

SERIE DE POLÍTICA Y DERECHO AMBIENTAL

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

LIMA - PERU N° 29

UNA MIRADA A LOS INCENTIVOS PARA LA CONSERVACIÓN *IN SITU* DE RECURSOS FITOGENÉTICOS EN EL PERÚ

*Autores : Manuel Ruiz Muller, SPDA, Adam Drucker, Bioversity International y
Marleni Ramirez, Bioversity International*

Resumen ejecutivo

La creación de incentivos para promover las acciones de conservación y uso sostenible de la agrobiodiversidad y los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura empieza a formar parte de una agenda política nacional. A nivel del discurso, las políticas, proyectos y medidas diversas, así como varias normas legales, se busca generar incentivos para motivar al pequeño agricultor y campesino a mantener y continuar desarrollando cultivos, muchas veces sub-utilizados, pero crecientemente importantes para garantizar la seguridad alimentaria. Todo esto ocurre en un contexto en el que, en paralelo, se producen también políticas e iniciativas que tienen como resultado afectar negativamente estos esfuerzos de conservación. Dada la importancia global y nacional de la agrobiodiversidad y los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, se ha desarrollado un documento que explica de forma sencilla cómo funcionan en el Perú los incentivos para promover la agrobiodiversidad y los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, especialmente en el contexto de los pequeños agricultores y campesinos andinos.

Abreviaturas

CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CIP	Centro Internacional de la Papa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEF	Fondo para el Medio Ambiental Mundial
GORE	Gobierno Regional
ICAA	Iniciativa para la Conservación de los Andes Amazónicos
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agraria
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCU	Ministerio de Cultura
MRSE	Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos
PRODERN	Programa de Desarrollo Económico Sostenible y Gestión Estratégica de los Recursos Naturales
PSE	Pago por Servicios Ecosistémicos
ReSCA	Retribución por Servicios de Conservación de la Agrobiodiversidad
RFAA	Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria

Introducción

El proceso de conservación *in situ* de recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA) que realizan pequeños agricultores y campesinos en el Perú, organizados generalmente como comunidades campesinas o nativas, no deja de sorprender. Pese a condiciones de vida históricamente adversas, estas comunidades han logrado continuar conservando y desarrollando sus RFAA a lo largo del tiempo, con beneficios locales, nacionales y globales ampliamente reconocidos.¹

El creciente interés en los RFAA ha llevado a la búsqueda de mecanismos e incentivos que promuevan su conservación y utilización sostenible, especialmente en el ámbito de los pequeños agricultores y campesinos. En los últimos años, se han desarrollado en el país una serie de normas e instrumentos de planificación que incorporan mandatos y obligaciones relacionadas

¹ Solamente por mencionar dos: seguridad alimentaria y el mantenimiento de un stock genético saludable y vigoroso para la investigación y desarrollo de nuevos cultivos (I+D). Se puede válidamente argumentar, por ejemplo, que los Centros Internacionales de Investigación Agrícola (CIIA) y el Centro Internacional de la Papa en particular en el Perú, existen gracias al trabajo milenario de conservación y desarrollo de estos agricultores. Los aportes de los CIIA y el CIP son, a su vez, inconmensurables. Ver, Graves, C. (2005) *La Papa Tesoro de los Andes: De la Agricultura a la Cultura*. Centro Internacional de la Papa, Lima, Perú.

con incentivos para la conservación en general, y con algunos énfasis puntuales en relación a la agrobiodiversidad y los RFAA.²

En ese sentido, el presente documento, identifica y sintetiza algunos los diferentes incentivos que actualmente existen en el país para fines de conservación y uso sostenible de los RFAA. Se centra principalmente en incentivos establecidos en leyes y normas diversas.

El documento se ha dividido en cinco secciones. La primera sección describe el escenario actual en relación a la riqueza de agrobiodiversidad en el país y lo que esto implica desde la situación de la pequeña agricultura familiar. La sección segunda, plantea el marco conceptual bajo el cual se desarrolla esta investigación y lo que se entiende por “incentivos” en el contexto de la conservación de la agrobiodiversidad, los RFAA y cómo operan estos incentivos en la práctica. La sección tercera, revisa las diferentes maneras en la que, en la normativa nacional, se manifiestan y proponen incentivos para la conservación, de los RFAA en particular. Esta sección incluye alguna referencia a la jurisprudencia existente en relación a incentivos fiscales y parafiscales. La sección cuarta plantea algunos de los retos que la conservación de los RFAA enfrenta en esta parte del nuevo siglo y cómo los incentivos pueden jugar un papel catalizador de procesos y acciones orientadas a la conservación de los mismos. Finalmente, se ofrecen algunas sugerencias y recomendaciones para consolidar un régimen dinámico y coherente de incentivos.³

La idea de este documento no es ofrecer una mirada exhaustiva de todos y cada uno de los incentivos y medidas que pueden actuar como incentivos para la conservación de los RFAA sino de aquellos que resultan más saltantes y que permiten entender la varias formas en las cuales estos incentivos se pueden materializar.

1. El escenario actual

El Perú es un país megadiverso, especialmente rico en diversidad cultural, agrobiodiversidad y RFAA.⁴ Una ancestral tradición agrícola que se remonta a etapas pre-Inca tiene su reflejo actual en una pequeña agricultura familiar, especialmente andina, que mantiene potentes rasgos culturales y prácticas que, a lo largo de los siglos los agricultores y campesinos han implementado

e ido adaptando ante las circunstancias ambientales y socioeconómicas complicadas.

Con el paso del tiempo, se han ido desarrollando en el Perú diversas *agriculturas* que coexisten, enfrentando mayores o menores dificultades dependiendo de una multiplicidad de circunstancias.

No hay una tipología oficial de los tipos de agriculturas, pero se podrían dividir en pequeña agricultura familiar (en costa, sierra y selva), pequeña agricultura familiar *ancestral* (especialmente andina y en algunos casos amazónica),⁵ mediana agricultura (organizada en cooperativas y asociaciones que producen para el mercado nacional y en algunos casos internacional), y una agricultura industrial e intensiva orientada a la exportación. Dentro de estas categorías, hay a su vez diferentes formas de organización, niveles de eficiencia, ubicación geográfica, relacionamiento con la extensión y tecnologías, entre otros.

Tabla Nº. 1 Algunos datos de interés

Centro de diversidad cultural	
-	Hay 53 grupos étnicos amazónicos agrupados en 13 familias etnolingüísticas; MINCU identifica 55 pueblos indígenas u originarios y 47 lenguas originarias.
-	Aproximadamente 4 millones de pobladores propiamente indígenas.
-	De los pobladores indígenas, 83.1% son quechuas, 11 % aymaras, 1.7% ashaninkas, 4.3% otros grupos étnicos amazónicos.
Centro de origen	
-	Centro de origen y de la especie <i>Solanum</i> (papa) (3000 diferentes variedades).
-	4 cereales domesticados en el Perú (kiwicha, kañiwa, quinoa, maíz).
-	Centro de origen y domesticación de 4 camélidos sudamericanos (alpaca, llama, vicuña, guanaco).
-	Centro de origen de raíces andinas subutilizadas maca, arracacha, oca, olluco, mashua y yacón).
Centro de diversificación	
-	Centro de diversificación del tomate, maíz, yuca, ají

Fuente: Ministerio de Cultura ([http://bdpi.cultura.gob.pe/ lista-de-pueblos-indigenas](http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas)); Brack, A (2003)

2 El Perú, en cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1992), tiene la obligación de “en la medida de lo posible y según proceda, adoptar(á) medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”. (Artículo 11. Incentivo). Estos podrían materializarse como apoyos e incentivos financieros para alcanzar los objetivos del CDB, que incluyen, entre otros, la conservación de la biodiversidad y sus componentes (p.ej. RFAA).

