y ambientalmente sostenible” (MINAGRI, 2016, p. 71). Para ello planteó (i) realizar evaluaciones normativas para alinear la promoción de cultivo al marco legal peruano, (ii) hacer seguimiento a las condiciones para la articulación a mercados internacionales (e.g. criterios de certificación) y (iii) agilizar las condiciones necesarias para incrementar la competitividad del cultivo (e.g. financiamiento y titulación). Todas estas serían responsabilidades que el gobierno peruano asumiría para asegurar que el aceite de palma producido en el Perú llegue a mercados verdes, principalmente internacionales, con precios mejores. En este contexto, la propuesta destaca el uso de esquemas de certificación.

El cambio entre el plan y la propuesta es comparable con un cambio de política de tercer orden. Si bien en ambos documentos se hace referencia constantemente a la competitividad, cada uno presenta aspectos característicos y que le dan sentido. La seguridad nacional necesaria para promover inversiones privadas está en el corazón del plan. Este se relaciona con el paradigma de política agraria dependiente. Por otro lado, el énfasis en mercados verdes, principalmente internacionales, de la propuesta se relaciona con el paradigma de producción globalizada. En este caso, se buscaba dirigir esfuerzos a establecer las condiciones necesarias para que el aceite de palma producido contara con estándares adecuados para llegar a los mercados verdes. Esto muestra un cambio de paradigma con respecto al plan.

Dado que la propuesta no se aprobó no se puede hablar de un cambio de política de tercer orden concreto. Sin embargo, es necesario considerar que los discursos de los paradigmas de política pueden hacerse evidentes a través de otras instituciones. Muestra de ello es la incorporación de la Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú (JUNPALMA), el gremio de palmicultores peruanos, y Palmas del Espino, una de las grandes agroindustrias peruanas, a la Mesa Redonda de Aceite de Palma Sostenible (RSPO, por sus siglas en inglés) en 2016 (JUNPALMA, 2017). Esta incorporación, cuyo proceso inició en 2011, los acerca a implementar la certificación RSPO, que les permitirá insertarse en mercados verdes de aceite de palma. Esto se ajusta a lo señalado por el paradigma de producción globalizada. Como se ve más adelante, JUNPALMA jugó un papel preponderante en el diseño de la propuesta, por lo que esta podría verse como un esfuerzo para institucionalizar un discurso político que ya se encontraba detrás del cultivo de palma aceitera en el Perú, tal como lo evidencia la incorporación a la RSPO.

El cambio de política incluyó la preocupación sobre los bosques amazónicos. Desde 2011, la legislación peruana indica que “no son plantaciones forestales los cultivos agroindustriales ni los cultivos agroenergéticos” (Gobierno del Perú, 2011). Por lo tanto, la idea en el plan sobre reforestar con palma aceitera deja de ser viable. La propuesta toma un enfoque diferente: evitar deforestar. Cabe indicar que, la propuesta presentó enfoques de intervención (e.g. enfoques de derechos humanos y género) que pueden entenderse dentro del contexto del desarrollo sostenible. Sin embargo, estos enfoques no se articulan con las acciones planteadas en la propuesta. Por ello se les considera *box-ticking*, es decir que son incorporados por cumplir con formalidades normativas y no son parte integral de la propuesta.

3.2. El cultivo de palma aceitera debe considerar precauciones

Entre los entrevistados, los dos relacionados directamente con el cultivo de palma aceitera proclaman sus bondades en términos ambientales y sociales. Indican que la palma aceitera puede ser un “aliado del bosque antes que un enemigo” (E7), argumentando una relación directa entre la deforestación y la pobreza. Según este argumento, dado que la pobreza lleva a los agricultores a expandir sus actividades a expensas del bosque, incrementar sus ingresos ayudaría a reducir la deforestación. También se indica que el cultivo es importante “porque ha permitido pacificar” (E7). En este sentido, se dice que los palmicultores le han “arrebatao [tierras al narcotráfico], ya sea sustituyendo los cultivos de coca o también creando una barrera en las áreas que eran potencialmente aptas para coca” (E4). Ambos entrevistados coinciden en la necesidad de mejorar la competitividad del cultivo de palma aceitera para mantener las bondades mencionadas.

