

INFORME 6

DESARROLLO DEL CONCEPTO DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS GENÉTICOS EN EL MARCO DE LA LEY DE MORATORIA

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Orden de Servicio N° 857, de fecha 28 de mayo de 2014, se contrató la realización del desarrollo del concepto del programa de incentivos para la conservación de recursos genéticos en el marco de la Ley de la Moratoria N° 29811 y su Reglamento (D.S. 008-2012-MINAM).
- 1.2. Dado que la Ley de la Moratoria se refiere en su aplicación principalmente a los recursos genéticos de la agrobiodiversidad y que este tema es el que se está desarrollando en el trabajo que viene realizando la DGDB y el Área de RRGG y Bioseguridad del MINAM, se tomó a estos recursos como el caso representativo de los recursos genéticos para el desarrollo del presente trabajo
- 1.3. El desarrollo del concepto del programa se ha hecho mediante un análisis de los fundamentos teóricos de la naturaleza de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad y de los servicios de conservación provistos por los productores conservadores, la importancia de estos recursos para el país y el mundo, la situación actual del servicio de conservación, las amenazas que se ciernen sobre este servicio, la dificultad de la captura del valor de la conservación, la necesidad de un programa de incentivos, y lineamientos generales para el diseño de un programa de incentivos.
- 1.4. Existen diversos programas de incentivos implementados tanto en el Perú como en el extranjero, y tanto dirigidos a los recursos de la diversidad biológica como a otros fines. Estos casos deben servir como antecedentes para el desarrollo de un programa de incentivos para la conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad.

II. ANÁLISIS

2.1. La naturaleza económica de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad.

El artículo 66° de la Constitución Política del Perú¹ permite establecer que los recursos genéticos, incluyendo los de la agrobiodiversidad, son patrimonio de la Nación y que mediante ley orgánica el Estado fija las condiciones de su utilización y su otorgamiento a particulares. La Constitución, por tanto, confiere a los recursos genéticos, desde el punto de vista jurídico, la condición de bien público (son de titularidad pública). A pesar de que existen algunas aparentes

¹Artículo 66° de la Constitución Política del Perú: “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”

contradicciones en la normatividad relativa a este artículo de la Constitución², en la práctica todos los recursos genéticos se mantienen en el dominio del Estado y no hay propiedad sobre ellos.

Sin embargo, desde el punto de vista económico, los recursos genéticos no cumplen las condiciones de un bien público, puesto que los bienes públicos económicos son a la vez no excluyentes y no rivales, lo que significa (i) que una persona cualquiera no puede ser excluida de su uso y (ii) que el uso por unos no reduce la disponibilidad del bien para otros. Esto se demuestra a continuación.

El caso de los recursos genéticos es un poco complicado por tratarse de “todo material de naturaleza biológica que contenga información genética de valor o utilidad real o potencial”³. En la práctica se incluye a todos los recursos genéticos, bajo la premisa de que todos tienen valor o utilidad “potencial”. Ahora bien, los recursos genéticos normalmente se encuentran constituyendo o formando parte de los seres vivos, y los seres vivos conforman la biosfera, la cual cubre prácticamente toda la superficie nacional. Por esta razón, desde el punto de vista económico –no jurídico- nadie puede ser excluido de usar los recursos genéticos del país. Cualquiera puede sacar la semilla de un tomate o de un ají y sembrarla. Los costos de impedir esta acción serían tan altos que el impedimento es imposible. De hecho, históricamente ha sido así: los pueblos del antiguo Perú usaron libremente los recursos genéticos por miles de años y generaron la enorme diversidad que ahora constituye patrimonio nacional. Actualmente, a pesar de la legislación que regula el acceso, éste (el acceso) se mantiene como un derecho de cualquier peruano o de cualquier persona natural o jurídica de cualquier país del mundo.

Sin embargo, el uso de un recurso genético en particular por una persona determinada reduce su disponibilidad para otros. Esta afirmación es cierta aún teniendo en cuenta que son prácticamente ilimitados y que normalmente los recursos genéticos no se “consumen” directamente, es decir, su uso no implica necesariamente la destrucción o gasto de estos recursos; antes bien, por lo

² La Ley Orgánica que norma el artículo 66º de la Constitución (Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Título IV, Del Otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales), ratifica que el Estado puede otorgar los derechos de aprovechamiento, pero mantiene el dominio de los recursos naturales. Sin embargo, en su Primera Disposición Final, “Excepciones al ámbito de la presente ley”, dice que las especies cultivadas o domesticadas de la flora y la fauna (es decir, las especies de la agrobiodiversidad) se rigen por el régimen de propiedad de acuerdo a ley. Cabe notar que esta ley establece que las condiciones para el otorgamiento se deben precisar mediante ley especial, y en el caso de los recursos genéticos dicha ley es la N° 26839 (Ley Sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica), en cuyo Título VIII, “De los recursos genéticos”, el artículo 27º establece que los derechos otorgados sobre los recursos biológicos no otorgan derechos sobre los recursos genéticos contenidos en los mismos. Seguramente un análisis legal más detallado permitirá determinar si este artículo se aplica a los recursos de la agrobiodiversidad, que según la Ley Orgánica (que es de mayor nivel que la Ley Especial), están exceptuados, y “se rigen por el régimen de propiedad de acuerdo a ley”.