3 El Programme on Incentives for Ecosystem Services from Agriculture de la FAO trabaja para estos fines. Para mayor información ver, <http://www.fao.org/in-action/incentives-for-ecosystem-services/collaborators/en/>

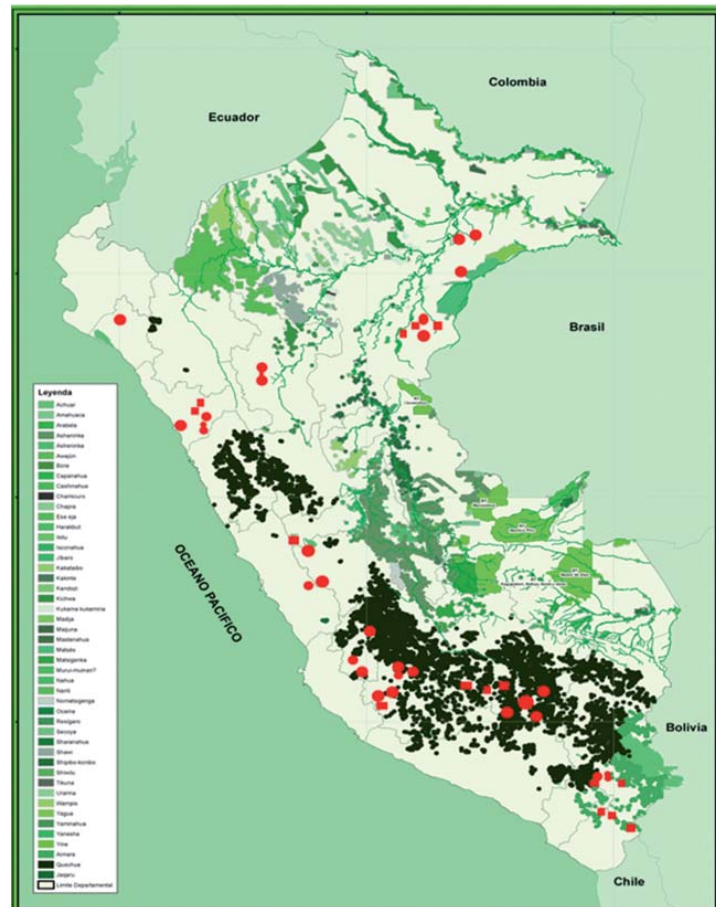
4 Borrador de Tercer Informe Nacional sobre el Estado de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

5 La pequeña agricultura familiar ancestral es aquella que realizan agricultores y campesinos especialmente andinos, donde la cultura, tradición y prácticas (p.ej. culto a la tierra, implementos de cultivo, prácticas de conservación, etc.) se basan en un muy fuerte apego a lo ancestral. Por lo general, se trata de los agricultores y campesinos más aislados y marginados, casi desconectados de los circuitos comerciales, viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema, pero contando con una enorme riqueza en cuanto a su agrobiodiversidad y diversidad de RFAA. En la zona andina son parte y descendientes directos de los pueblos aymara, quechuas o keros.

La pequeña agricultura familiar en sus diferentes variantes es proveedora de casi el 80% de los alimentos que se consumen en el país⁶ y, en ese sentido, su aporte a la seguridad alimentaria es fundamental. Mucha de esta agricultura combina agricultura de subsistencia, con dimensiones de comercio local/regional/nacional y acciones de conservación llevadas a cabo por los campesinos y agricultores, jugando las mujeres un rol esencial en este sentido.⁷ Las mujeres campesinas por lo general ayudan en las actividades de campo, seleccionan las semillas para cultivo y los ejemplares para el consumo, y son pilares de la seguridad alimentaria al provisionar y preparar los alimentos para el consumo diario.⁸

La pequeña agricultura familiar y, especialmente la ancestral, se refleja en la labor de comunidades y campesinos que son parte de pueblos indígenas y extremadamente importantes para la conservación del patrimonio genético nacional y, específicamente, de los RFAA. La correspondencia entre estas comunidades y pueblos y los sitios donde se concentran la mayor diversidad de RFAA, es un rasgo muy marcado, así como lo es que casi en su totalidad se trata de comunidades pobres o muy pobres en el escalafón de desarrollo.⁹ Asimismo, las tierras y territorios de estas comunidades se encuentran amenazadas por actividades extractivas, deforestación, contaminación, desarrollo de obras de mega-infraestructura, entre otros.¹⁰ Por otro lado, políticas y normas que generan incentivos perversos, también contribuyen como amenazas a veces más sutiles pero reales a la pérdida de tierras y la erosión de RFAA. A ello se debe sumar factores “naturales” como los crecientes cambios en los patrones climáticos y la necesidad de adaptarse de manera cada vez más acelerada.¹¹

Mapa No. 1. Centros de alta concentración de RFAA y pueblos indígenas (organizados como comunidades campesinas o nativas)



Fuente: Construido a partir del Proyecto GEF Conservación *In Situ*, INIA (Instituto Nacional de Innovación Agraria) y Ministerio de Cultura (MINCU)

Esta pequeña agricultura familiar, se encuentra históricamente marginada y postergada desde la perspectiva de los apoyos estatales y las políticas

6 Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021. Julio de 2013. Disponible en http://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/minag_estrategia_nacional_de_seguridad_alimentaria_2013_2021.pdf

7 Ver resultados de Mesa Redonda “Es Viable la Agricultura Familiar en Pleno Siglo XXI”, Revista Agraria, Año 14, No. 149, Marzo de 2013. pp. 6-10 Disponible en <http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/LRA149/Es%20viable%20la%20agricultura%20familiar.pdf>

8 Para un análisis sintético del rol de la mujer y la equidad de género, se sugiere revisar el documento FAO, La Agricultura, Expansión del Comercio y Equidad de Género, disponible en <http://www.fao.org/docrep/009/a0493s/a0493s02.htm#TopOfPage>

9 Escobal, J., Fort, R., Zegarra, E. (2015) (eds.) Agricultura Peruana: Nuevas Miradas desde el Censo Agropecuario. GRADE, Lima, Perú Disponible en http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_CENAGRO.pdf

10 Ministerio del Ambiente (2014). V Informe Nacional sobre la Aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica: Perú: 2010-2013. MINAM, Lima, Perú. Disponible en <http://www.minam.gob.pe/diversidadbiologica/wp-content/uploads/sites/21/2013/10/V-Informe.pdf>

11 La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, aprobada mediante Decreto Supremo 011-2015-MINAM (2015), disponible en <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ENCC-FINAL-250915-web.pdf>, describe las diferentes amenazas que enfrenta la agricultura y pequeña agricultura en especial. Por otro lado, el Plan de Acción Estratégica para la Adaptación al Cambio Climático de Comunidades Campesinas Ubicadas en Centros de Origen y Diversificación de Cultivos Nativos - 2015-2021, desarrollado como parte de una iniciativa de la sociedad civil con la participación de comunidades de agricultores y campesinos pobres de los Andes del sur del país, ofrece un detallado panorama y diagnóstico de las necesidades de adaptación vinculadas a la conservación de la agrobiodiversidad y los RFAA de estos agricultores y campesinos. Documento disponible en <http://www.spda.org.pe/wpfb-file/plan-de-accion-estrategica-pdf/>

públicas, las cuales en los últimos años han apostado por promover la agricultura intensiva, principalmente de la costa peruana. No solamente eso, sino que se ha encontrado marcada por el olvido, aislamiento, violencia social, racismo, entre otros. Esto ha conllevado además a un proceso de erosión genética y pérdida de agrobiodiversidad.¹²

Sin embargo, esta situación, ha ido cambiando lentamente en las últimas dos décadas con un paulatino proceso de reconocimiento de la importancia de la pequeña agricultura familiar y de la agrobiodiversidad y los RFAA. A través del “boom” gastronómico, de la creación de un registro de cultivos nativos, el reconocimiento de semillas “no certificadas” como posible de ser comercializadas sin sanción, el interés de los medios en el tema, y el efecto del debate sobre el cambio climático y la adaptación, han impulsado una creciente discusión y visibilización de estos temas en diferentes niveles.¹³ Por otro lado, la declaratoria del Año de la Agricultura Familiar (2014), el desarrollo por primera vez de una estrategia de agricultura familiar (2015)¹⁴ y las recientes declaraciones del gobierno de turno en el sentido que su apuesta es por la pequeña agricultura, especialmente andina, ofrecen alguna indicación de cambio, al menos en lo formal.