De los siete entrevistados, uno rechaza tajantemente el cultivo de palma aceitera en el Perú. Este entrevistado indicó que la palma aceitera no puede ser sostenible en la Amazonía. Por el lado económico, argumenta que los aceites vegetales importados son más baratos. En un sentido ecológico, indica que “las tierras amazónicas no son aptas para la actividad agrícola-industrial” (E3). Socialmente, él enfatiza la vulnera-

ción de las tierras de las comunidades indígenas amazónicas. Además, el entrevistado denuncia diversas malas prácticas alrededor del cultivo de palma aceitera en el Perú. Entre ellas se encuentran el tráfico de tierras y vínculos con el narcotráfico para encubrir el cultivo de coca. Estos argumentos se contraponen a aquellos que proclaman las bondades del cultivo.

Los otros cuatro entrevistados presentaron una postura a favor del cultivo, pero resaltando la necesidad de mejorar diversos aspectos para minimizar sus impactos negativos. Un primer aspecto destacado fue el de las metodologías para determinar las áreas adecuadas para el cultivo de palma aceitera, ya que la asignación de tierras “está fijada en el potencial agrícola y no necesariamente en la capacidad [para proveer servicios] del ecosistema” (E1). No obstante, se reconoce que la normatividad sobre este aspecto ha mejorado. Otro aspecto es la falta de un horizonte por parte de los palmicultores, quienes deberían determinar “el tamaño óptimo [de la extensión] que requerimos de palma aceitera en el país” (E5). Otro aspecto importante es el respeto por los derechos territoriales de los pueblos indígenas amazónicos. Para ello se pide “hacer el esfuerzo por utilizar mecanismos en serio para evitar problemas de colindancia territorial [y la] superposición territorial” (E6). Los aspectos señalados apuntan a que los beneficios económicos de cultivar palma aceitera en el Perú se mantengan sin generar impactos negativos ambientales y sociales.

Las posturas de los entrevistados llevan a pensar que la oposición a las ideas de la propuesta fue reducida. En general, los entrevistados tienen una postura favorable al cultivo de palma aceitera en el Perú. Reconocen su potencial económico, aunque hacen hincapié en la necesidad de evitar impactos negativos. Es necesario considerar los argumentos extremos, tanto positivos como negativos, con cuidado. La promoción de la alianza palma-bosque, por ejemplo, podría ser un caso de ecologización. Este fenómeno es estudiado por Cano Castellanos (2014) en la Selva Lacandona en Chiapas, México. En dicha región la palma aceitera fue promovida entre controversias para la producción de biocombustibles, lo que le dio un cariz ecologista. Asimismo, Bennett *et al.* (2018) ponen en tela de juicio la efectividad de la palma aceitera en la lucha contra el cultivo ilícito de coca al encontrar que una gran parte de los palmicultores actuales fueron migrantes quienes no cultivaban coca previamente. Por el lado de las acusaciones contra el cultivo, no se encontraron evidencias sobre sus vínculos directos con el cultivo de coca. Aunque, existen reportes sobre el tráfico de tierras, como los casos de la comunidad Santa Clara de Uchunya en la región Ucayali (Sierra Praeli, 2018) y Tierra Blanca en la región Loreto (Dammert *et al.*, 2012).

3.3. El liderazgo de JUNPALMA y la influencia de las preocupaciones

Entre los actores involucrados en el diseño de la propuesta, JUNPALMA fue quien tomó el liderazgo. En 2014, los dos gremios de palmicultores existentes (Federación Nacional de Palmicultores del Perú y Confederación Nacional de Palmicultores y Empresas de Palma Aceitera del Perú) se fusionaron y crearon JUNPALMA para tener una mayor influencia en el proceso (Borasino, 2016). Esto les permitió a los palmicultores hacer primar su discurso en la propuesta. En este sentido, el

entrevistado del gremio de palmicultores indicó: “los productores hemos sido los que hemos dicho ‘vamos a hacer un plan, otro plan, el segundo plan, especialmente orientado a nuestra competitividad’. Desarrollamos un plan nacional de desarrollo sostenible a diez años” (E4). El plan al que se refiere es la propuesta.

La influencia puede reafirmarse a través del alineamiento del discurso de JUNPALMA con el paradigma de la política agraria de producción globalizada, el mismo que subyace a la propuesta. Los palmicultores señalan que “no se busca ni subsidios ni nada, sino solamente que [el gobierno] cumpla su rol promotor” (E4). Asimismo, buscan potenciar sus exportaciones. El entrevistado del gremio palmicultor indica:

Iniciamos nuestra experiencia en el 2015 con 300 toneladas, así medio temerosos. . . . Entonces, estas 300, en el 2016, ya llegaron a 4.000. En el 2017, ya más de 10.000 y así sucesivamente. Entonces, se nos abre una oportunidad también de ver otros mercados (E4).

