

**FACILITACION DE FINANCIAMIENTO PARA NEGOCIOS BASADOS EN LA
BIODIVERSIDAD Y APOYO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO DE
MERCADO EN LA REGION ANDINA**

**ACTIVIDAD 2 :IDENTIFICACION DE REFORMAS LEGALES Y
REGULATORIAS, LAS CUALES PODRIAN SER
SELECCIONADAS PARA SER PROPUESTAS PARA
CONSIDERACIÓN A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL**

CONAM – CAF - GEF

ECO. ALFREDO RONDÓN C.

**OCTUBRE 2005
LIMA, PERÚ**

CONTENIDO

	Pág.
1. Índice.....	2
2. Introducción	3
3. Antecedentes.....	8
4. Propuesta de Reformas Legales	9
5. Otras Medidas	24

2.- INTRODUCCION

El presente estudio adelanta una prospectiva de normas que servirán como insumos para desarrollar una propuesta de regulaciones específicas que contribuyan, propicien o faciliten el desarrollo de actividades del comercio de la diversidad biológica nativa en el país.

De un modo general se puede colegir que la normatividad existente en el país en lo que concierne al comercio de la diversidad biológica nativa no constituye *per se* un conjunto de trabas u obstáculos expresos a dicho comercio. Directamente tampoco se constituyen en incentivos inadecuados al Biocomercio.

El análisis de las normas legales en la Actividad 1 mostró que en los tres últimos lustros se promulgaron varios dispositivos que establecieron las pautas para el desarrollo de las actividades económicas en general en el país, en un marco legal que promueve el comercio exterior, propicia la transparencia de la administración pública, limita las restricciones a las exportaciones, promueve la libre competencia regida por el mercado, el estado asume un rol subsidiario, se genera un campo propicio para las inversiones y se privilegia a la actividad empresarial privada. Asimismo, se promulgaron normas que atañen a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

El Estado estimula el desarrollo socio – económico así como la conservación del ambiente y la sostenibilidad de los recursos naturales y de la diversidad biológica. Precisamente, el reto consiste en buscar a todo nivel, el equilibrio, el balance y la armonía entre esas dos opciones.

Si bien las políticas son claras en cuanto a la promoción y facilitación de los negocios así como a la conservación de los recursos naturales, surgen problemas que se han considerado en este trabajo como barreras o incentivos inadecuados que provienen de dos corrientes.

Una, de los reglamentos incompletos, vacíos en la norma, sin precisiones en las facultades otorgadas, sin definición de plazos o sus alcances. La otra, deriva de la falta de investigación de los principios activos de especies de la flora que se comercializa, de la falta de normas técnicas que regulen o pauten de alguna manera el comercio interno y exterior, así como de las prácticas comerciales inadecuadas, entre otros. Estos problemas se explicitan más adelante cuando se presenta la propuesta de reformas legales.

En ese orden de ideas, para citar muy brevemente, en la Constitución Política del Estado de 1993, se reconoce la necesidad de contar con una política nacional del ambiente y la promoción del uso sostenible de los recursos naturales, así como la libre iniciativa privada y el rol subsidiario del Estado.

En lo que se refiere a las políticas de Estado en el Acuerdo Nacional sobre “Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad”, se plantea desarrollar una política de comercio exterior basada en el esfuerzo conjunto del Estado y el Sector privado para lograr la inserción competitiva del país en los mercados internacionales.

En el “Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno-2005-2011”, en el Capítulo II, “Políticas de Estado para la Promoción de la Inversión y el Desarrollo Humano” en cuanto a política de Comercio exterior se señala “Concertar la estrategia de promoción y desarrollo de oferta exportable competitiva”

En atención a esas líneas de política, se han promulgado normas en cuanto a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales, que pautan las acciones de diferentes sectores e instituciones nacionales. Dichas normas son de distinto rango y amplitud y engloban a diversas actividades en los sectores de agricultura, turismo, industria y pesquería.

Las principales leyes como la recientemente promulgada “Ley General del Ambiente”, o la ley de “Áreas Naturales Protegidas” están relacionadas con la conservación, protección y uso sostenible de la diversidad biológica y los recursos naturales y han sido promulgadas precisamente en atención a las políticas establecidas por el Estado.

Dentro de las políticas nacionales que alientan la conservación de los recursos de la biodiversidad se cuenta con la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica –ENDB, proceso continuo, permanente e interactivo como una guía para el aprovechamiento sostenible de esos recursos en atención al desarrollo humano a largo plazo.

Por otro lado, las políticas de estado en lo que se refiere a las actividades económicas del país, en los tres últimos lustros, tomaron un rumbo nuevo, propiciando un marco normativo atractivo para las inversiones y las actividades económicas en general. De este modo, “los principios del libre mercado, de simplificación administrativa, de transparencia y seguridad jurídica sirvieron de base para el conjunto de modificaciones legislativas llevadas a cabo”.¹ En ese orden de ideas, se promulgaron una serie de dispositivos legales que apuntan a promover las actividades económicas en los distintos sectores productivos.

Sin embargo, hay áreas donde se precisa promover acciones que pueden contribuir a facilitar el comercio exterior de especies y productos provenientes de la flora y la fauna nativa silvestre o cultivada, así como los servicios del ecoturismo. Tal es el caso de la desconcentración de actividades sectoriales que se encuentran todavía centralizadas en servicios que solamente se otorgan en dependencias estatales situadas en el capital del país.

¹ El Biocomercio en el Perú: Posibilidades y Retos. Ada Alegre CH. SPDA.. 2001

La aplicación de la variada legislación nacional por cada uno de los distintos sectores públicos y en la medida que se llega a los niveles inferiores de la administración pública, y teniendo que atender casos cada vez mas específicos de una realidad siempre cambiante, cuyas actividades extractivas y de transformación de la biodiversidad nativa se realizan en el interior del país, puede generar y está generando “cuellos de botella”, en la promoción de las actividades del biocomercio de las especies nativas y de sus productos.