2. Una aproximación preliminar al concepto de “incentivos” y cómo operan en la conservación de los RFAA

Los incentivos son, en términos generales, medidas de diferente tipo que inducen a las personas o instituciones a actuar de tal o cual manera, a partir de recompensas/retribuciones o el temor a castigos o penalidades. El análisis de los incentivos contribuye a predecir comportamientos en todos los ámbitos del quehacer humano y, en ese sentido, ayuda a entender los posibles impactos y efectos que pueden tener políticas públicas, leyes, regulaciones y otras medidas. En el caso de la conservación y uso sostenible de la agrobiodiversidad, y de los recursos RFAA en particular, los incentivos están dirigidos a motivar al agricultor o campesino (p.ej. a través de un premio o una compensación económica inmediata o condicionada, la promesa de compra de sus cultivos nativos u otras) a que realice acciones que efectivamente conserven esta agrobiodiversidad y RFAA. En algunos casos, las normas o políticas son *per se* un incentivo y en otros, contienen elementos que actúan a modo de incentivos. Un ejemplo de las primeras sería el reglamento que regula cómo se crean

y establecen zonas de agrobiodiversidad, mientras que ejemplos de las segundas serían la ley de biodiversidad o la ley de retribución por servicios ecosistémicos, que más bien, contienen algunas disposiciones que debieran incentivar la conservación y uso sostenible de los RFAA. Aunque no hay definiciones universalmente aceptadas sobre lo que son incentivos o desincentivos, hay algunas definiciones “oficiales” que ayudan a entender sus alcances.

Recuadro N°. 1 Algunas definiciones “oficiales”

En el ámbito del CDB, “un incentivo positivo es una medida económica, jurídica o institucional diseñada para fomentar actividades beneficiosas.” Ver, <https://www.cbd.int/incentives/positive.shtml> Por su parte, los así denominados incentivos “perversos,” ... “surgen de políticas o prácticas que inducen comportamientos perjudiciales para la diversidad biológica, frecuentemente como efectos adicionales no previstos de políticas diseñadas para lograr otros objetivos.” <https://www.cbd.int/incentives/perverse.shtml>

Por su parte, la OECD señala que los incentivos pueden definirse, en general, como incluyendo “aquellas medidas que usan el sistema de precios y las fuerzas del mercado para alcanzar sus objetivos. Al trabajar a través del sistema de precios, las medidas de incentivos mejoran la toma de decisiones sobre la biodiversidad al reducir las diferencias entre el valor de la biodiversidad para los individuos y para la sociedad en su conjunto. Las medidas de incentivos aumentan los retornos a actividades que conservan o restauran ecosistemas valiosos e incrementan los costos o reducen los retornos para actividades que dañan el ecosistema.” <https://1drv.ms/b/s!ApMK-qPglelvyy5cqIEKlcZEVpU7>

La manera más obvia de promover la conservación y uso sostenible *in situ* de la agrobiodiversidad y de los RFAA, es respondiendo a los intereses y necesidades de los agricultores y campesinos, y asegurando que esas respuestas sean por factores culturales, sociales y de mercado, sostenibles en el tiempo. Es decir, que puedan reproducirse y mantenerse en el tiempo. Esto que parece bastante sencillo, no lo es tanto, y en el pensamiento económico implica la necesidad de hacer converger lo que conviene al público y conjunto general (“el bien público”), con lo que interesa y beneficia

12 Ver, MINAM. Estrategia Nacional de Diversidad Biológica 2014-2018, pp. 18-20 Disponible en <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/EPANDB-2014-20181.pdf>

13 Hay un conjunto de situaciones (p.ej. procesos políticos), circunstancias económicas (p.ej. demanda por cultivos nativos), sensibilización de un sector importante de profesionales (p.ej. los “chefs” y cocineros del país) han elevado el status de los RFAA y del pequeño agricultor o campesino, al menos en el ámbito de las agendas de debate social, académico, cultural y, sin duda, político. Para entender algunos de estos procesos, revisar, Ruiz, M.

14 Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 – MINAGRI. Disponible en <http://www.agrorural.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/enaf.pdf>

específicamente al individuo (o colectivo, si se toma en cuenta a la organización comunal o campesina como ente individual con intereses comunes). Es decir, se requiere contar con incentivos adecuadamente alineados para que los agricultores y campesinos consoliden sus esfuerzos y actividades de conservación y aprovechamiento sostenible particulares como acción que los beneficia directamente y adicionalmente, contribuye al bien común.

¿Qué significa esto en la práctica? Básicamente que los agricultores y campesinos cuenten con formas de compensación (ej. acceso adecuado a mercados y precios justos, esquemas de pagos por servicios ecosistémicos), reconocimiento (ej. premios o reconocimiento social), apoyo (ej. extensión culturalmente sensible, capacitación, campañas de promoción, etc.), o condiciones habilitantes (p.ej. contar con las semillas e insumos disponibles), que los estimulen a continuar haciendo y profundizar lo que históricamente han hecho en términos del manejo y gestión, conservación y aprovechamiento de su diversidad de semillas y cultivos, con mejoras resultantes en sus niveles de vida y desarrollo.¹⁵

Hay una extensiva literatura relacionada con los incentivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en general, y crecientes artículos y experiencias focalizadas en los incentivos relacionados a la agrobiodiversidad y los RFAA. Hay cierto consenso en el sentido que los incentivos para la conservación son en esencia directos o indirectos. Los directos incluyen compras de tierras para conservación de ecosistemas, deducción de impuestos, subsidios, o pagos por servicios ecosistémicos, mientras que los indirectos se centran en el apoyo a iniciativas de manejo y gestión del ecosistema, y la provisión de bienes y servicios que estimulen acciones de conservación.¹⁶

Específicamente en el caso de la agrobiodiversidad y los RFAA, los incentivos directos son aquellos que inciden de forma inmediata sobre las acciones y actividades *in situ* de agricultores y campesinos. Por ejemplo, un pago o subsidio regular estatal condicionado a una meta de conservación de ciertos RFAA o agroecosistemas, o un esquema de pago por servicios de la agrobiodiversidad

que beneficie directamente al campesino que mantiene una determinada cantidad de RFAA o conserva ciertas “chacras” o campos particularmente ricos en RFAA, o un pago “extra” por la producción de cultivos nativos como parte de una cadena de valor dirigido a un sector de consumidores, entre otros, son formas de incentivos directos, orientados específicamente por el mercado y el pago en concreto. Los incentivos indirectos por su lado pueden también tener un efecto sobre las actividades de los agricultores y campesinos, pero de manera mediatizada, muchas veces a través de la propia acción de terceros y actores que intervienen (ej. a través de investigación, o proyectos de desarrollo/conservación, o premios y reconocimiento social, etc.) y que contribuyen a la conservación de la agrobiodiversidad y los RFAA.