La cifra se ha incrementado considerablemente, sobre todo si se incluyen las exportaciones de las grandes agroindustrias de palma (OjoPúblico, 2020). Las exportaciones de aceite de palma son regionales, por lo que no requieren de certificaciones. El sello de la RSPO será necesario en caso logren expandir sus redes de mercadeo e inicien a exportar a mayor escala y a otros mercados más exigentes. Este ánimo exportador es similar al presentado en la propuesta.

La fuerza de JUNPALMA como único gremio de palmicultores en el Perú parece haberle permitido aplicar poder sobre las ideas en el diseño de la propuesta. El gremio de palmicultores habría estado en una posición adecuada para determinar las ideas que serían finalmente incorporadas en el documento. Al respecto, existe una acusación que sugiere que esto pudo estar orquestado por la gran agroindustria de palma aceitera del Perú. Según señala un entrevistado, “los grandes empresarios no dan la cara directamente y, entonces, utilizan a las organizaciones de base, básicamente JUNPALMA, que es a la que financian para hacer sus movidas políticas” (E3). No se cuenta con información que confirme esta intención. Pero es posible imaginar que el respaldo de la gran agroindustria al gremio de palmicultores, incluso con solo simpatizar con sus ideas, pudo contribuir con la influencia del gremio palmicultor. En este sentido, cabe señalar que, las entrevistas muestran que los discursos de JUNPALMA y la agroindustria están al menos en sintonía.

Por otro lado, el énfasis en mercados verdes plasmado en la propuesta sugiere que la influencia de los actores preocupados por la deforestación de la Amazonía sobre la propuesta fue indirecta. La incorporación de JUNPALMA y Palmas del Espino a la RSPO sugiere que esta influencia fue anterior al diseño de la propuesta. El proceso de interpretación nacional de los criterios RSPO (contrastar los criterios con la legislación nacional) previo a tal incorporación se llevó a cabo entre 2011 y 2015 (JUNPALMA, 2017). Esto indica que los palmicultores entraron al proceso de diseño de la propuesta pensando en promover el acceso a mercados verdes de aceite de palma.

En las entrevistas se presenta un posible camino para esta influencia indirecta: el sistema financiero. Al respecto, el experto de la agroindustria realiza una denuncia:

Una permanente satanización [del cultivo] que lo que ha generado es que . . . la apertura del sector [palmicultor] sea bien limitada, más bien sea bien cerrada. Entonces, eso daña. A nosotros no, por ejemplo, porque somos una empresa lo suficientemente robusta. Pero [es un problema] para los pequeños, que deberían mejorar productividad (E7).

Esto es constatado por JUNPALMA:

El exceso de, digamos, algunos grupos medioambientalistas, que influyen en el desarrollo de la palma aceitera, digamos, comparándonos con Indonesia y Malasia sobre todo y, digamos, mal informando a la opinión pública nacional e internacional. Y eso influye en el sector financiero. Entonces, el sector financiero lo primero que dice es 'ah ya, tú eres palmero; eres deforestador' [subrayado añadido]. . . . Entonces, influye. . . . El productor enfrenta tasas superiores al 20 % y no hay un producto financiero [especializado]. Entonces, eso hace que el desarrollo de la palma, digamos, se vea restringido. Y eso implica [sic] en su competitividad, en su baja competitividad (E4).

Los actores preocupados por la deforestación en la Amazonía peruana habrían usado el poder sobre las ideas. La deforestación amazónica es un fenómeno popular. Al relacionarlo con el cultivo de palma aceitera le habrían imputado a este una mala imagen. El sistema financiero, entonces, buscaría deslindar de esta imagen y limitar el acceso de los palmicultores a sus productos. Ante esto, los palmicultores se habrían visto en la necesidad de aplicar estándares de sostenibilidad, lo que puede ser considerado como una estrategia para mejorar su imagen ante el sistema financiero. La propuesta habría contribuido con esta causa. Por lo que se la puede ver como parte de una estrategia para mejorar la imagen de los palmicultores peruanos y de la industria de palma aceitera en su conjunto. No obstante, no se cuenta con información suficiente para comprobar la idea del sistema financiero como una vía de influencia, por lo que debe estudiarse con mayor profundidad.

3.4. Un escenario sin preocupaciones

Otra forma de entender la influencia de las preocupaciones sobre la deforestación de la Amazonía peruana en la propuesta es pensar qué hubiese pasado si estas preocupaciones no hubiesen aparecido.