³ Decisión 391 “Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos” de la Comunidad Andina, Título I De las Definiciones.

común el uso de estos recursos implica su reproducción o multiplicación. Pero mientras alguien los esté “usando”, otro no los puede usar al mismo tiempo.

Los recursos genéticos, por tanto, son rivalizantes pero no excluyentes, lo que los ubica en la categoría de bienes comunes, o recursos de fuente común, de acuerdo al concepto sostenido por Ostrom⁴.

Por lo general estos bienes generan externalidades positivas que no son remuneradas. Si los productores no reciben los beneficios de un bien común que ellos han producido, se pueden desanimar de producirlos. Los consumidores pueden beneficiarse de los bienes comunes sin contribuir a su generación. A esto se le llama el “problema del polizonte”, porque hace referencia a la persona que aprovecha un servicio de transporte sin pagar por ello, pero el servicio opera porque hay otros que pagan. Si muchos consumidores deciden no pagar, los costos de los que pagan terminan sobrepasando sus beneficios, y el incentivo para proporcionar el bien o servicio desaparece.

2.2. La importancia de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad del Perú

El pueblo peruano ha aprovechado los recursos genéticos de su territorio por miles de años. Aprendió, sin enunciarlas, las leyes de la herencia y las aplicó mediante prácticas desarrolladas a lo largo de muchos años de experimentación y trabajo, que le permitieron manipular estos recursos para aumentar las frecuencias de los alelos que expresaban características deseables y lograr así una gran cantidad de ecotipos, morfotipos, razas y variedades, de especies como la papa, el maíz, la quinua, la kiwicha, el frejol, el pallar, la calabaza, el ají, la yuca, el algodón, los camélidos, el cuy, el pato amazónico y muchas más.

Esta enorme agrobiodiversidad es importante en primer lugar para la seguridad alimentaria de los pueblos y comunidades que la generaron. Frente a los riesgos que caracterizan a las actividades agrícolas y de producción de alimentos en general, originados en factores como heladas, sequías, excesos de lluvias, plagas, enfermedades, etc., los pueblos y comunidades seleccionaron las variedades que mejor resistían o se adaptaban a las condiciones ambientales y a los cambios. Tal vez la productividad de las variedades seleccionadas no sea alta, pero en un medio donde los resultados de las cosechas pueden representar la diferencia entre la normalidad y el hambre, y amenazar la misma supervivencia, esa característica se vuelve menos relevante. Por ello, las variedades nativas de la agrobiodiversidad constituyen el seguro de las comunidades y pueblos, que paradójicamente, son por lo común los más pobres.

Por otra parte, la agrobiodiversidad generada por las comunidades y pueblos se sustenta en los conocimientos y prácticas con los cuales ellos realizan

⁴ Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

permanentemente la reproducción, selección, descarte y otros procedimientos con los cuales mantienen dichas variedades. Estos conocimientos y prácticas forman parte de su cultura, igual que las prácticas de intercambio de semillas o los métodos de cultivo, entre otras. Estas prácticas son indisolubles de la existencia de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad. Además, una parte de su producción se destina a la venta, lo que genera ingresos monetarios.

Pero la agrobiodiversidad también es importante para la producción destinada al mercado. Muchas especies domesticadas por los pueblos del Perú son actualmente de importancia global, tales como la papa, el maíz, el algodón, y otros. Se estima que solamente el comercio internacional de la papa, por ejemplo, representa un valor de más de 6,000 millones de dólares al año⁵, sin contar el valor de la producción interna de los países. Pero además, la demanda está pasando del tubérculo fresco a los productos elaborados, indicando la tendencia creciente a la industrialización y la agregación de valor. En el caso del maíz, el valor de la producción mundial se estima en más de 150,000 millones de dólares⁶. El valor de las actividades económicas basadas en el uso de los recursos de la agrobiodiversidad se puede estimar en cientos de miles de millones de dólares.