Esta situación se debe en parte a la aplicación de la normativa existente por vacíos o imprecisiones que merecen ser atendidos con las reformas regulatorias pertinentes. Por otro lado, se requiere reforzar capacidades nacionales para la aplicación debida de la norma, como es el caso de lo Planes de Manejo para productos no forestales provenientes del bosque.

Así siendo, y acompañando el proceso de descentralización que ha asumido el Estado peruano, se hace necesario por ejemplo que el otorgamiento de permisos, licencias y las inspecciones para la exportación de especies y productos de la biodiversidad nativa que se realizan en Lima, se descentralicen.

Sobre este tema se propone una reforma concreta en cuanto a los permisos de exportación para flora y fauna silvestre que se otorgan sólo en la capital del país. Se ha registrado un cambio en ese sentido, para la instalación de zocriaderos, otorgando esa facultad a las oficinas de Administración Técnica de Flora y Fauna Silvestre – ATFFS del INRENA, a fin de facilitar la zocria y contribuir a la preservación de las especies silvestres.

Asimismo, es conveniente tener en cuenta que en el desarrollo de la Actividad 1, se presenta barreras e incentivos inadecuados, que necesariamente no todos pueden ser pasibles de propuestas de reformas legales. Por ejemplo, la falta de investigación para los

contenidos y usos de productos nutraceuticos o funcionales, esta más cerca de una política de Estado orientada a facilitar y promover recursos para los estudios de esos productos, que la promulgación de un dispositivo legal.

Igualmente, se puede considerar en la misma situación la denominada “competencia desleal” que practican los mismos empresarios que sobrepasan la existencia o no de norma alguna que regule sus actividades. En el mismo caso se encontraría la problemática o el costo de las certificadoras, el cual se aborda en la sección de Otras Medidas.

Se plantea como una sugerencia la necesidad de discutir la pertinencia o no de elaborar una norma que integre la legislación existente e incorpore nuevas pautas acorde con la realidad actual, que establezca políticas promotoras para el Biocomercio y sirva para tornarlo mas ágil, mas expeditivo y dinámico, reconociendo su contribución al desarrollo del país, en especial en lo que se refiere a la ocupación de mano de obra campesina, a la formación de pequeñas y medianas empresas o reforzamiento de las que existen y a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad nativa.

3. ANTECEDENTES

Para el propósito de este estudio se cita como antecedentes, solamente algunas iniciativas directamente relacionados que pautan el tema del Biocomercio.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, lanzó la Iniciativa BIOTRADE durante la Tercera Conferencia de las Partes del CDB, realizada en Buenos Aires en 1996. Esta iniciativa tiene por objetivo estimular en los países en desarrollo el comercio y las inversiones en productos y servicios derivados de la biodiversidad, y promover de esta forma el desarrollo sostenible. Dicho objetivo está en conformidad con los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica

La Estrategia Nacional de Diversidad Biológica- ENDB, aprobada por Decreto Supremo N° 102-2001-PCM del 4 de septiembre del 2001, tiene como Objetivo General la conservación de la diversidad biológica. En su Línea Estratégica 2, contempla “Integrar el uso Sostenible de la Diversidad Biológica en los Sectores Productivos” y el Objetivo Estratégico 2.11 determina el “Establecimiento de un Programa Nacional de Biocomercio” el mismo que establece, “Fomentar el uso sostenible de la diversidad biológica con criterios de sostenibilidad económica, social y biológica”, coadyuvando al desarrollo del país y constituyendo a la vez una alternativa para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

El Programa Nacional de Promoción del Biocomercio –Perú, definido como un instrumento operativo de la ENDB, que constituye un conjunto de líneas estratégicas y acciones que facilitan a los diversos agentes económicos del campo y la ciudad, a acceder a servicios de promoción empresarial con el fin de lograr el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa del país, apoyando la generación y la consolidación de los bionegocios.

También la elaboración del informe referido a la “Identificación de incentivos inadecuados y barreras al desarrollo de mercados de la biodiversidad al nivel subnacional y nacional”, que ha sido preparado en el marco del Proyecto .

4. PROPUESTAS DE REFORMAS LEGALES

Las propuestas que se desarrollan a continuación se plantean como alternativas de reformas o cambios en las normas que regulan actualmente el biocomercio en el país, a fin de que puedan considerarse como planteamientos para proponer la norma legal correspondiente.

4. 1. Modificación para desconcentrar autorizaciones de exportación

Problema

Uno de los problemas actuales es el acendrado centralismo, que se manifiesta de una manera general por la concentración de actividades económicas, financieras y administrativas en la Capital del país. De esta situación se desprende que muchas medidas o normas que regulan las funciones de las entidades públicas sean de corte totalmente centralista.

Tal es el caso, del otorgamiento de permisos, licencias y las inspecciones para exportación que deben realizarse en Lima, aún cuando las actividades extractivas o la transformación de los productos de la diversidad biológica, se realice en cualquier ciudad del interior del país.

Más específicamente se puede indicar como ejemplo el “**Permiso de Exportación**” que otorga la Dirección de Conservación de la Biodiversidad del INRENA, para especies de flora y fauna silvestre, incluidos o no en los Apéndices CITES.

Todo exportador de productos provenientes de la flora y fauna silvestre estén o no incluidos en los apéndices CITES, debe obtener ese permiso y gestionarlo en la oficina central de Lima del INRENA.

Esta situación reviste significativa importancia, toda vez que una sola oficina en todo el país es la única facultada para realizar el trámite para obtener el citado Permiso de Exportación, trayendo consigo desplazamientos de los exportadores desde el interior del país a la Capital, con los costos adicionales de los pasajes y estadías en Lima, sin contar los plazos y demoras en la gestión del trámite correspondiente. En otros caso significa emplear a otras personas para que se encarguen de hacer el trámite en la Capital con los consiguientes costos adicionales.