Se presume que, en una situación sin estas preocupaciones, las condiciones del mercado peruano de aceites vegetales y la incipiente exportación de aceite de palma habrían llevado a los palmicultores a enfocarse en acaparar el mercado interno. Si bien la palma aceitera representa alrededor del 60 % del total de la industria de aceites vegetales en el

Perú, el 32 % de esta es cubierta por aceite de soya (Borasino, 2016). Este porcentaje podría ser tomado por los palmicultores peruanos. Esto es algo en lo que ya se ha ganado terreno. Por ejemplo, en 2016, Palmas del Espino tuvo éxito en un reclamo contra la importación de biocombustibles argentinos con *dumping* (Dammert Bello, 2016). El Perú también importa aceite de palma y algunos de sus derivados (Borasino, 2016), por lo que también se podrían reemplazar tales importaciones por producción nacional. Se entiende que, en un escenario sin preocupaciones, habría suficiente mercado interno para una expansión agresiva de los productores nacionales y que la política de promoción del cultivo de palma aceitera tomaría este rumbo.

Una estrategia como la descrita se ajusta al paradigma competitivo de la política agraria. En este caso, el gobierno peruano habría promovido la competitividad de los palmicultores nacionales, permitiéndoles acaparar el mercado nacional de aceites vegetales. Si bien esto solo es una especulación, es plausible suponer que los palmicultores y el gobierno peruano habrían seguido este camino, ya que sería presumiblemente el más sencillo en el corto plazo. El paradigma de política que se plantea en esta situación es distinto al que subyace a la propuesta. Esto sugiere que las preocupaciones sobre la deforestación producto de la expansión del cultivo de palma aceitera en la Amazonía influenciaron en la política del cultivo de palma aceitera en el Perú determinando su rumbo actual.

3.5. No olvidarse de las comunidades indígenas

Las preocupaciones sobre la deforestación en la Amazonía guardan estrecha relación con una preocupación adicional que juega un rol fundamental en el estado actual de la política del cultivo de palma aceitera en el Perú: la preocupación de las comunidades indígenas de la Amazonía peruana sobre la vulneración de sus derechos territoriales. Esto se basa en la idea que estas comunidades tienen del bosque como parte integral de su existencia (Rivera Palomino, 1994). Tal como lo indica un entrevistado, ni el plan ni la propuesta han tenido

ninguna suerte de precaución para con los pueblos indígenas, mucho menos con el reconocimiento de sus derechos territoriales en un país donde aproximadamente la mitad no tiene un título de propiedad, ninguna manera de establecer si es que había o hay que tomar alguna precaución para evitar la exposición, para evitar la invasión de tierras y eso pues ha resultado en consecuencias trágicas (E6).

Esta preocupación fue recogida por la FECONAU, quienes realizaron una petición de consulta previa en 2016. En junio del mismo año se dispuso la prepublicación de la propuesta para la recepción de comentarios, el último paso antes de su aprobación. Un mes antes la FECONAU presentó su petición ante el MINAGRI. Luego de una resolución ficta denegatoria (una denegatoria por omisión) por parte del MINAGRI y la apelación de esta, el VMI-MC resolvió estimar la apelación en mayo de 2017 (Resolución Viceministerial 014-2017-VMI-MC). Por lo tanto, el MINAGRI

quedó obligado a realizar la consulta previa solicitada. A la fecha, sin embargo, no existen indicios de la ejecución de esta consulta. Incluso, los conflictos por la invasión de tierras en comunidades nativas se habrían incrementado. Este es el caso de, por ejemplo, la comunidad Santa Clara de Uchunya en Ucayali (Deutsche Welle, 2019; Mongabay, 2020).

El éxito de la petición de la FECONAU se debió a que la propuesta fue elevada al Consejo de Viceministros para su aprobación. En 2001, el plan fue aprobado unilateralmente por el Ministerio de Agricultura (MINAG, nombre del MINAGRI en ese entonces). El caso de la propuesta es diferente debido a que JUNPALMA buscó la participación de más actores, presumiblemente para legitimar la propuesta. En este sentido, el entrevistado del gremio palmicultor indica:

Teníamos cuatro ministerios. Uno, el Ministerio de Agricultura, que pivoteaba todo este plan. Luego está el Ministerio del Medio Ambiente, porque queremos enfrentar el tema de afectar el medio ambiente. Luego está el Ministerio de Energía y Minas porque nos interesa el tema de la promoción de biocombustible. Y el Ministerio de Producción; nos interesa comercio exterior, el tema de promoción (E4).

Sin embargo, el VMI-MC, al participar del Consejo, pudo interponer la petición de la FECONAU a la aprobación de la propuesta y supeditarla a la consulta previa. Los palmicultores señalan que “nunca [habían] pensado que el Ministerio de Cultura [los] iba a restringir” (E4).

