



**Análisis del proceso de
implementación del
capítulo ambiental del
acuerdo de promoción
comercial entre Estados
Unidos y Perú
La situación Peruana**

Manuel Ruíz Muller

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Integración
y Comercio

RESUMEN DE POLÍTICAS

BID-RP-127

Agosto 2011

Análisis del proceso de implementación del capítulo ambiental del acuerdo de promoción comercial entre Estados Unidos y Perú

La situación Peruana

Manuel Ruíz Muller



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Cada publicación de la serie “Resúmenes de políticas” del Banco Interamericano de Desarrollo trata un tema de política determinado y plantea cursos de acción y recomendaciones específicas. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Tabla de Contenido

Agradecimientos	iii
Nota del autor	iv
Acrónimos	v
1. Introducción	1
2. Antecedentes	1
2.1 El contexto social y económico alrededor del TLC	1
2.2 El contexto político y jurídico alrededor del TLC	2
3. Disciplinas ambientales del Acuerdo de Promoción Comercial	3
3.1 Las obligaciones ambientales del Acuerdo de Promoción Ambiental	3
3.2 El Anexo Forestal	15
3.3 Los acuerdos ambientales cubiertos	30
3.4 La Carta de Entendimiento sobre Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales	32
3.5 Otros temas de interés relacionados con el medio ambiente, propiedad intelectual y la biodiversidad	34
4. Análisis de elementos relevantes en la implementación del APC	35
4.1 Las reformas en las políticas públicas y la normativa	35
4.2 Avances institucionales	36
5. Balance del proceso de implementación del APC con Estados Unidos	41
5.1 Diálogo e interacción entre el sector público y el privado: el rol de los actores sociales	41
5.2 Fortalecimiento de capacidades institucionales	43
5.3 Clima de negocios	44
5.4 La gestión y administración del APC con Estados Unidos	45
6. Lecciones aprendidas en el proceso de implementación del APC	46

6.1 Limitaciones en el proceso	46
6.2 Recomendaciones para mejorar la institucionalidad, el clima de negocios y la competitividad vinculada con el APC	48
7. Conclusiones	50
Bibliografía	52

Agradecimientos

La preparación de este documento no hubiera sido posible sin las contribuciones de Verónica Briceño (Universidad de Michigan), Mónica Beltrán (OSINFOR), Jorge Caillaux (SPDA), Josefina del Prado (MINAM), Luis Alonso García (Estudio Olachea), José Antonio González (MINAM), Ernesto Guevara (MINCETUR), Silvia Hooker (MINCETUR), Omar Guerrero (OSINFOR), Vivian Paredes (MINCETUR), Mariano Castro (SPDA). Así mismo, agradezco a Erick Feijóo (BID) por el apoyo y sus comentarios durante la elaboración de este documento.

Nota del autor

Es importante señalar que este informe parte de los avances ya presentados en el documento “Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en Latinoamérica: la experiencia peruana en su TLC con Estados Unidos de América” (Luis Alonso García, 2009). En ese sentido, no se abordan los temas ya desarrollados sino que se actualizan a la fecha, y en algunos casos se amplía la información y el análisis.

El análisis que se presenta está enfocado exclusivamente en la implementación y en el grado de avance del Capítulo sobre medio ambiente (Capítulo 18) y su Anexo Forestal. En ese sentido, el ámbito de la investigación se limita a los impactos, efectos, temas y otras consideraciones que surgen del proceso de implementación de este capítulo y anexo en particular. Se ha incluido también el análisis de la Carta de Entendimiento sobre Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales que tiene relación directa en materia ambiental.

Finalmente, no hay una definición universalmente aceptada para el significado de la palabra “implementación” (que además no existe como concepto en el idioma castellano y proviene del concepto de “implementation” en inglés), pero para efectos de este informe, implementación implica a) adecuar el marco de normas y reglas a las exigencias planteadas en el TLC, b) aprovechar de manera práctica las ventajas efectivas que ofrece el TLC y c) gestionar y administrar el TLC a partir de su propia estructura institucional e instancias de gobernanza. Este informe se centra principalmente en el primero de los elementos (a), con algunas referencias y reflexiones sobre los otros dos (b y c).¹

¹ García, Luis Alonso (2009).

Acrónimos

APC	Acuerdo de Promoción Comercial Estados Unidos-Perú
AMUMA	Acuerdo Multilateral de Medio Ambiente
ATFFS	Autoridades Técnicas de Forestal y Fauna Silvestre
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DS	Decreto Supremo
DL	Decreto Legislativo
GORES	Gobiernos Regionales
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
INDEPA	Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónico y Afroamericanos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OSINFOR	Organismo Supervisor de Concesiones Forestales
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMF	Plan de Manejo Forestal
POA	Plan Operativo Anual
PPM	Partículas por millón
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SNIC	Sistema Nacional de Información y Control
SP	Especies (a nivel taxonómico)
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TLC	Tratado de Libre Comercio
USFS	United States Forest Service
USTR	United States Trade Representative
UNALM	Universidad Nacional Agraria La Molina

1. Introducción

El Acuerdo de Promoción Comercial de Perú con Estados Unidos (en adelante APC) responde a una lógica de desarrollo nacional muy clara: anclar el desarrollo en la capacidad y el potencial exportador del país, dirigiendo parte de estos esfuerzos a uno de los principales mercados del mundo. Especialmente desde el gobierno del Presidente Toledo (2001-2006), el Perú le ha apostado muy fuertemente a la creación de políticas públicas, promotoras y facilitadoras de la exportación y el comercio en general, particularmente hacia Estados Unidos, Europa y China.

En la última década, Perú ha visto un aumento anual en las exportaciones hacia Estados Unidos de casi un 13% en promedio. Buena parte de estas exportaciones y los índices positivos en términos de empleo, balanza comercial, nuevas empresas exportadoras, recaudación fiscal, etc. se han beneficiado inicialmente de las preferencias del APC y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés). En el caso particular del Perú, su situación estratégica en cuanto a la lucha contra el narcotráfico ha sido también considerada por Estados Unidos un elemento importante al lanzar este proceso.

Con el APC se espera acentuar y mejorar esta tendencia exportadora, con un panorama temporal indefinido y una mayor oferta y capacidad exportadora. Esto se da en un contexto donde la cooperación multilateral impulsada por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sucesivas rondas de negociación ha sufrido continuos reveses por razones que no serán expuestas en este informe.

Como resultado de esta situación, lo cierto es que para dinamizar el comercio global los acuerdos de libre comercio (país-país, región-región, país-región) han sido fundamentales. El acuerdo con Estados Unidos constituye un pilar importante para el Perú en ese sentido.

En la actualidad se encuentran en la agenda del Perú Tratados de Libre Comercio (TLC) con Chile, China y la Unión Europea, entre otros.

2. Antecedentes

2.1 El contexto social y económico alrededor del TLC

Tanto el proceso de negociación del TLC con Estados Unidos como su posterior implementación no han estado exentos de dificultades y posiciones encontradas entre los diferentes sectores y actores de la sociedad peruana. Las razones de los desencuentros han sido diversas pero ha habido especialmente una desconexión considerable entre expectativas de ciertos sectores frente a los intereses de un Estado poco representativo o que, en todo caso, no ha sabido canalizar procesos de debate a través de los conductos apropiados (partidos políticos, medios, consultas comprensivas, etc.).

El Perú ha vivido desde principios de la década de 1990 una crisis importante de partidos políticos. El régimen impuesto por Alberto Fujimori entre 1992 y 2000 dismanteló la estructura política y partidaria (salvo en el caso del Partido Aprista Peruano) y anuló en buena cuenta formas de participación política, legítimas y constitucionales. La representatividad se vio de tal manera afectada que, hasta la fecha, no se han podido recomponer los partidos políticos, existiendo más bien una suma muy desarticulada de movimientos independientes y regionales, sin ideologías firmes y claramente distinguibles. En este contexto, la canalización de intereses y las expectativas se hacen muy difíciles de lograr.

Esta situación a su vez, ha contribuido a generar anomalías en los flujos de información, no solamente entre Estados Unidos y Perú, sino al interior del país, entre el Estado y ciudadanos, ya que. Varios temas del APC no han podido ser consensuados debidamente por la sociedad civil (al menos en ciertos sectores), no tanto por el contenido técnico de las propuestas y posiciones peruanas sino más bien por la forma como estas propuestas se han desarrollado, develado, presentado y aprobado.

Actores como MINCETUR y CONFIEP, (esta última especialmente en representación de los agro-exportadores) han actuado como los verdaderos “demandeurs” o solicitantes del proceso, junto con organizaciones e instituciones de Estados Unidos (por ejemplo USTR, Congreso). Por su parte, un segundo grupo de actores que ha tenido más un rol reactivo al proceso incluye a algunas ONG, organizaciones indígenas y al propio Congreso de la República del Perú. Las organizaciones que representan la sociedad civil (ONG principalmente), han tenido

un papel importante en este contexto, en la medida en que han servido para participar y canalizar propuestas o plantear reclamos durante las diferentes fases del proceso de negociación e implementación del TLC. En este sentido, el “proceso APC” no ha sido muy diferente de otros tratados internacionales donde Estado, sociedad civil y terceros (gobiernos, empresas, etc.) desarrollan un juego de presiones, demandas y concesiones.

El APC con Estados Unidos se encuentra vigente sobre un escenario socioeconómico complejo, en el cual los problemas de la distribución de riquezas, muchas de ellas generadas por la actividad exportadora, no han sido resueltos. Persiste en el país una concentración de riquezas en los centros urbanos y en la clase media emergente, mientras que sectores muy considerables de la población, especialmente en las zonas andinas, se mantienen en niveles de pobreza similares o peores que los de hace diez años. No han sido partícipes activos de la bonanza comercial ni de los excedentes generados (al menos de forma directa).

La pregunta inmediata que se hacen muchos ciudadanos es: ¿qué gano o cómo me beneficio con el TLC? Con un gobierno en general poco eficiente y sin presencia en muchas zonas del país, los beneficios generados a partir de puestos de trabajo, seguridad social, impuestos y obras públicas, entre otros, aún no se han podido verificar ni materializar en la práctica y muchos ciudadanos no logran entender las ventajas de la apertura comercial. En ese sentido, el APC con Estados Unidos y los TLC en general son todavía posibilidades latentes que tienen que generar impactos positivos amplios (“deliver” como se diría en inglés) para legitimarse ante las mayorías.

2.2 El contexto político y jurídico alrededor del TLC

En el punto 3 (abajo) se han especificado los cambios y ajustes realizados a las políticas nacionales y a las normas de diferente nivel, como resultado de las obligaciones asumidas en el APC con Estados Unidos. Sin embargo, también es importante destacar los logros un poco más generales que responden tanto a las obligaciones emanadas del APC como a una agenda interna que se viene gestando desde mucho antes de iniciarse la negociación de este TLC en particular.

En ese sentido, en la década de 1990, y especialmente desde la promulgación del Decreto Legislativo 613 (septiembre de 1990) mediante el cual se aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se inició un rápido proceso de modernización de la legislación ambiental en el país, que se remontaba a normas y reglamentos principalmente de la década de

1970, que resultaban bastante obsoletos, además en una etapa donde se implementaba un fuerte programa de ajuste estructural.

El momento culminante de este proceso fue la adopción sucesiva de una serie de normas (leyes) que realmente transformaron el panorama jurídico, político e institucional del medio ambiente en el país. Estas normas, que se pueden identificar claramente, incluyen:

- En materia institucional: Ley 26410, Ley del Consejo Nacional del Ambiente (22 de diciembre de 1994).
- En materia de áreas naturales protegidas: Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas (4 de julio de 1997).
- En materia de recursos naturales: Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales (26 de junio de 1997).
- En materia de biodiversidad: Ley 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (16 de julio de 1997).
- En materia de bioseguridad: Ley 27104, Ley de Prevención de Riesgos Derivados del uso de la Biotecnología (12 de mayo de 1999).
- En materia forestal: Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (17 de julio de 2000).

Estas normas, que continúan siendo base y pilares centrales de la legislación ambiental en el país,² pretendían darle cierto equilibrio y balance a políticas macro que, como ya se indicó, especialmente durante el Gobierno de Fujimori, impulsaban muy firmemente la apertura económica, comercial y la liberalización del mercado. Lo cierto es que con sus efectos positivos y negativos, y con la dramática liberalización de las fuerzas económicas, este impulso dado al tema ambiental sirvió para posicionar con firmeza el asunto en los diferentes niveles de la agenda política nacional.

3. Disciplinas ambientales del Acuerdo de Promoción Comercial

3.1 Las obligaciones ambientales del Acuerdo de Promoción Ambiental

² A lo largo del tiempo ha habido cambios, modificaciones, reglamentaciones y derogaciones de algunas de estas normas. Sin embargo, son un referente obligado en el desarrollo de un verdadero marco normativo ambiental de forma integral en el país.

A continuación se presentan las obligaciones del Perú en materia ambiental y se ofrece un análisis de los avances a la fecha, en relación con la implementación y el cumplimiento de los diferentes compromisos asumidos por el país en el APC.

Es importante indicar sobre estas obligaciones que reflejan, en algunos casos, mandatos que ya están plenamente reconocidos en la legislación interna del país. El TLC, de cierta manera, ha contribuido a favorecer un proceso más intensivo para dar cumplimiento o ejecutar dichos preceptos y, de esa manera, responder a responsabilidades tanto internas como externas.

Los mandatos más importantes ya reconocidos en la Constitución y las leyes y reglamentos nacionales se refieren al reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (Artículo 2 de la Constitución Política de 1993), al acceso a la información (Artículo 200 (3) de la Constitución – Acción de Habeas Data), a la participación ciudadana (Artículo III del Título Preliminar y artículo 46 de la Ley General del Ambiente), al acceso a la justicia ambiental (Artículo IV del Título Preliminar de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, y Título VIII del Decreto Legislativo 635, Código Penal – Modificado por la Ley 29263), y a la consulta.

En el caso de la consulta específicamente, se han desarrollado mecanismos importantes (Audiencias Públicas, Mesas de Diálogo y Consultas Públicas) para constatar la opinión de la ciudadanía en relación con temas ambientales (inversión, proyectos, propuestas normativas, etc.). El Proyecto de Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios es el más claro ejemplo de los avances en esta materia (más allá de su reciente análisis por parte del Poder Ejecutivo).

Obligaciones y avances en la implementación

Niveles de protección - Artículo 18.1	Procurar que las leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental.
---------------------------------------	--

La creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) mediante el Decreto Legislativo 1013, del 14 de mayo de 2008, constituye de por sí una respuesta a la necesidad interna de reorganizar la institucionalidad ambiental en el país, y asimismo constituye una reacción a la petición de Estados Unidos, en el contexto del proceso de negociación del TLC, de establecer en el país un Ministerio del Ambiente.

Aunque aún no se han definido claramente cuáles son estos “altos niveles”, es claro que como mínimo no deberán bajarse los estándares ya existentes de protección en las distintas áreas (ver comentario al artículo 18.3.2 abajo).