Estas actividades, no obstante, se han desarrollado buscando la uniformización, lo que han logrado a costa de reducir, justamente, su variabilidad, es decir, su base genética. Esto las hace vulnerables, sobre todo frente a procesos globales como el cambio climático o a la difusión de plagas y enfermedades que han desarrollado nuevas resistencias. Estas actividades económicas necesitan renovar y ampliar permanentemente su base genética para sobrevivir, y este hecho genera una demanda potencial importante. El país podría obtener muchos beneficios de su patrimonio natural.

2.3. La situación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad en el Perú.

Por su propia naturaleza, los recursos genéticos de la agrobiodiversidad en el Perú, incluyendo una parte de los parientes silvestres, están en manos de los productores rurales del país. Son la herencia dejada por sus ancestros, que los diversificaron, y son, como ya se dijo, en muchos casos, el seguro de vida de los pueblos y comunidades, quienes los mantienen por eso.

De la enorme variedad de recursos de la agrobiodiversidad nacional, sólo una mínima parte llega a los mercados. Éstos demandan productos uniformes, de buena presentación, con ciertos sabores, texturas o consistencias, en grandes cantidades y de precio lo suficientemente bajo como para poder sumarle los costos de transporte y de transacción y llegar al consumidor a un precio todavía razonable. Las variedades tradicionales no pueden cumplir estas condiciones, porque sus productos generalmente son desuniformes en tamaños, formas y

⁵ FAO, Año Internacional de la Papa. <http://www.fao.org/potato-2008/es/lapapa/economia.html>

⁶ <http://www.sic.gov.co/documents/10157/34b1525a-c12b-4edd-a162-8505212f7bff>

colores, no siempre tienen buena presentación, se producen en pequeña escala y no pueden competir en precios con las variedades comerciales.

Es necesario tener claro que las variedades tradicionales han sido desarrolladas para adecuarse a las condiciones ambientales, socio económicas y culturales de las comunidades y los pueblos. Fueron generados para un modo de vida y economía de autoconsumo, no para una economía de mercado. Eso quiere decir que deben crecer y producir sin abonos ni fertilizantes, sin plaguicidas, sin fungicidas, en condiciones de estrés ambiental, etc. Sembrando estas variedades, el productor rural prácticamente invierte solo su trabajo y, a pesar de los ataques de los insectos y otras plagas, la falta de agua o las heladas y demás condiciones adversas, logra una producción. Precisamente estas variedades pueden producir porque han desarrollado rusticidad y resistencias, pero el producto sale picado por insectos, deforme, pequeño, etc., o bien, no se ajusta a los gustos y preferencias de los consumidores, o no es conocido por estos, y por tanto no puede ser comercializado en los mercados de las ciudades grandes, o si se vende, se tiene que vender a bajo precio.

Por muchas generaciones los productores rurales han mantenido estos recursos por el valor que tienen para ellos, pero ahora tienen también valor para las cadenas productivas alimentaria e industriales modernas de todo el mundo. Si los productores rurales fuesen los propietarios de los recursos genéticos, es decir, si tuviesen derechos exclusivos sobre dichos recursos, tendrían un doble motivo para mantenerlos, o sea, conservarlos. Pero, como se ha visto, se trata de recursos que son bienes comunes. De acuerdo a la legislación vigente, los productores rurales no son los propietarios, ni pueden serlo jamás. Puesto en otros términos, ellos están conservando un recurso que pertenece a terceros, en este caso, a la Nación, representada jurídicamente por el Estado.

A pesar de que se está tratando de construir mecanismos de compensación denominados de distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos, en ellos los productores rurales solamente pueden participar en calidad de poseedores de conocimientos vinculados a los recursos, y esos mecanismos han resultado demasiado complicados y difusos, al punto que han transcurrido ya más de veinte años⁷ y hasta ahora no se tiene referencias de que haya funcionado alguno con éxito.

El Estado y los ciudadanos peruanos que no son productores conservacionistas están actuando como “polizontes” (ver 2.1). Todos se benefician de la existencia de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad, ya sea porque representan una garantía para la seguridad alimentaria del país entero, ya sea porque el país puede recibir pagos por su acceso, ya sea porque puede captar fondos para investigación u otros fines, pero nadie paga por su conservación y dejan que los productores conservacionistas asuman esta labor con todos sus costos.

⁷ En el Perú se aprobó el Convenio sobre Diversidad Biológica mediante Resolución Legislativa Nº 26181, del 11 de mayo de 1993. En este Convenio se incorporó el principio de la distribución justa y equitativa de los beneficios.

Los productores rurales podrían continuar conservando estos recursos como lo han venido haciendo hasta el presente, incentivados por el valor que tienen para ellos, pero las condiciones que constituyen su entorno socio económico, ambiental y cultural, están cambiando.