La FECONAU empleó el poder en las ideas para sus fines. El éxito de su petición y la posterior paralización del proceso de aprobación de la propuesta no dependieron de la simpatía que la protección de los territorios indígenas pudiera generar en los actores políticos o en la sociedad civil. Dado que la protección de los derechos territoriales de las comunidades indígenas está institucionalizada en el marco legal peruano a través de, por ejemplo, la Ley de Derecho a la Consulta Previa, la FECONAU pudo recurrir al VMI-MC sin la necesidad de politizar su reclamo. Si bien la FECONAU no afectó directamente el diseño de la propuesta, fue determinante en el resultado de su proceso de aprobación. Por ello es necesario que iniciativas venideras, de promoción del cultivo de palma aceitera o cualquier otra actividad económica en la Amazonía peruana, consideren a las comunidades indígenas en su planificación.

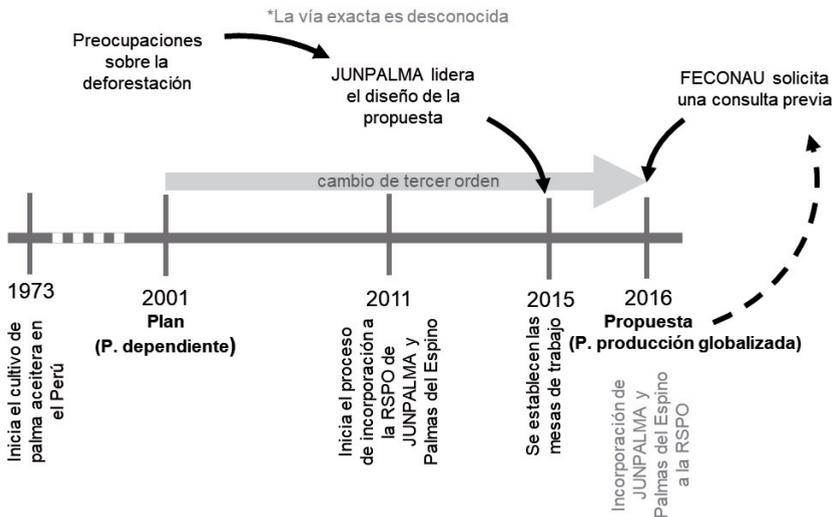
3.6. Preocuparse y tomar acción cuenta

Los resultados indican que las preocupaciones sobre la deforestación en la Amazonía influyeron sustancialmente la política del cultivo de palma aceitera en el Perú. El cambio generado es comparable con un cambio de política de tercer orden: un cambio de paradigma de política. Si bien la propuesta no fue aprobada, esto no limitó a los palmicultores, quienes han tomado acciones que siguen la lógica de la propuesta. Los resultados indican que la influencia de las preocupaciones sobre la deforestación ama-

zónica fue indirecta. Estas habrían influido sobre los palmicultores previamente a la propuesta. La evidencia indica que ellos habrían permitido y promovido la incorporación de ideas de sostenibilidad en la propuesta. Esto se deduce del hecho de que incluso iniciaron el proceso para su incorporación a la RSPO antes del diseño de la propuesta. Los resultados no permiten determinar exactamente la ruta a través de la cual las preocupaciones señaladas llegaron a influenciar la política del cultivo de palma aceitera en el Perú. De acuerdo con algunos entrevistados, esto pudo haber ocurrido a través del sistema financiero al generarse una mala imagen de los palmicultores. Sin embargo, esto debe ser estudiado a mayor profundidad. Otra preocupación identificada fue la de la FECONAU, quienes no influenciaron el diseño de la propuesta, pero determinaron el resultado de su proceso de aprobación. El Gráfico 2 presenta un resumen de los hitos más importantes del análisis, ordenados cronológicamente.

GRÁFICO 2

Cronología de la política del cultivo de palma aceitera en el Perú



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados no son una imagen completa del proceso político entre el plan y la propuesta. Si bien se logra identificar el cambio de paradigma entre ambos documentos, aún es necesario clarificar cómo las preocupaciones sobre la deforestación en la Amazonía peruana influenciaron la propuesta. Asimismo, es necesario analizar otros aspectos, como el poder. Schmidt (2011) indica que la omisión de un análisis sobre el poder puede ser una limitante para el institucionalismo discursivo y que es necesario hacer esfuerzos para incluirlo. Aquí se hace uso del concepto de poder de ideación para explicar cómo algunos actores pueden influenciar la política. Pero exis-

ten otros tipos de poder, como el coercitivo, estructural e institucional (Carstensen & Schmidt, 2016), que deberían ser incorporados en análisis posteriores para dar una visión más completa sobre la interrelación de los actores políticos en torno al cultivo de palma aceitera en el Perú.