Artículo 18.1	Hacer esfuerzos por seguir mejorando los niveles de protección ambiental.
---------------	---

La voluntad del Estado en esta materia se puede verificar a lo largo de la última década con los diferentes avances en políticas públicas y en las normas ambientales promulgadas, especialmente desde la segunda mitad de la década de 1990.

Acuerdos ambientales – Artículo 18.2	Adoptar, mantener e implementar leyes, reglamentos y cualesquiera otras medidas para cumplir con sus obligaciones bajo los AMUMA del anexo 18.2.
--------------------------------------	--

No todos los AMUMA, Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente, tienen la misma relevancia para el Perú y esto se refleja en los grados de implementación de cada uno. Salvo las Convenciones CITES, RAMSAR y hasta cierto punto el Protocolo de Montreal, en el caso de los demás AMUMA no se han dado avances importantes en cuanto a adaptación legislativa, proyectos y actividades en el plano nacional.

Cuatro AMUMAS críticos para el Perú (pero de los cuales Estados Unidos no es parte) son el CDB, el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Convenio Marco de Cambio Climático y el Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

En relación con estos AMUMA, el Perú ha invertido esfuerzos, tiempo, y ha promovido procesos de diverso tipo para su implementación. Desde hace aproximadamente un año, un Grupo Técnico (coordinado por el MINAM) trabaja definiendo la posición nacional, frente al Régimen Internacional de Acceso a los Recursos Genéticos que se está negociando en estos momentos. Un segundo Grupo Técnico se encuentra definiendo la posición del país respecto de la responsabilidad en el marco del Protocolo de Cartagena.

La Comisión Nacional de Diversidad Biológica (CONADIB), la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC) y la Comisión Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía (CONALDES), todas coordinadas por el MINAM, son estructuras institucionales, participativas y multidisciplinarias que buscan velar por la adecuada implementación de estos acuerdos.

Es de esperar que el ACA contemple alguna forma de ayuda o cooperación para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de estos acuerdos en particular, en los que solamente

Perú, es Parte Contratante. Sin embargo, no hay en este momento una indicación clara sobre cómo y a qué temas se va a aplicar de forma específica el ACA.

Aplicación y observancia – Artículo 18.3.1.a	No dejar de aplicar efectivamente la legislación ambiental y leyes, reglamentos y otras medidas para cumplir con las obligaciones bajo los acuerdos cubiertos, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte el comercio o la inversión entre las partes, después de la entrada en vigor del Acuerdo.
--	--

No se ha verificado en la práctica un incumplimiento de esta obligación.

Artículo 18.3.2	No dejar sin efecto ni derogar, ni ofrecer hacerlo, la legislación ambiental de manera que debilite o reduzca la protección otorgada de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.
-----------------	--

En términos generales, no se han hecho modificaciones legislativas que caigan bajo este supuesto normativo. Sin embargo, sí hay una situación puntual en la que se ha debilitado ostensiblemente la legislación ambiental; es el caso de la calidad de los combustibles, que impacta directamente en la calidad del aire y el ambiente en su conjunto.

La Ley 28694 (ley que regula el contenido de azufre en el combustible diesel, del 20 de marzo de 2006), incluyó regulaciones muy importantes relacionadas con la calidad del aire y la salud pública, dirigidas al contenido de azufre en el diesel, prohibiciones de venta de diesel con niveles superiores de azufre (5.000 partes por millón - ppm), orientadas también a las prohibiciones a la importación de diesel con niveles superiores a 2.500 ppm, y a la aplicación de medidas de promoción de combustibles más limpios, entre otras.

Sin embargo, pese a que estas obligaciones se encuentran claramente establecidas, el MINEM ha incumplido con la mayoría de ellas. Más aún, el MINEM con el Decreto Supremo 061-2009-EM se ha permitido desconocer la Ley 28694, estableciendo excepciones que propasan ostensiblemente las atribuciones previstas en la normativa. Es decir, pese a que la única excepción prevista en la Ley 28694 es la relacionada con aquellas zonas geográficas del país que podría haber determinado el MINEM para el periodo marzo 2006 a diciembre 2009, con la finalidad de establecer una aplicación gradual de la reducción de contenido de azufre, el DS 061-2009-EM ha establecido excepciones ilegales, vinculadas a ciertas zonas geográficas donde se podría comercializar diesel con niveles superiores de azufre, o referidas a ciertos tipos de diesel y actividades que estarían excluidas de las obligaciones de la Ley 28694.

Estas excepciones son contrarias a dicha ley y por tanto inaplicables, debido a que un decreto supremo no puede determinar medidas que se opongan a lo dispuesto por una ley. Este

DS otorga, además, una indebida habilitación para que, por ejemplo, las refinerías que no han cumplido con lo establecido en la Ley 28694 sigan comercializando combustibles que atentan contra la salud de la población.

De otro lado, el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) no ha aprobado en ninguno de los años de vigencia de la Ley 28694 los *Índices de Nocividad de los Combustibles* que deben ser aplicados para determinar el ISC. Peor aún, el MEF ha venido aprobando normas (principalmente Decretos Supremos) que desconocen las obligaciones específicas contenidas en dicha ley.

Reglas de procedimiento – Artículo 18.4	Asegurar que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes que investiguen supuestas infracciones de su legislación ambiental y que dichas autoridades le den debida consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación.
---	---

Ver explicación abajo en relación con el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales y OEFA.

Artículo 18.4.2	Asegurar que los procedimientos judiciales, cuasi-judiciales o administrativos se encuentren disponibles de acuerdo con la legislación para sancionar o reparar infracciones a la legislación ambiental.
-----------------	--

En materia administrativa: el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), creado mediante Decreto Legislativo 1013 (Ley de Creación, Organización y Funciones del MINAM), tiene por objetivo dirigir y supervisar el régimen de fiscalización y control ambiental, imponer sanciones en el ámbito de su competencia y realizar acciones de supervisión ambiental, entre otras.

A comienzos de 2010 fueron nombrados dos de los miembros del Consejo Directivo. Falta el nombramiento de los tres restantes.

El OEFA ya cuenta con un Centro de Atención al Ciudadano (como parte de su página web). Es en materia de evaluación técnico/científica donde mayor actividad ha tenido. El OEFA, a la fecha, ha realizado evaluaciones en Chimbote (2009), Madre de Dios (2010) y La Taboada (2010).

Se han transferido del OSINERGMIN a la OEFA las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de la grande y mediana minería. A finales de 2010 se hará lo propio en materia de hidrocarburos en general y electricidad.

Las funciones de fiscalización y sanción ambiental en los demás sectores no han recibido medidas de reforzamiento institucional ni mejorado su desempeño.

El Tribunal Ambiental del OEFA todavía no ha sido conformado.

Se puede también solicitar a OEFA (vía electrónica) información que se considere relevante llenando una Solicitud de Acceso a la Información (sustentada en la Ley 27806, Ley de Acceso a la Información Pública) que se envía a la Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano.

El OEFA cuenta con un Servicio de Atención al Ciudadano y un Servicio Nacional de Denuncias Ambientales.

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es parte de la estructura orgánica de OEFA y se encuentra en proceso de conformación.

Tampoco se ha conformado el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales (creado mediante DS 005-2008-PCM), pero hay información de que el MINAM se encuentra considerando posibles candidatos para asumir funciones como vocales del mismo.

En materia judicial: se han producido cambios, tales como: a) en la normativa penal ambiental, una legislación más precisa; b) la creación de fiscales ambientales, que ejercen la titularidad de la acción penal ambiental, en varias regiones del país (a estos fiscales es necesario asignarles recursos y una mayor capacidad para que puedan hacer uso adecuado de su función); c) se mantiene, sin embargo, la cuestión prejudicial penal, a través de la cual el fiscal, para poder ejercer la acción penal, necesita contar con un informe técnico que determine la infracción de la ley ambiental. Este informe debe ser elaborado por la autoridad sectorial competente, lo que limita la fluidez y eficacia de la acción penal ambiental.

Artículo 18.4.2.a	Estos procedimientos serán justos, equitativos y transparentes, y para este fin deberán cumplir con el debido proceso y estar abiertos al público, salvo que la administración de justicia requiera algo distinto.
----------------------	--

Pendiente de verificación futura. En todo caso, estas son garantías de justicia plenamente reconocidas en la legislación del país.

Artículo 18.4.2.b	Los tribunales que realicen o revisen estos procedimientos deberán ser imparciales e independientes y no deberán tener ningún interés substancial en el resultado del asunto.
----------------------	---

Tal como se mencionó (18.4.2), en relación con la cuestión prejudicial penal, y a la condición para que el fiscal pueda ejercer la acción Penal.

Artículo 18.4.3	Asegurar que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su legislación sobre determinado asunto, tengan adecuado acceso a procedimientos justos, transparentes, equitativos, públicos.
-----------------	---

La legitimidad procesal en materia ambiental se encuentra plenamente reconocida en el Perú desde que se aprobó en 1990 el Código del Medio Ambiente. La Ley 28611, Ley General del Ambiente de 2005, dispone en su Título Preliminar que toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante autoridades administrativas y judiciales, en defensa del ambiente, y que se pueden imponer acciones incluso si no se afectan intereses económicos del accionante.

De hecho, en el Perú desde principios de la década de 1990 se han multiplicado las Acciones de Amparo (Garantía Constitucional) en defensa de intereses ambientales, patrocinadas por personas e instituciones con predilecciones en materia de defensa del medio ambiente.

Artículo 18.4.4	Proporcionar a las personas con un interés jurídicamente reconocido de conformidad con su legislación, acceso apropiado y efectivo frente a infracciones a la legislación ambiental de esa Parte o infracciones a una obligación legal bajo las leyes de esa Parte relacionadas con el medio ambiente o condiciones ambientales que afecten a la salud humana.
-----------------	--

A partir de la Ley General del Ambiente, toda persona cuenta con una legitimidad procesal, debidamente reconocida y salvaguardada.

Diferentes Acciones Constitucionales (especialmente Acciones de Amparo y Habeas Data) han servido para accionar procedimientos judiciales en defensa del ambiente.

Artículo 18.4.5	Establecer sanciones o reparaciones apropiadas y efectivas a las infracciones a la legislación ambiental tomando en cuenta la gravedad y naturaleza de la infracción, los beneficios obtenidos por el infractor y otros factores, y podrán incluir sanciones penales, civiles o administrativas.
-----------------	--

La Ley 29263 (de 2008), modifica diversos artículos, precisa y especifica contenidos del Código Penal (Delitos Ambientales) y de la Ley General del Ambiente.

La nueva legislación penal establece una serie de sanciones e infracciones divididas en: Capítulo I Delitos de Contaminación (artículo 304 al 307) que incluyen: contaminación del ambiente en general; formas agravadas; incumplimiento de normas relacionadas con el manejo de residuos sólidos; tráfico ilegal de residuos sólidos.

Capítulo II Delitos contra los Recursos Naturales (artículo 308 al 313) que incluyen: tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre protegida; tráfico ilegal de especies acuáticas de flora y fauna silvestre protegida; extracción ilegal de especies acuáticas; depredación de flora

y fauna silvestre protegida; tráfico ilegal de recursos genéticos; formas agravadas; delitos contra bosques o zonas boscosas; tráfico ilegal de productos forestales maderables; obstrucción de procedimiento; formas agravadas; utilización indebida de tierras agrícolas; autorización de actividad contraria a los planes o usos previstos en la ley; alteración del ambiente o el paisaje.

Capítulo III Responsabilidad Funcional e Información Falsa (artículo 314 al 314 (D)) que incluyen: responsabilidad del funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos; responsabilidad de los representantes legales de personas jurídicas; responsabilidad por información contenida en informes; medidas cautelares; exclusión o reducción de penas.

Artículo 18.5.1.a(i-iii).b	Estimular (de conformidad con la legislación nacional) mecanismos complementarios a los procedimientos sancionadores, incluyendo mecanismos que faciliten la acción voluntaria (asociaciones, lineamientos, intercambio de información) e incentivos.
----------------------------	---

Los lineamientos de operación del OEFA establecen explícitamente en su función supervisora (tanto a entidades públicas como a los administrados), la necesidad de buscar incentivos apropiados para facilitar la acción ambientalmente adecuada de personas y empresas.

Artículo 18.5.2.a.b	Estimular, según sea apropiado y viable y de conformidad con su legislación, el mantenimiento, desarrollo y mejora de metas y estándares para medir el desempeño ambiental y medios flexibles para alcanzarlas.
---------------------	---

Como ya se mencionó (18.3.2), en el caso de la calidad del aire y de los combustibles hay una disminución de metas y estándares.

Consejo de Asuntos Ambientales - Artículo 18.6	Designar un funcionario de alto rango que represente al país en el Consejo y una oficina en un ministerio o entidad gubernamental apropiada, que servirá como punto de contacto para realizar el trabajo del Consejo.
--	---

Mediante Resolución Ministerial 049-2010-MINCETUR/DM, del 18 de marzo de 2010 fue designado el funcionario que representará al país ante el Consejo.

Oportunidades para la participación del público – Artículo 18.7.1	Promover la conciencia pública de su legislación ambiental asegurando que la información está disponible al público respecto a su legislación ambiental, aplicación y observancia, y procedimientos de cumplimiento, incluyendo procedimientos para que las personas interesadas soliciten a las autoridades competentes de una Parte que investigue supuestas infracciones de su legislación ambiental.
---	--

Esta obligación implica, más que la promulgación de normas complementarias, la realización de actividades efectivas (tanto desde el sector público como desde el sector privado) en dos campos: en primer lugar, generar mecanismos para sensibilizar a la sociedad y, en

segundo lugar, ejecutar las obligaciones de transparencia y acceso a la información que ya están reconocidas en la legislación interna, incluyendo la Ley General del Ambiente.

En los últimos meses, INDECOPI, SERNANP y el propio MINAM han implementado portales especializados donde se ha recopilado la legislación concerniente a prevención de la biopiratería, áreas naturales protegidas y legislación ambiental en general. Todo acceso a esta información es gratuito y se encuentra libremente disponible para cualquier interesado.

Artículo 18.7.2	Buscar atender las solicitudes de personas de cualquier Parte por información o intercambio de opiniones respecto de la implementación del capítulo ambiental.
-----------------	--

Pendiente de verificación en una etapa posterior de cumplimiento.

Artículo 18.7.3	Disponer la recepción de solicitudes escritas de personas de cualquier Parte referidas a asuntos relacionados con la implementación de disposiciones específicas de este capítulo; responder por escrito, excepto por causa justificada, a cada solicitud que señale que es hecha en virtud de este artículo; hacer que esas solicitudes y respuestas estén disponibles al público de manera oportuna y fácilmente accesible.
-----------------	---

Pendiente de verificación en una etapa posterior de cumplimiento.

Artículo 18.7.4	Convocar un nuevo comité nacional consultivo o asesor, o consultar a uno existente, integrado por personas de la experiencia relevante incluida experiencia en comercio y asuntos ambientales; solicitar las opiniones del comité en asuntos relacionados con la implementación de este capítulo incluyendo asuntos planteados en solicitudes que se reciban conforme a este artículo.
-----------------	--

A nivel del MINAM, hay un Comité Consultivo para asuntos relacionados con comercio y medio ambiente.

