

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Defendiendo lo nuestro: el caso del establecimiento de agenda de las
políticas públicas contra la biopiratería en el Perú.**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

Aurelio Sebastián Valencia Bustíos

ASESORA

Jessica Violeta Bensa Morales

Marzo, 2019

RESUMEN

El Perú es uno de los líderes mundiales en la lucha contra la biopiratería y es el único país que posee una comisión permanente que se encarga de defender los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. En la presente investigación se busca entender un caso atípico y analizar cómo el Estado peruano empezó a tomar acciones frente al problema, convirtiéndose en líder y pionero en la lucha contra la biopiratería a nivel mundial. Por lo tanto, se responde a la siguiente pregunta: ¿Qué factores influyeron en el establecimiento de agenda de las políticas públicas de lucha contra la biopiratería en el Perú? Para ello, se utiliza el marco teórico de establecimiento de agenda de políticas públicas y se analizan las condiciones que influyeron en el proceso. Asimismo, se estudian las acciones de los emprendedores de políticas que permitieron que el tema sea atendido por el Estado. Por último, se realiza una revisión de los estudios de caso de establecimiento de agenda en el Perú y se resalta el aporte del caso estudiado. En base a la evidencia recogida, se sostiene que la biopiratería de la maca como evento de enfoque, el rol de las ONG y la atención de Indecopi, fueron factores que estructuraron el problema público. Por otro lado, el Grupo de la Maca, liderado por Indecopi, produjo alternativas de solución viables y coherentes, desarrollando una política innovadora en la forma de enfrentar la biopiratería en el mundo. Asimismo, el escenario político fue favorable para la atención del problema: el gobierno de turno, la atención del Congreso, la orientación de las políticas del momento y la falta de una autoridad competente, justificaron la importancia de atender el problema.

Por último, la capacidad de coordinación, de cohesión y las habilidades técnicas son características que tuvieron los emprendedores de políticas y fueron insumos centrales para el establecimiento de agenda.

Palabras clave: establecimiento de agenda, políticas públicas, biopiratería, emprendedores de políticas.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO UNO: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA.....	1
1.1 La biopiratería	1
1.2 Políticas públicas y establecimiento de agenda	6
1.3 Metodología	19
1.4 Selección del caso y técnicas aplicadas	20
CAPÍTULO DOS: REVISIÓN DE LITERATURA	24
2.1 Discusión de los textos revisados:	34
CAPÍTULO TRES: NARRACIÓN DEL CASO	41
3.1 Antecedentes en el marco legal	41
3.2 Primeros esfuerzos desde el Estado.....	43
3.3 La particularidad del caso del yacón.....	46
3.4 El papel de las ONG	48
3.5 El Grupo de la Maca	52
3.6 El interés del congresista Pedro Morales.....	55
3.7 La Comisión Nacional contra la Biopiratería	58
CAPÍTULO CUATRO: ANÁLISIS	61
4.1 Condiciones para el establecimiento de agenda.....	61
4.1.1 Corriente del problema	61
4.1.2 Corriente política.....	66
4.1.3 Corriente de políticas	75
4.2 Acciones para el establecimiento de agenda.....	81
4.3 Aporte de la tesis	90
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFÍA	102

INTRODUCCIÓN

La biopiratería es un fenómeno caracterizado por la apropiación de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a ellos. Este problema afecta principalmente a los países megadiversos y el Perú se encuentra entre los diez primeros del mundo. Sin embargo, ha logrado posicionarse como líder mundial en la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, siendo el único país que posee una comisión permanente que se encarga de luchar contra la biopiratería.

En el año 2004 se promulgó la Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas (28216). Este documento legislativo dio origen a la Comisión Nacional contra la Biopiratería, que tiene como función principal la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales.

La investigación pretende analizar los factores que influyeron en el establecimiento de la protección de los recursos genéticos y la lucha contra la biopiratería en la agenda gubernamental. De esta forma se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores influyeron en el establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería en el Perú?

Con este objetivo, la investigación analiza las condiciones y las acciones que permitieron establecer y escalar el caso de la biopiratería en la agenda política. De esta forma, se toma el modelo de Kingdon y los conceptos de políticas públicas.

La hipótesis propone que el evento de enfoque para identificar el problema fue la biopiratería de la maca y el rol de las ONG. Por otro lado, la coordinación entre las instituciones públicas y privadas permitió generar alternativas de solución técnicas y viables. Asimismo, el escenario político favorable, el apoyo del Congreso, el consenso de las fuerzas políticas y las acciones de los emprendedores de políticas, fueron aspectos centrales para incluir el problema en la agenda política.

Es la primera vez que se estudia la biopiratería desde la disciplina. Asimismo, es un fenómeno que puede ser analizado desde la gestión y las políticas públicas, las relaciones internacionales y la política comparada. En este caso se va a utilizar el marco teórico de las políticas públicas, buscando analizar las acciones de lucha contra la biopiratería en la fase política de establecimiento de agenda, con énfasis en la creación de la Comisión Nacional contra la Biopiratería.

Es un problema social, político y económico que vale la pena revisar porque se vulnera: la soberanía, los derechos de propiedad del país y los derechos de las comunidades indígenas. Asimismo, la biopiratería tiene efectos negativos en: la economía; en las exportaciones; en la producción; en las investigaciones; en el desarrollo tecnológico; en la innovación; y en las comunidades que utilizan los recursos y conocimientos tradicionales. Es central reconocer el valor de nuestra

biodiversidad y promoverla como una fuente de crecimiento económico justo, que mejore las condiciones de vida de los productores y del país en general.

El establecimiento de las políticas de protección de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales en la agenda gubernamental y la creación de la Comisión Nacional contra la Biopiratería es un tema relevante para la ciencia política. En primer lugar, porque no ha sido tratado desde la disciplina, siendo un fenómeno político interesante para el Estado y la investigación. En segundo lugar, por lo extraordinario del caso, haciendo referencia a que el Perú es el único país que cuenta con una institución que trabaja de forma permanente en la lucha contra la biopiratería y que fue uno de los primeros países en discutir y dar alternativas de solución.

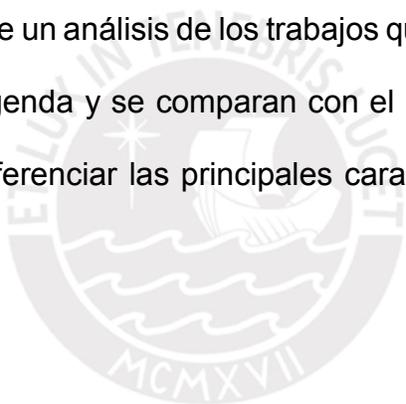
A diferencia de otros temas de políticas públicas, el Perú es un país pionero en la legislación, en la elaboración de sistemas de registro y en la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. El sistema de protección peruano ha servido como modelo en la región y los esfuerzos han sido reconocidos mundialmente.

Siendo un caso atípico, es interesante estudiar cómo la protección contra la biopiratería ingresa en la agenda pública, que si bien es un problema de interés nacional, no está dentro de la agenda política inmediata (como las políticas de economía, educación o seguridad). Desde esta perspectiva, es relevante estudiar

los factores que tuvieron influencia, las estrategias, la coordinación y el rol de los actores para establecer el problema.

Por otro lado, analizar el establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería es un aporte para la disciplina, para la sociedad civil, y para los encargados de elaborar políticas públicas. Se aplicará la teoría en un caso concreto, buscando explicar cómo el Estado reconoce un problema como público y este ingresa en la agenda política.

Por último, se hace un análisis de los trabajos que utilizan como marco teórico el establecimiento de agenda y se comparan con el presente estudio de caso. De esta forma, se busca diferenciar las principales características y aportes del caso analizado a la disciplina.



CAPÍTULO UNO: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

1.1 La biopiratería

La biopiratería es un fenómeno ilegal caracterizado por la apropiación de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a ellos. A través del uso de la propiedad intelectual, se protegen innovaciones ilegítimas sobre la biodiversidad con el objetivo de obtener grandes beneficios económicos.

Existen diferentes definiciones e ideas para el concepto de biopiratería. Sin embargo, no existen consensos formales. Se han planteado dos posturas marcadas con relación a la biopiratería en la literatura. La primera siendo más reduccionista, propone que el hecho de aplicar derechos de propiedad intelectual a la biodiversidad, ya es un acto de biopiratería. Por otro lado, el segundo argumento señala que la biopiratería existe cuando los recursos genéticos o conocimientos tradicionales son patentados por una empresa y los beneficios no son compartidos con el país de origen (Bravo, 2015).

El término es relativamente nuevo en la academia y empieza a utilizarse desde la década de los 90. Está relacionado con los conceptos de biodiversidad, este toma mayor relevancia para la academia desde el Convenio de Diversidad Biológica (1992). Por otro lado, el concepto de bioprospección está estrechamente relacionado con el término, este es definido como: la exploración de la biodiversidad

para encontrar recursos potenciales para obtener ganancias económicas (Eisner, 1989 en Reid y otros, 1993).

Siguiendo esta línea, el concepto de biopiratería se atribuye al activista y cofundador de la ONG canadiense: Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (ETC Group), Pat Mooney. La biopiratería fue utilizada por esta ONG para cuestionar las prácticas de bioprospección, ya que generaban dudas por la apropiación ilegal y la monopolización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales (Lemiere, 2012,12). El Grupo ETC “ha estudiado y ha sido el más ferviente denunciante de la biopiratería, el mundo ha podido conocer una multiplicidad de casos de biopiratería” (Ruiz, 2005) gracias al trabajo de esta ONG.

A continuación, se presentan algunas definiciones revisadas sobre: biodiversidad, recursos genéticos y conocimientos tradicionales.

El Convenio de Diversidad Biológica, entiende por biodiversidad al conjunto de organismos vivos de cualquier fuente, comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas (1991). Por otro lado, los recursos genéticos, se refieren al material biológico que contiene información genética y capacidad de reproducción. Estos pueden ser: el material vegetal, animal o microbiano, como plantas medicinales, cultivos agrícolas y razas animales (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2015).