Justificación

La dación de la norma modificatoria facilitará la gestión y el trámite de los exportadores de todo el país; efectuarán menores dispendios en los viajes y estadías en la capital; disminuirá el tiempo de la gestión de los permisos de exportación; permitirá descongestionar a la propia oficina central de INRENA, cuya infraestructura actual para atención al público no es la adecuada para un movimiento cada vez mas creciente.

También se debe considerar que en la medida que este proceso se vaya desconcentrando dará oportunidad para que un mayor número de funcionarios se capaciten, aumentado de esta forma los especialistas en el tema de las exportaciones de la diversidad biológica, y no solo un número reducido en la oficina central de INRENA.

De este modo, una red de oficinas y de especialistas en los temas de Biocomercio se irá incrementando en todo el país y a la vez se fortalecerá administrativamente el INRENA al ampliar su cobertura a nivel nacional. Asimismo, cumplirá su rol más eficazmente coadyuvando a una de las políticas de Estado como la de desarrollar

una política de comercio exterior basada en el esfuerzo conjunto del Estado y el Sector privado para lograr la inserción competitiva del país en los mercados internacionales.

Propuesta

Se propone que se estudie la posibilidad de la norma actual sea modificada otorgando las facultades necesarias para que las oficinas de Administración Técnica de Forestal y Fauna Silvestre (ATFFS) del INRENA, se les encargue la función de otorgar el Permiso de Exportación para especies de flora y fauna silvestre, no incluidos en los Apéndices CITES. Mas específicamente esta modificación debe expresarse en forma positiva en los TUPAs correspondientes (Procedimientos N° 76, 77 y 79).

Se sugiere la modificación sólo para las especies no contempladas en los Apéndices CITES, toda vez que la inclusión de especies en esos Apéndices ha requerido de un proceso exhaustivo de estudio y verificación, lo que conlleva a una consideración más detenida para su autorización, toda vez que su preservación merece más cuidado. En ese sentido las autorizaciones de exportación de las especies incluidas en los Apéndices I y II, deberían permanecer como una facultad de la Oficina Central del INRENA. Sin embargo, puede entenderse que gradualmente algunos productos del Apéndice III podrían ser también autorizados por las oficinas descentralizadas.

4.2 Elaboración e Incorporación de Normas Técnicas

Problema

La no existencia de una norma técnica para un determinado producto puede generar: i) competencia desleal en su comercialización en lo que se refiere a la calidad del mismo; ii) dificultad en su introducción en un nuevo mercado al no conocerse las especificaciones y sus

cualidades; y iii) dificultad para permanecer en un mercado cuando se señala sus posibles elementos nocivos.

En suma resulta que se pueden perder oportunidades de expandir la oferta tanto en el mercado nacional como el internacional. Asimismo, el comercio, sobretodo de los nuevos productos provenientes de la biodiversidad nativa, puede dificultarse al no contar con información suficiente y adecuada para dar a conocer sus características, sus componentes activos, sus usos, su procedencia, inclusive sus aptitudes y limitaciones para el embalaje y el transporte.

Justificación

En el país las normas técnicas se elaboran por iniciativa de los interesados, que pueden ser los gremios empresariales o empresas o alguna institución. La elaboración de una Norma Técnica Peruana (NTP), se realiza en el ámbito de un Comité Técnico de Normalización que lo convoca INDECOPI, congrega a un buen número de personas e instituciones concernidas sobre el tema, como investigadores, especialistas y científicos que aportan con sus conocimientos, además de la presencia de entidades del Estado y representantes de los empresarios del ramo.

La aprobación de una NTP por INDECOPI, sigue un largo proceso de estudios sobre cada producto, se tiene en consideración las especificaciones técnicas planteadas por los especialistas, los puntos de vista de los empresarios, así como los aportes de representantes del Estado. De esta forma la NTP es fruto del consenso entre las partes interesadas e involucradas en el tema a normalizar. Su aprobación y aplicación tendría un campo favorable toda vez que ha sido elaborada en equipo y cuenta con opinión calificada.

Se justifica la elaboración y aplicación de una NTP porque asegura calidad, homogeneidad del producto, tanto para el comprador como para el vendedor. Hace mas transparente su comercio, propicia

mayores ingresos a los productores, garantiza su ingreso a mercados mas sofisticados en especial para el caso de productos nutraceuticos provenientes de la diversidad biologica nativa. Ademas estandariza procesos y genera transferencia de tecnologia, regula el mercado, voluntariamente y puede servir de base para el Reglamento Tecnico. Asimismo, es un primer paso para la lucha contra la biopirateria. Por esta razon en Peru se le esta dando importancia al tema dentro del Comité Técnico de Normalización de Productos Naturales que preside el INDECOPI, al incluir en sus propuestas varios productos de importancia economica en el biocomercio.

Propuesta

Se sugiere que la normatividad existente² se modifique de forma tal que se propicie, se promueva o se de prioridad a la elaboracion de las NTP para productos provenientes de la biodiversidad que son originarios o diversificados en el pais, que a su vez constituyen productos significativos economicamente, sus valores de exportacion se encuentren entre los primeros de la biodiversidad nativa y cuyos mercados muestren potencialidad en su demanda, como la maca, uña de gato, camu-camu, yacón, sangre de grado, entre otros.

Las normas tecnicas en el pais, asi como es a nivel internacional, son de aplicacion voluntaria y no son obligatorias. Ante esta situacion lo recomendable seria promocionar su aplicacion y sugerir que los interesados mas directamente involucrados, los empresarios, a traves de sus representaciones gremiales soliciten al sector que corresponda, (Agricultura o Produccion) las incorpore gradualmente como un Reglamento Tecnico sancionandola con un dispositivo que le de fuerza legal.