Artículo 18.7.5	Solicitar opiniones del público en asuntos relacionados con la implementación de este capítulo incluyendo asuntos planteados en solicitudes que reciba y hará que tales opiniones que reciba por escrito estén disponibles al público de manera oportuna y fácilmente accesible.
-----------------	--

No se ha establecido un procedimiento formal para esto.

Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento- Artículo 18.8.1-18.9.9	Designar una secretaría u otro órgano competente donde cualquier persona de una Parte pueda presentar una solicitud invocando que una Parte está dejando de aplicar efectivamente la legislación ambiental.
---	---

Al momento se están discutiendo modalidades para la implementación de una secretaría, similar a la que existe en los Acuerdos CAFTA y NAFTA en el caso de Estados Unidos. Se

espera contar con una Dirección Ejecutiva y haber seleccionado Técnicos para diciembre de 2010. La sede estaría en Estados Unidos y contaría con el apoyo logístico/infraestructura del BID.

Cooperación Ambiental- Artículo 18.10.2-3	Ampliar las relaciones de cooperación en asuntos ambientales, incluyendo el desarrollo y la mejora de la protección, prácticas y tecnologías ambientales conforme al ACA; emprender acciones de cooperación ambiental conforme al ACA.
--	--

Pendiente de verificación en la futura aplicación del TLC.

Artículo 18.10.4	Considerar los comentarios y recomendaciones que recibe del público conforme a este capítulo y al ACA.
------------------	--

Pendiente de verificación en la futura aplicación del TLC.

Artículo 18.10.5	Compartir (con EE.UU.) información con respecto a su experiencia de los efectos ambientales de sus acuerdos y políticas comerciales.
------------------	--

Pendiente de verificación en la futura aplicación del TLC.

Diversidad Biológica- Artículo 18.11.2	Promover y fomentar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica de acuerdo con el artículo 18.1
---	--

La conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes se encuentra regulada en el Perú desde mediados de la década de 1990. La Ley de Biodiversidad (Ley 26839) y su reglamento (DS 068-2001-PCM) junto con la Estrategia Nacional de Biodiversidad (DS 102-2001-PCM), constituyen los pilares de una agenda interna para implementar los diferentes mandatos del CDB.

Sin embargo, dado el tratamiento sectorial que se continúa dando a la biodiversidad (forestal, áreas protegidas, cuencas, especies, entre otros), hay una serie de disposiciones legales que abarcan temas vinculados con conservación in situ, conservación ex situ y uso sostenible, entre otros.

El Perú cuenta con un marco político y normativo bastante comprensivo en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad (en sus diferentes niveles).

Artículo 18.11.3	Respetar y preservar las tradiciones de las comunidades indígenas en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
------------------	---

La Ley 27811 sobre la Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas Relacionados con la Diversidad Biológica (2002) fue un esfuerzo pionero en salvaguardar los conocimientos (y tradiciones) de los pueblos indígenas.

A partir de esta obligación, y como parte de un esfuerzo interno por salvaguardar, respetar y preservar estos conocimientos y tradiciones, tanto INDECOPI como la Comisión Nacional contra la Biopiratería (ver siguiente párrafo) están desarrollando, desde mediados de 2009, bases de datos sobre conocimientos tradicionales y biodiversidad, respectivamente.

Mediante la Ley 28216 del año 2004 se conformó la Comisión Nacional de Lucha contra la Biopiratería como espacio multidisciplinario y multisectorial, para enfrentar situaciones de acceso y uso ilegal de componentes de la biodiversidad y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

Con la firma del TLC y las modificaciones hechas al régimen de patentes de invención (precisamente para desarrollar y profundizar las disposiciones del mismo), la Comisión decidió en enero de 2010 fortalecer su sistema de monitoreo y vigilancia de patentes de invención alrededor del mundo que utiliza componentes de la biodiversidad y eventualmente conocimientos de pueblos indígenas del Perú.

Artículo 18.11.4	Promover la participación y consulta pública en asuntos relacionados con la diversidad biológica; poner a disposición del público información en relación con programas y actividades, incluyendo cooperación, relacionada con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
------------------	---

En materia de diversidad biológica, desde 2009 se ha reactivado el trabajo de la Comisión Nacional de Diversidad Biológica (CONADIB), creada en 1993 e incluida en la estructura orgánica del Ministerio del Ambiente.

Artículo 18.11.5	Incrementar los esfuerzos cooperativos en relación con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
------------------	---

La cooperación en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad se verifica a través de distintos frentes y especialmente en proyectos específicos que ejecutan socios peruanos y norteamericanos.

Un ejemplo de estos esfuerzos cooperativos lo constituye el Proyecto Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina, donde un consorcio de organizaciones de Bolivia, Ecuador, Colombia, y Perú contribuyen a realizar actividades de conservación de la biodiversidad.

USAID es el principal promotor y gestor de esta iniciativa que se centra en: investigación sobre temas de infraestructura en Amazonía, gestión territorial, financiamiento de pequeños proyectos de campo y capacitación.

En relación con esta obligación hay muchos esfuerzos similares en marcha y proyectos en perspectivas que vinculan a agencias públicas y donantes privados de Estados Unidos con instituciones públicas y privadas en el Perú. Mayor información sobre estos proyectos puede encontrarse en: www.apci.gob.pe.

Consultas ambientales y procedimiento del panel- Artículo 18.12.1	Solicitar la realización de consultas con otra Parte con respecto a este capítulo. Designar un punto de contacto para este propósito.
---	---

Provisionalmente, MINCETUR actúa como punto de contacto.

Artículo 18.12.2	Iniciar las consultas prontamente para responder la solicitud. En caso de hacer la solicitud, hacerla con información específica y suficiente.
------------------	--

Pendiente de verificación en la futura aplicación del TLC.

Artículo 18.12.3	Buscar una solución mutuamente satisfactoria del asunto y requerir asesoría o asistencia de cualquier persona u organismo que estimen apropiado. Si se trata de un asunto referido a un acuerdo cubierto, usar los mecanismos previstos en dicho acuerdo salvo que se puedan dar demoras injustificadas.
------------------	--

Pendiente de verificación en la futura aplicación del TLC.

Artículo 18.12.4	Si no se llega a un acuerdo de conformidad con el párrafo 3, se solicitará que el Consejo sea convocado para examinar el asunto y se entregará una copia de la solicitud a cada una de las Partes.
------------------	--

Pendiente de verificación en la futura aplicación del TLC.

Relación con los acuerdos ambientales- Artículo 18.13.1	Continuar buscando los medios para aumentar el apoyo mutuo entre AMUMAS y acuerdos comerciales de los cuales Estados Unidos y Perú son Parte.
---	---

Pendiente de verificación en una etapa posterior de cumplimiento.

Artículo	Consultarse, según sea apropiado, con respecto a las negociaciones de asuntos
----------	---

18.13.2	ambientales de interés mutuo.
---------	-------------------------------

Pendiente de verificación en la futura aplicación del TLC.

Artículo 18.13.4	En caso de cualquier inconsistencia conforme a este Acuerdo y un acuerdo cubierto, equilibrar sus obligaciones con respecto a ambos acuerdos, sin impedir que se adopte una medida en particular para cumplir con sus obligaciones conforme al acuerdo cubierto, siempre que el objeto principal de la medida no imponga una restricción encubierta al comercio.
---------------------	--

Pendiente de verificación en una etapa posterior de cumplimiento.

3.2 El Anexo Forestal

Obligaciones y avances en la implementación

El TLC no hace referencia a la necesidad de adoptar un nuevo marco normativo en materia forestal. De hecho, el proceso actualmente en marcha de elaboración de una nueva Ley Forestal y su reglamento, y de una ley de consulta para los pueblos indígenas, es el resultado de una compleja sucesión de eventos que tuvieron como hito crítico el conflicto social de la Provincia de Bagua a mediados de 2009. El TLC no fue necesariamente catalizador, ni mucho menos, de este suceso, pero hay circunstancias relacionadas con él que sí merecen una breve descripción para entender el contexto social, político y económico en el cual se desarrolla la temática ambiental.

Mediante la Ley 29157, de diciembre de 2007, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en una serie de materias para garantizar la implementación del APC. Así, en agosto de 2008, el Poder Ejecutivo promulgó noventa y nueve Decretos Legislativos (DL) para estos fines, entre los que se encontraba el DL 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Sin embargo, es importante señalar que el hecho de derivarse de una obligación internacional (de un TLC que ya tenía problemas y cuestionamientos desde sectores sociales por su contenidos y forma), y por contener disposiciones que a juicio de un sector social importante, especialmente pueblos indígenas y comunidades amazónicas, afectaban derechos territoriales y derechos sobre los recursos naturales, generó de inmediato una serie de reclamos y reivindicaciones que fueron subestimados y desatendidos desde el Estado. El principal reclamo asociado a los contenidos del DL 1090 ha sido el del respeto a las obligaciones de consulta con los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El llamado “conflicto de Bagua”, que enfrentó a pueblos indígenas y comunidades locales con el Estado principalmente, desencadenó la suspensión primero y la derogatoria después del DL 1090 (y del DL 1064 sobre aprovechamiento de tierras de uso agrario) mediante la Ley 29382 de junio de 2009, con lo cual se volvió al régimen forestal de la Ley Forestal del año 2000 (Ley 27308). Asimismo, se constituyó desde el Estado un frente de trabajo para desarrollar una propuesta de ley de consulta para los pueblos indígenas.

Es en esta circunstancia de “limbo” jurídico que se ha estado trabajando desde septiembre/octubre de 2009 (al amparo de la RM 544-2009-AG y posteriormente la RM 0087-2010-AG), en el desarrollo de un nuevo régimen forestal, debidamente consensuado con organizaciones de la sociedad civil y especialmente de los pueblos indígenas de la amazonía, y de una propuesta de ley de consulta. El MINAG ha comprometido fondos públicos (US\$270.000) para llevar adelante este proceso.

Como resultado de este intenso trabajo interdisciplinario u multisectorial se cuenta en la actualidad con un borrador de ley forestal que se encuentra sometido a una consulta pública para su promulgación definitiva, y una propuesta de ley de consulta que fue observada en junio de 2010 por el Poder Ejecutivo.

Resulta fácil entender las dificultades operativas e institucionales de implementar un Anexo Forestal en circunstancias transitorias, donde se está desarrollando un nuevo régimen forestal que, como ya se indicó, no era necesariamente el mandato del Anexo y sus obligaciones. Lo interesante es poder constatar que, pese a estas dificultades, se ha generado una dinámica que está conduciendo a una reforma integral (normativa, institucional, filosófica) del régimen forestal nacional.

No va a ser posible llegar al plazo previsto (1º de agosto de 2010) para contar con la nueva Ley Forestal. Sin embargo, es muy probable que en la segunda mitad del año se apruebe tanto la Ley como su reglamento (también en proceso de elaboración).³

Anexo sobre el manejo del sector forestal- Anexo 18.3.4.1	Reconocer que el comercio relacionado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre, incluido su tráfico, socavan el comercio de productos provenientes de fuentes de tala legal, reducen el valor económico de los recursos naturales y debilitan esfuerzos de conservación y manejo sostenible de recursos. Comprometerse a combatir el comercio asociado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre.
---	--

³ Con fecha el 31 de julio de 2010, el Diario El Comercio publicó información que señalaba que había de parte de USTR de Estados Unidos cierta preocupación por el incumplimiento de las obligaciones del Anexo Forestal del APC con Perú, y que era posible que se remitiera una carta formal a las autoridades peruanas desde Estados Unidos.

Las reformas institucionales y normativas descritas a continuación reflejan un cumplimiento (proceso en marcha) de esta obligación.

<p>Anexo 18.3.4.3(a)</p>	<p>Aumentar el número y la efectividad del personal dedicado a hacer cumplir las leyes, las normas y otras medidas del Perú relacionadas con la tala y el comercio de productos madereros, con el objetivo de reducir sustancialmente la tala ilegal y el comercio asociado con tales productos. En este contexto, el Perú deberá:</p> <p>(I) Elevar el número de personal encargado de hacer cumplir la ley en parques nacionales y concesiones, así como en las regiones forestales designadas como áreas indígenas protegidas en la legislación peruana; y</p> <p>(II) Elaborar e implementar un plan anticorrupción para los funcionarios a cargo de administrar y controlar los recursos forestales.</p>
------------------------------	---

Se tiene previsto incrementar el personal contratado para el control y supervisión de las áreas protegidas, de los títulos habilitantes y de las reservas territoriales a favor de pueblos en aislamiento.

I) En ese sentido, en el caso de la DGFFS, se ha contratado a 10 ingenieros forestales para realizar las verificaciones de campo de los planes operativos anuales de las concesiones y permisos que legitiman la extracción de especies cubiertas por la Convención CITES.

También se está elaborando un plan de capacitación para el personal de la DGFFS, con la colaboración del USFS.

Asimismo, se autorizó y ya fue asignado el presupuesto para la contratación de 43 profesionales forestales para control forestal en Puestos de Control Estratégico (PCE) y en Plantas de Transformación (PT) ubicados en las ATFFS de Amazonas, Contamana, Huánuco, Iquitos, Lima, Moquegua-Tacna, Pucallpa, Puno, Selva Central, Sierra Central, Tahuamanu, Tambopata, Tingo María y San Martín, en el marco de la implementación del SNIC.

Finalmente, se ha autorizado y asignado el presupuesto para la contratación de 104 profesionales para aumentar el personal destinado a las Administraciones Técnicas Forestales a nivel nacional

En el caso del SERNANP, se ha incrementado el número de personal de guardaparques en la Amazonía de 60 a 181 (representa un presupuesto de US\$980.000). También se ha invertido en infraestructura, equipos y vehículos (US\$906.000), y se firmó un Convenio Interinstitucional con MINCETUR para equipamiento de las ANP (US\$750.000).

Además se ha gestionado un Programa Institucional con un componente que contiene actividades de vigilancia comunitaria.

Finalmente, se establecieron mecanismos de gestión institucional como la creación de tres Enlaces Territoriales: Oriente, Centro-Oriente y el Programa Interoceánico Sur, que cubren la Amazonía, sujeta al tema de la tala ilegal de madera.

Lo que es claro es la necesidad de establecer una coordinación estrecha entre Ministerio Público, Policía Nacional, y la Dirección de Capitanías de Puertos con la DGFFS, OSINFOR y los GORES.

Asimismo se tiene planeado incrementar la capacitación del personal responsable de hacer cumplir la legislación forestal, cosa que se está haciendo parcialmente con algunos talleres puntuales, por ejemplo a nivel del OSINFOR.

II) Las acciones específicas en este campo incluyen la aprobación de un Plan Nacional Anticorrupción Forestal y su implementación.

En 2008 se aprobó el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción; en enero de 2010 se creó un Grupo de Trabajo Multisectorial para implementar el Plan y una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción adscrita a la PCM, para articular el Plan con los GORES (DS 016-2010-PCM).