Con relación a los conocimientos tradicionales, estos “constituyen un cuerpo vivo de conocimientos que son creados, mantenidos y transmitidos de una generación a

otra dentro de una comunidad” (OMPI, 2015). Asimismo, los conocimientos se enmarcan en un contexto tradicional y de vida, son invenciones propias que forman parte de la identidad de las comunidades indígenas y locales. Habiendo explicado estos conceptos, se plantean algunas propuestas sobre la definición de biopiratería.

El Informe conjunto de la Comisión Nacional del Perú contra la Biopiratería, el Centro Africano para la Seguridad Biológica, Justicia Natural y la fundación Francia Libertades define el fenómeno de la biopiratería como: la apropiación ilegítima y la mercantilización de los recursos biológicos y los conocimientos tradicionales de las comunidades locales e indígenas con el objetivo de lucrar, copiando las técnicas locales. Las empresas transnacionales (farmacéuticas, agroalimentarias o cosméticas) monopolizan el conocimiento tradicional y los recursos genéticos ya existentes a través del sistema de patentes (Colectivo para una alternativa a la biopiratería, 2013).

Por otro lado, una definición con matiz político propone que la biopiratería es una práctica en donde se produce una violación de los derechos de soberanía de los Estados (Neyra, 2007). Asimismo, “la biopiratería es la apropiación o hurto, con fines de explotación comercial o de patente, de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales” (Restrepo, 2006).

El mismo autor sostiene que este fenómeno se refiere a la privatización de la biodiversidad a través del uso de la biotecnología y la aplicación de la propiedad intelectual a través de prácticas desleales (2006). La biopiratería afecta

directamente a los países megadiversos, a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, es un problema con implicancias morales, sociales, políticas y económicas.

Entonces, el fenómeno de la biopiratería es ilegal en la medida en que las corporaciones, personas, universidades o entidades patentan componentes de los recursos genéticos, usos o propiedades genéticas que no les pertenecen para privatizarlos y lucrar con ellos (Dictamen sobre el Proyecto de Ley 7210). Los convenios internacionales y las leyes establecen que la biodiversidad le pertenece al Estado y a las comunidades locales. Sin embargo, por la dificultad de regular la propiedad intelectual en este ámbito, estos derechos no son reconocidos y diferentes organizaciones obtienen grandes beneficios económicos y exclusivos a costa de los recursos de los países megadiversos.

En el Perú, la biopiratería es definida en la Ley 28216, la Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas, de la siguiente forma:

“...el acceso y uso no autorizado ni compensado de recursos biológicos o conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas por parte de terceros, sin la autorización correspondiente y en contravención de los principios establecidos en el Convención sobre la Diversidad Biológica y las normas vigentes sobre la materia” (Ley 28216, promulgada en el 2004).

Los países megadiversos son los que se ven afectados por este fenómeno, suelen ser países del sur y los biopiratas suelen ser los países del hemisferio norte, siendo los más desarrollados, con mayor inversión en ciencia, tecnología e industria, y los que tienen mayores posibilidades de explotar la biodiversidad. Este fenómeno no es reciente, el uso y el aprovechamiento de componentes de la biodiversidad de los países del sur hacia el norte, viene dándose desde la época del descubrimiento de América (Entrevista a Manuel Ruiz, septiembre 2017). Sin embargo, el reconocimiento de este problema empieza en la década de 1990.

Como se menciona, el problema afecta a los países en términos políticos considerando que los Estados son soberanos sobre sus propios recursos, en términos sociales, ya que afecta a los pueblos indígenas y los campesinos, siendo ellos los que han desarrollado los conocimientos tradicionales y utilizan los recursos como medio de vida. Por otro lado, también afecta al país en términos económicos, en un estudio de Kate y Laird (1999) se calculó que el mercado anual de productos derivado de recursos genéticos se encontraba entre los 500 y 800 mil millones de dólares al año (Ferro, 2009).

Entre los principales usos de la biodiversidad con fines económicos se encuentran los siguientes: productos agrícolas, farmacéuticos, biotecnología, medicina natural, horticultura, cosméticos, cuidado personal y cultivos mejorados (Ferro, 2009). Estos productos son desarrollados por empresas transnacionales, centros de investigación y laboratorios principalmente.

1.2 Políticas públicas y establecimiento de agenda

En los estudios de ciencia política, el análisis de políticas públicas es un aspecto central que ha tomado mayor atención por la academia en los últimos años, existen diferentes enfoques para estudiar los problemas públicos y las políticas que toma el Estado para generar soluciones. A continuación, se presenta el marco teórico de los conceptos y enfoques adoptados para la presente investigación.

Es necesario seleccionar una definición inicial, “una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas” (Lemieux 1995 en Subirats y otros, 2008). En la literatura local, sobre las políticas públicas en general se ha sostenido que son: “las opciones, los modelos o formas de organizar a la sociedad”. Asimismo, estas opciones se materializan a través de normas legales o marcos institucionales desarrollados por el Estado (Esparch, 2012).

Siguiendo esta línea, Subirats sostiene que el objeto central en el análisis de políticas públicas es el “uso del poder político para resolver los problemas colectivos” y este concepto de política pública se refiere a las interacciones entre los actores y el Estado para mejorar la vida de los ciudadanos (Subirats y otros, 2008). Además de las propuestas, existen muchas definiciones sobre el concepto de políticas públicas, pero la mayoría toma en cuenta al Estado, a los actores que interactúan, a los problemas y a las soluciones propuestas.

En este punto, es necesario definir el concepto de: “problema público”. Como se mencionó, las políticas apuntan a resolver problemas sociales, estos problemas se convierten en públicos cuando son reconocidos por el Estado, “cuando una situación se juzga políticamente” (Subirats y otros, 2008). Sin embargo, no todos los problemas sociales entran en la agenda política, diferentes factores y principalmente los actores influyen en la posibilidad de que un problema llame la atención y sea atendido por el Estado.

Por otro lado, la complejidad de las políticas públicas ha llevado a que muchos autores desarrollen modelos para estudiar con mayor claridad este proceso político. Los modelos de estudio se basan en la división del proceso por etapas, para así poder analizar a profundidad cada una de ellas. Los autores han acuñado términos propios para describir cada momento, pero existe un entendimiento sobre los principales puntos del proceso y la secuencia básica. A continuación se presentan las fases propuestas por tres autores con amplio reconocimiento en los estudios de políticas públicas.

En primer lugar, el modelo que adopta Lindblom, donde sostiene que las fases de la política se dividen de la siguiente forma: el estudio del problema y el ingreso en la agenda de decisiones, luego se estudia el planteamiento de la acción, la implementación y la evaluación de las políticas (Lindblom, 1991). Por otro lado, el autor entiende el ciclo de políticas públicas como un proceso de interacción política

en donde intervienen diferentes actores y se encuentran regulados por un marco institucional específico (Lindblom, 1991).

En segundo lugar, el modelo que adopta Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone es una adaptación de Jones (1970) y Mény y Thoenig (1989), en este modelo la secuencia del ciclo de políticas está compuesta de 5 fases. La primera se refiere al surgimiento de los problemas, luego la inclusión en la agenda, la formulación y decisión del programa de la política, la implementación de la política y por último la evaluación (Subirats y otros, 2008).

En tercer lugar, el modelo propuesto por John Kingdon. El autor también sostiene que las políticas públicas son un conjunto de procesos: el establecimiento de agenda, la especificación de alternativas de solución, una autoridad que escoja entre las alternativas de solución, que podría ser un voto legislativo o una decisión del poder ejecutivo y la implementación de la decisión (Kingdon, 2003). Asimismo John Kingdon se centra en los primeros dos procesos, buscando entender por qué algunos temas ingresan en la agenda política y por qué algunas alternativas son consideradas y otras no (2003).

Habiendo presentado los tres modelos seleccionados, es importante resaltar que la idea de las políticas públicas como un proceso es útil para el análisis. Sin embargo, las etapas no siguen necesariamente el orden establecido. El modelo debe ser entendido como una herramienta analítica, dado que los procesos de

establecimiento, elaboración, implementación y evaluación son dinámicos, se retroalimentan y no siguen un patrón estático.

En la presente investigación, el estudio se va a centrar en la fase de establecimiento de agenda, para esto se utiliza el marco de análisis de Kingdon. El autor define la agenda, como una lista de temas o problemas a los que las autoridades políticas le prestan atención en un momento determinado (Kingdon, 2003). Asimismo, señala que los “grandes” temas, suelen estar en una agenda general conocida por el poder ejecutivo, pero también existen agendas “especializadas” con temas específicos (2003).

Siguiendo con este enfoque, Kingdon sostiene que en la literatura muchos autores contemplan en el proceso de “agenda setting”, la fase de agenda y de selección de alternativas (2003). Sobre este punto, Carlos Alza señala que en un contexto como el nuestro, en donde la selección de alternativas suele ser “altamente política”, esta pasa a formar parte del establecimiento de agenda. De esta forma, el proceso de agenda está compuesto por dos subprocesos: la estructuración del problema y la selección de alternativas (Alza, 2014).

Por otro lado, con relación a los tipos de agenda, existe una agenda gubernamental, en donde se encuentran los temas que “están teniendo” atención política y por otro lado, una agenda de decisión en donde se encuentran los temas que están listos para llevar a cabo una decisión política (Kingdon, 2003). Son los

actores que influyen en el gobierno los que se encargan de promover la atención a los problemas y a las alternativas de solución para la toma de decisiones.

Asimismo, existe una diferencia entre la agenda mediática: que son los temas a los que los medios de comunicación le han prestado atención y la agenda política: “donde se encuentran los temas que serán objeto de acción gubernamental” (Alza, 2014). El establecimiento de agenda se relaciona con la agenda política y busca entender cuáles son los factores que influyen en que determinados temas sean atendidos por el Estado.

Entonces, el establecimiento de agenda o “agenda setting” es el proceso por el cual algunos problemas sociales se convierten en públicos y toman la atención del Estado para generar políticas que busquen soluciones. Siguiendo con la definición, “el establecimiento de agenda tiene vocación verbal, se trata del proceso de formación de la agenda, de cómo, quién, cuándo y por qué se va definiendo esa lista de temas” (Alza, 2014). Una definición similar pero más acotada: “agenda setting” es el proceso de mover un problema hacia la atención del gobierno para que las soluciones sean consideradas (Ann, 2013).