2.4. Las amenazas al modo de vida de los productores conservacionistas.

La conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad se sustenta en los conocimientos y prácticas de los productores conservacionistas, tal como se ha explicado en un acápite anterior. Mientras estos productores permanezcan en sus tierras y continúen aplicando dichos conocimientos y prácticas, se mantendrá ese valioso patrimonio natural.

Si estos comuneros abandonasen sus tierras y migrasen a otros lugares en busca de nuevas oportunidades, se perderían dichos conocimientos y prácticas, y en consecuencia se perderían las variedades de dependen de ellas. Aparentemente, la situación de pobreza en que viven actualmente sería una condición suficiente para motivarlos a la migración.

Sin embargo, muchos comuneros no abandonan sus tierras ni sus prácticas gracias a que encuentran apoyo en un tejido de relaciones locales de parentesco, compadrazgo o amistad, que constituye su estructura social tradicional. Esta estructura les proporciona muchos elementos de bienestar, como la seguridad, la identidad, la celebración o la organización para el trabajo, y gracias a ella han logrado mantener su modo de vida, incluso frente a embates tan fuertes y destructivos como el fenómeno del terrorismo de las décadas de los 80 y 90

La organización social tradicional es esencial para la conservación de los recursos genéticos, especialmente para fines de seguridad alimentaria y para una futura adaptación al cambio climático, proceso que requiere de la toma de decisiones y de la acción organizada de comunidades y pueblos, no de individuos ni del Estado exclusivamente.

Sin embargo, la organización social tradicional tiene limitaciones para hacer frente a dos procesos actuales de cambio que representan serias amenazas: uno es el cambio climático y el otro es una inserción en condiciones desventajosas en la estructura formal del país (que es predominante y que adquiere cada vez mayor peso por las altas tasas de crecimiento económico en la última década).

Según las proyecciones hechas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU, las condiciones ambientales del país se van a modificar con el cambio climático, siendo el Perú uno de los que presenta mayor vulnerabilidad a este fenómeno. Las comunidades andinas no tienen conocimientos sobre el proceso ni están preparadas para sus efectos, los cuales pueden llegar a ser tan extremos que podrían desarticular y desintegrar sus estructuras sociales, con lo que rápidamente se perderían sus

conocimientos y prácticas y, en consecuencia, se perdería la diversidad genética que sustentan.

Con relación a la segunda amenaza, es necesario mencionar que la estructura social tradicional, que se ha desarrollado históricamente sobre la base de un modo de producción de autoconsumo o subsistencia, no orientado al mercado, presenta limitaciones y encuentra muchas dificultades para integrarse y participar en la estructura formal nacional y en los mercados, sean del país o globalizados. Hasta ahora lo ha venido haciendo en condiciones desventajosas, lo que las ha sumido en una situación de pobreza.

El proceso de inserción o integración va a continuar y se va a profundizar principalmente porque los comuneros quieren hacerlo (quieren participar en los mercados, quieren mejor educación para sus hijos, quieren mayor injerencia política, etc.), pero también porque el peso, influencia y capacidad de absorción del sector formal crece continuamente, y si no cambian las condiciones desventajosas en que lo vienen haciendo, el efecto final puede ser el debilitamiento y finalmente la desarticulación de sus estructuras sociales tradicionales, con las consecuencias negativas que se han mencionado para la conservación de los recursos genéticos.

Hacer frente a estas amenazas de manera generalizada en todo el país tomará tiempo y requerirá de un significativo financiamiento. Si bien ello es posible, queda de todos modos el hecho de que los dos procesos, particularmente el proceso de inserción o integración en la estructura formal del país en condiciones desfavorables, se encuentran en pleno desarrollo, lo que significa que hay comunidades en las que la estructura social tradicional se está debilitando, lo que trae como consecuencia el abandono de las prácticas de conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad.

2.5. La dificultad de la captura del valor de la conservación.

La naturaleza de bien común de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad, tomados en conjunto, significa que el mercado falla como mecanismo para proveer dichos recursos. Sin embargo para un recurso en particular puede presentarse uno o más posibles consumidores. Sobre esta base, sería teóricamente posible determinar indirectamente el valor intrínseco de dicho recurso, a través de la medición de la disposición a pagar de los consumidores.

Pero se presentan tres condiciones que hacen que este mercado sea muy particular: (i) los recursos son propiedad del Estado, lo que convierte al mercado en un monopolio en donde no existe interés por lograr competitividad, lo que influye negativamente en la creación de valor; (ii) el Estado no asume los costos de producción y conservación (estos son asumidos por los agricultores conservacionistas) (Más aún, el Estado no conoce cuáles son los costos de producción y conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad), y (iii) por mandato legal⁸ el Estado debe negociar con el comprador la retribución

⁸ Ley N° 26821, Título IV, artículo 20.

económica por el uso del recurso, pero no existe ninguna norma que establezca los criterios que debe utilizar el funcionario encargado de la negociación para la determinación de dicha compensación, lo que queda a su albedrío.