4. Conclusiones

Las preocupaciones sobre la deforestación de la Amazonía tuvieron un impacto sustancial sobre la política del cultivo de palma aceitera en el Perú. Esto se deduce del cambio de paradigma de política que ocurre entre el plan y la propuesta, pasando del paradigma dependiente al de producción globalizada. Los resultados sugieren este cambio no habría ocurrido sin la existencia de tales preocupaciones. JUNPALMA jugó un rol protagónico para que este ocurriera, aplicando poder sobre las ideas para hacer primar su discurso durante el diseño de la propuesta. A pesar del estancamiento del proceso de aprobación de la propuesta, se identificó que el cambio de paradigma se ha llevado a cabo en la práctica. Es decir que las ideas que subyacen a la propuesta guarda relación con las actividades que se han venido desarrollado alrededor del cultivo en los últimos años.

La influencia de las preocupaciones señaladas sobre la política del cultivo de palma aceitera fue indirecta. Las preocupaciones sobre la deforestación de la Amazonía incidieron inicialmente sobre los palmicultores, quienes promovieron la incorporación de ideas de sostenibilidad en la propuesta. Sin embargo, no se identificó algún mecanismo concreto a través del cual dichas preocupaciones pudieron lograr tal influencia. De acuerdo con algunos entrevistados, esto habría ocurrido a través del sistema financiero. Pero no se cuenta con evidencia que permita confirmarlo.

Es posible influenciar la política agraria en el Perú para colocarla en camino hacia la sostenibilidad. La academia y la sociedad civil son plataformas que pueden dar soporte a esta influencia a través de los discursos que promueven. Esto debe ser tomado como un aliciente para los actores preocupados en buscar cambios, pero también como una responsabilidad. Todo cambio debe incorporar el rango completo de actores relacionados con el diseño de políticas públicas, ya que de otra forma podrían existir sesgos. Un sesgo de este tipo es el que derivó en los reclamos de la FECONAU y el estancamiento de la aprobación de la propuesta. Si bien las comunidades de la federación hicieron uso de sus derechos, las situaciones en las que un grupo humano tenga que pedir el reconocimiento de sus derechos no son deseables, ya que estos deberían ser cautelados en todo momento.

El estudio también permite destacar el potencial del institucionalismo discursivo para el análisis de políticas públicas. Conceptos como los de paradigma de política, órdenes de cambio de política y poder de ideación facilitaron un análisis profundo de la política del cultivo de palma aceitera en el Perú, desde las ideas que le dan forma. Estos conceptos pueden ser aplicados a otros contextos para entender el rumbo de las políticas relacionadas, de quiénes depende este, los discursos que los actores políticos promueven y cómo llegan a institucionalizarse estos discursos. Para ello es

necesario tener en cuenta siempre las relaciones de poder existentes entre los actores alrededor de la política pública.

Referencias

- Bakir, C. (2009). "Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform". *Governance*, 22(4), 571-598. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01454.x>.
- Barrantes, R., Borasino, E., Glave, M., La Rosa Salazar, M.A. & Vergara, K. (2016a). *De la Amazonía su palma: Aportes a la gestión territorial en la región Loreto*. Lima: IEP; GRADE; DAR.
- Barrantes, R., La Rosa Salazar, M.A., Glave, M., Borasino, E., Ramos, A. & Vergara, K. (2016b). "El rol de la asociatividad en la sostenibilidad del cultivo de palma aceitera a pequeña escala en el Bajo Huallaga: El caso de JARPAL". En Durand Arp-Nissen, J.F., Urrutia Ceruti, J.M. & Yon Leau, C.J. (Eds.): *Perú: el problema agrario en debate: SEPIA XVI* (pp. 295-326). Lima: SEPIA.
- Béland, D. & Orenstein, M.A. (2013). "International organizations as policy actors: An ideational approach". *Global Social Policy: An Interdisciplinary Journal of Public Policy and Social Development*, 13(2), 125-143. <https://dx.doi.org/10.1177/1468018113484608>.
- Bennett, A., Ravikumar, A. & Cronkleton, P. (2018). "The effects of rural development policy on land rights distribution and land use scenarios: The case of oil palm in the Peruvian Amazon". *Land Use Policy*, 70, 84-93. <https://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.011>.
- Borasino, E. (2016). "La palma aceitera en contexto". En Fort, R. & Borasino, E. (Eds.): *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú* (pp. 23-68). Lima: GRADE.
- Cano Castellanos, I.J. (2014). "Entre sueños agrarios y discurso ecologista: Las encrucijadas contemporáneas de la colonización de la Selva Lacandona (Chiapas, México)". *EntreDiversidades, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 1(2), 101-143. Obtenido de: <http://www.entrediversidades.unach.mx/index.php/entrediversidades/article/view/97/180>.
- Carstensen, M.B. & Schmidt, V.A. (2016). "Power through, over and in ideas: Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism". *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337. <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>.
- Coleman, W.D., Grant, W. & Josling, T. (2004). *Agriculture in the new global economy*. Cheltenham, Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Pub.
- Dammert Bello, J.L. (2015). *Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú*. Obtenido de: <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/hacia-una-ecolog%C3%ADa-pol%C3%ADtica-de-la-palma-aceitera-en-el-per%C3%BA>.