Por otro lado, el establecimiento de agenda es un proceso complejo, algunas políticas públicas “llegan a la agenda por una concurrencia de factores distintos y se colocan como prioridad aun cuando no estuvieron en el listado de políticas viables” (Esparch, 2012). Para entender este proceso complejo, se va a utilizar el modelo que propone Kingdon, este se concentra en comprender por qué algunos

temas se vuelven prioritarios en la agenda política y por qué algunas alternativas son consideradas sobre otras (2003).

El modelo de Kingdon explica el establecimiento de agenda a través de tres corrientes: la corriente del problema, la corriente de políticas y la corriente de política. Estas tres corrientes son independientes, pero el autor menciona que cuando se unen forman una ventana de oportunidad, la unión de estas corrientes y la ventana política aumentan significativamente la posibilidad de generar un cambio en la agenda política (Kingdon, 2003). A continuación, se explican cada una de las corrientes.

En primer lugar, la corriente del problema (“problem stream”) se refiere al proceso por el cual el problema es reconocido, definido, estructurado y llama la atención de las autoridades políticas. Asimismo, existen varios mecanismos para dar cuenta de la existencia de un problema, muchas veces existe un “evento de enfoque” este puede ser una crisis, una experiencia personal (de alguna autoridad) o un caso simbólico (Kingdon, 2003). En otras ocasiones el problema es reconocido gracias a indicadores que alarman sobre el problema o a través de un proceso de retroalimentación en la operación de las políticas públicas existentes.

Sobre este punto es importante resaltar que las experiencias personales de las autoridades con poder, como las de algún miembro del congreso pueden tener un efecto positivo e influencia en el reconocimiento y la atención del Estado hacia el problema (Kingdon, 2003). Entonces, la primera corriente hace alusión a la

definición del problema: “cuando se empieza a creer que se debe hacer algo para solucionar una situación” y al reconocimiento del problema, ya sea por un “evento de enfoque”, indicadores, autoridades políticas o retroalimentación (Kingdon, 2003).

Sobre la definición del problema, se puede profundizar con el concepto de “comunidades epistémicas”, este se refiere al conjunto de: científicos; expertos; académicos, miembros de la sociedad civil; y funcionarios públicos, que se encuentran relacionados con el problema público. Este grupo de actores se encarga de producir información sofisticada, generar conocimiento, definir los conceptos sobre el tema y establecer el problema público (Haas, 1992 en Mukherjee y Howlett, 2015).

En segundo lugar, la corriente de políticas (“policy stream”), cuando se habla de “políticas” el autor se refiere a un conjunto de alternativas y propuestas de solución para el problema identificado. Kingdon señala que la selección de alternativas sigue un proceso de “selección natural”, las alternativas se debaten, diferentes actores interactúan y las alternativas se reducen hasta escoger una posible solución al problema. Sin embargo, en esta segunda corriente, los especialistas: expertos en el tema, académicos o personas que generan conocimiento sobre el problema juegan un rol muy importante, son los principales actores que proponen ideas y alternativas de solución (Kingdon, 2003).

En la corriente de políticas y específicamente en desarrollar alternativas de solución, las “circunscripciones instrumentales” cumplen un rol fundamental. Este

concepto se utiliza para referirse a una “configuración de personas e ideas” que son pensadas para una política específica. Son actores de diferentes organizaciones que se reúnen para apoyar un tipo específico de instrumento de política (Voss y Simons, 2014 en Mukherjee y Howlett, 2015). Este grupo de actores, a diferencia de las “comunidades epistémicas”, se enfoca especialmente en un instrumento de solución y no en visibilizar o definir el problema.

Asimismo, los think tanks y las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol central en la corriente de políticas, estos producen el “conocimiento técnico” necesario para elaborar alternativas de solución viables (Stone y Denham en Ladi 2006). En esta etapa, puede llevarse a cabo un proceso de: “aprendizaje de políticas”, entendido como la generación de conocimiento técnico que resulta de la interacción entre múltiples actores (Sabatier, 1999 en Dolowitz, 2017). Por último, si este conocimiento permanece en la corriente de políticas para el momento de la apertura de la ventana de oportunidad, puede transformarse en una política.

En tercer lugar, la corriente política (“political stream”) se refiere a la situación del escenario político. Los cambios de gobierno, los resultados electorales, los cambios en la opinión pública, las fuerzas políticas, los aspectos institucionales y los factores propiamente del Estado, componen esta tercera corriente (Kingdon, 2003). La corriente política se refiere a un “alineamiento de las fuerzas políticas” (Esparch, 2012). De esta forma, el escenario político puede generar oportunidades

para que un problema llame la atención de las autoridades y exista un cambio en la agenda.

Sobre la tercera corriente de Kingdon, se puede hablar del concepto de “coaliciones de defensa”, que se refiere al grupo de actores que se encarga de relacionar las definiciones del problema y las herramientas de política o alternativas de solución (Sabatier, 1987 en Mukherjee y Howlett, 2015). Suelen ser actores con mayor visibilidad: miembros del congreso, partidarios políticos que buscan crear coaliciones para empujar sus creencias o intereses en la agenda política.

Como se mencionó, estas tres corrientes siguen caminos diferentes e independientes, pero existen momentos específicos en donde: el problema ha sido reconocido, se ha ajustado una propuesta de solución a dicho problema, y el escenario político favorece la acción, en estos momentos se abre una “ventana de oportunidad o ventana política” (Kingdon, 2003) para establecer un problema en la agenda política y plantear una política pública como solución. El autor también señala que algunas veces la ventana se abre porque un problema “captura la atención de algún funcionario gubernamental” (2003).

Siguiendo este concepto, la ventana política es una oportunidad para que los actores presionen para impulsar sus propuestas o para que las autoridades presenten atención a determinados problemas, en pocas palabras es una oportunidad de acción para establecer algún tema en la agenda política (Kingdon, 2003).

La ventana de oportunidad o ventana política suele verse más influenciada por la corriente del problema y la corriente política (Ann, 2013). Asimismo, Alza señala que las ventanas “son espacios, momentos, eventos particulares que pueden funcionar como palancas para permitir el posicionamiento de un tema en la agenda” (Alza, 2014). En resumen, Esparch cita a Kingdon y señala de manera muy acertada que la ventana de oportunidad es: “esta confluencia de factores [...] la convergencia de un problema, un político con poder para cambiar la situación y una política que resuelva la dificultad” (Kingdon 2003 en Esparch, 2012).

En este punto, es necesario resaltar la importancia de los actores que influyen en el establecimiento de agenda. Si bien la convergencia de las corrientes abre la ventana de oportunidad, son los actores los que mueven las piezas para que esto suceda. Kingdon clasifica a estos actores en dos categorías; los participantes que encuentran dentro del Estado: el poder ejecutivo, el congreso, los funcionarios públicos; y los participantes que se encuentran fuera: los grupos de interés, los medios, la academia, los partidos, la opinión pública y los especialistas (Kingdon, 2003).

Sobre el primer grupo, se ha considerado importante resaltar los siguientes puntos; el efecto del congreso: por su capacidad de generar leyes y por su alcance con relación a la publicidad y comunicación. Por otro lado, los funcionarios públicos también resaltan por los siguientes recursos: experiencia técnica, tiempo en el cargo y relaciones con el congreso y los grupos de interés (Kingdon, 2003).

Con relación al segundo conjunto, se puede señalar que los grupos de interés no siempre persiguen intereses económicos, algunos se preocupan por el bienestar social como las organizaciones no gubernamentales y trabajan buscando solucionar problemas sociales. Estos actores, junto con la academia, los medios de comunicación y los expertos suelen tener influencia en la estructuración del problema y la selección de alternativas.

Los actores que participan de este proceso, han sido conceptualizados por la literatura como “emprendedores de políticas”, son los que se muestran dispuestos a invertir recursos con el objetivo de promover un tema en la agenda. Estos agentes, se encargan de hacer las conexiones entre las definiciones del problema, las alternativas de solución y ejercer presión en el escenario político para que el problema público pueda entrar en la agenda política (Kingdon 2003, en Mukherjee y Howlett, 2015).

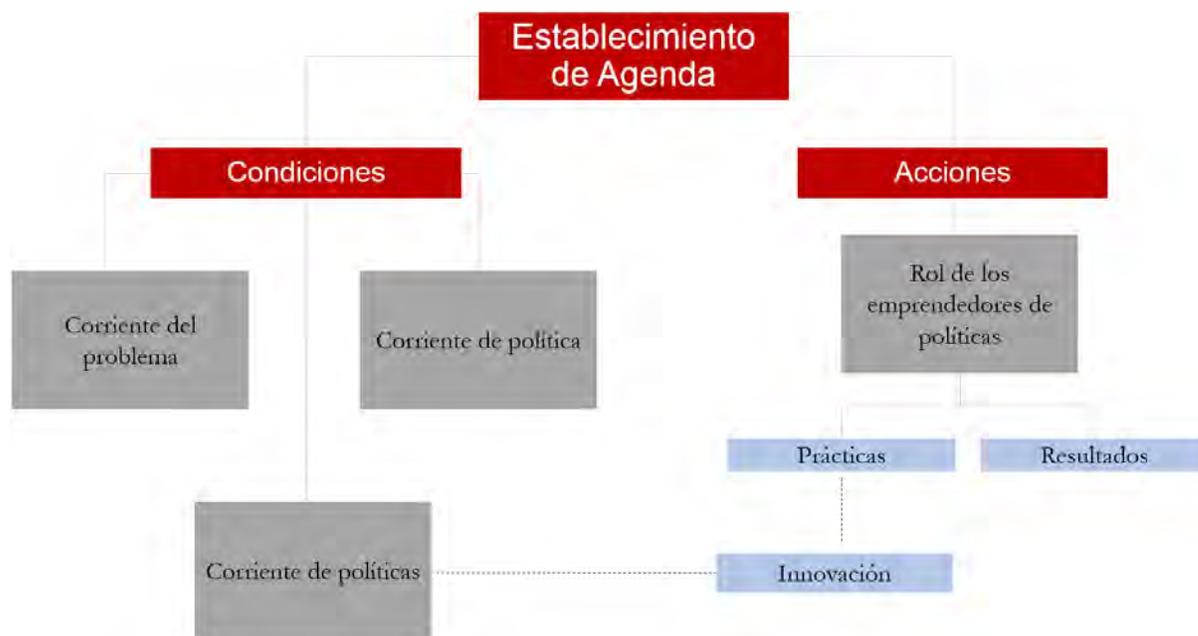
Sobre este punto, en un contexto de debilidad institucional, los emprendedores de políticas deben buscar estrategias y prácticas innovadoras “para lograr que sus temas ingresen en la agenda decisional del Estado” (Alza, 2014). El término de práctica en la gestión pública es definido por Bardach como un “método específico de interacción con una situación, que tiene como fin producir algún resultado” (Bardach, 1998 en Alza, 2014). Entonces, los actores realizan acciones para mover el problema específico, de esta forma van logrando resultados que sumados logran establecer el tema en la agenda.