Dependiendo del objetivo que se persigue (p.ej. mantener la chacra, mantener un cierto tipo de cultivo, mantener la comunidad como productora de agrobiodiversidad, etc.) se diseña el incentivo correspondiente y que responda a las particularidades sociales, económicas y culturales específicas.

3. Incentivos para la conservación *in situ* de los RFAA en la normativa nacional

A continuación, se presentan algunos ejemplos de incentivos desarrollados en diferentes normas nacionales, alguna experiencia piloto e interesante precedentes del Tribunal Constitucional, legitimando el eventual desarrollo de tributos e incentivos *tributarios* para fines ambientales, cuestión que durante los años noventa y parte de la década del 2000 era un asunto absolutamente tabú y proscrito como opción de promoción de la conservación y protección ambiental en general. Esta lista de “tipos” de incentivos responde a la naturaleza esencial de las medidas y no tanto a una clasificación o taxonomía rigurosa. Por ejemplo, los incentivos tributarios/fiscales son ciertamente de naturaleza económica, sin embargo, los distinguimos por la finalidad que persiguen y el ámbito (o sector) fiscal o tributario en el que se promueven.

Incentivos tributarios/fiscales

Desde hace mucho tiempo, la doctrina internacional¹⁷

15 En una conversación personal con Miguel Holle, reconocido experto en cultivos andinos y con décadas de trabajo con comunidades andinas en toda la región, a propósito del tema de los incentivos, nos manifestó que “nadie tiene claro por qué lo agricultores [especialmente ancestrales] mantienen y preservan sus semillas tradicionales ... es un poco un misterio ... hay al parecer un factor cultural extremadamente potente que condiciona a los agricultores a conservar, mucho más allá de la economía y las reglas del mercado.” (Conversación personal, oficinas del CIP, Lima, agosto de 2007).

16 Ferraro y Kiss muestran que los incentivos directos – incluyendo pagos directos a pequeños agricultores – tienden a tener un impacto mayor en la conservación, aunque sus observaciones se centran en experiencias en países desarrollados. Su aplicación en los países en desarrollo enfrenta retos considerables a nivel de institucionalidad, aplicación de la ley, etc. Agregariamos que, en el caso de pequeños agricultores y campesinos andinos, el factor cultural podría igualmente tener un efecto no predecible. Ver, Ferraro, P., Kiss, A. Direct Payments to Conserve Biodiversity. Policy Forum: Ecology, november 2008. Disponible en https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/usys/ites/ecosystem-management-dam/documents/EducationDOC/Resilience_DOC/Ferraro_and_Kiss_2008.pdf

17 Por ejemplo, se admite que en circunstancias excepcionales y para fines de alcanzar otras finalidades constitucionales, los tributos puedan ser utilizados para fines que no son únicamente recaudatorios. Se trata de los llamados fines extrafiscales o parafiscales. Ver, Lejeune Valcarcel, E. (1980) Aproximación al Principio Constitucional de Igualdad Tributaria. En: Seis Estudios sobre Derecho Consitucional e Internacional Tributario. Ed. Edersa, Madrid, España.

y más recientemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, han reconocido y determinado, la posibilidad de poder utilizar el sistema tributario para fines parafiscales, por ejemplo, para facilitar la lucha contra el fraude fiscal, para enfrentar la informalidad, e incluso para proteger el ambiente y los recursos naturales.¹⁸ Los tributos y beneficios tributarios (p.ej. exoneraciones) han dejado de ser exclusivamente instrumentos para la recaudación y pueden emplearse para alentar o desalentar diferentes conductas, siempre y cuando que se encuentren referidos a la protección de bienes o valores reconocidos constitucionalmente (p.ej. la obligación del Estado conservar la biodiversidad y las áreas protegidas reconocida en el Artículo 68 de la Constitución de 1993). En ese sentido, se podrían establecer exoneraciones o tributos que de manera directa o indirecta persiguen fines parafiscales (p.ej. la conservación de RFAA), apelando al principio constitucional de igualdad y solidaridad tributaria.¹⁹

Incentivos económicos

Las transferencias o asignaciones directas de recursos económicos a personas determinadas (p.ej. pequeños agricultores) constituyen una manera de propiciar o afianzar acciones de conservación de RFAA *in situ*. La posibilidad de microcréditos o la asignación directa como la que realizan programas sociales como Pensión 65 (para adultos mayores, pobres y pobres extremos), pueden incentivar acciones de conservación de los RFAA. Algunos programas como el Programa de Desarrollo Económico Sostenible y Gestión Estratégica de los Recursos Naturales (PRODERN), han impulsado también mecanismos de transferencias directas a los agricultores y campesinos para fines de extensión.²⁰

Si bien es posible concebir programas orientados a la conservación de los RFAA a través de la entrega de dinero, algunas experiencias en materia de retribución por servicios de conservación de la agrobiodiversidad (ReSCA) lideradas por Bioversity International en

comunidades de Puno,²¹ advierten sobre la necesidad de considerar cuidadosamente los efectos de este tipo aproximación, en la medida que se desplacen motivaciones morales e intrínsecas de los agricultores u campesinos – que históricamente y culturalmente los han motivado – para realizar las acciones de conservación que regularmente efectúan.²²

Incentivos a partir de la promoción y los programas sociales

La ley que declara de necesidad y utilidad pública la promoción, producción, transformación, comercialización y consumo de productos alimentarios agrarios nativos de origen andino de 1986,²³ incluye taxativamente cultivos como maíz, oca, olluco, quinua, tarwi, kañiwa, arracacha, mashua, papa, entre otros cultivos nativos y que le dan la característica de megadiverso al Perú.

Esta norma establece que todas las entidades estatales, incluyendo centros de readaptación social, comedores populares, colegios, y todas las organizaciones de prestación social (p.ej. programas sociales), consumirán “de preferencia, productos alimenticios agrarios nativos al estado natural o transformado que se ofrezcan en el mercado interno y cuya adquisición se hará, en lo posible, en forma directa de las unidades de producción agraria organizadas”. Finalmente, la norma establece que las universidades y centros educativos deben dictar cursos orientados a promover el consumo de alimentos y cultivos nativos, y además realizar investigación sobre sus ventajas nutricionales y formas de mejor aprovechamiento. Se alienta además su consumo en todos los organismos públicos.

Incentivos desde las normas de conservación

Aunque no se han traducido a nivel de medidas de incentivos específicos necesariamente, muchas normas imponen obligaciones al Estado la obligación de *promover* la conservación de la biodiversidad y de sus

18 Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente No. 00031-2010-AI/TC.

19 No se entrará al detalle conceptual de estos principios: pero se pueden resumir básicamente en el sentido que similares situaciones económicas deben tratarse de manera igual y situaciones diferentes, requieren tratamientos diferenciados; por otro lado, en el caso de la solidaridad, se alude a una serie de deberes de los integrantes de una sociedad para alcanzar un fin común y de sus líderes de distribuir adecuadamente los diferentes beneficios aportados por sus integrantes. Para mayores detalles, se recomienda revisar, Trinidad, C. (2015) Incentivos Fiscales para la Conservación: Situación Actual. USAID, Blue Moon Fund, Moore Foundation, SPDA. Lima, Perú pp. 10-13

20 “Innovando desde el Estado”. Revista Agraria, año 10, No. 111, septiembre de 2009, pp. 6-9 Disponible en <http://www.larevistaa-graria.info/sites/default/files/revista/r-agra111/LRA111-05-09.pdf>

21 Revisar, <http://www.bioversityinternational.org/pacs-es/>

22 Hay una gran cantidad de artículos académicos en esta materia. Un interesante análisis sobre ReSCA se encuentra en, Narloch, U., Drucker A.G. and Pascual, U. (2011) Payments for Agrobiodiversity Conservation Services (PACS) for Sustained On-farm Utilization of Plant and Animal Genetic Resources. *Ecological Economics* 70(11):1837-1845 Disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800911002072> También resulta relevante y sintético el trabajo de Unai Pascual y su presentación (Can we Save Agrobiodiversity by Paying Farmers? Insights from a Framed Field Experiment in Peru) durante la 3rd International Conference; Biodiversity and Food Security – From Trade Offs to Synergies. Octubre de 2014, Francia. Disponible en https://biodiv2014.sciencesconf.org/conference/biodiv2014/141031_Pascual_Biodiv2014.pdf

23 Ley 24520, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la promoción, producción, transformación, comercialización y consumo de productos alimentarios provenientes del área andina, del 2 de junio de 1986. Disponible en, <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/24520-jun-6-1986.pdf>

componentes, específicamente los RFAA. Hay cuatro normas que saltan a la vista y merecen destacarse a modo de ejemplo.