Con relacion a las buenas practicas en el comercio mundial (OMC), para que no se considere como una barrera o incentivo inadecuado, se

² Reglamento de Elaboración y Aprobación de Normas Técnicas Peruanas- Resolución 0072-2001/ INDECOPI -CRT

podrá argumentar que su inaplicación puede afectar la salud humana, la protección al consumidor o el ambiente.

Adicionalmente, la existencia de una NTP puede servir para proponer como país una norma técnica mundial a través de instancias internacionales como el Codex Alimentario (FAO-OMS). También puede servir de referencia como norma técnica dirimente frente a controversias comerciales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

4.3 Planes de Manejo de productos provenientes del bosque

Problema

Los Planes de Manejo establecidos según la normatividad vigente (D.S. 014-2001-AG) para la comercialización de productos provenientes de la flora y de la fauna silvestre, en su estado actual de implementación pueden constituir un incentivo inadecuado para su comercialización, en la medida que al no ser implementados o suficientemente conocidos por los comercializadores de esos productos, se manifiesta un incumplimiento de la norma, generándose un campo de no aplicación por el universo tan vasto que se debe regular.

El INRENA al pretender regular o controlar el aprovechamiento de los productos silvestres provenientes del bosque mediante los Planes de Manejo y al no lograr su cometido, genera incertidumbre en el usuario por desconocimiento de la existencia de la norma o por la dificultad en aplicarla técnicamente por la falta de los términos de referencia para su elaboración. Esta debe ser más difundida y promocionada en todos sus alcances ante los usuarios de esos productos.

La cantidad de productos que se comercializan provenientes de los bosques superan la capacidad administrativa actual, por lo que al estar al margen de lo establecido pueden ser pasibles de multas y decomisos; o simplemente no ser calificados o reconocidos como

provenientes de bosques manejados o en su defecto se genera una “informalidad consentida”.

Sin embargo, por información muy reciente, los Planes de Manejo se están aplicando a productos con mayor potencialidad en el mercado, que son significativos en el comercio interno y externo, como es el caso de la uña de gato, el barbasco, las castañas de Brasil y la tara. Adicionalmente se le está encargando a las Oficinas de Administración Técnica Forestal y Fauna Silvestre- ATFFS, del INRENA la tarea de asesorar en la elaboración de los Planes de Manejo, para otros productos no maderables del bosque.

Justificación

La descentralización de funciones otorgando facultades a las ATFFS del INRENA, para facilitar y apoyar la formulación de los Planes de Manejo, contribuirá a regular el aprovechamiento y el comercio sostenibles de los productos no maderables provenientes del bosque y también a desconcentrar las actividades de la oficina central del INRENA. Este proceso deberá realizarse gradualmente a fin de incorporar cada vez un mayor número de productores que se beneficien con el biocomercio regulado por los Planes de Manejo.

La capacidad que pueda otorgarse a las ATFFS del INRENA en lo que atañe al apoyo en la elaboración y aprobación de los Planes de Manejo, coadyuvará al cumplimiento de lo establecido para la comercialización de los productos provenientes del bosque, es decir, cuenten con su respectivo Plan de Manejo. Esto permitirá un mejor y mayor control en apoyo al aprovechamiento sostenible de los productos forestales no maderables, toda vez que podrá correlacionar tres fases importantes, la producción o extracción, la comercialización y el transporte, con las autorizaciones que administra el INRENA, el Permiso de Aprovechamiento, la Guía de Transporte, para las cuales ya están facultadas las ATFFS y adicionarle el Plan de Manejo.

Propuesta

Considerando que las ATFFS del INRENA son las encargadas de otorgar en forma descentralizada los “Permisos de Aprovechamiento” de los productos forestales no maderables del bosque, así como el otorgamiento de las “Guías de Transporte” respectivas, se recomienda se le asigne igualmente de forma explícita mediante un TUPA las facultades para elaborar los términos de referencia de los Planes Manejo y su correspondiente aprobación, dentro de su respectiva jurisdicción, a fin de coadyuvar al proceso de aprovechamiento sostenible de los PFNM.

4.4 Concesiones forestales maderables deben incorporar a los productos no maderables (PFNM)

Problema

Las concesiones forestales maderables, como parte de la política nacional de incentivos para el aprovechamiento de los bosques, en especial los latifoliados o bosques lluviosos, que se otorgan actualmente al amparo de la legislación vigente (Decreto Supremo 014-2001-AG, Artículo 83) y lo establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del INRENA, pueden afectar a largo plazo la conservación y uso sostenible de los productos forestales no maderables (PFNM) que sirven de base al comercio de la diversidad biológica nativa que alberga esos bosques.

Estas concesiones privilegian el uso de productos maderables. Las concesiones forestales son otorgadas fundamentalmente para extraer maderas, no incluyen necesariamente los Productos Forestales No Maderables - PFNM. Al no incluirlos desde el inicio de la explotación su utilización simplemente se torna aleatoria, siendo que estos se desechan, se destruyen o se desperdician y no se les aprovecha sosteniblemente.

Las concesiones forestales maderables pueden constituirse en un incentivo inadecuado para la conservación y uso sostenible de los otros productos distintos de la madera.

Justificación

Las concesiones forestales que aprueba el INRENA para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables deberían también incluir desde el inicio de la explotación el aprovechamiento de los productos forestales no maderables (resinas, juncos, plantas medicinales, frutos, alimentos, flores, lianas, etc.), debidamente valorados, como parte de la concesión forestal.

La concesión forestal que apruebe INRENA y su respectivo Plan de Manejo debería incorporar las especies más importantes de flora y fauna que se han encontrado en el estudio o diagnóstico del área que se va explotar.