- Dammert Bello, J.L. (2016). “Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: aspectos legales e institucionales”. En Fort, R. & Borasino, E. (Eds.): *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú* (pp. 69-103). Lima: GRADE.
- Dammert Bello, J.L., Cárdenas, C. & Canziani, E. (2012). “Potenciales impactos ambientales y sociales del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el Departamento de Loreto”. *Cuaderno de investigación*, 8. Lima Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Obtenido de: <https://spda.org.pe/wpfb-file/palma-aceitera-final-pdf/>.
- Deutsche Welle. (2019). *La palma aceitera que hizo de la selva un desierto I y II*. Obtenido de: www.dw.com/es/la-palma-aceitera-que-hizo-de-la-selva-peruana-un-desierto-i/a-51518547.
- Eguren, F. (2004). “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. En Eguren López, F., Oliart Sotomayor, P. & Remy Simatovic, M.I. (Eds.): *Perú: El problema agrario en debate: SEPIA X* (pp. 19-78). Lima: SEPIA.
- Environmental Investigation Agency (EIA). (2015). *Deforestation by definition: The Peruvian government fails to define forests as forests, while oil palm expansion and the Malaysian influence threaten the Amazon*. Obtenido de: https://content.eia-global.org/assets/2015/04/Deforestation_By_Definition.pdf.
- Finer, M., Vijay, V. & Mamani, N. (2018a). *MAAP #95: Línea de base de palma aceitera para la Amazonía peruana*. Obtenido de: <https://maaproject.org/2018/palma-aceitera-peru/>.
- Finer, M., Mamani, N., García, R. & Novoa, S. (2018b). *MAAP #78: Hotspots de deforestación en la Amazonía peruana, 2017*. Obtenido de: <http://maaproject.org/2018/hotspots-peru-2017/>.
- Garcé, A. (2015). “El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas”. *Política y Gobierno*, 22(1), 199-226. Obtenido de: www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372015000100007&script=sci_arttext.
- Glave, M. & Vergara, K. (2016). “Modelos de localización de áreas potenciales para el cultivo de palma aceitera sostenible en el ámbito amazónico del Perú”. En Fort, R. & Borasino, E. (Eds.): *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú* (pp. 153-198). Lima: GRADE.
- Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú. (2017). *RSPO | JUNPALMA Perú*. JUNPALMA PERÚ. Obtenido: <https://junpalmaperu.org/rspo>.
- Gobierno del Perú. (2011). “Ley Forestal y de Fauna Silvestre [Ley N° 29763]”. Lima: *El Peruano*.
- Grupo Palmas. (2012). *Palma aceitera cultivo y agroindustria: Oportunidad para el desarrollo ordenado de la Amazonía*. Obtenido de: www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2012/Ucayali/EER-Ucayali-Carlos-Ferraro.pdf.