Con relación a las prácticas recurrentes, se pueden identificar las siguientes: “generación de evidencia, generación de alianzas, generación de retóricas, generación de capacidades y aproximación a actores” (Alza, 2014).

Por otro lado, con relación a la innovación política, esta suele ser producto de la coordinación interorganizacional dentro del gobierno y muchas veces cuenta con colaboración externa: del sector privado, stakeholders u organizaciones no gubernamentales (Borins, 2014). Asimismo, esta innovación surge como respuesta proactiva y con convicción frente a un problema específico, los agentes innovadores suelen ser políticos de primera línea o gestores intermedios (Borins, 2014).

En la revisión que realiza Subirats y Gallego sobre el texto: “*Getting Agencies to Work Together*” de Bardach, señalan que la Capacidad de Colaboración Interinstitucional, entendida como el potencial para participar en actividades colaborativas, es esencial para la innovación política y la creación de valor público. Asimismo, señalan que la creatividad y el esfuerzo de los actores permiten explotar oportunidades, creando nuevas alternativas con los recursos existentes (Subirats y Gallego, 2001).

Esquema 1. Marco teórico general



Fuente: Elaboración propia

Por último, la investigación busca entender el establecimiento de agenda como un proceso que contempla: la estructuración del problema, la selección de alternativas y la elección por voto legislativo de una solución al problema. Sobre este proceso, Subirats señala que los principales cuestionamientos para el análisis deben relacionarse con los siguientes puntos: la toma de conciencia del problema, los factores que llevaron al gobierno a actuar, las soluciones propuestas y aceptadas y el proceso de interacción política (Subirats y otros, 2008).

1.3 Metodología

La presente investigación tiene como tema general el establecimiento de la agenda política en el Perú y como caso específico se seleccionó las políticas públicas contra la biopiratería en el Perú. De esta forma, la pregunta general a responder es la siguiente: ¿Qué factores influyeron en el proceso de establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería en el Perú?

La hipótesis general plantea que la corriente del problema estuvo marcada por: la biopiratería de la maca, como evento de enfoque y por el rol de las Organizaciones No Gubernamentales, que permitieron estructurar el problema. Por otro lado, la coordinación entre las instituciones públicas y privadas permitió generar alternativas de solución técnicas y viables. Asimismo, el escenario político favorable y el apoyo del Congreso fueron aspectos centrales para incluir el tema de la biopiratería en la agenda política. Por último, las acciones de los emprendedores de políticas pueden explicar en gran medida el resultado obtenido.

Asimismo, se han considerado tres objetivos principales para analizar el establecimiento de agenda y reconstruir el proceso. El primero, busca analizar las condiciones que permitieron que el tema entre en la agenda, este objetivo está compuesto por tres objetivos secundarios: analizar la corriente del problema, la corriente política y la corriente de políticas.

Por otro lado, el segundo objetivo busca identificar y analizar las acciones de los actores, este objetivo considera: las estrategias, las prácticas y los resultados

obtenidos por los emprendedores de política. Por último, se realiza una revisión de los estudios de caso de establecimiento de agenda en el Perú y se diferencian las principales características y aportes del caso analizado, por este motivo la sección de revisión de literatura es extensa.

1.4 Selección del caso y técnicas aplicadas

La biopiratería ha sido un tema poco revisado en el Perú, es la primera vez que se estudia el problema desde la ciencia política y con un marco teórico de políticas públicas. Asimismo, el caso cobra mayor relevancia por ser atípico, en esta ocasión el Perú ha sido pionero en la defensa de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, y el primer país en el mundo con una comisión nacional que se encarga de enfrentar la biopiratería.

La Comisión Nacional contra la biopiratería ha sido el mayor esfuerzo legal y político, siendo la organización nacional que ha trabajado de forma más directa con la documentación y la biopiratería en el mundo. Asimismo, los argumentos y el ejemplo peruano ha sido utilizado en otros países para combatir la biopiratería (Robinson, 2010).

Por otro lado, la investigación se enfoca entre los años 1998 y 2004. Se ha escogido esta fecha de inicio porque en 1998 los casos de biopiratería empiezan a tomar mayor conocimiento en el Perú y en el año 2004 se crea la Comisión.

A continuación se presentan las variables para realizar el análisis, se ha tomado como variable dependiente: el establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería. Por otro lado, las variables independientes dividen en dos grupos: (i) Condiciones para el establecimiento: corrientes del problema, corriente de políticas y corriente de política. Por otro lado, (ii) las acciones específicas de los actores involucrados.

Tabla 1. Variables

Variable Dependiente	Variables independientes
Establecimiento de las políticas públicas contra la biopiratería en la agenda gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> - Corriente del problema - Corriente de políticas - Corriente de política - Acciones específicas de los actores involucrados.

La investigación es de carácter cualitativo y utiliza el estudio de caso: la narración para la reconstrucción del proceso. La información se basa en entrevistas a profundidad, revisión de fuentes primarias y revisión de bibliografía secundaria. Siguiendo esta explicación, las entrevistas semiestructuradas estuvieron dirigidas a funcionarios públicos, políticos, expertos en el tema, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles.

Las entrevistas realizadas (ver Tabla 2) tuvieron una duración promedio de 60 minutos cada una y se utilizaron los protocolos de consentimiento informado y se siguieron los criterios éticos en la investigación. Las entrevistas llegaron al punto de saturación, la información coincidía y los argumentos empezaron a repetirse.

Por otro lado, se revisan fuentes secundarias sobre establecimiento de agenda y biopiratería. Asimismo, se analizan fuentes primarias como: los dictámenes del congreso, los proyectos de ley, la ley de protección de los conocimientos colectivos, la ley de protección al acceso a la diversidad biológica y conocimientos tradicionales, la exposición de motivos y la votación en el pleno.

Tabla 2. Entrevistas realizadas

Nombre:	Perfil	Cargo o entidad
Andrés Valladolid	Funcionario público	Presidente de la Comisión Nacional Contra la Biopiratería
Manuel Ruiz Müller	Miembro de asociación civil y académico.	Director del Programa de Asuntos Internacionales y biodiversidad
Pedro Morales Mansilla	Político	Ex congresista, autor de la ley.
Victoria Elmore	Funcionaria pública	Directora Nacional de Asuntos Multilaterales y Negociaciones Comerciales Internacionales de Mincetur.
Alejandro Argumedo	Experto/miembro de ONG	Fundador de la Asociación Andes.
William Roca	Académico, consultor	Consultor en el Centro Internacional de la Papa

Carlos Alza	Académico	Experto en establecimiento de agenda y políticas públicas.
Zósimo Huamán	Experto/miembro de ONG	Fundador de Probioandes
José Luis Silva Martinot	Político/sector privado	Ex presidente del IPPN. Ex ministro de MINCETUR.



CAPÍTULO DOS: REVISIÓN DE LITERATURA

En esta sección, se analizan las principales investigaciones sobre el establecimiento de agenda en el Perú y un grupo de tesis de Ciencia Política que a través de estudios de caso utilizan este marco teórico. Esta sección es extensa por ser parte del objetivo 3 de la investigación: comparar el estudio de caso de la biopiratería con otros estudios sobre el establecimiento de agenda en el Perú, dicha comparación se encuentra en la sección de análisis.

Entre las publicaciones de Carlos Alza, experto en agenda en el Perú, en el libro “Aprender de la experiencia”, se explican las dinámicas y el funcionamiento de las Políticas Públicas y la Gestión Pública en el país. El autor, Alza, desarrolla tres estudios de caso sobre el establecimiento de agenda en el Perú: el feminicidio; la ley del cine; y la creación del Ministerio del Ambiente. A continuación, se presentan los aspectos centrales.

En primer lugar, en el caso de la política pública contra el feminicidio, se explica la incorporación del tema en la agenda política por los siguientes factores: la visibilización del tema por los informes desarrollados en conjunto con organismos internacionales; la familiarización del término por parte de los medios de comunicación, los actores políticos y de la sociedad civil; el interés y la voluntad política de actores en el congreso; y el cambio de gobierno en el año 2011 (Alza, Jáuregui y Prieto, 2013).

Siguiendo esta línea, es importante resaltar la asociación entre organismos internacionales y de la sociedad civil en el Perú, esta permitió la producción de información sobre el tema y la generación de espacios para el debate. Por otro lado, las ONG peruanas como: DEMUS, Manuela Ramos y Flora Tristán fueron actores centrales que ejercieron presión, informaron, movilizaron a la ciudad y produjeron evidencia sobre el problema en el país.

Asimismo, el interés de algunas congresistas se tradujo en proyectos de ley que buscaban proteger a las mujeres e incluir el “feminicidio” en la legislación peruana. Sin embargo, algunos actores políticos con poder de acción se opusieron a los proyectos de ley y estos no prosperaron. Por último, el cambio de mando político, la presencia del tema en los medios de comunicación y la elaboración de informes de calidad que generaron argumentos sólidos permitieron la aprobación del proyecto de ley en el congreso (Alza, Jáuregui y Prieto, 2013).

En segundo lugar, Alza estudia la aprobación de la Ley de Cine en el Perú, en este caso el evento de enfoque fue el triunfo de la película peruana: La Teta Asustada. Este evento generó un debate que estuvo centrado en el apoyo del Estado para promover la producción de cine en el país. En este contexto, diferentes actores relacionados al cine en el Perú, plasmaron su postura a través de informes, los medios de comunicación y Proyectos de Ley. Sin embargo, los actores estaban divididos y este escenario no permitía la aprobación de las propuestas (C.Alza, Prieto y A.Alza, 2013).