En primer lugar, la ley y el reglamento de biodiversidad,²⁴ hacen referencia específica a la noción de “incentivos” para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus componentes.²⁵ Pero también se refiere a incentivos perversos – aquellos que contribuyen a la pérdida de la biodiversidad - y su eliminación. El reglamento establece que las autoridades sectoriales (p.ej. INIA, MINAM, otras) deberán diseñar un programa nacional para la determinación e implementación de incentivos para promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Para ello, se insta a la participación e involucramiento directo del Ministerio de Economía y Finanzas y el sector privado. Aún se encuentra pendiente el desarrollo de un programa comprehensivo de incentivos que trascienda del sector ambiental propiamente.

En segundo lugar, la ley que declara como patrimonio nacional una serie de cultivos y crianzas nativas,²⁶ plantea que el Ministerio de Agricultura, en coordinación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y otras entidades públicas y privadas, tienen la responsabilidad del registro, la difusión, conservación y promoción del material genético, el fomento de las actividades de producción, industrialización, comercialización y consumo interno y externo de los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas detalladas en un Anexo a la ley.²⁷ La idea es que a partir de estas acciones estatales se incentiven acciones de parte de agricultores y campesinos que conlleven a un proceso de afianzamiento de la conservación *in situ* de los RFAA. Esta norma complementa positivamente el espíritu y la letra de la ley que promociona el consumo de alimentos andinos.

Un tercer ejemplo de norma promotora de la conservación *in situ* de RFAA lo constituye la ley de la pequeña agricultura familiar.²⁸ Esta ley busca la promoción de la agricultura familiar, partiendo del reconocimiento de la agricultura familiar y su importancia en cuanto a la seguridad alimentaria, la conservación de la agrobiodiversidad (incluyendo los RFAA), el uso sostenible de los recursos naturales, la dinamización de las economías locales, entre otros. Esta ley también propone lineamientos generales – en realidad son medidas que debieran actuar como incentivos- incluyendo la titulación de tierras y predios, acceso de los pequeños agricultores a los programas de mejoramiento de capacidades técnicas y uso de tecnología, el uso eficiente y racional de los recursos hídricos, así como al fomento de la asociatividad, acceso a mercados y créditos. Se espera que estas medidas impulsen mejoras en las condiciones de vida cotidiana de estos pequeños agricultores y campesinos.

Finalmente, la norma que crea el registro nacional de papa nativa,²⁹ plantea una posibilidad para revalorar la papa nativa – el cultivo andino (RFAA) más importante en términos de seguridad alimentaria local y nacional. Esta revaloración implica, por ejemplo, que los agricultores y campesinos tengan una motivación particular -un incentivo- para conservar y mantener determinados RFAA que, por razones varias (p.ej. cultura, reconocimiento social, economía local, investigación), resultan importantes.

Incentivos para las formas de producción

La ley de semillas y su reglamento alientan y regulan la producción y comercialización de semilla certificada, pero han abierto la posibilidad para que semilla no certificada (p.ej. semillas de cultivos nativos, que forman parte del intercambio “informal” entre la mayoría de agricultores y campesinos) puedan ingresar

24 Ley 26839, Ley sobre Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del 8 de julio de 1997 y su reglamento, el Decreto Supremo 068-2001-PCM, del 20 de junio del 2001. El reglamento establece que los incentivos pueden tener diferentes formas y podrían incluir: eliminación de incentivos que promuevan la pérdida y uso no sostenible de la diversidad biológica, sistemas de eco-etiquetado y certificaciones sobre manejo sostenible de los recursos naturales, mecanismos de canjes de deuda por naturaleza con el sector privado, aprobación de beneficios tributarios a actividades de conservación, negociación de certificados transables de reducción de gases de efecto invernadero, entre otros (Artículo 59 del reglamento). Por otro lado, se precisa que las autoridades sectoriales competentes, en coordinación con el MEF, determinarán las actividades para las que serán aplicables los incentivos. Estas pueden incluir áreas de conservación privadas, actividades de recuperación de ecosistemas degradados, actividades de reforestación, restauración del paisaje, reintroducción de especies nativas, acciones de repoblamiento, actividades de mantenimiento de fuentes de agua, actividades orientadas a la captura de carbono, actividades tendientes a la conservación de especies y recursos genéticos, conservación de agrobiodiversidad, entre otras (Artículo 60 del reglamento).

25 No se ha desarrollado una literatura extensiva sobre incentivos económicos para la conservación de la biodiversidad o agrobiodiversidad en el Perú. Sin embargo, hay algunos textos que ofrecen una primera aproximación conceptual al tema. Ver, por ejemplo, Moreno Sánchez, R. (2012) Incentivos Económicos para la Conservación. Un Marco Conceptual. ICAA, USAID, SPDA, Lima, Perú. Disponible en, http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=10

26 Ley 28744, Ley que Declara a los Cultivos, Crianzas Nativas y Especies Silvestres Usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación, del 22 de marzo del 2005. Disponible en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/pe/pe045es.pdf>

27 Entre los cultivos identificados se encuentran: arracacha, camu camu, maca, mashua, kiwicha, ollucos, papas nativas, paucos, entre otras 45 especies identificadas. Ver lista completa en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/pe/pe045es.pdf>

28 Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, del 3 de noviembre de 2015.

29 Resolución 0533-2008-AG, del 1 de julio de 2008, que establece el Registro Nacional de Papa Nativa Peruana.

y comercialización sin restricciones en los mercados de semilla regionales y nacionales. Históricamente, los regímenes de semillas en el Perú han propiciado una situación de, cuando menos, incertidumbre, respecto de la legalidad en la comercialización más extendida de semillas nativas y tradicionales no certificadas formalmente por el INIA o el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) en su momento.³⁰

En la actualidad, la legislación ha recogido la noción de semilla “no certificada” para incluir en su ámbito RFAA nativos, tradicionalmente intercambiados, comercializadas, expuestos en ferias de semillas, etc. por pequeños agricultores y campesinos, especialmente andinos. A través de esta norma, se genera un incentivo positivo que potencia los esfuerzos de conservación e intercambio más extendido de RFAA por parte de estos agricultores y campesinos o al menos no actúa como *desincentivo*.