- Hall, P.A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://dx.doi.org/10.2307/422246>.
- Huamán, A. & Palacios, D. (2018). "Agroindustria en la Amazonía colonizada: Una aproximación etnográfica a la cadena de valor de la palma aceitera en Tocache, San Martín". En Fort, R., Varese Zimic, M. & de los Ríos Farfán, C. (Eds.): *Perú: el problema agrario en debate: SEPIA XVII* (pp. 185-244). Lima: SEPIA.
- Kobayashi, Y., Okada, K.-i. & Mori, A.S. (2019). "Reconsidering biodiversity hotspots based on the rate of historical land-use change". *Biological Conservation*, 233, 268-275. <https://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2019.02.032>.
- Lynggaard, K. (2007). "The institutional construction of a policy field: A discursive institutional perspective on change within the common agricultural policy". *Journal of European Public Policy*, 14(2), 293-312. <https://dx.doi.org/10.1080/13501760601122670>.
- Ministerio de Agricultura (MINAG). (2001). *Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera Perú, 2000-2010: PNPP*. Lima.
- Ministerio de Agricultura (MINAG). (2012). *Palma Aceitera: Principales Aspectos de la Cadena Agroproductiva*. Obtenido de: <http://agroaldia.minagri.gob.pe/biblioteca/download/pdf/agroeconomia/corregidopalma.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). (2016a). *Resolución Ministerial N° 0281-2016-MINAGRI*. Lima.
- Ministerio de Agricultura y Riego. (MINAGRI). (2016b). *Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú 2016 – 2025: PNDSP*. Lima.
- Mongabay. (2020). *El avance violento de la palma aceitera sobre una comunidad indígena | Perú*. Obtenido de: <https://es.mongabay.com/2020/10/palma-aceitera-santa-clara-uchunya-peru/>.
- Morel Salman, J. (2014). "De una a muchas Amazonías: los discursos sobre "la selva" (1963-2012)". En Barrantes, R. & Glave Testino, M. (Eds.): *Amazonía peruana y desarrollo económico* (pp. 21-108). Lima: IEP; GRADE.
- Moss, T., Becker, S. & Naumann, M. (2015). "Whose energy transition is it, anyway? Organisation and ownership of the *Energiewende* in villages, cities and regions". *Local Environment*, 20(12), 1547-1563. <https://dx.doi.org/10.1080/13549839.2014.915799>.
- OjoPúblico. (2020). *Exportación de aceite de palma no garantiza el uso total de insu- mos sin deforestación*. Obtenido en junio 2020 de: <https://ojo-publico.com/1858/mercado-de-palma-no-garantiza-productos-sin-deforestacion>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2019-2028. Enfoque especial: América Latina*. Obtenido de: <http://www.fao.org/3/ca4076es/CA4076ES.pdf>.

- Pautrat, L. (2014). Medida cautelar contra deforestación de bosques en riesgo por presiones de empresas deforestadoras. Obtenido en noviembre de 2014: <http://www.keneamazon.net/Documents/Press-Release/Nota-de-Prensa-005-2014-SPDE.pdf>.
- Rival, A. & Levang, P. (2014). *La palma de la controversia: La palma aceitera y los desafíos del desarrollo*. Obtenido de: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BLevang1401S.pdf.
- Redacción Gestión (2018). *JUNPALMA proyecta alcanzar las 250 mil hectáreas de palma aceitera en el 2028*. Obtenido en abril 2018 de: <https://gestion.pe/economia/junpalma-proyecta-alcanzar-250-mil-hectareas-palma-aceitera-2019-232324-noticia/>.
- Rivera Palomino, J. (1994). Pensamiento Amazónico: Sobre Naturaleza, Sociedad y Hombre. *Logos Latinoamericano, 1*. Obtenido de: http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Publicaciones/Logos/1994_n1/naturaleza.htm.
- Salazar, M. & Rivadeneyra, D. (2016). Amazonía arrasada: El grupo Melka y la deforestación por palma aceitera y cacao en el Perú. Obtenido de: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Amazon%C3%ADa%20arrasada_3.pdf.
- Schmidt, V.A. (2011). "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism". En Béland, D. & Cox, R.H. (Eds.): *Ideas and politics in social science research* (pp. 47-64). Oxford: Oxford University Press.
<https://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0003>.
- Sierra Praeli, Y. (2018). *Santa Clara de Uchunya: una historia de amenazas y pérdida de territorio*. Obtenido de: <https://es.mongabay.com/2018/03/peru-santa-clara-de-uchunya/>.
- Viceministerio de Interculturalidad (2017). *[Resolución Viceministerial N° 014-2017-VMI-MC]*. Lima: Viceministerio de Interculturalidad.
- Vijay, V., Pimm, S.L., Jenkins, C.N. & Smith, S.J. (2016). "The Impacts of Oil Palm on Recent Deforestation and Biodiversity Loss". *PloS One*, 11(7), e0159668.
<https://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0159668>.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Yanow, D. (2006). "Thinking Interpretively: Philosophical Presuppositions and the Human Sciences". En Yanow, D. & Schwartz-Shea, P. (Eds.): *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn* (pp. 5-26). Armonk, New York, London: M.E. Sharpe.
- Yanow, D. (2007). "Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research". En Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M.S. (Eds.): *Public administration and public policy: Vol. 125. Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 405-415). Boca Raton: CRC y Taylor & Francis.
- Yanow, D. (2014). "Interpretive Analysis and Comparative Research". En Rothmayr Allison, C. & Engeli, I. (Eds.): *Research methods series. Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges* (pp. 131-159). Basingstoke: Palgrave Macmillan.