Suponiendo que sea posible, teniendo en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior, determinar la retribución económica y que esta sea superior a los costos de producción y conservación, no existen los criterios o parámetros ni los mecanismos para que el Estado pueda hacer una distribución justa y equitativa de los beneficios, entregando a los productores conservacionistas la justa retribución por sus esfuerzos en la generación y conservación de los recursos. Finalmente, viendo la experiencia de todos los fondos generados por las retribuciones económicas al Estado por utilización de recursos naturales, lo más probable es que dichos fondos sean destinados a cubrir los costos de transacción del propio Estado. Por todas estas razones, resulta prácticamente imposible la captura del valor de la conservación por parte de los productores, a pesar de algunas propuestas en ese sentido⁹.

Por último, aún cuando se llegue a solucionar todos los problemas señalados (es posible lograrlo), se trataría solamente de un recurso, que beneficiaría a relativamente pocos productores. Como no es probable que todos los recursos de la agrobiodiversidad puedan ser otorgados a cambio de una retribución económica (la experiencia hasta la fecha lo demuestra), una gran cantidad de productores conservacionistas quedaría fuera de los beneficios, confirmando la imposibilidad de la captura del valor.

2.6. La necesidad de incentivos para la conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad.

Es una obligación nacional la conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad¹⁰ por constituir un patrimonio natural de valor estratégico, pero, por tratarse de bienes comunes el Estado y la sociedad actúan como “polizones”, dejando que sean los productores conservacionistas los que provean este servicio y carguen con los costos de producción, por lo que el mercado falla como mecanismo para incentivar la producción de dicho servicio.

Los productores conservacionistas han venido proveyendo el servicio hasta el presente incentivados por el valor que tienen para ellos los recursos de la agrobiodiversidad, pero se están produciendo cambios en su entorno socio económico, ambiental y cultural que están debilitando la estructura social tradicional que sustenta el mantenimiento de la alta diversidad genética de la agrobiodiversidad, y en consecuencia se puede observar un proceso creciente de erosión en todo el país, es decir, hay productores que están dejando de aplicar sus conocimientos y prácticas y en consecuencia están dejando de

⁹ Soto, L. J. et al. 2010. Pago por servicios de conservación de la biodiversidad y sus implicancias para la acción colectiva y los derechos de propiedad (Caso: quinua). *CianciAgro* 2:1 (18 – 198).

¹⁰ El artículo 68º de la Constitución Política del Perú establece la obligación del Estado de promover la conservación de estos recursos.

cultivar o criar las variedades tradicionales que constituyen el patrimonio natural del país.

Es necesario por tanto, que el Estado y la sociedad corrijan su comportamiento de “polizonte” otorgando un incentivo a los productores conservacionistas para que mantengan el esfuerzo de conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad. La forma más directa y efectiva de hacerlo es mediante un incentivo monetario.

Los altos costos que implicaría la organización de los productores conservacionistas, la creciente volatilización del valor intrínseco que los recursos tienen para dichos productores, la imposibilidad de que los productores “adquieran” a los polizontes, el marco legal vigente que impide a los productores la propiedad de los recursos genéticos, y el largo tiempo que tomaría a la sociedad peruana cambiar para contribuir voluntariamente con los costos de conservación y sancionar socialmente a quienes no lo hagan, son razones que llevan a descartar las alternativas a la política del subsidio directo a través de un incentivo monetario, quedando esta como la solución más adecuada y viable a los problemas descritos.

Cabe señalar, finalmente, que ya el Estado peruano ha incorporado el tema de los incentivos a sus instrumentos de gestión y gobierno¹¹. Tal es el caso de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, en una de cuyas líneas estratégicas se menciona la promoción de los incentivos eficientes para la conservación de la diversidad biológica, mediante mecanismos idóneos y costos apropiados, estimulando la creación de adecuados instrumentos de mercado y ajustes económicos para propietarios y conductores de la diversidad biológica y otros actores de la sociedad, para garantizar su conservación, específicamente en áreas de importancia para germoplasma nativo y cultivado, a cargo de comunidades campesinas y nativas.

Como se ha demostrado, en el caso de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad los mecanismos de mercado no funcionan, por lo que la alternativa son los “ajustes económicos”.