Por otro lado, las posturas opuestas representaron el conflicto que existía entre los productores frente a los exhibidores y distribuidores. Sobre este conflicto, después de varios debates entre los diferentes gremios y la presencia en los medios de comunicación, el Ministerio de Cultura apoyó a los productores y generó un espacio de concertación para elaborar un plan de acción. Por último, como consecuencia de la participación de la Dirección de Industrias Culturales del Ministerio, se discutió en el Congreso la partida presupuestal y las mejoras para el cine en el Perú, logrando recibir el fondo completo por parte del Estado (C.Alza, Prieto y A.Alza, 2013).

En tercer lugar, en el libro “Aprender de la Experiencia” se presenta el caso de la creación del Ministerio de Ambiente en el Perú. Los autores, señalan que los cambios en la regulación ambiental “casi siempre se presentaron como una reacción frente al agravamiento de circunstancias sociales o políticas” (Dyer, C. Alza, Prieto y A.Alza, 2013). Durante, la segunda mitad de los años noventa, se crearon organismos como el CONAM o el INRENA, pero estos carecían de la autonomía necesaria para regular por ejemplo, la extracción de recursos o carecían de funciones para promover y regular la protección del medio ambiente.

Uno de los eventos que permite visibilizar el tema y ponerlo en la agenda política, es la negociación para la extracción del gas de Camisea, fue un evento crítico que generó debate en lo político y en la opinión pública sobre los problemas de no tener un organismo con autonomía que regule el tema medioambiental, los conflictos

sociales y las movilizaciones generaron un impacto fuerte en los medios y en el Estado. De este caso específico de establecimiento de agenda, se puede resaltar también el rol de los organismos no gubernamentales internacionales y nacionales, para generar conocimiento y promover la atención del problema.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo, a través de Carlos Alza, quien era Defensor Adjunto para Medio Ambiente y Servicios Públicos, tuvo un rol central para producir información y visibilizar el problema al que se enfrentaba el Estado con relación al medio ambiente. Por último, el presidente García había mencionado que no tenía intención de crear un ministerio. Sin embargo, la presión ejercida por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, entidad que aprobó el financiamiento para el proyecto del Gas de Camisea, llevó a que el presidente García anunciara la creación del Ministerio del Ambiente (Dyer, C. Alza, Prieto y A. Alza, 2013).

El texto de Nuria Esparch analiza qué razones influyeron en que la reforma del servicio civil ingrese en la agenda pública y mantenga el interés político de actores clave. Asimismo, un factor central en el análisis es la ventana de oportunidad y cómo estas influyen para generar cambios políticos importantes. La autora explica que se llevaron a cabo varios intentos de reforma que fallaron. Sin embargo, con la reforma del servicio civil confluyeron los factores que serán expuestos y permitieron abrir la ventana de oportunidad para llevar a cabo la reforma.

De esta forma, los factores centrales fueron los siguientes: el gabinete ministerial era propicio para realizar reformas; el Ministro de Trabajo buscaba resolver el problema de los contratados por el Estado; se había cerrado el régimen de trabajo en el gobierno anterior, lo que permitió mayor “factibilidad técnica”; el presidente García había implementado una política de tope salarial, esta permitió que se hable sobre los criterios de selección (Esparch, 2012).

Además de la confluencia de los factores expuestos, el contexto del TLC con Estados Unidos permitió que el Congreso delegara funciones al Ejecutivo para legislar, esta capacidad legal fue central en el proceso para abrir la ventana de oportunidad. En conclusión, el contexto; el interés de los actores; las habilidades técnicas políticas; y la factibilidad fueron una mezcla de factores que permitió establecer el tema en la agenda política y concretar una reforma en el Estado (Esparch, 2012).

Uno de los estudios importantes sobre el establecimiento de agenda en el Perú, es el de Alza y Zambrano, los autores analizan cuál ha sido el proceso de inclusión en la agenda política sobre el tema indígena en el Estado. Estudian tres periodos de gobierno, desde el año 2000 al año 2011 y los factores que influyeron para generar cambios en las políticas públicas en materia indígena. A través de la narración, los autores explican los factores que llevaron a la evolución y creación de instituciones encargadas del tema indígena en el Perú, el estudio se centra en los

procesos, la formulación y los cambios en las políticas públicas (Alza y Zambrano, 2014).

De manera resumida, los autores proponen tres factores centrales que explican los resultados en los cambios en las políticas públicas indígenas y la capacidad de las instituciones estatales relacionadas. En primer lugar, resaltan la importancia de las coyunturas críticas, como escenarios oportunos para generar cambios políticos, un ejemplo propuesto por los autores es la transición democrática inmediata luego del gobierno de Fujimori.

Por otro lado, señalan que los emprendedores de políticas jugaron un rol central en los cambios institucionales relacionados al tema indígena, estos son entendidos como los actores que buscan establecer el tema en la agenda, como ejemplo se propone la figura de la Primera Dama, Eliane Karp, en el gobierno de Toledo. Asimismo, los autores resaltan como factor importante “la racionalidad económica”, este se entiende como la predominancia del sistema neoliberal sobre el tema indígena y que este último fue visto como un “problema”, por lo que se priorizó otro tipo de políticas (Alza y Zambrano, 2014).

Por otro lado, los cambios en las instituciones encargadas del tema indígena también se vieron influenciadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, entidad que desarrolló información técnica y alternativas de solución. De esta forma, el estudio de Alza y Zambrano sirve como ejemplo para estudiar otros casos de establecimiento de agenda en el país, la narración y la reconstrucción del

proceso permite tener una explicación más clara sobre los factores que influyeron en los cambios institucionales en materia indígena en el Perú; y cuales fueron más significativos para explicar las políticas públicas relacionadas.

Asimismo, en los trabajos de Ciencia Política en el Perú se ha utilizado el establecimiento de agenda como marco teórico para analizar las políticas públicas, a continuación se presentan los componentes centrales de algunos trabajos de tesis seleccionados.

En primer lugar, la tesis sobre el establecimiento de la política regional de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en Ucayali. La autora, Lucía Mercado, propone que la política de EIB logra entrar en la agenda en la región de Ucayali, por dos factores principales: la presión de la cooperación internacional y la presencia de emprendedores de políticas en el Gobierno Regional (Mercado, 2014).

La autora señala la importancia del marco institucional, ya que el país tenía como enfoque de gobierno el proceso de descentralización. De esta forma, utiliza la teoría de Kingdon y apunta que la baja calidad en la educación de las comunidades nativas funciona como corriente del problema; los informes y el apoyo de la cooperación como corriente de política; y como se mencionó, el proceso de descentralización y reforma educativa como corriente política (Mercado, 2014).

Por otro lado, la tesis de Zoila Leiva sobre el proceso de establecimiento de agenda de la reglamentación del aborto terapéutico en el Perú. En este estudio de caso, se analiza el proceso que llevó a reglamentar el aborto terapéutico en el país,

en este caso particular la fase de establecimiento de agenda y diseño se traslapan. Asimismo, los factores que explican que se empiece a hablar del tema y que este concluya en la creación del reglamento, son los siguientes: factores políticos e institucionales; estrategias de grupos; y la influencia internacional.

Siguiendo el análisis, Leiva señala que el Estado reacciona por la presión internacional y la demanda de grupos de la sociedad civil y no por iniciativa propia (Leiva, 2015). Asimismo, utiliza el enfoque de Kingdon para estudiar el caso: (i) la corriente de política estuvo marcada por la presencia de nuevas autoridades políticas y por la posición internacional favorable; la demanda de grupos a favor y en contra se incluye dentro de la (ii) corriente de políticas; por último, se plasmó que el aborto terapéutico estaba despenalizado pero sin reglamentación como (iii) corriente del problema (Leiva, 2015).

Por otro lado, la tesis de Álvaro Rojas, esta analiza los factores que permitieron establecer en la agenda pública la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. En esta tesis se plantea que la ocurrencia de fenómenos naturales permitió visibilizar el problema de no tener una política de gestión de riesgo de desastres naturales. Asimismo, el contexto político, en el que se mantenía un discurso reformador y la presencia de emprendedores de políticas permitió que se abrieran las ventanas de oportunidad para poder establecer el tema en la agenda política (Rojas, 2015).

Otro de los trabajos de investigación sobre el establecimiento de agenda en el Perú, es la tesis de Luis Rivera, sobre las acciones y los discursos relacionados a las políticas que enfrentan el trabajo infantil en el país. Este trabajo explica las dos posturas contrapuestas en el país: un sector que busca erradicar el trabajo infantil y otro, que argumenta que es una forma de sobrellevar la pobreza. En este trabajo, el autor analiza las prácticas que utilizaron los actores para insertar el tema del trabajo infantil en la agenda política.

En el análisis el autor señala que las principales prácticas de los actores involucrados tuvieron relación con: el fortalecimiento de capacidades, la producción de información, la influencia de factores internacionales y la sensibilización externa, estos factores y prácticas llevaron a generar un discurso del trabajo infantil como un problema público (Rivera, 2013).

Por otro lado, el autor señala que la Organización Internacional del Trabajo fue un emprendedor de políticas central que empujó el tema. Asimismo, que la estructuración del trabajo infantil como un problema intersectorial y la coordinación a través del Comité Nacional para la Erradicación y Prevención del Trabajo Infantil permitieron que el Estado lleve a cabo programas para combatir el problema.

En la tesis de Rivera se resalta la importancia del discurso, de la presión internacional a través de la sensibilización y la presencia de organizaciones privadas. Siguiendo esta línea, la OIT se presenta como el principal emprendedor de políticas y que guía el proceso de establecimiento de agenda. Por último,

concluye en que la agenda no se define por la “voluntad política” de funcionarios de alto rango, sino a un conjunto de actores que actúan dentro y fuera del Estado (Rivera, 2013).

A continuación, se revisan dos trabajos de tesis de la maestría de Ciencia Política que tratan el tema de establecimiento de agenda en el país. En primer lugar, Julia Cori, estudia los factores que influyeron en el establecimiento de agenda de la concesión de cárceles en el Perú y cuales impidieron su progreso en la agenda entre los años 2001 y 2008.