Entre mayo y agosto se tiene previsto el diseño e institucionalización del Plan Anticorrupción del Sector Forestal y Fauna Silvestre (con la participación activa de la sociedad civil); y solo hasta junio de 2011 se prevé la implementación inicial, la revisión y el ajuste y su articulación con los GORES; finalmente, se espera consolidar la transparencia y lucha contra la corrupción en el sector forestal. MINCETUR financiará una consultoría para estos propósitos.

Anexo 18.3.4.3(b)	Brindar niveles de disuasión suficientes de responsabilidad civil y penal para toda medida que obstaculice o socave el manejo sostenible de los recursos forestales del Perú. Por ejemplo, amenazas al personal, brindar información falsa, corromper a funcionarios, etc.
----------------------	--

I) Se tiene previsto prevenir, efectivizar y facilitar la apertura de procesos civiles y penales por amenazas o violencia contra el personal gubernamental. No se ha avanzado de manera eficaz en este campo, pese a que los funcionarios que participan en la supervisión reciben continuas amenazas e incluso agresiones directas por parte de delincuentes comunes, agrupaciones delictivas, extractores ilegales, cocaleros, entre otros.

II) En cuanto a brindar información falsa, se ha planteado como acción declarar la obligatoriedad de las inspecciones oculares previamente a la aprobación de volúmenes de madera en los POA y PMF. También se tiene planeado iniciar acciones civiles y penales en estos casos. Sin embargo, no ha habido avances significativos en esta materia. Se requieren ajustes normativos y reglamentarios con los que se pueda hacer efectivo este tipo de acción.

III) Para situaciones de obstrucción de investigaciones o auditorías en relación con la extracción y comercio de productos madereros, o si se extrae o adquiere madera de forma o de fuentes ilegales, o si se corrompe a funcionarios, se plantea la necesidad de prevenir y facilitar el inicio de acciones civiles y penales contra estos casos. En segundo lugar, el Estado requiere facilitar equipos, infraestructura y recursos para ejercer funciones de investigación y auditoría. No hay avance en estos aspectos.

También vale la pena destacar la modificación al Código Penal (mediante Ley 29263, del 2 de octubre de 2008) donde se incluyeron supuestos específicos de delitos contra los recursos naturales y contra la actuación de supervisores y auditores.

Anexo 18.3.4.3(c)	Imponer sanciones civiles y penales diseñadas para desincentivar la violación de las leyes, las normas y otras medidas del Perú en relación con la extracción y el comercio de productos madereros. Por ejemplo, aumentar sanciones penales, suspender derechos de exportación, etc.
-------------------	--

I) La modificación del Código Penal (Ley 292263) ha aumentado considerablemente las sanciones penales en materia ambiental y en relación con recursos forestales y bosques en particular. El artículo 310 del Código Penal (literales A, B y C), especifica los supuestos relacionados con casos de tráfico ilegal de productos forestales maderables, obstrucción de procedimientos de supervisión, fiscalización, etc., y formas agravadas de las penalidades, respectivamente.

Asimismo, el Decreto Supremo 010-2009-AG precisa que las ATTFS (del MINAG) emitan opinión técnica sobre el impacto de los presuntos delitos respecto de recursos forestales.

II) En relación con la suspensión de derechos de exportación, se pretende actuar en la prevención de actos ilegales, facilitar y hacer efectivo el inicio de acciones civiles y penales contra ellos. En este caso, el problema se centra en la trazabilidad de la madera hasta el momento de la exportación. Más aún, no hay una exigencia de trazabilidad en la legislación aunque en el proceso de elaboración de la nueva ley y reglamento, es materia de discusión.

Salvo en el caso de caoba y cedro (ambas cubiertas por CITES), donde hay cierta rigurosidad y procedimientos establecidos para realizar esta trazabilidad, en los otros productos, esto no es posible en la práctica todavía, y se está debatiendo a nivel de la DGFFS.

La Ley 27308, en su Cuarta Disposición Complementaria Transitoria, ya precisa que solamente procede la comercialización de productos manejados sosteniblemente.

Anexo 18.3.4.3(d)	Adoptar e implementar políticas para monitorear la extensión y condición de las especies de árboles enumeradas en cualquier Apéndice de la Convención CITES,
-------------------	--

	entre ellas: (I) Realizar un inventario integral que incluya el análisis de las especies y dinámica de regeneración, así como amenazas para su supervivencia; (II) Realizar estudios técnicos para determinar los rendimientos de los productos; y (III) Disponer el análisis técnico y la actualización periódica de este inventario y de los estudios de rendimientos de productos, y poner los resultados a disposición del público.
--	---

I) Se ha culminado el proyecto “Evaluación de Existencias Comerciales y Estrategias para el Manejo Sostenible de *Swietenia macrophylla* (caoba) en el Perú”. Los resultados de este proyecto han servido de base para la elaboración de un Dictamen de Extracción No Perjudicial de Caoba durante 2009. La información se encuentra disponible en la página web del MINAM.

La UNALM también ha ejecutado (con fondos de ITTO) una “Evaluación de existencias comerciales y estrategias para el manejo sostenible de *Cedrela odorata* (cedro)”.

Esta obligación se refiere a especies en cualquier Apéndice de CITES pero, en el caso del Perú, son caoba y cedro las relevantes.

La DGFFS se encuentra también buscando recursos para desarrollar un Inventario Nacional Forestal comprensivo, que abarque además otras especies e involucre al MINAM y a los Gobiernos Regionales.

II) Ya se cuenta ya con un estudio piloto de rendimiento de la especie caoba, realizado por el MINAG. Los resultados de este estudio se presentaron y debatieron durante un taller internacional en 2009, auspiciado por la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT) y donde participaron autoridades de CITES.

III) Se tiene previsto por parte de la DGFFS realizar un análisis técnico y la actualización periódica del inventario y de los estudios de rendimiento de productos, y poner estos resultados a disposición del público. En enero de 2010, mediante RM 0021-2010-AG, se autorizó a la DGFFS a aprobar los coeficientes de rendimientos de cualquier especie de madera (a partir de estudios técnicos).

Anexo 18.3.4.3(e)	Concluir y adoptar un plan de acción estratégico para implementar el Apéndice II de CITES, que incluye la caoba de hoja ancha, por decreto o resolución promulgada por el nivel central de gobierno, y procurar brindar recursos financieros adecuados para poner en práctica el plan.
-------------------	--

Para poner en funcionamiento esta obligación, se ha aprobado un Plan de Acción Estratégico para la Implementación del Apéndice II de CITES (para caoba) (Resolución Suprema 040-2008-AG, 15 de julio de 2008, PAEC Perú). El PAEC cuenta con un presupuesto de US\$250.000.

El objetivo del Plan es gestionar poblaciones de caoba con un enfoque eco sistémico para asegurar su manejo sostenible y, llegado el caso, excluirla de la lista de especies amenazadas. Están incluidos objetivos específicos en materia de: monitoreo de poblaciones, trazabilidad, fortalecimiento institucional, planes de manejo, conservación, mercadeo y promoción.

Para cumplir con el Plan se adelantan dos talleres (cobre experiencias silviculturales de caoba con autoridades científicas), desde comienzos de 2010 en Pucallpa y Puerto Maldonado.

Para el establecimiento de la cuota de la caoba 2010 se han efectuado 10 verificaciones adicionales a las realizadas por las ATFFS previa aprobación del Plan Operativo.

Es en materia de rendimientos donde se registran mayores avances, según informa la DGFFS. Un tema recurrente es la falta de información pública disponible sobre el proceso de implementación del Plan en general.

La autoridad científica ya ha acreditado a los expertos de las instituciones públicas (faltan los de las instituciones privadas), y además han elaborado un documento que propone cubrir los costos del monitoreo (evolución poblacional) de la caoba.

<p>Anexo 18.3.4.3(f)</p>	<p>Establecer una cuota de exportación anual de caoba de hoja ancha, en forma de trozas, madera aserrada, láminas de chapa de madera y madera terciada, a un nivel y de manera congruentes con el artículo IV de la Convención CITES y el asesoramiento de la Autoridad Científica CITES del Perú para Especies Forestales.</p> <p>El Perú deberá: (I) Incluir en la cuota de exportación anual solo la caoba de hoja ancha extraída de Comunidades Nativas o concesiones en las que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), antigua autoridad competente y en términos prácticos ya desactivada), haya aprobado y verificado el plan operativo anual, sujeto a la supervisión del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR); (II) Asegurar que la cuota de exportación tenga en cuenta los estudios realizados de conformidad con el párrafo (d); y (III) Asegurar que la cuota de exportación no supere el rango recomendado por la Autoridad Científica del Perú para Especies Forestales.</p>
------------------------------	--

I) Las acciones previstas incluyen reconocer solamente a los POA (Programas de Ordenamiento Ambiental), de Permisos de Comunidades Nativas y Concesiones Forestales Maderables, y considerar informes de las inspecciones oculares de los POA, insertados en el cupo por parte de OSINFOR.

En el primer caso, la Resolución Directoral 02-2009-AG-DGFFS aprueba el cupo nacional de exportación de caoba para el año 2009.

En relación con lo segundo, se ha elaborado el Informe 182-2009-AG-DGFFS-DGEFFS sobre el cupo nacional de explotación de caoba para 2009. El cupo anual de exportación se establece sobre la caoba de hoja ancha, en forma de trozas, madera aserrada, láminas de chapa de

madera y madera terciada, características que la Autoridad Científica CITES nacional no necesariamente considera las adecuadas. No hay aún información disponible para el año 2010 aunque se está avanzando para determinar el cupo anual.

II) Parte importante de la obligación y del compromiso implica asegurar que el cupo de exportación tenga en cuenta los estudios técnicos mencionados en el párrafo (d). El cumplimiento de esta obligación se refleja en el propio Informe 182-2009-AG-DGFFS-DGEFFS y en el Informe 49-2009-VMDERN/MINAM, mediante el cual se remite el Informe Técnico de la Autoridad Científica CITES sobre el Dictamen de Extracción no Perjudicial de las Poblaciones de *Swietenia machophylla* para el cupo de exportación 2009. Como ya se indicó, no hay aún información disponible para el año 2010.

III) En este caso se ha previsto asegurar que la cuota de exportación no supere el rango recomendado por la Autoridad Científica del Perú para Especies Forestales. Los avances en este punto son iguales a los del punto II) anteriormente referidos, y los problemas de información disponible también son los mismos.

<p>Anexo 18.3.4.3(g)</p>	<p>Mejorar la administración y el manejo de las concesiones forestales. El Perú deberá: (I) Complementar los mecanismos existentes para implementar un proceso competitivo y transparente para la adjudicación de concesiones; (II) Revisar los planes operativos anuales propuestos para dichas concesiones y, de ser aprobado el plan, ponerlo a disposición del público y verificar periódicamente de manera oportuna que el concesionario esté cumpliendo con los términos del plan; y (III) inspeccionar físicamente la zona designada para la extracción de cualquier especie de árbol enumerado por la CITES antes de aprobar o verificar un plan operativo, y redactar un informe que se pondrá a disposición del público en el que se detalle los resultados de la verificación. OSINFOR, como supervisor del INRENA, supervisará las inspecciones físicas y, de ser necesario, participará en ellas.</p>
------------------------------	--

I) Se tiene planeado implementar procesos con la mayor transparencia para el otorgamiento de títulos habilitantes. Se está avanzando con este esfuerzo. Un tema problemático que se repite en Perú tiene que ver con la superposición de derechos otorgados por el propio Estado (en minería, petróleo, ecoturismo, conservación, etc.). Esto tendrá que ser tomado en cuenta por los llamados GORES (Gobiernos Regionales) una vez que asuman la responsabilidad de otorgar títulos (en coordinación con la DGFFS y la ATFFS).

II) Para la implementación de esta obligación es necesario hacer modificaciones al marco normativo, precisando la obligatoriedad de inspecciones oculares previas a la aprobación de volúmenes solicitados. Ya se han hecho las primeras verificaciones en las cuencas del Purus, Yavarí y Yurúa (contratando a 10 especialistas para tal efecto).

Un avance adicional es que se han remitido las normas de aprobación de los POA a la Oficina de Imagen Institucional para su publicación.

III) En el caso de las inspecciones, se tiene previsto que estas se realicen obligatoriamente previas a la aprobación de volúmenes de especies CITES. No hay información pública disponible sobre el estado de avance en este tema aunque se cuenta con datos en el sentido de que en 2009 se supervisaron seis concesiones y una comunidad nativa participantes del cupo y que para el año 2010 se realizarán supervisiones al 100% de los POA. Por otro lado, se sabe que la DGFFS está coordinando con OSINFOR para la supervisión conjunta y aprobación de los POA.

<p>Anexo 18.3.4.3(h)</p>	<p>Crear y promover el uso de herramientas que complementen y fortalezcan los controles normativos y los mecanismos de verificación relacionados con la extracción y el comercio de productos madereros. En este contexto, el Perú deberá:</p> <p>(I) Tener en cuenta las opiniones de las comunidades locales e indígenas, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, incluyendo a los operadores de las concesiones para la extracción de madera; (II) Diseñar sistemas para verificar el origen legal y la cadena de custodia para las especies de árboles enumerados por la CITES y diseñar sistemas, incluidos los requisitos para la supervisión del manejo y el mantenimiento de registros, para rastrear de manera confiable los especímenes desde la extracción, hasta su transporte, procesamiento y exportación; (III) Aplicar plenamente las leyes y normas existentes para la gestión del sector forestal, y fortalecer las instituciones responsables de hacer cumplir estas leyes y cualquier aspecto del manejo forestal en el Perú. En este contexto, el Perú establecerá el OSINFOR, tal como dispone la Ley Forestal N° 27308. El OSINFOR será una entidad independiente y separada, y su mandato incluirá la supervisión de la verificación de todas las concesiones y permisos madereros;</p> <p>(IV) Identificar un punto focal en el gobierno del Perú, con autoridad y personal suficientes y adecuados, para investigar las infracciones a leyes y normas para el manejo del sector forestal. El punto focal deberá: a) contar con un proceso transparente para la denuncia de delitos cometidos en el sector forestal; b) asegurar la coordinación y el flujo correcto y oportuno de información entre las entidades técnicas y financieras pertinentes; y c) cuando corresponda, llevar adelante el proceso judicial o denunciar violaciones para su posterior proceso judicial.</p>
------------------------------	---

Se tiene previsto establecer el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) como la instancia consultiva más alta en materia de política forestal, proceso que se encuentra en marcha.

I) Las verificaciones in situ se realizan invitando a representantes del Ministerio Público y la Policía Nacional, y en algún caso (Yavarí) a representantes de la sociedad civil.

II) Se tiene también planeado reincorporar a la normativa forestal el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIC).

Este sistema se encuentra en construcción con apoyo del Servicio Forestal de Estados Unidos, en función de su propia experiencia (Proyecto de Cooperación del Servicio Forestal Americano).