Propuesta

La norma modificatoria debería considerar la inclusión de los PFMN como parte del Plan de Manejo, debidamente valorados e indicando su modo de aprovechamiento, dando derecho al concesionario a solicitar una disminución del pago, un porcentaje, que le correspondería pagar por explotar solamente la madera.

El aprovechamiento de los productos forestales no maderables por los concesionarios forestales, conduciría a una mejor y mayor valoración del bosque total, y por ende a una complementación y uso integral de todo el recurso bosque, conllevando un mayor cuidado de las especies de flora y fauna, logrando de esta forma un incremento económico como resultado de una explotación más integral y racional del bosque.

4.5 Información oportuna y adecuada

Problema

La indefinición de competencias sectoriales o falta de coordinación y comunicación en el mismo sector, más que superposición de mandatos, en algunos campos que se han examinado, pueden transformarse en obstáculo o barreras para el buen desarrollo de actividades vinculadas al biocomercio, como es el caso del turismo en áreas de libre disponibilidad. Así tenemos, que el acceso a los terrenos para la construcción de establecimientos de hospedaje o albergues y trochas o caminos, puede estar supeditada a distintos intereses sobre una misma área, debido a la falta de un adecuado ordenamiento territorial por las entidades concernidas con el tema.

Esto requiere pues una serie de gestiones, trámites y tiempos adicionales ante las oficinas del INRENA, a fin de evitar que la inversión realizada por las empresas no se vea afectada por una posterior definición de áreas o linderos.

El problema surge debido a que una solicitud de concesión forestal no maderable con fines de ecoturismo, presentada por una empresa, luego de verificar la libre disponibilidad de las tierras *in loco*, a la Intendencia de Forestal y Fauna del INRENA del Ministerio de Agricultura, que a su vez solicita opinión del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) del mismo Ministerio de Agricultura, y admitida para proseguir con los respectivos tramites hasta que concluya con la firma de un “Contrato” entre el INRENA y el concesionario, se encuentra que la concesión se ve interferida cuando se presenta una persona como propietario de esa área, esgrimiendo un “Certificado de Posesión” otorgado por la Oficina Agraria del mismo Ministerio de Agricultura, lo cual genera un conflicto de intereses entre un posesionario agrícola y un concesionario de ecoturismo.

Esta situación conduce a que el área solicitada sufra un redimensionamiento, se recalculen los costos de la concesión, mayor

tiempo en los tramites en general, y que el “Contrato” no se firme hasta que se efectúe un saneamiento físico legal del área en cuestión. Esto viene ocurriendo, por ejemplo, con concesiones otorgadas el año 2004, con empresas como Inkaterra, EcoAmazonía y Taricaya, que a la fecha aun no se firman los respectivos contratos para la concesión de ecoturismo.

Propuesta

Siendo así, se sugiere que la Intendencia de Forestal y Fauna del INRENA, disponga de los elementos técnicos suficientes que le permitan establecer con claridad, en cuanto a la posesión de las tierras, el proceso para otorgar las concesiones para la explotación de áreas dedicadas al ecoturismo, evitando superposición de intereses sobre esas áreas.

Para este efecto se recomienda concretamente que el Ministerio de Agricultura, emita la norma correspondiente que establezca que sus Oficinas Agrarias envíen de oficio al “PETT” la información sobre las posesiones que otorga, para que éste las incorpore en sus registros, y así atender al INRENA con información eficaz, saneada y actualizada.

De esta forma se apoyará una actividad como el ecoturismo en bosques de libre disponibilidad, que reviste sustancial importancia en la economía regional y la del país.

4.6 Celeridad y eficacia (determinación de plazos)

Problema

Existen debilidades generales en la capacidad para la aplicación de las normas sobre el comercio de la diversidad biológica, que conducen a que en la práctica la relación entre el sector privado y la autoridad administrativa, no sea siempre fluida, transparente, ni dinámica. La afirmación proviene de información registrada en las entrevistas a exportadores y a dirigentes gremiales quienes señalaron que en muchos casos la demora en la gestión excede los plazos razonables,

como lo mencionó en su momento el gerente del área de agro exportaciones de ADEX.

Por un lado, las debilidades están referidas a las limitaciones en infraestructura y la centralización para atender una demanda cada vez más creciente de los servicios para obtener, como ya se mencionó, el Permiso de Exportación que otorga el INRENA, para productos provenientes de la diversidad biológica silvestre. También se incluye en esta percepción los plazos para los trámites, debiendo ser más expeditivos. En este caso lo que se tiene que buscar es el término medio o el equilibrio entre la actividad económica y la conservación y uso sostenible de los recursos de la biodiversidad.

En lo que se refiere a los plazos para los trámites, deberían ser más expeditivos según lo manifestado por varios de los usuarios o en su defecto podrían acogerse al silencio administrativo positivo de conformidad a lo establecido en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

Se propone la adopción de esta medida toda vez que contribuirá sustancialmente a mejorar el servicio que se brinda a los usuarios en los tramites que efectúan ante el INRENA, en funciones que administra la Intendencia de Forestal y Fauna Silvestre, haciendo mas ágil y transparente cualquier gestión que realice un empresario de productos de la diversidad biológica silvestre.

La aplicación del silencio positivo no necesariamente atenta contra la sostenibilidad de los recursos, si los requisitos y los plazos son establecidos racional y adecuadamente. Asimismo, no exime que las autoridades cumplan con el examen y el estudio de los requisitos exigidos y califiquen que cada expediente reúna las condiciones exigidas por los reglamentos. Estas situaciones se conciben generalmente como excepciones al común de los hechos.

Propuesta

En ese sentido se recomienda que la Administración de INRENA adopte en su Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014.2004-AG, las modificaciones pertinentes para que se estipulen los plazos adecuados para cada gestión considerada en esta norma, en lo que se refiere todas las fases necesarias para las exportaciones de productos silvestres no maderables, o que se indique si el usuario puede acogerse a lo establecido en la ley 27444, antes citada.