A decir de Lapeña, “Por primera vez en la historia, se deja la puerta abierta a la regulación de los sistemas de semillas del agricultor, lo que puede impulsar la producción local de semillas, mejorar el acceso a semillas de calidad y desarrollar empresas

de semillas a pequeña escala. También se admiten mecanismos participativos para la certificación de los productos orgánicos, específicamente el SGP [Sistema de Garantía Participativa]. La utilización y conservación de las variedades locales solo será posible si existe una mayor fluidez entre la investigación, la producción y la disponibilidad eficaz de semillas, de forma que se pueda garantizar que los agricultores puedan acceder a semillas de calidad adecuada de variedades nativas en el momento oportuno. Las nuevas normas ofrecen, con ello, un ambiente propicio para producir agrobiodiversidad y, con ello, promover su mantenimiento y conservación.”³¹

Incentivos para sitios específicos

Luego de varios años de incesante trabajo de incidencia de varias instituciones nacionales, se aprobó el reglamento que regula la manera en la cual se reconocen las zonas de agrobiodiversidad.³² Esta noción proviene de una idea establecida originalmente en el reglamento de la ley de biodiversidad del 2001, en el cual se determina que se trata de zonas establecidas para la conservación de los RFAA (p.ej. cultivos nativos) y su utilización sostenible.³³

Tabla No. 2 Zonas de agrobiodiversidad en proceso de reconocimiento y adecuación al reglamento

Gobierno regional o ámbito	Avances y acciones específicas	Criterios y bases para su reconocimiento
Región Cajamarca (Zona de Sorochuco, Huasmín y Celendín)	Expediente técnico en etapa final de la elaboración. El Gobierno Regional se encuentra elaborando una Ordenanza Regional de reconocimiento.	Conservar variedades locales de papa y tubérculos andinos.
Región Cajamarca (San Marcos)	Ordenanza Municipal 043- 2006-MPSM – que declara la necesidad de crear una zona de concentración de agrobiodiversidad.	Conservar variedades de cultivos nativos de agricultores conservacionistas.
Región Junín (Zona de Pariahuanca) Extensión del área que se va a reconocer: 617 km2	Expediente técnico concluido (por el INIA) con una propuesta de Ordenanza Regional (de reconocimiento) en elaboración.	Valores ecológicos; valores florísticos; valores ambientales y ecológicos; valores científicos; valores turísticos;
Región Huancavelica (zona de la Laría Y Conayca) (Microcuenca de Pachachaca y Alauna) Extensión de la zona que se quiere proteger: 10302 has.	Expediente técnico concluido (por el INIA), con las bases técnicas/conceptuales para una propuesta de Ordenanza Regional (Gobierno Regional de Huancavelica) de reconocimiento de la zona de agrobiodiversidad.	Amplia diversidad de papas nativas (202 variedades); tecnologías agrícolas tradicionales; artesanía (cerámica de arcilla); ferias de semillas y multiplicidad de platos típicos; paisaje y restos arqueológicos.

30 Esto es irónico en tanto, en la práctica, menos del 10% de la semilla comercializada en el Perú es certificada. En algunos casos como la papa, el porcentaje es mucho menor. Ver, Lapeña, I. La Nueva Legislación de Semillas y sus Implicancias para la Pequeña Agricultura Familiar en el Perú. Serie de Política y Derecho Ambiental. No. 26, octubre de 2012, Lima, Perú. Disponible en https://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=227

31 Lapeña, ob. cit. p. 18

32 Decreto Supremo 0020-2016-MINAGRI, Reglamento que Aprueba el Reglamento sobre Formalización de del Reconocimiento de Zonas de Agrobiodiversidad Orientadas a la Conservación y Uso Sostenible de Especies Nativas Cultivadas por Pueblos Indígenas, del 13 de diciembre de 2016.

33 El reglamento de la ley de biodiversidad precisa que las zonas de agrobiodiversidad están “orientadas a la conservación y uso sostenible de especies nativas cultivadas por parte de pueblos indígenas no podrán destinarse para fines distintos a los de conservación de dichas especies y el mantenimiento de las culturas indígenas. Podrán destinarse a actividades turísticas orientadas a conocer y promover la agrobiodiversidad nativa y las prácticas y costumbres tradicionales de los pueblos indígenas, tales como ferias de semillas y otros mecanismos. Corresponde al Ministerio de Agricultura formalizar el reconocimiento de dichas zonas.” (Artículo 38 del reglamento).

Región Cusco	Ordenanza Regional 010-2007-CR/GRC. CUSCO que regula la condición de centro de origen de agrobiodiversidad y domesticación de variedades de cultivos y que prohíbe la introducción de organismos genéticamente modificados (GORE Cusco).	Protección de especies cultivadas nativa por el posible flujo génico producido por OGMs.
Región Cusco	Parque de la Papa, en Pisac, Cusco – creado por comunidades de Paru Paru, Sacaca, Chawaytire, Pampallacta, Amaru y la Asociación Andes en 2006.	Diversidad de papas nativas (500 variedades); tecnologías agrícolas tradicionales; artesanía; ferias de semillas y multiplicidad de platos típicos; paisaje y restos arqueológicos.
Región Huánuco	Ordenanza Regional 097-2014-CR-GRH por la que el Gobierno Regional crea y reconoce la Zona de Agrobiodiversidad de Quisqui.	Conservar variedades de cultivos nativos de agricultores conservacionistas. Revalorización de Festival Muru Raymi, gran feria de cultivos nativos en Quisqui.
Región Puno (Distrito de Cuyocuyo, al norte del Lago Titicaca)	Expediente técnico para reconocer los Andenes de Cuyocuyo como una zona de agrobiodiversidad.	Conservación de cultivos andinos en aproximadamente 7,000 ha, de extensión, incluyendo algunos de los sistemas de andenería más importantes de la región andina.

Fuente: Adaptado de Ruiz, 2009

El reciente reglamento de zonas de agrobiodiversidad tiene por objetivos – entre otros- promover la conservación de la agrobiodiversidad nativa, incluyendo los RFAA, conservados y gestionados por los pueblos indígenas en particular. El reglamento establece además una serie de medidas de incentivos para la conservación de la agrobiodiversidad, incluyendo: la declaración de Persona Meritoria de la Cultura por parte del Ministerio de Cultura (MINCU);³⁴ reconocimiento formal de la diversidad genética de cultivos nativos por la autoridad competente (p.ej. MINAGRI e INIA); promoción de marcas colectivas; promoción de productos en ferias gastronómicas y otros; promoción de Mecanismos de Retribución de Servicios Ecosistémicos; entre otros.

Este reglamento es un instrumento que ofrece un incentivo concreto para propiciar, a través de un reconocimiento legal a un espacio o sitio, acciones para la conservación *in situ* de los RFAA, tanto a partir de la intervención de actores internos como mediante la acción directa de los agricultores y campesinos, particularmente aquellos ancestrales, descendientes de pueblos indígena andinos y amazónicos. Las prohibiciones o actividades incompatibles con estas zonas están referidas principalmente al uso de organismos modificados genéticamente, la realización de actividad minera, o actividades que sean notoriamente incompatibles con las características y valores sociales, históricos y culturales de estos sitios.

Incentivos por servicios ambientales o ecosistémicos

La ley y reglamento sobre mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MRSE), plantean un mecanismo novedoso para compensar por la

conservación de la biodiversidad en general.³⁵ Estos instrumentos legales, han abierto la posibilidad para diseñar mecanismos de retribución por la conservación de los RFAA en particular. Comunidades, sitios, espacios o agricultores o campesinos podrían verse compensados por mantener y conservar RFAA. Esto podría hacerse a través de fondos comunales, asignaciones directas, proyectos o programas de desarrollo local u otros.

Como parte del listado de los servicios ecosistémicos que pueden formar parte de un MRSE se encuentran: la regulación hídrica; el **mantenimiento de la biodiversidad**; el secuestro y almacenamiento de carbono; la belleza paisajística; el control de la erosión de suelos; **la provisión de recursos genéticos** (p.ej. RFAA); la regulación de la calidad del aire; la regulación del clima; la polinización; la regulación de riesgos naturales; la recreación y ecoturismo; el ciclo de nutrientes; y la formación de suelos. En buena medida, se trata de elementos de servicios o provisiones que la propia agrobiodiversidad puede proporcionar.