Un tema importante es la incorporación de SUNAT al funcionamiento del sistema. En agosto de 2010 se hará público cuáles serán los Términos de Referencia para desarrollar el software del sistema.

Algunos avances que informará el SNIC incluyen esfuerzos sobre trazabilidad forestal geo-electrónica, que financia el proyecto ITTO-BSD-OIMT Acreditando el Origen Legal de los Productos Forestales en el Perú.

El MINAG está invirtiendo US\$2.500.000 en equipos e infraestructura para los puestos de control estratégicos. Se tiene previsto un simulacro o piloto de trazabilidad de productos forestales exportables, a fin de identificar puntos débiles en el proceso y la cadena o flujo de productos. Se prevé adquirir 24 computadoras I7-920, (tecnología QUAD CORE) y 63 computadoras (HP COREL 2DUO), como también la compra de productos de ingeniería de software ARCGIS, Licencias ARCGIS y software de procesamiento de imágenes que servirán para la implementación de las oficinas de información y control que operan en el marco del SNIC.

III) La creación del OSINFOR es una consecuencia directa de la ratificación del TLC. Responde a una necesidad institucional interna pero a la vez surge de este compromiso internacional. El OSINFOR cuenta con autonomía propia y depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Legislativo 1085).

Para el período 2009-2010, se aprobó un presupuesto de US\$10.500.000 y US\$15.800.000 respectivamente para la Autoridad Nacional Forestal.

El OSINFOR se ha ido consolidando con el tiempo, por lo que se puede ahora verificar lo siguiente: la creación de sedes administrativas y técnicas para agilizar las supervisiones (seis oficinas en provincias –Puerto Maldonado, Tarapoto, Yurimaguas, Chiclayo, Iquitos y Pucallpa– a la fecha, para un compromiso de quince en total); la aprobación del Decreto Supremo 065-2009-PCM que reglamenta el funcionamiento de OSINFOR; el Decreto Supremo 024-2010-PCM reglamenta la ley de creación del OSINFOR; también la generación de una serie de documentos de gestión para OSINFOR que incluyen el Reglamento de Procedimientos

Administrativos Único, la Escala de Imposición de Multas, y el Manual de Supervisión de Autorizaciones de Fauna Silvestre. Mediante DS 010-2009-AG, se define el rol de las ATFF.

Estos instrumentos permiten la operación cotidiana del OSINFOR y el cumplimiento de sus objetivos específicos.

También se encuentran en revisión propuestas de manuales de supervisión para las distintas modalidades de acceso y aprovechamiento del bosque.

En el contexto del fortalecimiento de la institucionalidad forestal, se tiene planificado fortalecer a la DGFFS (con fondos del Proyecto de Cooperación del Servicio Forestal Americano) y a los GORES, en cuanto a su competencia específica. En relación con los GORES, se han precisado los procedimientos que van a ser implementados en materia forestal y sus correspondientes requisitos, mediante Resolución Ministerial 499-2009 (MINAG).

IV) Se ha previsto crear procuradurías especializadas en materia forestal, juzgados en materia ambiental y FEMAS. Sin embargo, dada la necesidad de involucrar al Ministerio Público y al Poder Judicial, además de coordinar acciones con la DGFFS, OSINFOR y los propios GORES, los avances son escasos y esta es una tarea pendiente.

Anexo 18.3.4.3(i)	Fortalecer, proteger y elevar la capacidad que tienen las comunidades indígenas de manejar sus tierras para la producción de madera con fines comerciales, incluyendo asegurar que toda producción de madera con fines comerciales cuente con la aprobación del gobierno.
----------------------	---

En relación con esta obligación están previstas dos acciones: por un lado, reactivar la Mesa de Diálogo Permanente para Solucionar los Problemas de las Comunidades Indígenas de la Amazonía (DS 072-2001-PCM) y, en segundo lugar, incorporar los resultados de la Mesa 2 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (Resolución Suprema 117-2009-PCM), que tiene como finalidad formular aportes técnicos para mejorar la normativa forestal.

El Grupo Nacional lo conforman representantes de los Gobiernos Regionales de Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cusco, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho y Cajamarca, IIAP, INDEPA, CONAP, AIDESEP y representantes del Gobierno Central.

En estos procesos se ha avanzado considerablemente. A finales de 2009, AIDESEP remitió al Ministro de Agricultura la Propuesta para Mejorar la Normatividad Forestal (Propuesta de la Mesa 2 en el Marco del Grupo Nacional de Coordinación para el desarrollo de los Pueblos Amazónicos), en la cual se detalla una serie de sugerencias y planteamientos desde la perspectiva

de los pueblos indígenas para su incorporación al proceso de desarrollo de un nuevo marco normativo forestal.

Otro avance importante en relación con esta obligación del TLC ha sido la promulgación del DS 022-2010-PCM (10 de febrero de 2010) que adscribe el INDEPA a la Presidencia del Consejo de Ministros (antes dependía del Ministerios de la Mujer y Desarrollo Social).

La debilidad institucional del INDEPA y su muy limitada participación moderadora durante los conflictos sociales ocurridos un año atrás en la amazonía, hacen indispensable fortalecer su capacidad de intervenir, liderar y convertirse en una voz activa de los intereses de las comunidades en los diferentes procesos políticos y normativos. A esto se suma una cuestionada legitimidad en cuanto a cómo representa los intereses directos de los pueblos indígenas.

Un avance importante para el cumplimiento de esta obligación es la aprobación por el Congreso de la República del Proyecto de Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (19 de mayo de 2010) que se encuentra pendiente de promulgación por parte de Poder Ejecutivo. En esta propuesta se detallan los procesos de consulta previa para actividades o normas que pudieran afectar tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Finalmente, se celebró un Convenio entre MINAG y COFOPRI para la transferencia de fondos, con fines de titulación. Y por último, mediante DS 015-2009-AG y RM 0699-2009-AG, se aprobó el Programa de Fondos Concursables y Compensaciones para la Competitividad.

Anexo 18.3.4.3(j)	Identificar adecuadamente las áreas protegidas y las concesiones.
----------------------	---

En estos momentos se está trabajando desde el MINAG con FAO en la elaboración de un proyecto para llevar adelante el inventario forestal nacional. Se cuenta con un monto inicial de US\$280.000 y se requieren US\$880.000 de contrapartida.

En relación con las áreas protegidas, se ha previsto realizar una identificación clara de las áreas protegidas naturales, de las reservas territoriales a favor de pueblos en aislamiento voluntario y de los títulos habilitantes.

En el caso específico de las áreas protegidas, el SERNANP cuenta en la actualidad con una página web institucional, bastante completa y fácil de entender, respecto de las características del sistema de áreas protegidas. Esta página se lanzó a comienzos de 2010.

El SERNANP ha remitido información geo-referenciada sobre concesiones y permisos de aprovechamiento forestal para caoba y cedro que se encuentran en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas. Esta información se mantiene actualizada. Durante 2009 se establecieron seis nuevas áreas protegidas y en lo que va de 2010, dos áreas nuevas, todas de carácter nacional. El SERNAMP también coordina con OSINFOR sobre la priorización de acciones de control, supervisión y fiscalización en el campo de planes silviculturales de caoba y cedro en concesiones ubicadas total o parcialmente en zonas de amortiguamiento.

Finalmente, se ha logrado establecer mecanismos de coordinación continua entre SERNANP, OEFA, Ministerio Público, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, la DGFFS y el propio OSINFOR.

Anexo 18.3.4.4	Comprometerse a cooperar en la aplicación de las medidas exigidas en el párrafo precedente, incluyendo a través del fortalecimiento de capacidades y otras iniciativas para promover el manejo sostenible de los recursos forestales. Desarrollar e implementar toda actividad de fortalecimiento de conformidad con el Acuerdo de Cooperación Ambiental, tal como se estipula en el artículo 18.10. Las medidas de fortalecimiento podrán incluir: (a) Fortalecer el marco jurídico, normativo e institucional que rige la propiedad forestal y el comercio internacional de productos forestales; (b) Fortalecer la capacidad institucional para el cumplimiento de la ley forestal y el comercio internacional de productos forestales; (c) Mejorar el desempeño del sistema de concesiones forestales para cumplir los objetivos económicos, sociales y ecológicos; y (d) Aumentar la participación del público y mejorar la transparencia en la toma de decisiones relativas a la planificación y manejo de los recursos forestales.
----------------	---

- a. Se ha iniciado el proceso de elaboración y revisión de la nueva Ley Forestal (véase comentario en el punto 2.1.1).

Otro avance importante ha sido la aprobación del DS 016-2009-AG que promueve la competitividad del sector forestal frente a la crisis financiera internacional.

- b. Se está a la espera del Reglamento del DL 1085, Ley de Creación de OSINFOR (ya elaborado), a fin de abrir el registro de empresas consultoras para realizar auditorías quinquenales. Ya se cuenta con un Manual de procedimientos para las auditorías que se efectúan a concesiones forestales, cada cinco años.

Verificación y medidas de observancia - Anexo 18.3.4.5	Cooperar con el propósito de hacer cumplir o ayudar en el cumplimiento de las leyes, normas y otras medidas relativas al manejo del sector forestal, incluyendo la extracción y el comercio de productos madereros.
--	---

Esta obligación general se verifica en el proceso mismo de implementación y en la estrecha interacción que se está teniendo entre autoridades de Perú y Estados Unidos en los diferentes frentes.

Auditorías de productores y exportadores- Anexo 18.3.4.6(a)	El gobierno realizará auditorías periódicas de los productores y exportadores en su territorio que exporten productos madereros a Estados Unidos, y verificará que las exportaciones de esos productos a Estados Unidos se ciñan a las leyes, normas y otras medidas pertinentes del Perú que rijan la extracción y el comercio de productos madereros, incluyendo, en el caso de las especies de árboles enumeradas en el Apéndice II de CITES, la cadena pertinente de requisitos de custodia.
--	--

Se ha elaborado un borrador de reglamento para la realización de auditorías quinquenales, el cual se encuentra pendiente de aprobación, al igual que el registro de consultores.

Anexo 18.3.4.6(b)	A solicitud escrita de Estados Unidos, el Perú realizará la auditoría de un productor o exportador determinado de su territorio, según se especifique en la petición, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de las leyes, normas y otras medidas antedichas por parte de ese productor o exportador. A solicitud escrita de Estados Unidos, el Perú proporcionará un resumen escrito de sus conclusiones sobre la auditoría solicitada.
-------------------	--

Pendiente de verificarse en una fase posterior de aplicación propiamente.

Verificaciones Anexo 18.3.4.7	A solicitud escrita de Estados Unidos, verificar si con respecto a un embarque determinado de productos madereros del Perú a Estados Unidos, el exportador o productor de esos productos ha cumplido las leyes, normas y otras medidas pertinentes del Perú que rigen la extracción y el comercio de esos productos.
----------------------------------	--

Pendiente de verificarse en una etapa posterior de cumplimiento.

Anexo 18.3.4.9	Tratar todo documento o información que se intercambie en el curso de una verificación como si dicho documento o información hubiera sido designado como confidencial por la otra Parte, de acuerdo con el artículo 5.6 (Confidencialidad)
----------------	--

Pendiente de verificarse en una etapa posterior de cumplimiento.

Anexo 18.3.4.10	El gobierno visitará las instalaciones del exportador o productor o de cualquier otra empresa en el territorio del Perú que forme parte de la cadena de producción o transporte del producto en cuestión para facilitar la verificación prevista en el párrafo 7, a menos que las Partes convengan algo distinto. Se seguirán los siguientes procedimientos con respecto a dichas visitas: Con antelación de no menos de 20 días, el Perú informará a Estados Unidos por escrito de toda visita que se proponga realizar. (c) El Perú permitirá que los funcionarios de Estados Unidos indicados en la solicitud participen en la visita. (d) Con respecto al embarque que sea objeto de la verificación prevista en el párrafo 7, Perú obtendrá y examinará copias de los documentos relacionados con el cumplimiento por parte de la empresa de las leyes, normas y otras medidas del Perú que rigen la extracción y el comercio de productos madereros.
-----------------	--

Pendiente de verificarse en una etapa posterior de cumplimiento.

Anexo 18.3.4.12	Presentar a Estados Unidos un informe escrito de los resultados de toda verificación que efectúe en respuesta a una solicitud conforme al párrafo 7, en el plazo de 45 días siguientes a la fecha en que Estados Unidos entregue la solicitud o, si el Perú realiza una visita de verificación en respuesta a la solicitud, en el plazo de 75 días siguientes a la fecha en que Estados Unidos entregue la solicitud. En el informe, se tendrán en cuenta las observaciones escritas que los funcionarios de Estados Unidos hayan proporcionado de acuerdo con el párrafo 10 (e) y se incluirá una evaluación, basada en los documentos examinados en el curso de la verificación, con respecto al cumplimiento por parte de la empresa de las leyes, normas y otras medidas pertinentes del Perú. A dicho informe se adjuntarán todos los documentos y hechos pertinentes que respalden la evaluación realizada por el Perú.
-----------------	---

Pendiente de verificarse en una etapa posterior de cumplimiento.

Compromisos asumidos en el marco de CITES Anexo 18.3.4.15	Reafirmar su compromiso de trabajar en el marco de CITES para proteger las especies ahí enumeradas. Con ese objetivo, cooperar y tomar acciones de conformidad con el presente Anexo de forma compatible con las obligaciones asumidas en virtud de CITES, teniendo en cuenta las decisiones y resoluciones de la Conferencia de las Partes de CITES, así como las de su Comité Permanente, su Comité de Animales y su Comité de Plantas.
--	---

El énfasis está puesto en las especies de cedro y caoba. Hay un contexto de creciente interés (tanto en el sector público como en el privado) por mejorar el performance o rendimiento del país en materia de cumplimiento de CITES en sus diferentes niveles.

Subcomité de Manejo del Sector Forestal- Anexo 18.3.4.16	Establecer por el presente un Subcomité de Manejo del Sector Forestal, supeditado tanto al Comité de Comercio de Mercancías como al Consejo de Asuntos Ambientales con el propósito de facilitar la cooperación y proporcionar un foro para intercambiar opiniones e información sobre el presente Anexo.
---	---

El Subcomité se instaló en Lima en julio de 2009, co-liderado por USTR y MINCETUR.

Anexo 18.3.4.17	Realizar consultas periódicamente por medio del Subcomité, e intercambiar información pertinente y no confidencial sobre el comercio bilateral de productos madereros en la medida en que sea compatible con sus leyes y normas respectivas, y esté autorizado por ellas. Esto incluirá información como datos aduaneros, información sobre esfuerzos para combatir la tala ilegal y el comercio asociado (incluyendo las medidas de interdicción, confiscación, arrestos, procesos judiciales y los fallos condenatorios), la aplicación de los requisitos de CITES, así como cualquier otra información pertinente.
-----------------	---

Por verificarse.

Anexo	Poner oportunamente a disposición del público toda información que intercambien de
-------	--

18.3.4.18	conformidad con el párrafo 17, sujeto a las condiciones que el Subcomité establezca, a menos que convengan algo distinto.
-----------	---

Por verificarse.