4.7 Regulaciones discrecionales

Problema

En lo que respecta a la exportación de peces ornamentales de la Amazonía extraídos del medio acuático natural se ha generado una controversia entre los exportadores de esos especímenes y la administración de las Direcciones Regionales de Producción del Ministerio de la Producción, ubicadas en el ámbito de la selva. Este Ministerio emitió la Resolución Ministerial N° 147-2001-PE, que establece en su Artículo 4°, Numeral 4.11, que no podrán ser extraídos ni comercializados con fines ornamentales, de los cuerpos de agua amazónicos, los alevinos y juveniles de recursos provenientes del medio natural de 41 especies de peces, que se especifican en este mismo dispositivo legal. Sin embargo, al no definir los conceptos de alevinos y juveniles ni los tamaños para todas las especies citadas en el dispositivo, ha creado un campo de indefinición que ha dado lugar a reclamos de los exportadores.

En este caso ambas situaciones, la falta de claridad legal y por consecuencia su interpretación disímil entre la autoridad sectorial y los empresarios exportadores, contribuyen a generar una situación controvertida.

Para los exportadores esto ha generado una situación de controversia que en algunos casos ha devenido en arbitrariedad, toda vez que a

algunos exportadores sí se les ha aceptado su demanda para extraer y exportar peces ornamentales en estado de alevín o juvenil como es el caso de la “araguana” y a otros no, lo cual conlleva una desventaja para los que no obtuvieron la autorización correspondiente.

Justificación

Se justifica esta medida toda vez que evitará controversias entre exportadores y la administración del recurso e incentivará y propiciará el desarrollo de la investigación científica y tecnológica para la reproducción inducida en ambientes controlados de especies de peces ornamentales. Siendo así, esto favorecerá a los exportadores de especies de peces ornamentales amazónicos, al contar con especies ornamentales provenientes de centros de cultivos autorizados.

Al mismo tiempo al Estado le permitirá un mejor control de esas especies destinadas al consumo humano favoreciendo su conservación y protección en medios acuáticos naturales, evitando la extracción descontrolada de las mismas.

Propuesta

Ante esta situación se recomienda que el Ministerio de la Producción, Vice Ministerio de Pesquería, perfeccione el mencionado dispositivo legal, promulgando la norma correspondiente donde se especifique adecuadamente el concepto de alevín o juvenil y se determine las tallas mínimas de captura, transporte y comercialización de las especies que pretende proteger y que no deban ser utilizadas con fines de comercialización ornamental, cuidando su crecimiento hasta convertirse en aptas para el consumo humano.

4.8 Protección de los conocimientos colectivos

Problema

La Ley N° 27811, promulgada para proteger los conocimientos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas vinculados a los

recursos biológicos, reconoce el derecho de las comunidades indígenas de decidir sobre la utilización de sus conocimientos colectivos.

Sin embargo, esa Ley podría afectar al Biocomercio y se percibe como una barrera potencial si se aplica tal cual está considerado el pago que se refiere a un porcentaje no menor al 10% del valor de las ventas brutas, para constituir un Fondo para el Desarrollo de los pueblos Indígenas. Este porcentaje referido a las ventas brutas es notoriamente alto por lo que las empresas pueden considerarlo como un desincentivo a dicha actividad.

Asimismo, habría que tener en cuenta lo establecido en el Artículo 13º de esa Ley, que estipula que en los casos en que estos conocimientos hayan entrado en el dominio público en los últimos 20 años, se destinará un porcentaje, no menor del 10% del valor de las ventas brutas, antes de impuestos, resultantes de la comercialización de los productos desarrollados a partir de estos conocimientos colectivos, al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Esto también puede convertirse en una barrera para la utilización y comercialización de productos de la biodiversidad vinculados al conocimiento colectivo de los pueblos indígenas, debido, no solo a los montos que deberían pagarse en forma retroactiva, sino a las dificultades para establecer los mecanismos de retribución.

Justificación

La elaboración del Reglamento debe contemplar la revisión o adecuación de esos porcentajes tal cual están planteados en la ley, con el propósito de que su instrumentalización sea viable y no se transforme en una norma controvertida de difícil aplicación. Su reglamentación es imprescindible a fin de que lo contemplado en la Ley pueda aplicarse debidamente a favor de la protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

Propuesta

El Reglamento de esta Ley que se encuentra en proceso de elaboración, deberá contemplar los temas de los porcentajes sobre las ventas brutas, potencialmente desfavorables al Biocomercio, revisar sus alcances, sus posibles consecuencias y su factibilidad de aplicarse. Asimismo, reglamentar los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, toda vez que la propia Ley lo indica como único tema a ser reglamentado.

5. OTRAS MEDIDAS

Algunas barreras o incentivos inadecuados al comercio de la diversidad biológica, no necesariamente requieren la modificación o la dación de una norma legal, que propicie un cambio en la situación actual. La existencia de la barrera o incentivo inadecuado puede enfrentarse o abordarse con la adopción de otras medidas, como políticas de Estado para promover la investigación o adopción de políticas por las entidades promotoras del comercio exterior del sector privado o público.

5.1 Falta de Investigación

Problema

La escasa investigación científica realizada sobre los contenidos específicos, es decir de los principios activos de los productos de la diversidad biológica nativa ha devenido, de alguna manera, en un obstáculo para dinamizar su comercio. Dicho obstáculo puede manifestarse en dos sentidos, uno limitando el ingreso de productos ya conocidos en los mercados y que pueden ocasionalmente ser observados requiriendo mayor información sobre sus propiedades o componentes activos; el otro, consistente en la pérdida de oportunidades para colocar un producto ampliando su mercado debido al desconocimiento de todas las virtudes de sus componentes y de sus posibles usos, limitando así su demanda.