La autora señala que esta idea surge en el contexto de privatización de las instituciones desde los años noventa, como respuesta al problema de hacinamiento por el crecimiento de la población penitenciaria (Cori, 2011). En este proceso, la elaboración de estudios a cargo de una consultora internacional, los grupos de trabajo fueron factores importantes. Asimismo, hubo transferencia de políticas, ya que algunos funcionarios viajaron para recoger experiencias de otros países en la concesión de cárceles.

Sin embargo, la autora señala que no hubo confluencia de las tres corrientes propuestas por Kingdon, ya que no se contó con el interés político, ni con el presupuesto necesario para resolver el problema. Además, el contexto de inestabilidad política en el ministerio y en el INPE obstaculizó el proyecto de política de concesionar las cárceles.

En segundo lugar, se revisa el trabajo de Carlos Rodríguez, quien analiza los factores, las prácticas y los discursos en el establecimiento del caso de la evaluación del rendimiento escolar en la agenda. De forma específica el autor se pregunta por qué y cómo, la evaluación del rendimiento escolar estuvo en las prioridades del Ministerio de Educación a mediados de los noventa.

El autor señala que los factores principales que influyeron en este caso fueron: el vacío técnico en el Minedu, ya que no contaba con personal especializado en evaluación del rendimiento. Siguiendo esta línea, en la década de los noventa se vivió una corriente de evaluación escolar en todo Latinoamérica, en este contexto, el Banco Mundial tuvo un rol central en ubicar esta política internacional en documentos con competencia en el Perú.

Por último, el autor menciona que el BM y GRADE fueron emprendedores de políticas para este caso y estos actores combinaron las estrategias de: generación de evidencia, generación de alianzas y utilizaron la necesidad de generar capacidades como discurso a favor de la evaluación de rendimiento (Rodríguez, 2016).

2.1 Discusión de los textos revisados:

En la presente sección, se ponen en discusión las ideas principales propuestas con relación a cómo se establecen los temas en la agenda política en el Perú. Los autores revisados, siguiendo a Kingdon, precisan que es necesaria una confluencia de factores para poder establecer un tema en la agenda. De esta forma,

el análisis será guiado tomando como base al rol y las acciones de los emprendedores de políticas; y a las corrientes propuestas por Kingdon.

Es importante resaltar que la mayoría de posturas no se oponen entre sí, sino que en algunos casos particulares y según el análisis de los actores, algunas corrientes o factores tienen mayor efecto en el proceso. En primer lugar, Alza señala en su libro “Aprender de la Experiencia”, que el rol de los emprendedores de política y las estrategias que utilizan son centrales para el establecimiento de agenda. Sobre este punto, la tesis de Rivera comparte la idea y señala que los emprendedores de política no tienen que ser funcionarios de “alto rango”, sino que la agenda se define por un grupo de actores que actúan dentro y fuera del aparato estatal.

De forma particular, en el caso del feminicidio, Alza resalta que el papel de las actoras en el congreso y la presencia de las ONG nacionales que ejercieron presión fue un factor esencial. Asimismo, con relación al caso del Ambiente, la Defensoría del Pueblo y los funcionarios de la institución tuvieron un rol importante.

Sobre este punto, Mercado señala que el tema de la EIB logra agendarse en Ucayali y no en otra región, por los emprendedores de políticas que se encontraban en ese espacio específico. Por otro lado, en la tesis de Rojas se resalta la presencia de emprendedores y la labor de INDECI para poner en agenda el tema de la Gestión de Riesgo de Desastres.

Sin embargo, no todos los actores que influyen en el proceso de establecimiento de agenda son locales. En muchos casos, los actores con mayor

poder e influencia son organismos internacionales, siendo decisivos para insertar algún tema en la agenda. Siguiendo esta línea, Alza señala para el caso de la creación del Ministerio de Ambiente, el BID fue un organismo internacional central, el BID financiaba el proyecto del Gas de Camisea, este poder le permitió exigir algunas condiciones.

Entonces, los emprendedores de políticas pueden ser: funcionarios locales de todos los rangos, organismos nacionales e internacionales, políticos, miembros de la sociedad civil, instituciones en conjunto u otros actores que hayan utilizado sus recursos (políticos, técnicos, sociales, económicos) para establecer un tema en la agenda.

Estos actores tienen una relación directa con las corrientes propuestas por Kingdon. En primer lugar, con la corriente del problema: los actores suelen estructurar, definir, visibilizar el problema. Por ejemplo, en el caso del feminicidio, la elaboración de informes técnicos permitió visibilizar el problema y darle un sustento sólido. Asimismo, para el caso de la Educación Intercultural Bilingüe, la cooperación internacional produjo informes y evidenció el problema junto con otros actores.

Por otro lado, en la corriente del problema es muy importante la elaboración del discurso, con mayor razón si el caso es controversial y tiene posturas a favor y en contra. Por ejemplo, en el caso de la Ley del cine, los actores tuvieron diferentes discursos y posturas frente al ejercicio del Estado frente al cine en el país, se generó un debate alrededor de esta idea y se logró llamar la atención de las autoridades

con relación al tema. Asimismo, el discurso de la falta de “algo”, por ejemplo: de una institución con capacidad de resolver un problema específico, de un vacío legal, técnico o de la falta de capacidades es potente si se logra formular y sustentar correctamente.

Sobre este último punto, es un argumento que funciona para evidenciar el problema relacionado con la falta de una entidad que regule el Ambiente, también fue desarrollado en el caso de la EIB en Ucayali, entendida como la falta de una educación de calidad de la educación en comunidades nativas. Asimismo, en el caso del aborto terapéutico, se construyó un discurso basado en que sí se encontraba despenalizado, solo que había un vacío, ya que no se encontraba reglamentado.

En el caso del trabajo infantil, el discurso fue un tema controversial con posturas a favor y en contra, Rivera señala que fue clave estructurar el problema como intersectorial. Asimismo, para el caso de la evaluación del rendimiento escolar en la tesis de Rodríguez, la generación de evidencia sobre la falta de personal capacitado para ejercer funciones de evaluación también fue importante.

Otro aspecto importante de la corriente del problema, son los acontecimientos que visibilizan el problema. Por ejemplo, en el caso de la Gestión de Riesgo de Desastres, el Terremoto de Ica y los desastres naturales en Latinoamérica permitieron que se discuta el tema en el país. Siguiendo esta línea, en el caso de la Ley del cine, el triunfo de una película peruana permitió que se

empiece a discutir el problema, es importante identificar estos eventos que logran posicionar el tema en el debate.

En segundo lugar, con relación a la corriente de políticas, entendida como la producción de alternativas de solución viables y coherentes con la realidad, hay mucha presencia de organismos especializados y emprendedores de políticas que han desarrollado informes técnicos de cómo podría afrontarse los problemas específicos. En el caso de la reforma del servicio civil, Esparch señala que los actores involucrados contaban con habilidades técnicas y políticas que permitieron elaborar soluciones viables.

Por otro lado, Alza señala que en el caso del feminicidio, se elaboraron informes técnicos con apoyo de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil para plantear alternativas de solución. Asimismo, con relación a la Ley del Cine se llevaron a cabo informes técnicos que se materializaron a través de proyectos de ley. Por otra parte, Mercado apunta en su tesis que la corriente de políticas estuvo marcada por los informes, el apoyo de la cooperación y la capacidad de los funcionarios de Ucayali para plantear como llevar a cabo la EIB en Ucayali.

Siguiendo con la corriente de políticas como factor que confluye con otros para establecer los temas en la agenda, Alza señala que la Defensoría del Pueblo fue muy importante para generar una entidad con capacidad para que se encargue de la regulación ambiental. Por otro lado, Leiva señala que el aborto terapéutico

como tema controversial hizo que los grupos a favor y en contra realicen demandas y posibles soluciones desde el punto de vista.

Del otro lado, la tesis de Rojas sobre Gestión de Riesgo de Desastres no es un tema controversial, en el sentido en que la mayoría está de acuerdo en que se tiene que solucionar. Sin embargo, se plantearon diferentes formas de resolverlo y se crean proyectos a nivel técnico.

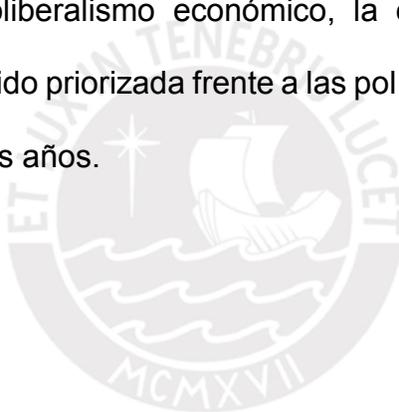
En tercer lugar, con relación a la corriente de política, entendida como los factores del marco institucional, el “national mood” (Kingdon, 2014), la opinión pública y otros factores que pueden influir en el escenario político como la presión internacional o políticas mayores a las que otras se adaptan que pueden facilitar o no el establecimiento de agenda.

El cambio de gobierno en el año 2011, trajo consigo nuevas propuestas y un escenario oportuno para llevar a la agenda el tema del feminicidio. Asimismo, con relación al Ministerio de Ambiente, el Estado funcionó como un reactor frente a los conflictos sociales o políticos. Además la negociación sobre un proyecto específico con la participación del BID fue un factor que influyó en gran medida para la creación del Minam.

Por otro lado, Esparch señala que la reforma del servicio civil se realiza en un contexto de reformas en general, con un gabinete propicio para llevar a cabo nuevas políticas. Este escenario se suma al contexto de negociación del TLC entre Estados Unidos y Perú, siendo una muestra de cómo el *national mood* puede

favorecer para el establecimiento de políticas. Otro caso que refuerza este argumento, es el de EIB en Ucayali, en donde el marco institucional estuvo marcado por la descentralización y reforma educativa a nivel nacional.

Por último, un caso que muestra como el marco institucional o las políticas macro pueden afectar a un tema específico, es en el estudio de Alza y Zambrano sobre las políticas públicas en materia indígena. En este, se resalta que el gobierno prioriza unas políticas sobre otras, en este caso la “racionalidad económica”, entendida como el neoliberalismo económico, la explotación de recursos y la inversión extranjera ha sido priorizada frente a las políticas relacionadas con el tema indígena durante muchos años.