Por tratarse de una política coyuntural, los incentivos deben ser focalizados y temporales. Esto significa que los incentivos deben ser vistos como una medida que contribuya a la conservación de los recursos genéticos en tanto se implementan en todo el país las políticas para enfrentar las dos amenazas que los incentivos apuntan a paliar (ver acápite 2.4). Cuando dichas medidas hayan sido puestas en ejecución, los incentivos dejarán de tener razón de ser y deben terminar. Cabe aclarar también que los incentivos directos son un mecanismo del tipo “donación”, o “fondos no revolventes”, es decir, no están ligados al principio de sostenibilidad de los fondos.

¹¹ Artículo 6º de la Ley 2639, Ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica; artículo 58º del Título IV del Decreto Supremo 068-2001-PCM, Reglamento de la Ley 26839; Líneas estratégicas de la Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica.

2.7. Algunos lineamientos generales para el diseño del mecanismo de otorgamiento de incentivos.

Para el diseño de un programa de incentivos directos a los productores conservacionistas es necesario tener en cuenta varios factores.

En primer lugar, el financiamiento para un programa de este tipo (provenza de fondos públicos o privados) debe ser efectivo, y su uso eficiente, y para lograrlo es necesario hacer priorizaciones. Por ello, el objeto del programa deben ser los recursos genéticos de la agrobiodiversidad priorizando aquellos en condición de rareza o peligro crítico de desaparición.

A. Beneficiarios:

La denominación de “productores conservacionistas” engloba diferentes clases de productores. De acuerdo con los conceptos manejados por el MINAGRI¹² los productores conservacionistas vendrían a ser aquellos que mediante sus tradiciones culturales y en confluencia con elementos biológicos, ambientales y socio económicos, desarrollan, gestionan y conservan los recursos genéticos de cultivos nativos, crianzas nativas y sus parientes silvestres en sus chacras y en los ecosistemas contiguos. En principio, a la luz del objeto de conservación, los primeros beneficiarios deberían ser los que cultivan o crían las variedades tradicionales en condición de rareza o peligro crítico de desaparición. La información para identificar estas variedades, así como sus cultivadores o criadores, debe ser proporcionada por los mismos productores. Pero la priorización solamente es una estrategia de aplicación. Lo ideal es alcanzar a toda la población nacional de productores conservacionistas. Es importante tener en cuenta que, aunque muchas veces los productores conservacionistas forman parte de una comunidad e integran las estructuras sociales tradicionales, y que parte del esfuerzo de conservación se realiza con frecuencia de manera compartida a través de los sistemas de organización tradicional para el trabajo, la propiedad de los cultivos es particular y el mayor esfuerzo recae en el productor individual. Por eso, los incentivos deben individualizarse, a menos que los propios productores decidan compartirlo. Tratar de forzar el otorgamiento de los incentivos a formas grupales o comunales, puede distorsionar sus fines y neutralizarlos, anulando su efecto deseado en la conservación.

B. Los recursos genéticos:

La determinación de los recursos genéticos cuya conservación se debe incentivar requiere del aporte de la opinión de expertos. Como aporte, además de los criterios de priorización señalados en el párrafo anterior, se puede tener en cuenta otros criterios: (i) las especies y variedades tradicionales que son de importancia regional y local para la seguridad alimentaria; (ii) las especies que son de importancia nacional para la

¹² Proyecto de Decreto Supremo “Reglamento técnico del artículo 38º de la ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica: reconocimiento y creación de zonas de agrobiodiversidad.

seguridad alimentaria; (iii) las especies que son de importancia global para la seguridad alimentaria; la especies que son de importancia industrial.

C. Montos:

Para la determinación de los montos de los incentivos se requiere acopiar más información que la actualmente disponible. En principio, los incentivos deberían cubrir los costos de conservación, pero estos no están determinados, y varían de caso en caso. Es necesario determinar la diferencia entre el valor que representa para el productor su seguridad alimentaria proporcionada por los recursos genéticos y el valor total de la conservación. Esa diferencia es lo mínimo que debería cubrir el incentivo, para que los productores mantengan el interés en conservar. Esta información debe provenir en primer lugar de los propios productores. Dado que hacer las determinaciones mencionadas puede tomar tiempo, y pueden estar sujetas a debate, una alternativa es la entrega de un monto fijo, que puede irse graduando progresivamente, conforme se gane experiencia en la implementación del programa. Es recomendable, en este caso, comenzar por un monto no muy elevado (se puede tomar como referencia el programa Juntos) e ir monitoreando los resultados y de acuerdo a eso ajustarlo. Es preferible comenzar con un monto bajo, para poder aumentarlo después y no tener que reducirlo, porque esto último generaría descontento entre los beneficiarios.