Esta situación, la falta de estudios mas detallados, en algunos casos como el de la maca (*Lepidium meyenii*) ha impedido su importación en países como Dinamarca y Francia, que han aducido la presencia de contenidos alcaloides potencialmente peligrosos para la salud humana.

Teniendo en cuenta la importancia económica de estos productos provenientes de la biodiversidad en el Biocomercio, se sugiere que se reactive la Comisión encargada de elaborar su respectivo Reglamento a fin de que convoque y precise las responsabilidades que la Ley atribuye a las distintas instituciones que la conforman.

Por otro lado, cabe mencionar que aunando esfuerzos sobre los estudios e investigaciones sobre plantas naturales el Instituto Peruano de Plantas Naturales (IPPN) tiene un papel importantísimo a desarrollar en este campo, toda vez que sus objetivos apuntan a la promoción de la biodiversidad en especial de las plantas medicinales.

El IPPN tiene como objetivos el reconocimiento del valor económico a las comunidades, el fomento de la producción sostenible de las especies, prefiriendo el cultivo orgánico de las mismas a su extracción; el desarrollo de actividades empresariales responsables, que generen valor agregado con riguroso respeto a la naturaleza, compromiso con la calidad de los productos y cumplimiento con los clientes locales y del extranjero, así como la investigación para encontrar nuevas especies y usos.

Justificación

Se justifica intensificar o profundizar los estudios de las distintas variedades a fin de tornarlas mas aptas y competitivas en los mercados nacional e internacional. Los resultados de las investigaciones, aseguran un mejor uso de cada producto trayendo consigo un incremento de la demanda y a la vez una revaloración cultural que repercute en un mayor consumo, y de esta forma induce a un aumento en la producción, lo que beneficiará a los campesinos del país.

El Estado ha promulgado la Ley de Promoción de Complementos Nutricionales para el Desarrollo Alternativo (Ley N° 27821) que declara de interés nacional la promoción de las actividades de producción, procesamiento, comercialización y exportación de productos de origen animal, vegetal y mineral de uso tradicional en nutrición, conservación de la salud y en la prevención de enfermedades.

Esta norma creó una Comisión Nacional encargada de dar los lineamientos de política para la promoción de la producción, procesamiento, comercialización y exportación de los recursos naturales con características de productos nutricionales y complementos de uso en salud.

Propuesta

Ante esta realidad, la propuesta estaría orientada a sumar esfuerzos, buscar sinergias entre las instituciones nacionales, tanto del sector público como del sector privado, responsables de la promoción y aprovechamiento de las plantas naturales.

Más que la promulgación de una norma o dispositivo que promueva la investigación científica de los componentes y usos de las plantas naturales, lo que se requiere es fortalecer las instituciones que ya han asumido ese liderazgo y tiene como encargo, entre otras, promover la investigación, como es el caso del IPPN y del Centro de salud Intercultural (CENSI), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y las Universidades del país.

5.2 Costos de Certificación

Problema

Como una garantía de la calidad de los productos alimenticios (cultivados o silvestres) con o sin transformación se recomienda para su comercialización nacional o para el mercado exterior de una

certificación. Esta certificación en todo caso es recomendable pues no es un requisito indispensable para el comercio sea nacional o internacional.

La problemática aparece en lo que se refiere a los costos para la certificación, los que de una manera general son altos, según la información recogida. Por ejemplo la certificación de un producto orgánico, para una comunidad o para un campesino puede alcanzar los 300 dólares al año.

Puede ocurrir que el importador exija una certificación por cada lote. En este caso el coste de la certificación alcanza los 1000 dólares para productos hidrobiológicos. Cabe mencionar que no es fácil acceder a la información sobre las tarifas que cada certificadora cobra, son muy variadas, puede ser por día de inspección, que en algunos casos incluye el costo del viaje. También varía si es solo certificación del producto o si incluye la certificación del proceso de producción.

Justificación

Se recomienda la certificación como un sistema que beneficia a los productores en la medida que les motiva a incorporar tecnologías más avanzadas, distingue al producto en el mercado, reciben un mejor precio como premio y logran mantenerse en un nicho de mercado.

La certificación al producto puede darse en base a una Norma Técnica Nacional o Internacional. A falta de estas se trabaja con especificaciones del cliente o de la propia certificadora. También se certifican los sistemas productivos en cuanto a su calidad e inocuidad, para lo cual se aplican, entre otros, normas ISO 9000, el sistema HACCP, las Buenas Practicas Agrícolas o la certificación orgánica.

De conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, “los países miembros se comprometen a velar y procurar que las normas y los reglamentos técnicos no se apliquen de forma

que constituyan un medio de discriminación arbitrario e injustificado entre los países o que sean una restricción encubierta del comercio internacional”³.

Propuesta

Siendo la certificación una actividad de suma importancia en lo que atañe a calidad e inocuidad para la comercialización de los productos provenientes de la biodiversidad en su estado natural o transformados, se plantea como una alternativa que la certificación para productos orgánicos, se realice con una nueva orientación.

En ese sentido, se plantea que en la certificación, sobretodo orgánica, participen directamente los asociados cumpliendo con algunas funciones, como por ejemplo, la verificación de las buenas practicas agrícolas o de recolección, de tal forma que se pueda bajar los costos. Esta iniciativa está por desarrollarse en nuestro país; sin embargo se conoce que se viene poniendo en práctica en algunos países como Brasil y Costa Rica.

5.3 Falta código de ética comercial

Problema

El tema de la competencia desleal tal como ha sido planteado en la determinación de los obstáculos e incentivos inadecuados al biocomercio, referidos en la Actividad 1, en realidad caería en el tema de la ética, que si bien no es una asunto comercial, debería incorporarse en las buenas practicas comerciales.

Esta competencia desleal se manifiesta, en algunos casos, por reducción drástica de precios a fin de ganar el mercado de un determinado producto. Por ejemplo, la exportación de ejemplares de fauna silvestre de la familia de los reptiles, generando una caída en su valor de exportación y por ende malogrando el mercado para esa especie cuyos precios llegaron a niveles ínfimos.