CAPÍTULO TRES: NARRACIÓN DEL CASO

En esta sección se hace un recuento de los principales hitos sobre la biopiratería en el Perú. Por otro lado, se describe el rol de los actores relacionados con el establecimiento del tema en el país. Asimismo, se plantean los antecedentes a la promulgación de la Ley N° 28216, que tuvo como resultado la creación de la Comisión Nacional Contra la Biopiratería.

3.1 Antecedentes en el marco legal

La biopiratería ha afectado a los países megadiversos desde hace cientos de años. Sin embargo, el tema ha recibido mayor interés y atención, recién a inicios de los noventa empieza a desarrollarse un marco legal internacional. De esta forma, en el año 1992, se llevó a cabo el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, en este se establecen principios generales para acceder a la biodiversidad y los conocimientos tradicionales. El CDB fue adoptado por 180 países en Río de Janeiro, buscando: conservar la diversidad biológica, el uso sostenible y la distribución justa de los beneficios.

El Convenio es un hito central, marca una nueva etapa en la protección de la biodiversidad porque los recursos dejan de ser “patrimonio de la humanidad” y pasan a ser propiedad de los Estados, limitando el libre acceso a ellos, fue ratificado por el Perú en 1993. Los puntos más relevantes para la investigación son los siguientes: se estableció el compromiso mundial de proteger la biodiversidad dentro

y fuera de los países de origen, se reafirmó la soberanía de las naciones sobre sus recursos naturales y planteó la distribución equitativa de los beneficios provenientes de la biodiversidad

Asimismo, la Comunidad Andina tiene dispositivos legales para regular el acceso a la biodiversidad, en el Reglamento de la Decisión Andina 391 publicado en 1996 se establece que los recursos genéticos son propiedad de los Estados y para el acceso es necesario un contrato. Por otro lado, en 1999 se publicó una propuesta para crear un régimen de protección a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas y el acceso a los recursos genéticos, dicha propuesta se materializó en el año 2000 con la Decisión Andina 486.

Por otro lado, la Decisión 486 de la CAN dispone requisitos para la solicitud de patentes relacionadas con los conocimientos tradicionales y la biodiversidad. “Se estableció que: a) no son patentables componentes biológicos aislados (que no impliquen una invención), y b) en el caso de invenciones que incorporen componentes biológicos o genéticos, o conocimientos tradicionales, la concesión del título de patente está sujeto a que se demuestre la procedencia legal” (Decisión 486, CAN).

Por último, la Ley 27811, promulgada en el año 2002, que establece un registro de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. Esta ley se va a explicar en la siguiente sección y es un antecedente importante de la Ley 28216, que establece la Comisión Nacional contra la Biopiratería.

3.2 Primeros esfuerzos desde el Estado

Con el objetivo de hacer realidad la regulación internacional y proteger la biodiversidad, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y el Ministerio de Agricultura reunió a instituciones públicas y privadas en 1996 con el objetivo de elaborar un proyecto para proteger los conocimientos tradicionales (Bengoa, 2013).

El Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (Mitinci), actualmente Mincetur, también formó parte de este grupo de trabajo y tuvo un papel activo en la protección de la biodiversidad. El Mincetur se relaciona con este tema por dos razones: en primer lugar, porque busca proteger la propiedad intelectual sobre los recursos genéticos y conocimientos tradicionales en el marco de las negociaciones comerciales internacionales. En segundo lugar, por el papel que tiene el Ministerio como promotor de los recursos peruanos.

Sobre el primer punto, con el Convenio de Diversidad Biológica, se toma conciencia de la necesidad de tener un marco legal que proteja los recursos biológicos frente a las negociaciones comerciales internacionales. Desde el año 96 el Mincetur negociaba la protección de los conocimientos tradicionales desde la propiedad intelectual en la OMC, el ALCA y la OMPI.

Los esfuerzos no tuvieron éxito al inicio, para el megaproyecto de libre comercio, el ALCA (1996) se había preparado una sección que protegía los recursos genéticos y conocimientos tradicionales en las negociaciones. Sin embargo, el proyecto se

truncó por la diversidad de posturas frente al libre comercio, la falta de coordinación y el boicot de algunos líderes políticos. Es importante resaltar que en las negociaciones del ALCA existía una votación única por parte de los países Andinos, y el Perú lideraba las negociaciones en materia de propiedad intelectual (Victoria Elmore, entrevista personal, 2017).

Por otro lado, las primeras propuestas de solución frente a la falta de protección sobre los recursos genéticos y conocimientos tradicionales, se elaboran entre el año 1996 y 1998. Estas propuestas fueron presentadas ante la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

En la OMC, el Mincetur y el grupo formado por: Indecopi, el Minagri, la Cancillería y el CONAPA, buscaba cambiar el certificado de acceso a los conocimientos tradicionales, para proteger la propiedad intelectual de las comunidades y el país. Por otro lado, frente a la OMPI, también se presentaron propuestas, incluso los funcionarios públicos viajaron a las sedes de ambas organizaciones, pero no se obtuvieron resultados significativos.

Como se mencionó, Mincetur se vuelve un actor central en los aspectos relacionados con la biopiratería, por la necesidad de tener un marco legal de protección frente las negociaciones comerciales y también por su papel de promotor de los recursos. Sobre este segundo punto, el área encargada fue PromPerú, desde la década de 1990 busca resaltar la riqueza nacional a través de la protección y la

promoción de los recursos peruanos: con los productos bandera y las denominaciones de origen.

El trabajo realizado por el grupo que se formó en el año 1996, las propuestas realizadas a los organismos internacionales y las alternativas de solución para proteger los conocimientos tradicionales fueron recogidos en el año 2002 por el Congresista de Acción Popular, Yhonny Lescano, para presentar el Proyecto de Ley 02754. Asimismo, el cambio de gobierno en el 2001 permite resucitar el tema de la protección de los conocimientos tradicionales, Alejandro Toledo y Elian Karp mostraban un mayor interés por los pueblos indígenas y la promoción de la biodiversidad peruana (Victoria Elmore, entrevista personal, 2017).

Este proyecto recién se promulgó en el Congreso de la República en agosto del año 2002, con la Ley No. 27811, que establece el Régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos y otorgó funciones a la Oficina de Invenciones y Nuevas Tecnologías (OINT) de Indecopi.

En resumen, el régimen le da competencia a INDECOPI para reconocer, inscribir, armar y mantener un registro actualizado de todos los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. Asimismo, establece el derecho de las comunidades de decidir sobre sus propios recursos y que la inversión extranjera necesita de una licencia de acceso emitida por Indecopi. La ley se aprobó a la par de la creación del Grupo de la Maca.

Si bien estos dispositivos legales existían, marcaron las pautas, definieron conceptos y llamaron la atención sobre el problema, no lograron revertir las patentes otorgadas y la explotación ilegal de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales. Es necesario diferenciar la protección de los conocimientos tradicionales de la lucha contra la biopiratería, la Ley 27811 protege los CT y la Ley 28216 establece un sistema para combatir a la biopiratería.

3.3 La particularidad del caso del yacón

De forma previa a las denuncias por el caso de la maca, el problema de la transferencia y el uso indebido de los recursos peruanos ya había sido visibilizado pero solo eran conocidos por un sector muy pequeño de investigadores que trabajaban con recursos genéticos. El caso del yacón fue el primero que logra salir del círculo de investigadores, para ser cubierto por algunos periodistas, especialmente por el contexto y la particularidad del caso.

Algunas investigaciones periodísticas revisadas y dos entrevistas personales realizadas a ex funcionarios del CIP, dan a entender que en el año 1999, el gobierno peruano y la Embajada de Japón permitieron y propiciaron la salida del recurso, para que este sea explotado con fines económicos en el país asiático, sin ningún reconocimiento al país de origen.

Este hecho logra tener mayor conocimiento de la opinión pública porque el presidente de aquel momento era Alberto Fujimori y el embajador de Perú en Japón, Víctor Aritomi, que era su cuñado. Por la forma sospechosa en la que se llevan el

Yacón, a través de un “llamado de urgencia”, saltando procesos legales y con mucha irregularidad, el evento llama la atención de periodistas. Asimismo, Japón era uno de los países que donaba presupuesto al CIP a través de la cooperación

El ex funcionario del Centro Internacional de la Papa mencionó que el CIP ha sido dotado de la misión de proteger una parte del material de la biodiversidad en un banco genético en la sede central de La Molina. Asimismo, cuando alguna entidad nacional o internacional solicita una muestra del material genético que protege el CIP, existe todo un protocolo de acción y hay un comité que evalúa si el material debe ser entregado a la institución que lo solicita.

Para que el CIP pueda entregar el material genético, este debe ser utilizado solo para investigación, no se puede entregar el material si la institución tiene el objetivo de lucrar con ese recurso. Se firman acuerdos de acceso donde ambas partes están obligadas a cumplir los requisitos. Además, el comité tiene que votar previamente y decidir si la muestra va a ser entregada o no a la institución solicitante. Estas suelen ser universidades o centros de investigación.

A pesar de todo el protocolo de acción frente a una solicitud de una muestra del material genético, en el caso del yacón se saltaron todo el proceso. Por otro lado, según la entrevista realizada la directiva del CIP, el INIA y el Gobierno de turno tuvieron conocimiento y permitieron que las muestras genéticas de yacón salgan del país y sean utilizadas en Japón sin ningún tipo de regulación o contrato.

Los principales denunciadores del caso del yacón y de los primeros recursos genéticos fueron las ONG y algunos investigadores independientes relacionados con el tema. Si bien el caso del yacón se mediatizó y estuvo en televisión por unos días, este no logró escalar, ni tuvo el impacto que tendrá el caso de la maca.

3.4 El papel de las ONG

El Perú era víctima de la biopiratería al igual que muchos otros países y es entre el año 2000 y 2002 que las organizaciones no gubernamentales: “Grupo de acción sobre erosión, tecnología y concentración” (ETCGroup) y la Asociación Andes (ONG peruana) denunciaron públicamente la existencia de una patente sobre la maca en los Estados Unidos. La fecha de referencia del otorgamiento de la patente es del año 1999 y los informes producidos por las ONG que denuncian los hechos son del año 2002.