Incentivos desde el reconocimiento de los Derechos del Agricultor

El reconocimiento de un derecho determinado puede, en ciertos contextos, empoderar y generar incentivos para actuar de una u otra manera. En el caso de los RFAA, el Tratado internacional de la FAO sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA)³⁶ contiene disposiciones para el reconocimiento de los Derechos del Agricultor. Estos derechos se pueden viabilizar de diferentes maneras en el ámbito nacional, incluyendo mediante: la protección de los conocimientos tradicionales relacionados con

34 Este es un reconocimiento formal que realiza el MINCU a personas o instituciones que han contribuido significativamente a la afirmación de la cultura peruana en sus diferentes manifestaciones. Aunque no se han reconocido aún a, por ejemplo, agricultores conservacionistas, nada impide que pueda hacerse en el futuro. Ver, <http://www.cultura.gob.pe/es/tags/personalidad-meritoria-de-la-cultura>

35 Ley 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, del 29 de junio de 2014, y Decreto Supremo 009-2016-MINAM, Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, del 21 de julio de 2016.

36 El TIRFAA fue ratificado por el Perú mediante D.S 012-2003-PCM (2003).

los RFAA; la participación justa y equitativa de los pequeños agricultores y campesinos en los beneficios derivados del uso de los RFAA; la participación de estos agricultores y campesinos en los procesos donde se toman decisiones sobre la conservación y usos sostenibles de los RFAA; y mediante el respeto al derecho de ellos a resembrar, reutilizar e intercambiar RFAA (de conformidad con la legislación nacional).³⁷ Este reconocimiento de los Derechos del Agricultor en sus diferentes dimensiones, no constituye un incentivo *per se*, pero sí una base a partir de la cual, mediante su materialización e implementación, se pueden generar incentivos para que los agricultores y campesinos conserven sus RFAA.

4. Los retos en la conservación *in situ* de los recursos fitogenéticos en el Perú

Los incentivos pueden diseñarse para, entre otros muchos fines, promover la conservación y uso sostenible *in situ* de la *diversidad* de recursos fitogenéticos, como valor en sí, apuntando a la acción específica de los agricultores y campesinos. La agrobiodiversidad y los RFAA se ven continuamente amenazados por diversas fuerzas. Patrones de consumos, pérdida de saberes ancestrales, abandono del campo, proyectos de infraestructura y extractivos que impactan en los agroecosistemas, liberación de organismos vivos modificados (OVMs), y el propio cambio climático, tienen efectos muchas veces negativos, en las actividades y vidas cotidianas de los pequeños agricultores y campesinos.³⁸

Afortunadamente, en las últimas dos décadas se ha producido un paulatino proceso de mejor comprensión, revaloración y posicionamiento de la biodiversidad,³⁹ agrobiodiversidad (incluyendo los RFAA) y el rol de los pequeños agricultores y campesinos en la conservación, como parte de la en la agenda social y económica del país. El conjunto de la arquitectura política, legal e institucional es un ejemplo evidente de ello. Pero también lo son iniciativas que buscan promover la investigación en biodiversidad/agrobiodiversidad⁴⁰ o que plantean la creación de un gran centro de conservación *ex situ* de la biodiversidad nacional.⁴¹ La intensiva presencia de la sociedad civil a través de ONG's que llevan a cabo proyectos innovadores en agrobiodiversidad, trabajando directamente con los agricultores y campesinos, son también reflejos de esta nueva mirada a la agrobiodiversidad y los RFAA en particular.⁴²

Sin embargo, persisten retos de diversa índole que deben superarse para propiciar un clima generalizado y extendido en la zona andina y amazonia entre los pequeños agricultores y campesinos, más allá de intervenciones, programas, pilotos o proyectos focalizados y temporales. En ese sentido, un reto importante es cómo lograr que *todos* los agricultores y campesinos sientan que vale la pena socialmente y económicamente conservar y desarrollar la agrobiodiversidad y los RFAA y de qué manera desde el Estado se pueden propiciar políticas públicas y normas que sean incentivos adecuados para ello. Un segundo reto,

37 Para entender los detalles de lo que significan los Derechos del Agricultor, se recomienda revisar la página web the The Farmers Right Project – Resource Pages for Decision Makers and Practitioners, <http://www.farmersrights.org/fr-project/index.html>, que ofrece detalles y ejemplos de cómo operan los Derechos del Agricultor alrededor del mundo y el tipo de incentivo que se establece para los agricultores y campesinos.

38 Quinto Informe Nacional sobre la Aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica 2010-2013. pp. 16-128, Disponible en <https://www.cbd.int/doc/world/pe/pe-nr-05-p1-es.pdf>

39 Ruiz, M. (2009) Zonas de Agrobiodiversidad y el Registro de Cultivos Nativos: Aprendiendo de Nosotros Mismos. SPDA, GRPI, Biodiversity International, Lima, Perú. Disponible en http://www.biopirateria.org/download/documentos/libros/2009/20090515173402_.pdf

40 Ver, CONCYTEC. Programa Nacional Transversal de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica en Valoración de la Biodiversidad 2015-2012, Lima, Perú. Disponible en versión digital en https://portal.concytec.gob.pe/images/noticias/2015/diciembre/biodiversidad_concytec_completo_final.pdf Este documento incluye referencias explícitas a inversión directa en materia de investigación en biodiversidad.

41 En agosto de 2016, el MINAGRI anunció la creación de un “gran” centro nacional de conservación de semillas, que estaría a cargo del INIA. Ver información en <http://www.andina.com.pe/agencia/seccion-clic-35.aspx/publicidad/www.bibliotecanacional.gov.co/www.bibliotecanacional.gov.co/noticia-minagri-creara-un-gran-banco-germoplasma-para-conservar-recursos-624969.aspx>

42 La iniciativa del Parque de la Papa en Pisac, Cusco (http://www.parquedelapapa.org/eng/03parke_01.html) o Sierra Productiva (<https://www.siemens-stiftung.org/es/proyectos/closed-projects/sierra-productiva/>) son ejemplos ilustrativos de esfuerzos por impulsar y crear en las comunidades medidas e incentivos que lleven a los agricultores y campesinos a conservar sus RFAA, pero también mejorar sus formas de vida, a partir de opciones de desarrollo (p.ej. micro-riego, biodigestores, invernaderos, estrategias de comercialización de productos nativos, entre otras medidas).

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La conservación *in situ* de los RFAA genera importantes beneficios que podrían escalarse en el ámbito nacional. Desde la dimensión social (p.ej. el reconocimiento y aprecio por los pequeños agricultores y campesinos), pasando por los potenciales beneficios económicos que pueden generarse por los RFAA (p.ej. a través de adecuadas estrategias de incorporación a cadenas de valor en el ámbito local, regional o nacional), o las posibilidades de desarrollar una agricultura eficiente y altamente diversificada en pequeña escala (p.ej. mediante extensión focalizada, apoyo económico, etc.), la conservación *in situ* de los RFAA hace sentido en múltiples dimensiones.