³ La calidad en el Comercio Internacional de Alimentos. PROMPEX. Lima, 1999

También se manifiesta esa informalidad reduciendo la calidad del producto por medio de la adulteración, mezcla con otras materias, como es el caso ya mencionado y conocido como el de la “uña de gato”. Mas recientemente se ha recogido información, por ejemplo, de un embarque de “páprika”, que ha merecido observación del importador en Italia con relación a la calidad del producto, por su adulteración.

Asimismo, la obtención y el uso de información reservada de una empresa sobre sus clientes en el exterior, que reciben ofertas de la competencia, la que se averigua u obtiene la información reservada de sus negocios en cuanto a precios y condiciones de venta, entre otras. Se tiene como ejemplo, lo expresado por un exportador de “tara” quien se enteró de la oferta a menores precios de ese producto, a su cliente en el mercado de China.

Justificación

La falta de normas técnicas, controles sobre calidad, rangos de precios o disponibilidad de la información, no debe llevar a una conducta inapropiada en las operaciones de comercio exterior perjudicando no solo la propia imagen como exportador, sino la del gremio y por ultimo la del país, perjudicando el posicionamiento en los mercados internacionales.

Las buenas practicas comerciales en base a un Código de Etica bien elaborado, debe llevar gradualmente a una comprensión mas amplia y transparente para una competencia en base a la calidad del producto, a los servicios adicionales (rotulado, empaquetado, empaque o embalaje), a precios competitivos, a disponer de información clara, suficiente y verídica sobre cada producto que se exporta, respetar las cotizaciones, et cetera.

Propuesta

No obstante, lo antes mencionado, el tema podría abordarse por varias entradas, una de ellas, convocando a distintos actores, dando a conocer y ampliando los servicios que ofrece, por ejemplo, la Red de Facilitación del Comercio Exterior, que auspicia PROMPEX. Esta Red atiende las solicitudes formuladas por cualquier exportador, acerca de problemas o trabas en las distintas etapas de producción, embarque, transporte o contratación de servicios relacionados con su producto, tanto en el mercado nacional como internacional.

Asimismo, PROMPEX ofrece a los exportadores acceso a diversos programas y servicios para que puedan mejorar sus herramientas de gestión y también acceder a información, sobre capacitación, seminarios y charlas especializadas, centro de documentación, biblioteca; y atención personalizada de consultas.

En el ámbito de instituciones privadas como la Asociación de Exportadores –ADEX, que es una institución empresarial que congrega a exportadores e importadores cuyos servicios han sido diseñados para cubrir aspectos de la gestión del comercio exterior, promoviendo la modernización y la internacionalización del sector exportador, cabe sugerir que los temas mencionados con la denominación de “competencia desleal” sean considerados por ADEX, como temas de análisis y discusión dentro de la sección que congrega a los agro exportadores, a fin de que puedan ser debidamente canalizados y superados.

Asimismo, se recomienda que esta institución en forma concertada elabore para sus asociados un “Código de Ética”, a fin de superar esos inconvenientes que afectan las exportaciones de productos de la biodiversidad nativa.

5.3 Norma promocional del Biocomercio

Problema

El subsector de biocomercio dentro del Comercio Exterior, como actividad económica de importancia nacional es cada vez más relevante. Este subsector depende de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad nativa, de la participación de un gran número de actores, sobretodo de los campesinos y extractores de los productos del bosque y de los pequeños y medianos empresarios, por lo que se requiere que las normas sobre Biocomercio armonicen los diversos intereses sectoriales, empresariales y los del Estado y a su vez faciliten y contribuyan al desarrollo del mismo en el Perú.

Justificación

Se sugiere que la legislación existente sobre Biocomercio se revise, se concuerde, se compatibilice y se integre en una norma que promueva esta actividad, facilite sus diversas fases y auspicie la actividad empresarial con incentivos que la tornen más atractiva, mediante procedimientos ágiles, que determinen los plazos y se disminuyan los pasos por los que debe transitar una exportación de productos provenientes de la diversidad biológica nativa.

La norma deberá tener en cuenta la legislación actual y proponer los cambios, modificaciones o eliminaciones que sean necesarias, presentando un cuerpo más coherente e integrado para la promoción del Biocomercio en el Perú

Asimismo, la norma que se establezca debe destacar o reconocer la importancia del Biocomercio para la economía nacional, toda vez que emplea mano de obra al interior del país, aprovecha los recursos de la biodiversidad, contribuyendo a su conservación y uso sostenible. Debe reconocer también el potencial actual y futuro en el mercado nacional e internacional de los productos y servicios que se generan a partir de la biodiversidad nativa.

La norma promotora del Biocomercio debe contemplar la capacidad empresarial actual y sus perspectivas de crecimiento, la generación de investigación y desarrollo de productos y servicios provenientes de la biodiversidad. En particular debe tenerse en cuenta la investigación y los estudios de los componentes y principios activos de esos productos. Asimismo, debe reiterar el rol importante de las instituciones que promueven y facilitan actualmente el Biocomercio como CONAM, PROMPEX y las otras entidades públicas y privadas que conforman la Comisión Nacional de Promoción del Biocomercio-Perú.

También debe reconocer la importancia económica por los beneficios que genera para el país en términos de ingresos de divisas, de la generación de empleo y de la valoración y conservación de la propia diversidad biológica.

Propuesta

Por lo expuesto se considera se analice la pertinencia de la elaboración y promulgación de una norma que establezca políticas promotoras para el biocomercio, integre la legislación existente, revisándola previamente, para tornarla más ágil, mas expeditiva, refuerce el rol de las instituciones promotoras del Biocomercio y contribuya a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica nativa.

Lima, octubre del 2005