D. Focalización:

Por estrategia, sería preferible iniciar el proceso de aplicación de los incentivos en las zonas de agrobiodiversidad o centros de alta diversidad genética. El MINAM ya está trabajando en la determinación de estos centros, a través de los estudios de línea de base requeridos por la Ley de la Moratoria, y por otra parte, el MINAGRI está gestionando un proyecto de Decreto Supremo para el reconocimiento y creación de las zonas de agrobiodiversidad. Ambas categorías son iguales y constituyen un hito importante que facilitaría la implementación de un programa de incentivos.

E. Condiciones de entrega:

La entrega de los incentivos debe condicionarse a un monitoreo de cumplimiento de los requerimientos de conservación. Estos requerimientos deben ser determinados con la ayuda de expertos, que indiquen las áreas mínimas a ser sembradas, las cantidades mínimas almacenadas, las cantidades de semillas producidas, etc. Existen experiencias interesantes ya desarrolladas sobre este tema¹³

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. CONCLUSIONES:

¹³ Soto, L. J. et al. 2010. Pago por servicios de conservación de la biodiversidad y sus implicancias para la acción colectiva y los derechos de propiedad (Caso: quinua). *CianciAgro* 2:1 (18 – 198).

- A. A pesar de que los recursos genéticos de la agrobiodiversidad constituyen un patrimonio natural de valor estratégico, el Estado y la sociedad peruana actúan como “polizontes” en la actividad de su conservación, dejando que sean los productores conservacionistas los que provean este servicio y carguen con los costos de producción, por lo que el mercado falla como mecanismo para incentivar la producción de dicho servicio.
- B. Los productores conservacionistas han venido proveyendo el servicio hasta el presente incentivados por el valor que tienen para ellos los recursos de la agrobiodiversidad, pero se están produciendo cambios en su entorno socio económico, ambiental y cultural que están debilitando la estructura social tradicional que sustenta el mantenimiento de la alta diversidad genética de la agrobiodiversidad, y en consecuencia se puede observar un proceso creciente de erosión en todo el país, es decir, hay productores que están dejando de aplicar sus conocimientos y prácticas y en consecuencia están dejando de cultivar o criar las variedades tradicionales que constituyen el patrimonio natural del país.
- C. Es necesario que el Estado y la sociedad corrijan su comportamiento de “polizonte” otorgando un incentivo a los productores conservacionistas para que mantengan el esfuerzo de conservación de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad. La forma más directa y efectiva de hacerlo es mediante un incentivo monetario.

3.2. RECOMENDACIONES

- A. Se recomienda desarrollar un programa de incentivos monetarios directos a los productores conservacionistas para que mantengan la provisión de este servicio al país.
- B. Se recomienda analizar las experiencias de implementación de incentivos llevadas a cabo tanto en el Perú como en el extranjero y tanto para recursos de la diversidad biológica como para otros fines, a fin de captar las lecciones aprendidas y aplicarlas a los incentivos propuestos.

Es cuanto se informa para los fines del caso.

Carlos Cornejo A.

Junio de 2014

ANEXO 1:

Plantas o variedades de origen peruano y de mayor diversidad genética

Nombre Común (Nombre científico)	
1. <u>Achiote (<i>Bixaorellana</i>)</u>	40. <u>Mukuru (<i>Capsicumtovarii</i>)</u>
2. <u>Achira (<i>Canna indica</i>)</u>	41. <u>Oca (<i>Oxalis tuberosa</i>)</u>
3. <u>Aguaymanto (<i>Physalis peruviana</i>)</u>	42. <u>Olluco (<i>Ullucustuberosus</i>)</u>
4. <u>Ahipa (<i>Pachyrrhizusahipa</i>)</u>	43. <u>Paico (<i>Chenopodiumambrosioides</i>)</u>
5. <u>Ají amarillo (<i>Capsicumbaccatum</i>)</u>	44. <u>Pajuro (<i>Erythrinaedulis</i>)</u>
6. <u>Ají pimentón (<i>Capsicumannuum</i>)</u>	45. <u>Pallar (<i>Phaseoluslunatus</i>)</u>
7. <u>Algodón (<i>Gossypium barbadense</i>)</u>	46. <u>Papa amarga (<i>Solanumjuczepeczukii</i>)</u>
8. <u>Arazá (<i>Eugenia stipitata</i>)</u>	47. <u>Papa amarilla (<i>Solanumgoniocalyx</i>)</u>
9. <u>Arracacha (<i>Arracaciaxanthorrhiza</i>)</u>	48. <u>Papa ayanhuiiri (<i>Solanumajanhuiiri</i>)</u>
10. <u>Buenas tardes (<i>Mirabilis jalapa</i>)</u>	49. <u>Papa común (<i>Solanumtuberosum</i>)</u>
11. <u>Caigua (<i>Cyclantherapedata</i>)</u>	50. <u>Papa fureja (<i>Solanumphureja</i>)</u>
12. <u>Camote (<i>Ipomoea batatas</i>)</u>	51. <u>Papa patiquiña (<i>Solanumstenotomum</i>)</u>
13. <u>Camu-camu (<i>Myrciariadubia</i>)</u>	52. <u>Papa rucki (<i>Solanumcurtilobum</i>)</u>
14. <u>Cantuta (<i>Cantuabuxifolia</i>)</u>	53. <u>Papa tropical (<i>Solanumhygrothermicum</i>)</u>
15. <u>Cañihua (<i>Chenopodiumpallidicaule</i>)</u>	54. <u>Papaya de olor (<i>Caricapubescens</i>)</u>
16. <u>Cedrón (<i>Aloysiatriphylla</i>)</u>	55. <u>Papayita (<i>Carica monoica</i>)</u>
17. <u>Chincho (<i>Tageteselliptica</i>)</u>	56. <u>Papelillo (<i>Bougainvilleabuttiana</i>)</u>
18. <u>Chirimoya (<i>Annonacherimolia</i>)</u>	57. <u>Papelillo (<i>Bougainvillea peruviana</i>)</u>
19. <u>Choloque (<i>Sapindus saponaria</i>)</u>	58. <u>Pepino dulce (<i>Solanummuricatum</i>)</u>
20. <u>Coca (<i>Erythroxylum coca</i>)</u>	59. <u>Quinoa (<i>Chenopodiumquinoa</i>)</u>
21. <u>Coca (<i>Erythroxylumnovogranatense</i>)</u>	60. <u>Rocoto (<i>Capsicumpubescens</i>)</u>
22. <u>Cocona (<i>Solanumsessiliflorum</i>)</u>	61. <u>Sacha culantro (<i>Eryngiumfoetidum</i>)</u>
23. <u>Flor del inca (<i>Alstroemeria pelegrina</i>)</u>	62. <u>Sacha inchi (<i>Plukenetiaivolubilis</i>)</u>
24. <u>Frijol o ñuña (<i>Phaseolusvulgaris</i>)</u>	63. <u>Sacha mango (<i>Griasneubertii</i>)</u>

25. <u>Guaba o pacae (<i>Inga feuillei</i>)</u>	64. <u>Sacha mango (<i>Grias peruviana</i>)</u>
26. <u>Guanábana (<i>Annonamuricata</i>)</u>	65. <u>Sapote (<i>Quararibea cordata</i>)</u>
27. <u>Huacatay (<i>Tagetes minuta</i>)</u>	66. <u>Saúco peruano (<i>Sambucus peruviana</i>)</u>
28. <u>Huaranhuay (<i>Tecomasp.</i>)</u>	67. <u>Tarhui o chocho (<i>Lupinusmutabilis</i>)</u>
29. <u>Jíquima (<i>Pachyrrhizustuberosus</i>)</u>	68. <u>Tomate (<i>Lycopersicomesculentum</i>)</u>
30. <u>Kiwicha (<i>Amaranthuscaudatus</i>)</u>	69. <u>Tomate de árbol (<i>Cyphomandrabetacea</i>)</u>
31. <u>Loche (<i>Cucurbitamoschata</i>)</u>	70. <u>Tomatillo (<i>Lycopersiconpimpinellifolium</i>)</u>
32. <u>Lucma (<i>Pouteriamacrophylla</i>)</u>	71. <u>Trompetilla (<i>Thevetia peruviana</i>)</u>
33. <u>Lúcuma (<i>Pouterialucuma</i>)</u>	72. <u>Tumbo (<i>Passifloramollissima</i>)</u>
34. <u>Maca (<i>Lepidiummeyenii</i>)</u>	73. <u>Umarí (<i>Poraqueibasericea</i>)</u>
35. <u>Maíz (<i>Zea mays</i>)</u>	74. <u>Uvilla (<i>Pouroumacecropiifolia</i>)</u>
36. <u>Mashua (<i>Tropaeolumtuberosum</i>)</u>	75. <u>Yacón (<i>Smallanthussochifolius</i>)</u>
37. <u>Mastuerzo (<i>Tropaeolummajus</i>)</u>	76. <u>Yuca (<i>Manihotesculenta</i>)</u>
38. <u>Mauca (<i>Mirabilisexpansa</i>)</u>	77. <u>Zapallo (<i>Cucurbitamaxima</i>)</u>
39. <u>Molle (<i>Schinus molle</i>)</u>	78. <u>Zinnia (<i>Zinnia peruviana</i>)</u>

Fuente: Programa Presupuestal por Resultados del Programa Especial de Conocimiento y Conservación de los Recursos Genéticos Nativos con Fines de Bioseguridad.