Comentarios del público-Anexo 18.3.4.19	Establecer un procedimiento para que el público presente comentarios sobre cualquier asunto comprendido en el presente Anexo. Tomar en cuenta esos comentarios y transmitirlos a la otra Parte si no son de dominio público.
---	--

Por definirse.

Examen - Anexo 18.3.4.20	Examinar la aplicación de este Anexo en el plazo de los tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo.
--------------------------	---

Por realizarse.

3.3 Los acuerdos ambientales cubiertos

Como ya se ha adelantado, los AMUMAS cubiertos por el APC y detallados en el Anexo 18.2 no son necesariamente los más relevantes en términos de historia de esfuerzos de implementación, salvo en el caso de CITES y RAMSAR, donde posiblemente sí ha habido avances importantes en el país.

A continuación, se hace un breve recuento de cómo se ha avanzado en el Perú en la implementación de los diferentes acuerdos cubiertos por el TLC (específicamente aquellos en donde tanto Estados Unidos como Perú son parte).

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Fue aprobada mediante el Decreto Ley 21080, el 21 de enero de 1975 y entró en vigencia el 25 de octubre del mismo año. En el año 2005 se promulgó el Reglamento para la Implementación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) en el Perú, mediante el Decreto Supremo 030 – 2005– AG. En esta norma se establecen las condiciones y requisitos para el comercio, tráfico y posesión de especies incluidas en los Apéndices I, II y III de la CITES.

La Autoridad Administrativa en el Perú de la Convención CITES es la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, y la Autoridad Científica el Ministerio del Ambiente. La Autoridad Científica es responsable de asesorar a la Autoridad Administrativa en materia de dictámenes sobre extracciones no perjudiciales y otros aspectos científicos de la aplicación, además de supervisar el comercio nacional.

Un punto importante dentro de la implementación de CITES es la cooperación y las asociaciones entre organismos a nivel nacional. Así, algunas de las instituciones que realizan acciones relacionadas con la normativa CITES en el Perú son: las Autoridades CITES (Administrativa y Científica); Aduanas, la Policía Nacional y el Poder Judicial.

Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. Mediante la Resolución Legislativa 26178, del 26 de marzo de 1993, se ratificó el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.

El país cuenta con un Plan de Acción Nacional para eliminar en forma progresiva el consumo de las denominadas Sustancias Agotadoras del Ozono (SAO), implementando proyectos, brindando capacitación y promoviendo la sensibilización de la opinión pública. También se cuenta con una Oficina Técnica de Ozono (OTO/PERÚ), que depende del Viceministerio de Industria del Ministerio de la Producción. Esta entidad es responsable de garantizar el cumplimiento del documento internacional y actúa como Punto Focal Nacional ante las diversas instancias del Protocolo.

Por otro lado, en noviembre del año 2000 se promulgó el Decreto Supremo 033-2000-ITINCI, por medio del cual se establecieron disposiciones para la aplicación del Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. Finalmente, el 25 de abril, el Perú ratificó la Enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal por medio de la Resolución Legislativa 27092, y también se promulgó el Decreto Supremo 022-99-RE del 09 de mayo de 1999, con el objeto de efectuar nuevos ajustes a la producción y consumo de las SAO.

Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas (Ramsar). La Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas, conocida también como la Convención Ramsar, fue suscrita por el Perú el 28 de agosto de 1986 y aprobada por dicho país mediante Resolución Legislativa 25353, el 23 de noviembre de 1991. Entró en vigencia el 30 de julio de 1992.

El 20 de marzo de 1996 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano*, la Resolución Jefatural 054-96-INRENA, mediante la cual se promulgó la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú. El Ministerio del Ambiente es el Punto Focal de esta Convención.

Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. En abril de 1989 se ratificó la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, mediante la Resolución Legislativa 25019.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es la autoridad encargada de la implementación de esta Convención, la misma que ha desarrollado y establecido la Política Nacional Antártica, en donde se plasman políticas sobre institucionalidad, participación, promoción de la investigación, entre otras.

Convención para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Por medio de la Resolución Legislativa No. 27462 y del Decreto Supremo No. 040-2001-RE, el Estado peruano se adhirió a la Convención celebrada entre Estados Unidos de América y la República de Costa Rica para el Establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical – CIAT.

Convención Internacional para la Reglamentación de la caza de la Ballena. A través del Decreto Ley 22375, se aprobó la Convención Internacional para la Caza de la Ballena de 1946. Esta Convención fue desarrollada por el Protocolo de la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de la Ballena, ratificado por el Perú mediante el Decreto Ley 22737, el 23 de octubre de 1979.

El Decreto Supremo 026-2001-PE es la única norma sobre cetáceos mayores emitida desde la adhesión del Perú a la moratoria de la Comisión Ballenera Internacional, y señala que se mantiene vigente la prohibición de caza de diversas especies de ballenas como la *minke*, ballena azul, ballena de aleta, ballena *sei*, ballena *bryde* y ballena *franca*, en aguas del dominio marítimo peruano.

En el Perú también es considerable la normativa vigente sobre cetáceos menores, incluyendo el Decreto Supremo 002-96-PE, Reglamento para la Protección y Conservación de los Cetáceos Menores.

3.4 La Carta de Entendimiento sobre Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales

La Carta de Entendimiento sobre Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales (del 12 de abril de 2006) es una particularidad interesante e importante en el contexto de acuerdos de promoción comercial celebrados por Estados Unidos. En esta Carta de Entendimiento, cuyo grado de obligatoriedad y exigibilidad depende de quién y cómo se interprete este instrumento, se hacen una serie de reconocimientos y concesiones por parte de Estados Unidos, que posiblemente no se

harían en foros multilaterales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (del cual no es parte pero sí participa activamente). El solo hecho de reconocer conceptos tales como “conocimientos tradicionales”, “consentimiento informado”, “distribución equitativa de beneficios”, entre otros, es un avance que indica una voluntad política con respecto al Perú en esta materia.

Si bien no se especifican obligaciones “duras” para Perú y Estados Unidos, sí hay acciones que se proponen respecto de las cuales el Perú, al menos, ha adoptado una serie de medidas para su cumplimiento. En efecto, la Carta de Entendimiento establece en su párrafo final lo siguiente:

Cada Parte procurará encontrar medios para compartir información que pueda tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en conocimientos tradicionales o recursos genéticos, mediante el suministro de:

- a. bases de datos públicamente accesibles que contengan información relevante, y
- b. la oportunidad de referir, por escrito, a la autoridad examinadora pertinente sobre el estado de la técnica que pueda tener relevancia en patentabilidad.

Como parte de las actividades de la Comisión Nacional de Lucha contra la Biopiratería (Ley 28216, del año 2004),⁴ se ha desarrollado a lo largo de 2007 y parte de 2008 una propuesta de base de datos sobre biodiversidad nativa y conocimientos tradicionales para justamente permitir, especialmente a las autoridades y examinadores de patentes, acceder a la información que contribuya a mejores y más exhaustivos exámenes de patentabilidad. Esta propuesta se encuentra en “stand by” para pasar a un proceso de consulta con organizaciones indígenas y elaborar un manual de acceso y uso de la base de datos por parte de los interesados.

Asimismo, la Comisión (con el apoyo de sus miembros y la Oficina de Cooperación Técnica de INDECOPI) ha presentado a GTZ (en el año 2007) un proyecto de fortalecimiento institucional por US\$500.000 para, entre otros aspectos, mejorar de la propia Comisión la capacidad de mantener y gestionar esta base de datos y sacar adelante de manera más intensa, sus actividades de prevención de la biopiratería.

Con miras a contribuir al esfuerzo de promoción de los instrumentos de la propiedad intelectual para proteger la innovación, en octubre de 2008 el MINAM llevó a cabo un taller

⁴ Para mayor información sobre las actividades de la Comisión se recomienda revisar <http://www.biopirateria.gob.pe>.

nacional sobre patentes en biotecnología (con apoyo de OMPI e INDECOPI) en el que se hicieron una serie de presentaciones sobre la importancia y necesidad de fortalecer los sistemas de búsqueda y análisis de patentes, donde las bases de datos sobre recursos genéticos y conocimientos tradicionales juegan un papel crítico. Participaron todos los funcionarios (incluyendo examinadores) de la Dirección de Patentes y Nuevas Tecnologías del INDECOPI.

La Comisión, a finales de 2009, elaboró una Base de Datos sobre Biodiversidad que está pendiente de afinamiento y consulta, especialmente entre organizaciones indígenas. En esta base de datos se han priorizado aproximadamente 30 especies cultivadas y se cuenta con casi 25.000 registros ingresados con información socioeconómica, cultural, genotípica, fenotípica, agroecológica, etc.).

3.5 Otros temas de interés relacionados con el medio ambiente, propiedad intelectual y la biodiversidad

Aunque no se encuentran relacionados estrictamente con el capítulo ambiental y el anexo forestal, en el capítulo de propiedad intelectual hay dos temas y obligaciones que tienen incidencia directa en materia de biodiversidad y el medio ambiente en general.

En primer lugar, el Perú se encuentra obligado a adherirse al Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV, Acta de 1991), tal como lo dispone el Capítulo de Propiedad Intelectual del TLC (Artículo 16.1.3.iii).

En este sentido, el 10 de agosto de 2009 el Ministerio de Relaciones Exteriores cursó un oficio al Presidente del Congreso de la República donde, sobre la base de informes técnicos de diferentes instituciones públicas (INIA, MINCETUR, MINAG, etc.), se recomienda la adhesión a UPOV 91. Con fecha el 13 de julio de 2010, se promulgó la Resolución Legislativa 29557, mediante la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) lo cual implica, sin duda, un avance en el proceso de implementación del mandato del TLC antes referido. Corresponde ahora ver cómo se armonizan con este Convenio la Decisión 345 de la CAN (del año 1993) y el DS 006-1996-ITINCI, que reglamenta esta Decisión.

Dentro del paquete de Decretos Legislativos del año 2008, se aprobó el DL 1075, que modificó varias normas de la Decisión 486 sobre un Régimen Común sobre Propiedad Industrial, especialmente las referidas a biodiversidad y revelación de origen y procedencia legal. El tema de revelación de origen y procedencia legal es un logro del país que se empezó a impulsar allá

por el año 1994. Hoy, es también parte de la agenda internacional de propiedad intelectual que se debate en la OMC y la propia OMPI.

Aunque no hay uniformidad en las opiniones, hay quienes sostienen que la Decisión 486 no puede modificarse a través de un Decreto Legislativo (con rango de ley), incluso tomando en cuenta que la Decisión 689 facultó al Perú específicamente a “desarrollar y profundizar” su legislación en materia de propiedad intelectual. Por otro lado, también es factible sostener que estas modificatorias, más que modificar propiamente estas disposiciones, las complementan y en todo caso, no se oponen a ellas.

4. Análisis de elementos relevantes en la implementación del APC

4.1 Las reformas en las políticas públicas y la normativa

En las secciones 2 y 3 se ha hecho un análisis pormenorizado de los diferentes cambios normativos e institucionales generados tanto por un proceso de agenda interna pre-TLC como por la suscripción misma del APC con Estados Unidos.

Ciertamente, es en materia de reforma de políticas públicas y de legislación donde mayores avances hay en relación con el proceso de implementación del APC. Dada la naturaleza de las obligaciones (especificidad) del Anexo Forestal, es en esta materia donde mayor progreso se ha dado en términos de implementación. Las circunstancias políticas en Estados Unidos y las situaciones sociales en el Perú han hecho que sea el tema forestal el de mayor atención para ambos países.

En el caso del Capítulo Ambiental se dan algunas circunstancias de interés. En primer lugar, se plantean obligaciones más generales cuyo cumplimiento no es de carácter perentorio. En segundo lugar, se incluyen mandatos y obligaciones que ya se encuentran reflejados y especificados en la legislación interna, como ya se indicó, no necesariamente producto del APC sino de una agenda interna propia que viene de años de desarrollo de políticas y normativa en la materia.

Finalmente, el interés y la priorización dada a la materia forestal en el APC han producido que los esfuerzos de implementación se hayan visto en cierta forma opacados. Lo mismo puede decirse de la Carta de Entendimiento sobre Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales.

En términos de cumplimiento, hay un grado importante de cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas, a través de proyectos, actividades específicas y del desarrollo de una agenda interna propia, de país, para aprovechar de manera más eficiente las ventajas que pudiera ofrecer el TLC tanto en el tema ambiental como en el forestal. Es el MINCETUR quien directamente coordina y verifica cómo y de qué manera se está llevando adelante el proceso de implementación. Esto lo hace en coordinación (en este caso particular) con las agencias forestales y ambientales, o con competencias ambientales.

Sin embargo, como corolario a este punto, no debe dejar de mencionarse que en el proceso de implementación la delegación de facultades legislativas desde el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, que derivó en la promulgación de 99 Decretos Legislativos para adaptar la legislación nacional (no solamente en el campo ambiental) a las exigencias propuestas por el APC es, por lo menos, discutible en cuanto a su legalidad.

Estos Decretos Legislativos incluyen leyes sobre bosques, competencias del MINAM, uso de tierras agrarias, sanidad agraria y áreas protegidas. Sin embargo, muchos cuestionan que esta delegación haya sido la única y la mejor manera de generar un debate y un diálogo informado entre actores interesados en opinar y contribuir a una más pausada y reflexiva discusión. Por ejemplo, se sostiene que varios de estos Decretos son contrarios a disposiciones sobre consulta, establecidas en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (del cual el Perú es parte).

Como suele ocurrir en el Perú, las premuras y cálculos políticos (incluyendo ciertamente las presiones desde Estados Unidos) llevaron a impulsar un proceso acelerado, con poco debate y, por ende, cuestionado en predios como las ONG, representaciones indígenas, académicos, gremios sindicales, gremios agrícolas, entre otros.

4.2 Avances institucionales

Tres instituciones son de especial importancia en el contexto de las obligaciones especificadas en el TLC, especialmente en materia de cumplimiento y en observancia o “*enforcement*” de la legislación ambiental en el país

El Ministerio del Ambiente. El Decreto Legislativo 1013 (del 29 de mayo de 2008) crea el Ministerio del Ambiente (MINAM), al cual se fusiona el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), otrora autoridad ambiental nacional. En este sentido, el Ministerio del Ambiente es el organismo rector del sector ambiental nacional. Como ya se indicó en la sección 3.1, el

MINAM es producto del APC con Estados Unidos, pero lo trasciende en el momento en que se convierte también en parte de una agenda interna no cumplida. El antiguo CONAM no contaba con el peso político ni las facultades suficientes para garantizar una adecuada gestión ambiental en el país. La expectativa es que el MINAM supla esta limitación.

El MINAM tiene *funciones rectoras* que incluyen formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno, en el marco del sistema nacional de gestión ambiental. Se encarga también de garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, de los demás sectores y de los diferentes niveles de gobierno, realizando funciones de promoción, fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como de ejercer la potestad sancionadora en materias de su competencia y de dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental, y el régimen de incentivos previstos en la Ley General del Ambiente, entre otras.