1. Es necesario **consolidar la incidencia política y propuestas desde la sociedad civil** en favor de la conservación *in situ* de RFAA, aprovechando los avances en políticas y normas ya existentes, y las propias declaraciones de altos funcionarios del gobierno en el sentido que se va a prestar especial atención a la pequeña agricultura familiar, incluyendo la ancestral, para viabilizar opciones de desarrollo local compatibles con la cultura, organización y expectativas económicas de los pequeños agricultores y campesinos.
2. Se hace igualmente necesario **mejorar los niveles de aplicación e implementación de muchas de las normas y medidas descritas a lo largo de esta investigación**. Para ello, se requiere especialmente, inversión pública y el involucramiento de los Gobiernos Regionales y Locales como instancias inmediatamente cercanas a los pequeños agricultores y campesinos y con posibilidades de articulación mayores. En ese sentido, **los programas sociales, alimentarios y las acciones de compras públicas**, podrían tener un efecto positivo importante en la promoción de la agrobiodiversidad y los propios RFAA, en la medida que la variable “diversidad” sea parte de las condiciones de compra. Esto exige igualmente niveles considerables de organización entre los agricultores y campesinos.
3. Es necesario **mejorar sustantivamente los niveles de coordinación entre diferentes entidades que impulsan medidas e incentivos**, especialmente en relación a arreglos por la provisión de servicios ambientales y ecosistémicos. La experiencia de Bioversity International en Puno solamente, identificó entre 2012-2015 hasta 28 proyectos e iniciativas entre las cuales no hay mayor coordinación y sobre las cuales casi no es posible encontrar información centralizada para su análisis. La fragmentación de las intervenciones **debe dar lugar a una aproximación más integral y comprehensiva**.
4. Para un buen funcionamiento de iniciativas de ReCSA se requiere **facilitar y habilitar mecanismos de financiamiento** que permitan a las autoridades nacionales (MINAM, Gobiernos Regionales y Locales) transferir recursos públicos u otros directamente a los agricultores y campesinos como parte de los mecanismos contractuales y condiciones establecidas para este tipo de arreglo.
5. La **medición y monitoreo de los efectos de las normas y efectividad de los incentivos** establecidos es una tarea pendiente que debe realizarse para entender mejor sus impactos cualitativos y cuantitativos en el pequeño agricultor y campesino. Esto presupone un proceso de mapeo comprehensivo de los diferentes incentivos y medidas que actúan como tales en el ámbito nacional. Para ello, se podría proponer desarrollar una suerte de programa específico de medición y monitoreo del impacto de los diferentes tipos de incentivos existentes para propiciar conservación *in situ* de los RFAA por los agricultores y campesinos.
6. La nueva iniciativa y propuesta de proyecto GEF de conservación *in situ* que está siendo elaborada por el MINAM (en su etapa de PIF), debe considerar acciones en el campo de los incentivos y medidas específicas tendentes a propiciar, reforzar o consolidar la acción directa de conservación de los RFAA por parte de los agricultores y campesinos. La magnitud de esta propuesta que bordea los US \$ 60 millones de inversión, ofrece una oportunidad para explorar formas creativas para implementar los incentivos ya existentes en el país en sus diferentes modalidades.
7. Sin embargo, es claro que **no hay un adecuado financiamiento desde el sector público** para promover las distintas intervenciones necesarias para garantizar niveles óptimos de conservación de la agrobiodiversidad y los RFAA; promover un mercado de escala, diferenciado, que permita viabilizar la economía de pequeños agricultores y comunidades, dedicadas a la agrobiodiversidad; y transverzalizar la agrobiodiversidad en otros sectores. Si se compara la inversión pública para estos sectores frente a la inversión hecha para favorecer la agricultura de gran escala (p.ej. subsidios a través de obras de irrigación, venta de terrenos, acceso al crédito, etc.), la magnitud de las limitaciones se hace evidente.
8. Desterrar la idea errada desde el Estado de que una única opción política o normativa solucionará los problemas de la agricultura en el país es una lucha constante. Históricamente, la mega obra y subsidio a la agricultura industrial de la costa, debe dar paso a una mirada más comprehensiva de las diferentes *agriculturas* y sus problemas específicos. Esto **implica llamar la atención específicamente a los incentivos perversos** que, más discretamente, pero de manera continua afectan acciones e iniciativas tendentes a la conservación y uso sostenible de la agrobiodiversidad y los RFAA. En ese sentido, la incidencia y sensibilización del sector público y, especialmente de los decisores de políticas funcionarios del MEF es fundamental para el desarrollo de normas y políticas habilitadoras de incentivos y de medidas que actúen como incentivos.

REFERENCIAS

- Brack, A. (2003) *Perú: Diez Mil Años de Domesticación*. UNDP, GTZ, Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Editorial Bruño. Lima, Perú.
- CONCYTEC. *Programa Nacional Transversal de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica en Valoración de la Biodiversidad 2015-2012*, Lima, Perú. Disponible en versión digital en https://portal.concytec.gob.pe/images/noticias/2015/diciembre/biodiversidad_concytec_completo_final.pdf
- Documento FAO, *La Agricultura, Expansión del Comercio y Equidad de Género*, disponible en <http://www.fao.org/docrep/009/a0493s/a0493s02.htm#TopOfPage>
- Escobal, J., Fort, R., Zegarra, E. (2015) (eds.) *Agricultura Peruana: Nuevas Miradas desde el Censo Agropecuario*. GRADE, Lima, Perú. Disponible en http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_CENAGRO.pdf
- Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021. Julio de 2013. Disponible en http://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/minag_estrategia_nacional_de_seguridad_alimentaria_2013_2021.pdf
- Graves, C. (2005) *La Papa Tesoro de los Andes: De la Agricultura a la Cultura*. Centro Internacional de la Papa, Lima, Perú.
- Lapeña, I. *La Nueva Legislación de Semillas y sus Implicancias para para la Pequeña Agricultura Familiar en el Perú*. Serie de Política y Derecho Ambiental. No. 26, octubre de 2012, Lima, Perú. Disponible en https://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=227
- Lejeune Valcarcel, E. (1980) Aproximación al Principio Constitucional de Igualdad Tributaria. En: *Seis Estudios sobre Derecho Constitucional e Internacional Tributario*. Ed. Edersa, Madrid, España.
- Ministerio del Ambiente (2014). *V Informe Nacional sobre la Aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica: Perú: 2010-2013*. MINAM, Lima, Perú. Disponible en <http://www.minam.gob.pe/diversidadbiologica/wp-content/uploads/sites/21/2013/10/V-Informe.pdf>
- Ministerio del Ambiente (2014b). *Estrategia Nacional de Diversidad Biológica 2014-2018*, pp. 18-20. Disponible en <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/EPANDB-2014-20181.pdf>
- Moreno Sanchez, R. (2012) *Incentivos Económicos para la Conservación. Un Marco Conceptual*. ICAA, USAID, SPDA, Lima, Perú. Disponible en http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=10
- Ruiz, M. (2009) *Zonas de Agrobiodiversidad y el Registro de Cultivos Nativos: Aprendiendo de Nosotros Mismos*. SPDA, GRPI, Bioversity International, Lima, Peru. Disponible en http://www.biopirateria.org/download/documentos/libros/2009/20090515173402_.pdf
- Trinidad, C. (2015) *Incentivos Fiscales para la Conservación: Situación Actual*. USAID, Blue Moon Fund, Moore Foundation, SPDA. Lima, Perú.



RESEARCH
PROGRAM ON
Roots, Tubers
and Bananas



SPDA - Serie de Política y Derecho Ambiental

Director Ejecutivo: Pedro Solano

Edición: Manuel Ruiz

La Serie de Política y Derecho Ambiental de la SPDA publica artículos, investigaciones y documentos de interés para la enseñanza, difusión y reflexión académica y política.

ProL. Arenales 437, Lima 27, Perú. Telf.: +51-1-441-9171
+51-1-422-2720 Fax: +51-1-442-4365
e-mail: postmast@spda.org.pe

© 2017 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y los autores agradecen al CGIAR Research Program on Policies, Institutions, and Markets (PIM), al CGIAR Research Program on Roots, Tubers and Bananas (RTB) y al Programme for Ecosystem Services from Agriculture de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por su apoyo y contribución técnica y financiera a la realización del presente número de la Serie de Derecho y Política.

Las opiniones expresadas en este artículo, no comprometen a PIM, RTB ni a FAO y son responsabilidad exclusiva de los autores.