Tiene también asignadas *funciones técnico-normativas*, que incluyen formular propuestas y aprobar lineamientos, normas, directivas, planes, programas, proyectos, estrategias e instrumentos de gestión ambiental en las materias de su competencia, coordinar la defensa judicial de las entidades de su sector, resolver los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones y los actos administrativos relacionados con sus competencias, entre otras.

Finalmente, tiene *funciones específicas* referidas a su competencia. Estas incluyen formular, aprobar, coordinar, supervisar, ejecutar y evaluar el Plan de Acción Ambiental y la Agenda Nacional de Acción Ambiental, dirigir el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el Sistema Nacional de Información Ambiental, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) de carácter nacional, fijar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP), entre otras.

Dentro de su estructura orgánica, son de especial importancia la Comisión Multisectorial Ambiental (coordina aspectos técnicos con diferentes sectores y niveles del Gobierno), la Comisión Consultiva Ambiental (promotor del diálogo y la concertación entre el Estado y la sociedad civil), el Tribunal de Controversias Ambientales y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Sobre estos dos últimos se hace una explicación más detallada a continuación, por su relevancia en materia de *enforcement*, aplicación y observancia (cumplimiento), aspectos

fundamentales dentro de una estructura ambiental nacional. Hay coincidencia en que estos son los temas críticos actualmente. Asimismo, son organismos novedosos en la medida en que el Tribunal aborda aspectos de solución de controversias en la vía administrativa específicamente con competencias ambientales, y por otro lado el OEFA se encarga de fiscalizar e imponer sanciones en su caso. Ambos aspectos estaban ausentes en la práctica en la normativa anterior a la creación del MINAM.

El Tribunal de Solución de Controversias Ambientales. El Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, creado mediante DL 1013 (Ley de creación del MINAM), es un órgano con autonomía técnica y funcional dependiente de MINAM. Está constituido por una sala especializada, pudiendo el ministro crear otras salas que resulten necesarias en función de la especialización y la carga procesal del Tribunal. Los miembros/vocales del Tribunal están siendo seleccionados en este momento.

El Tribunal tiene como funciones determinar en caso de conflicto de competencia entre dos o más entidades públicas de ámbito nacional, regional y/o local, cuál de ellas debe actuar como autoridad competente cuando estas se atribuyan funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, y debe también resolver conflictos en materia ambiental a través de la conciliación u otros mecanismos de solución de controversias extrajudiciales, constituyéndose en la instancia previa extrajudicial de carácter obligatorio antes de iniciar una acción judicial en materia ambiental.

En febrero de 2010 fue pre-publicado el proyecto de reglamento interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales (Resolución Ministerial 008-2010-MINAM). Se han considerado competencias del tribunal las siguientes:

- a. Resolver en última instancia administrativa los recursos impugnativos interpuestos contra los actos administrativos de materia ambiental emitidos por las Direcciones Generales del MINAM. En el proyecto de reglamento se establece que las resoluciones del Tribunal (al resolver los Recursos de Apelación) constituirán precedentes de observancia obligatoria en materia administrativa, cuando así lo acuerde la Sala Plena y sea expresamente indicado en la resolución del caso concreto.
- b. Resolver, en caso de conflicto de competencia ambiental entre dos o más entidades públicas de ámbito nacional, regional y/o local, cuál de ellas debe actuar como

autoridad competente, con excepción de los conflictos cuya resolución sea competencia de otros órganos del Estado por haber sido establecida esta por la Constitución o por Ley Orgánica. El proyecto de reglamento establece que solo si la función o atribución específica en conflicto no ha sido asignada por la Constitución o por sus respectivas leyes orgánicas, la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional. Asimismo, la resolución del Tribunal es de observancia obligatoria y agota la vía administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 54 de la Ley General del Ambiente.

- c. Resolver conflictos en materia ambiental a través de la conciliación u otros mecanismos de solución de controversias extrajudiciales de carácter obligatorio antes de iniciar una acción judicial en materia ambiental. Si no se llega a un acuerdo entre las partes, podrán someterse a la competencia del Tribunal los siguientes casos: determinación de montos indemnizatorios por daños ambientales o por comisión de delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales; definición de obligaciones compensatorias que puedan surgir de un procedimiento administrativo sancionador, sean monetarios o no; controversias en la ejecución e implementación de contratos de acceso y aprovechamiento de recursos naturales; y precisión para el caso de las limitaciones al derecho de propiedad existente a la creación e implementación de un área natural protegida de carácter nacional.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA.) El OEFA es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental, creado por Ley 29235 (ley que crea el Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental de febrero de 2009), y está encargado de la evaluación, supervisión, control, fiscalización y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental, por parte de las personas naturales o jurídicas en el ámbito nacional, en el marco de este Sistema. Asimismo, el OEFA ejecuta directamente las acciones de fiscalización y sanción respecto de actividades bajo su competencia, y supervisa el desempeño de las entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local, a través de acciones de seguimiento y verificación.

La Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental asigna cinco funciones generales al OEFA:

- Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA, según su competencia, para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.
- Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las normas, obligaciones e incentivos establecidos en la regulación ambiental por parte de los administrados.
- Función supervisora de entidades públicas: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local.
- Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.
- Función normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de su respectiva competencia, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, y otras de carácter general referidas a intereses, obligaciones o derechos de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que fiscaliza.

Por otro lado, la ley permite que las funciones que establece sean ejercidas a través de terceros. Para esto, el OEFA determinará los criterios y procedimientos específicos para la calificación y clasificación de los terceros que podrán ejercer dichas funciones, así como los procedimientos para la contratación, designación y ejecución de las tareas de supervisión que realizarán.

El reglamento de organizaciones y funciones del OEFA (DS 022-200-MINAM) ha establecido que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer

funciones como última instancia administrativa de dicho organismo. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma resolución. Las funciones de este Tribunal son las siguientes:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a la ley.

En tanto se constituya el Tribunal de Fiscalización Ambiental, el Consejo Directivo del OEFA resolverá como última instancia administrativa. Asimismo, se ha contemplado que el OEFA cuente con oficinas desconcentradas, que son unidades básicas de gestión desconcentrada del OEGA que reporta sus acciones a la Presidencia del Consejo Directivo.

Por su función fiscalizadora y sancionadora, el OEFA tiene la facultad de imponer sanciones administrativas por incumplimiento de la normativa ambiental, obligaciones de los instrumentos de gestión ambiental y de las disposiciones emitidas por el OEFA. Las infracciones se clasifican como leves, graves y muy graves, y su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud, al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos, y otros criterios que puedan ser definidos por las autoridades del sistema.

Finalmente, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA. El Ministerio del Ambiente, a propuesta del OEFA, aprobará la escala de sanciones donde se establecerán las sanciones aplicables para cada tipo de infracción.

5. Balance del proceso de implementación del APC con Estados Unidos

5.1 Diálogo e interacción entre el sector público y el privado: el rol de los actores sociales

Durante la última década, la participación e intervención de la sociedad civil organizada (especialmente las ONG) en procesos políticos, normativos y de gestión ambiental se ha incrementado notablemente en diferentes áreas. La interacción, no siempre armoniosa, entre el sector público y esta sociedad civil ha sido especialmente visible en materia ambiental y de derechos humanos, a la luz de los diferentes conflictos socio-ambientales que se han suscitado en el país. De los 277 conflictos sociales en diferentes regionales, 128 corresponden a conflictos socio-ambientales (Defensoría del Pueblo, 2009).

Desde que se lanzó la posibilidad de negociar un TLC con Estados Unidos, diversas organizaciones de la sociedad civil han puesto en marcha campañas de distinto tipo para sensibilizar a la población sobre las ventajas y desventajas del APC en sus diferentes componentes. Han sido especialmente las desventajas las que han acaparado la atención de la sociedad y suscitado reacciones adversas. Las razones esgrimidas en contra del APC y sus disposiciones ambientales y forestales pueden resumirse de la siguiente manera:

- El TLC y su implementación amenazan el uso sostenible de las tierras agrícolas y derechos de los agricultores.
- El TLC y su implementación pone en riesgo la sostenibilidad de los recursos hídricos.
- El TLC y su implementación pone en riesgo los bosques amazónicos.
- El TLC y su implementación afecta el derecho de los pueblos indígenas.
- El TLC y su implementación afecta el derecho de consulta a los pueblos indígenas, especialmente en relación con actividades extractivas.

Los problemas no pasan necesariamente por el contenido técnico/jurídico del propio TLC y sus disposiciones, sino por las formas y percepciones que hay respecto de su negociación, aprobación y proceso de implementación. Para muchos ciudadanos, el fondo es tan importante como la forma y en esto último es donde el Estado ha subestimado la percepción ciudadana, en cierta medida por defectos estructurales. Muchas organizaciones y especialistas han llamado la atención sobre este problema.

El conflicto de Bagua de 2008, o “Baguazo” (generado por algunos Decretos Legislativos que se promulgaron justamente como resultado del proceso de implementación del APC con

Estados Unidos), es el elemento que más dramáticamente muestra la incidencia que ha tenido la “forma”, y cómo lo social y el embalsamiento de expectativas pueden generar situaciones extremadamente complejas de conflicto (y muertes) que en un momento pusieron –a criterio de muchos– en riesgo la viabilidad del acuerdo.

El cuadro 1 ofrece una lista no exhaustiva de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que han participado en estas interacciones a lo largo del proceso de negociación e implementación del APC con Estados Unidos.

Tabla 1. Relación de Actores Relevantes de la Sociedad Civil (redes e instituciones)

Actores	Contactos y actividades
REDGE (Red Peruana por una Globalización con Equidad)	Sensibilización a través de su Programa de Vigilancia Ciudadana con enfoque en el TLC Perú – Estados Unidos - www.redge.org.pe
Red de propuesta y Acción Muqui	Campañas diversas - www.muqui.org
Cámara de Comercio Americana del Perú - AMCHAM	Promoción de las ventajas comerciales del TLC - www.amcham.org.pe
CEPES (Centro Peruano de Estudios Sociales)	Publicación Revista Agraria - www.cepes.org.pe
Revista Agronoticias	Sensibilización en temas ambientales y agrarios - www.agronotiasperu.com
Convención Nacional Agraria	Sensibilización en temas ambientales y agrarios - www.conveagro.org.pe
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)	www.dar.org.pe
Acción Solidaria para el Desarrollo (Cooperación)	www.cooperaccion.org.pe
Foro de la Sociedad Civil en Salud (Foro Salud)	www.forosalud.org.pe

Nota: Se trata de una lista referencial no exhaustiva.

Estos procesos de diálogo e interacción han sido diversos y no siempre han satisfecho a estas organizaciones en tanto que las propuestas políticas y normativas no se han reflejado necesariamente en los textos aprobados y en el TLC en su conjunto. De hecho, desde la sociedad civil en particular, como ya se adelantó, las reacciones ante el TLC han sido, por lo general, adversas en cuanto a su forma y contenido.

5.2 Fortalecimiento de capacidades institucionales

Como ya se ha indicado, la firma y/o implementación del APC con Estados Unidos en materia ambiental ha generado cambios bastante significativos en lo institucional. La creación del MINAM puede válidamente sostenerse; es resultado y producto de este proceso. Las subsiguientes modificaciones institucionales (creación del SERNANP, desaparición práctica del INRENA, reorganización del OSINFOR, creación del OEFA, etc.) son asimismo signos de modificaciones importantes y muy evidentes en materia institucional.

Por otra parte, el fortalecimiento de capacidades institucionales para implementar y aplicar el APC en materia ambiental y forestal implica un proceso continuo en el tiempo. En el último año y medio se han dado una serie de cursos, seminarios y talleres dirigidos específicamente a fortalecer la capacitación institucional. Algunos de los temas que estos incluyen están como ejemplo en el cuadro 2:

Tabla 2. Fortalecimiento Institucional a través de Cursos, Talleres y Otros (recientes)

Área (forestal)	Taller, seminario, curso
Forestal	Curso – Taller Gubernamental de Capacitación para el Control del Comercio de Productos Forestales y de Fauna Silvestre... Fortalecimiento de Capacidades para la Investigación y Procesamiento de los Delitos Forestales (Iquitos, 15 de junio de 2010)
Forestal	II Taller de Diagnóstico de los Casos de Corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre (Lima, 2 de junio de 2010)
Forestal	Taller Nacional sobre Contribución de la Sociedad Civil para Fortalecer la Gestión del OSINFOR (2010)

Asimismo, según información proporcionada por el MINCETUR, se han celebrado varias decenas de talleres, cursos y capacitaciones en diferentes regiones y entre diferentes autoridades, en materia ambiental y forestal, con miras a fortalecer principalmente la capacitación de los funcionarios competentes y con responsabilidades en la materia (ver Anexo 1).

5.3 Clima de negocios

Por el momento, dada la “juventud” del APC y su Capítulo Ambiental y el Anexo Forestal en particular, es muy difícil evaluar su impacto en el clima de negocios. Una impresión preliminar,

es que estos capítulos no están teniendo, cuando menos, efectos *negativos* sobre los procesos de inversión en general.

Esta percepción, sin embargo, no resulta del todo definitiva en tanto la implementación y aplicación de medidas previstas en el propio APC se encuentran recién en proceso, y en ese sentido no hay manera aún de medir la reacción del sector privado/empresarial ante estos ajustes. Por lo pronto, todavía no se han dado mejoras sustantivas en términos de estándares de mercado, calidad, tecnología, procesos, etc. Con el tiempo es de esperar que los bienes y servicios generados en el marco de obligaciones ambientales y forestales del TLC mejoren en cuanto a su calidad. Es previsible también que se dé un proceso paulatino de transferencia de *know how* y de tecnología en diferentes actividades que hacen uso de recursos naturales y forestales en particular, fruto del clima de negocios generado por el APC.

Sobre el clima de negocios, propicio o no, esto se relaciona estrechamente con los incentivos o desincentivos que tiene el APC en materia ambiental para efectos de estimular o retraer las actividades empresariales y comerciales. Si bien aún se deben evaluar si las obligaciones ambientales o forestales incentivan o desincentivan a sectores empresariales, la apertura de nuevos mercados y procesos de negociación de nuevos TLC (China, UE, Corea, Singapur, Chile, etc.) plantea un escenario interesante. Es decir, ¿hacia dónde se van a mover las exportaciones nacionales? Posiblemente lo hagan hacia mercados más flexibles que no impongan restricciones, o tal vez estas sean menores que en el APC con Estados Unidos.

El caso del Anexo Forestal es particularmente importante en la medida en que se imponen obligaciones muy precisas que van a incidir directamente en una actividad empresarial que, como se ha mencionado, ha estado marcada por las flexibilidades, descontrol y corrupción, que han “facilitado” el negocio forestal. De por sí hay cambios institucionales y normativos muy importantes que no necesariamente van a ser vistos como “incentivos” sino más bien como trabas. Esto se irá superando a partir del propio proceso de ordenamiento del sector forestal en sus diferentes niveles y con el trabajo directo con empresarios formales.

5.4 La gestión y administración del APC con Estados Unidos

Por su propia juventud, manejar el acuerdo en sus secciones ambientales y forestales plantea un proceso de creciente aprendizaje, donde institucionalmente hay todavía indefiniciones, ciertas dudas y competencias por determinar. En ese sentido, apenas se están sentando las bases para la

futura operatividad práctica del tratado y la coordinación entre las instituciones que deberán velar por su aplicación y monitoreo.

Sin embargo, hay consenso en señalar que la aprobación del APC con Estados Unidos ha traído consigo cambios institucionales importantes (MINAM, OEFA, Tribunal de Solución de Controversias, etc.) que van a contribuir no solamente a fortalecer la gestión ambiental en general sino a consolidar el proceso de aplicación, gestión y administración del Acuerdo.

6. Lecciones aprendidas en el proceso de implementación del APC

6.1 Limitaciones en el proceso

Cultura de la participación y el diálogo. No hay aún en el país una cultura de participación y diálogo debidamente desarrollada e internalizada entre los actores sociales. Ciertamente, se ha avanzado y hay canales de participación para las ONG, para los gremios y para el mundo académico. Es indudable que el proceso del APC ha ofrecido espacios, aunque limitados, para intervenir y canalizar opiniones desde distintos sectores sociales. Los medios han jugado en ese sentido un papel importante. Sin embargo, el país se encuentra recién en un proceso de aprendizaje. Más aún, cómo se integran y recogen las opiniones de estos sectores genera todavía incertidumbre y dudas (todo lo cual incide en términos de legitimidad), toda vez que no hay procedimientos estandarizados para “tomar en cuenta” sus aportes. Este es un punto y preocupación latente, por ejemplo, en el proceso de elaboración de la nueva Ley Forestal.

Confianza entre actores. Los intereses de los diferentes actores alrededor del APC (en materia ambiental y forestal) continúan siendo bastante polarizados y opuestos. Casi siempre las posiciones del Estado generan una reacción inmediata, la crítica de estos actores. El desarrollo de construcción de puentes y la conciliación de posiciones se encuentra todavía en marcha y en proceso. Persiste una atmósfera de sensación (que se arrastra desde etapas de la liberalización económica de la década de 1990) de que todo está en venta y se están mal usando y rematando los recursos naturales en general. Si bien esto no es necesariamente exacto, el contexto social percibe mensajes o los interpreta en ese sentido. Es necesario fortalecer los canales de diálogo y comunicación en diferentes niveles.

Legitimidad de los actores (incluyendo las organizaciones indígenas). ¿A quién representan realmente el Estado, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil? Esta interrogante ha sido planteada con frecuencia cuando se pretende cuestionar posiciones o descalificarlas. La

legitimidad, derivada de la representatividad, es siempre un tema polémico, especialmente en democracias jóvenes como la peruana, y alcanza desde la institución misma del Estado hasta organizaciones que se proclaman representativas.

Fondos y recursos. Aunque suene repetitivo y “simplista”, los recursos económicos (del presupuesto público o derivados del propio ACA) son fundamentales para garantizar la operatividad del APC en sus diferentes componentes, especialmente para fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades responsables del mismo. Los fondos asignados a la fecha (ver sección 3) son aún insuficientes para la labor realmente titánica que resta por hacer.

Lo nacional frente a lo regional. Hay coincidencias en señalar que el Perú desde hace décadas merecía un proceso de descentralización efectivo. Este proceso –con limitaciones y problemas– se inició con el gobierno de Alejandro Toledo, y en la actualidad ha consolidado regionalismos y expectativas de grupos sociales otrora olvidados por el centralismo limeño. Dicho esto, cómo articular legislación nacional (tal como se estipula en el Capítulo Ambiental) con intereses y aspiraciones legítimas de estas regiones, constituye un reto a enfrentar. No son casuales los enfrentamientos y tensiones que muchas regiones tienen con el gobierno central, toda vez que las normas nacionales (en diferentes materias) no responden adecuadamente, ni en la forma ni en el fondo, a estos intereses.

Cambio cultural en el sector empresarial como producto del APC. En general, el comportamiento de los exportadores nacionales sigue siendo el mismo (dinámico, emprendedor, expansivo) a la etapa pre-APC y no se ha generado un cambio “cultural” muy notable propiamente. Lo que el APC (en general) ofrece es una ventana de oportunidades adicionales a las que ya se tenían. Sin embargo, es también posible que estos exportadores no tengan aún plenamente claro las implicancias en cuanto a elevación de estándares de protección ambiental que podría generarse con el capítulo correspondiente al TLC. Asimismo, en el campo forestal – un sector por demás desorganizado, en buena parte informal y con altos niveles de corrupción– el Anexo Forestal va a forzar a cambios en las prácticas y manejos empresariales que van a generar, sin duda, nuevas actitudes y la adaptación de los empresarios forestales.

El tiempo transcurrido. Entre todos los actores sociales hay prácticamente un sentimiento generalizado sobre el poco impacto que ha tenido el Capítulo Ambiental y Anexo Forestal en términos de competitividad y mejoras en condiciones ambientales. Esto, sin embargo, tiene a su vez una explicación bastante sencilla: ha pasado muy poco tiempo y, especialmente a nivel de los

empresarios nacionales, todavía no hay un entendimiento muy claro ni una internalización plena sobre las ventajas de negocio que puede significar el Capítulo Ambiental y especialmente el Anexo Forestal. Aún no se sienten los beneficios reflejados en la eventual introducción de nuevos productos/servicios, la transferencia de tecnología, inversiones extranjeras directas o el aumento de los flujos comerciales (importaciones/exportaciones). En general, es crítico que el APC no “pase de moda”, especialmente entre sectores que no entienden bien sus ventajas.

6.2 Recomendaciones para mejorar la institucionalidad, el clima de negocios y la competitividad vinculada con el APC

Agenda interna. La agenda interna del APC se está construyendo y resulta crítica para garantizar niveles óptimos de aprovechamiento de sus ventajas. El MINAM y OSINFOR dan evidentes muestras de un proceso de preparación en ese sentido. Sin embargo, esta misma agenda interna requiere de un compromiso en el campo de la sensibilización y concienciación entre posibles beneficiarios o “usuarios” del Acuerdo.

Coordinación. El proceso de implementación del APC ha tenido una consecuencia importante en fortalecer actividades de coordinación (e involucramiento) entre instituciones públicas especialmente. Esta coordinación es clave para mejorar la institucionalidad (general) y garantizar niveles óptimos de competitividad. En ese sentido, hay actores como la Superintendencia de Aduanas, la Dirección de Capitanías de Puertos, la Policía Nacional y Fiscalía de la Nación que no son tradicionalmente “ambientales” pero que empiezan a tener un nivel adicional de involucramiento en actividades de fiscalización, monitoreo y persecución de delitos en materia ambiental y forestal.

Involucramiento de CONFIEP, ADEX y otros gremios empresariales. En la medida en que se intenta mejorar la institucionalidad y competitividad (siempre pensando en materia ambiental y forestal), es indispensable que el sector empresarial se involucre en el proceso de implementación y proponga de qué manera puede crearse un “ambiente” propicio para estimular o mejorar (*enhance*) sus actividades productivas y comerciales. No es infrecuente que el sector empresarial tienda a ser crítico de restricciones/obligaciones ambientales en la medida en que afectan sus oportunidades de negocios y de competir con menos “cargas”. Sin embargo, en este caso, lo importante es que este sector identifique a) cómo mejorar los procedimientos del APC en materia ambiental y forestal, y b) cómo aprovechar los incentivos o ventajas que el cumplimiento

de estas obligaciones puede traer en un mercado global, interconectado con consumidores más informados y conscientes de la materia ambiental.

Reforma del Estado. Esta es posiblemente la tarea pendiente más importante para garantizar que las ventajas del APC puedan ser aprovechadas. Algunos avances se han dado en materia ambiental y forestal, y se está modernizando la administración pública en este sentido. Sin embargo, la tarea está lejos de haber sido concluida. Incorporar cuadros humanos capacitados (o capacitar a los existentes), eliminar la corrupción y generar una cultura de verdadero servicio público y compromiso, continúan siendo objetivos a perseguir.

Hacer pública la información. Generar una “cultura TLC” de negocios, o al menos grupos debidamente informados sobre sus contenidos y ventajas, requiere de esfuerzos continuos y sostenidos para informar a diferentes sectores. Si bien algo se ha avanzado en este sentido, la gran mayoría de potenciales interesados (por ejemplo, PyME, gremios regionales, cámaras de comercio regionales, etc.) poco o nada conocen sobre las especificaciones del APC y sus contenidos (ambientales, forestales). Luego de una etapa de resistencia al APC entre ciertos sectores (a veces por falta de información o percepciones equivocadas sobre el APC), es necesario implementar una segunda ola de actividades agresivas de información y sensibilización. En este aspecto, el MINCETUR y los gremios privados (incluyendo las cámaras de comercio regionales) tienen un papel fundamental.

Fortalecer las organizaciones indígenas. Todas las organizaciones representativas de los pueblos indígenas (CONAP, AIDSEP, CNA, etc.), sin excepción, requieren de fortalecimiento traducido específicamente en: capacitación a dirigentes, capacitación a miembros de sus asociaciones productivas, apoyo en la elaboración de proyectos productivos/exportadores, apoyo técnico in situ, entre otros. En el caso de INDEPA, este fortalecimiento pasa por legitimar su presencia y accionar frente a las organizaciones representativas antes mencionadas, y de esa manera encontrar otra línea de articulación y canal de comunicación entre estos estamentos y el Estado.

Darle tiempo al proceso de implementación. Finalmente, los APC son una herramienta nueva en el ámbito nacional. Hay un proceso de maduración que paulatinamente se va a traducir en un mejor aprovechamiento del mismo. Tomando debida nota de las sugerencias antes planteadas, hay una mejor posibilidad en cuanto a que las ventajas del APC (especialmente en materia

ambiental y forestal) resulten sobreponiéndose a las desventajas (reales o percibidas) que se pudieran proponer.

7. Conclusiones

Los canales y espacios para el diálogo y la participación de los diferentes actores sociales en los procesos de adopción de decisiones relacionados con los TLC en general, y el APC con Estados Unidos en particular, no han dado satisfacción a las expectativas de estos grupos en cuanto a su oportunidad y relevancia como parte de estos procesos de definición. Esto explica en buena medida los reclamos por apertura y transparencia.

No hay en el país una tradición consolidada sobre la consulta y participación ciudadana en procesos de adopción de decisiones, más allá de que existan principios generales reconocidos en la ley, y reglamentos y prácticas en ese sentido. Si a eso se le añade un Estado poco representativo, los temas de transparencia se empiezan también a cuestionar. Como parte de este proceso se considera que la construcción de propuestas “de arriba abajo” (desde el Estado) tiende a contrariar el sentimiento social y a generar reacciones adversas.

Específicamente, esta situación puede verificarse, hasta la fecha, en el proceso mismo de elaboración de la nueva Ley Forestal y de la propuesta de ley de consulta a los pueblos indígenas (observada por el Poder Ejecutivo). Quién y cómo se integran los aportes de una Secretaría de la Mesa Forestal, de un Grupo Interministerial, de una Mesa de Diálogo, entre otros niveles de intervención, plantea retos importantes que se traducen no solamente en participación, sino que al final del día en la transparencia y legitimidad que transmiten estos procesos.

El proceso de descentralización iniciado a partir del año 2000 en adelante implica que cada vez más los gobiernos regionales cuentan con mayores y más variadas competencias en materia ambiental y regulatoria. En los próximos años, la inversión centralizada en el aprovechamiento de recursos naturales se realizará mayoritariamente involucrando a estos gobiernos regionales (inclusive en materia forestal), y así su rol para cumplir con los lineamientos de política establecidos por el gobierno central y las obligaciones internacionales asumidas será puesto a prueba. Es aquí donde la aplicación del APC en cuanto a normativa nacional va a ser crítica.

Es importante en ese sentido recordar que las relaciones entre gobiernos centrales y regionales no son de las más fluidas y, en algunos casos, por razones diversas (incluyendo políticas) estos últimos han expresado su oposición al TLC desde su etapa de negociación (por ejemplo, gobiernos regionales de Puno, Cusco, Amazonas, Loreto, entre otros). Esto plantea una valla que deberá ser superada a partir del diálogo, sensibilización y comunicación con actores políticos y agentes económicos de estas mismas regiones.

En última instancia, el éxito del TLC (y de los Capítulos Ambiental y el Anexo Forestal) se medirá por la manera en que genere incentivos apropiados y no desincentivos para invertir y hacer negocios. Esto dependerá a su vez, especialmente, de cuán eficientes sean las instituciones encargadas de ponerlo a operar (MINAM, MINCETUR, OSINFOR, etc.) y cuál sea el compromiso efectivo del sector privado (llamado a beneficiarse) y los diferentes actores sociales.

Bibliografía

- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. 2009. *Aportes Técnicos para Mejorar la Normatividad Forestal*. Lima, 19 de noviembre de 2009.
- Bajo la Lupa. 2010. *El Perú en la Globalización*. Revista Mensual de Análisis y Propuestas, No. 5. Lima. Disponible en: www.bajolalupa.net.
- Defensoría de Pueblo. 2009. *El Estado Peruano y el Aprovechamiento Sostenible de los Bosques Naturales*. Serie Informe de Adjuntía –Informe 030-2009-DP/AMASPPI.MA.Lima.
- Cáceres, Claudio, Bruno Monteferri, Flor Onofre, Úrsula Silva, Danycar Sulca y Ricardo Wong. 2008. *Las Implicancias de la Aplicación de CITES para la Aplicación del TLC entre Perú y EE.UU.* Diploma de Derecho Ambiental y Recursos Naturales. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2008.
- Diario *El Comercio* del 31 de julio de 2010, Suplemento de Economía y Negocios.
- “El Llamado de la Selva”. 2009. En: *Revista Agraria*, No. 107. Lima.
- “El Protocolo de Enmienda al Acuerdo Comercial con los EE.UU.” 2010. En: *Revista Agraria*, No.85. Lima.
- Gallagher, Kevin. 2007. “Los Acuerdos de Libre Comercio en las Américas: ¿Valen la Inversión?” En: *Puentes*. Noviembre de 2007.
- García, Luis Alonso. 2009. Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en Latinoamérica: la experiencia peruana en su TLC con Estados Unidos de América. Informe preparado para el BID. Lima.
- Mendoza Nava, Armando. 2009. Las Cartas sobre la Mesa. Similitudes y Diferencias entre los Compromisos del TLC con los EE.UU. y del Acuerdo Comercial con la Unión Europea. REDGE. Cuaderno Globalización con Equidad. Lima, septiembre de 2009.
- Pulgar Vidal, Manuel. 2009. “TLC Perú Estados Unidos: Contenido y Aplicación”. En: *Apuntes de Derecho y Economía*. Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Texto del Capítulo Ambiental, Anexo Forestal y Carta de Entendimiento del APC entre Estados Unidos y el Perú.