A raíz de esta denuncia, y a las llamadas de atención por parte las ONG, es que Indecopi toma iniciativas para enfrentar el problema. Por otro lado, el Grupo de acción sobre erosión, tecnología y concentración realizó un informe en el año 2002, en donde señalan que “diversas organizaciones de campesinos y pueblos indígenas de los Andes y el Amazonas se reunieron en el Foro Ecológico de Lima, para denunciar formalmente el otorgamiento de patentes estadounidenses sobre la maca” (ETC Group, 2002).

Siguiendo con la narración del rol de las ONG, la Asociación Andes, con sede en el Cusco, fue formada por los hermanos Argumedo en el año 1996, se encarga

de temas relacionados a la biodiversidad y los derechos de las comunidades sobre los recursos locales. Es importante resaltar, que la ONG ETC Group fue la principal promotora de la lucha contra la biopiratería en el mundo, acuñó el término y aportó conocimientos valiosos para los avances en el país. Argumedo señala que trabajó en la ONG canadiense tratando temas de biodiversidad, poder y tecnología.

Asimismo, antes del Convenio de Diversidad Biológica (1992), Argumedo había viajado a la sede de la OMPI para frenar patentes otorgadas sobre genética humana de pueblos indígenas. Al relacionarse con temas de biodiversidad y propiedad intelectual, regresa al Perú y desde Andes empieza a estudiar los casos de biopiratería. De esta forma, desde 1998, la Asociación Andes y la ONG internacional ETC Group revisan el caso peruano con seriedad, encontrando muchas patentes sobre recursos nacionales y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas del Perú.

A través de publicaciones se empieza a visibilizar los casos de biopiratería y a llamar la atención del Estado y la sociedad, generando pequeñas redes con las personas interesadas en trabajar los temas de recursos genéticos y conocimientos tradicionales. La investigación de ese momento, se relacionaba principalmente con los siguientes recursos: la ayahuasca, la maca y la quinua. Siendo estos, los que presentaban una mayor cantidad de solicitudes de patente en el extranjero.

Las ONG siempre tuvieron la postura de que el sistema de patentes sirve a las grandes empresas transnacionales. Estas se sirven del sistema para proteger las

“invenciones” ilegítimas, por los intereses económicos que están en juego es complicado generar cambios a corto plazo en el sistema de patentes (Argumedo, entrevista personal, 2017).

En los inicios, Argumedo sostiene que la forma de trabajo era la siguiente: investigaban junto con ETC Group sobre la solicitud de patentes y los recursos peruanos. Luego tenían talleres con las comunidades para informar sobre la situación de los recursos a los pobladores y productores. Por otro lado, realizaban reuniones en Lima y en Cusco, en donde invitaban a funcionarios y miembros de la sociedad de civil para socializar la información. Sin embargo, la mayoría de veces no mostraron interés y no asistían (Argumedo, entrevista personal, 2017).

Asimismo, Argumedo menciona que este método de trabajo tenía una especie de efecto bumerán. En primer lugar, Andes realizaba investigaciones dentro del país y las compartía con ETC Group, esta organización investigaba desde fuera con mayor acceso a información y a bases de datos de patentes. La información recogida servía para elaborar informes sobre los recursos que estaban siendo patentados en el extranjero.

En segundo lugar, realizaban los talleres con las comunidades y los productores en el interior del país, sobre todo en el Cusco. En estas reuniones, Andes resaltaba el valor de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y las consecuencias de la biopiratería.

En tercer lugar, tenían reuniones con los productores, las comunidades, los investigadores interesados en el tema y rara vez con funcionarios públicos de Indecopi o de los ministerios relacionados con los recursos genéticos y conocimientos tradicionales. En la entrevista, Argumedo menciona que en varias ocasiones realizaron pequeñas movilizaciones después de las reuniones. En estas, se dirigían hacia centros de poder político o instituciones del Estado, la mayoría se realizaron en Cusco. A pesar de que algunas movilizaciones se desarrollaron en Lima, estas no generaron mayor interés en los medios de comunicación.

Siguiendo esta línea, el cuarto paso consistía en llevar los informes finales a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, buscando generar conciencia sobre la situación de los recursos genéticos y los conocimientos del país. El ciclo de la estrategia “bumerán” de Andes, termina con el rebote de la información desde la OMPI hacia el Perú. La Asociación Andes y el ETC Group llevaron a cabo esta estrategia de forma irregular durante 3 años aproximadamente. Es en el año 2002 y por el informe relacionado a los patentes de maca que Indecopi presenta un serio interés en trabajar el problema.

Después del reconocimiento de Indecopi, la Asociación Andes pasó a formar parte del Grupo de la Maca. Sin embargo, siguieron desarrollando publicaciones y talleres con los asistentes de comunidades para informar sobre el estado de la biopiratería. Es decir, según la información de Argumedo de la Asociación Andes, los pobladores y los productores sí tenían conocimiento sobre el problema. Sin

embargo, en las entrevistas realizadas a Valladolid de Indecopi y a Ruiz de la SPDA, ambos mencionaron que los pueblos y productores no tenían conocimiento sobre el tema.

Sobre este último punto, Argumedo señala que existen dos canales marcados para generar políticas en el país. En primer lugar, la ciudad y por otro lado, lo rural, donde las políticas se enfocan más en lo local. Las instituciones públicas y privadas de la capital no llegaban al interior del país y por eso no estaban enterados de que existía conocimiento por parte de los pobladores y productores del Perú.

3.5 El Grupo de la Maca

Ante esta situación y el llamado de atención de las ONG mencionadas, el Indecopi tiene la iniciativa de reunir un grupo de profesionales para analizar el tema y verificar las denuncias sobre la biopiratería de la maca. Este grupo de trabajo se denominó: El Grupo de la Maca y estuvo conformado por: la Cancillería, el MINCETUR, el CONAM, el INIA, el CIP, la Asociación Andes, el Instituto Peruano de Productos Naturales, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y la ONG PROBIOANDES, según comenta la ex vicepresidenta de la Sala de Propiedad Intelectual del INDECOPI (Venero en Ferro y Ruiz, 2005).

El Grupo de la Maca se forma en el año 2002 y después de una investigación rigurosa, logran demostrar que el material que se había utilizado en Estados Unidos para desarrollar dichos inventos provenía del Perú y no existía evidencia alguna de que “haya sido obtenido legalmente, ni que se hubiera previsto compartir

equitativamente con el Perú” (Venero, 2004). De forma específica, Venero señala que:

“En junio del 2002, el INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual) tomó conocimiento de la existencia de las patentes US 6,267,995 y 6,428,824. Un mes más tarde, convocó a personas de diferentes instituciones, a fin de conformar un Grupo de trabajo con el objeto de analizar las patentes concedidas y solicitudes en trámite referidas al *lepidium meyenii* (maca) y sus consecuencias, así como la estrategia a adoptar al respecto” (Venero, 2004).

Este grupo se creó por iniciativa del personal de Indecopi y no tuvo ningún recurso adicional, estuvo bajo coordinación de Begoña Venero y conformado por un representante de cada una de las organizaciones antes mencionadas, se reunieron en nueve oportunidades.

El trabajo realizado permitió generar importantes avances en la investigación y en los procedimientos a seguir para identificar, entender e intentar revertir las patentes ilegales. Antes de la creación del Grupo, no existía ninguna institución pública que tuviera competencia y funciones para abordar este problema, esta fue la motivación principal para convocar a diferentes organizaciones.

Asimismo, se crearon protocolos de acción, se generó conciencia sobre el problema y se consiguió asesoramiento internacional de parte de un abogado especialista en patentes biotecnológicas del Public Interest Intellectual Property

Advisors (Venero en Ferro y Ruiz, 2005). Si bien se lograron muchos avances no se pudieron revertir las patentes en ese año, debido a la inexistencia de una entidad con las competencias y los recursos para enfrentar la biopiratería.

Por otro lado, la evidencia demostró que no solo la maca era *biopirateda*, sino que muchos de los recursos genéticos y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas estaban siendo aprovechados de forma comercial e industrial. Además, eran sometidos a derechos de propiedad intelectual de forma contenciosa, desleal e ilegal. El informe final determinó que el país no contaba con un marco legal óptimo, ni una institución que se encargue de abordar el problema.

El caso de la maca fue utilizado como ejemplo para visibilizar el problema de la biopiratería. El informe que produjo el Grupo de la Maca fue presentado en una sesión global de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), llamando la atención sobre la vulneración a la soberanía del Perú (por ser el país de origen de los “inventos”), a la afectación de los pueblos indígenas (por ser los poseedores de los conocimientos tradicionales) y a los efectos económicos y comerciales (Informe presentado por el Perú en la OMPI, en Ferro y Ruiz, 2005).

En la entrevista realizada a Manuel Ruiz, ex representante de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en la Comisión Nacional contra la Biopiratería, señala que las condiciones del entorno político, social y económico favorecieron para que el tema entrara en la agenda política. Entre los aspectos que resaltó: el rol de las ONG's, la idea de la promoción de lo peruano, el movimiento gastronómico,

la idea de resaltar la biodiversidad, por eso Mincetur es un actor central (Ruiz, entrevista personal, 2017).

Por otro lado, en el marco de la fase previa a las negociaciones del TLC era necesario tener un marco legal que proteja los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos en la fase previa de firmar el acuerdo. Este escenario también fue uno de los factores que motivó a que se promuevan soluciones viables frente al problema (Ruiz, entrevista personal, 2017).

3.6 El interés del congresista Pedro Morales

En este punto, es necesario mencionar a Pedro Morales, Congresista de la República durante los periodos: 2000-2001 y 2001-2006. En el foro: “¿Cómo prevenir la biopiratería en el Perú? Reflexiones y Propuestas realizado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y la Segunda Vicepresidencia del Congreso de la República en el año 2004. El Congresista Morales y ex alcalde de Huancayo, expuso que se contactó con los productores de maca de Junín en el año 2001 y encontró que tenían muchos problemas para comercializar el producto.

Morales fue alcalde de Huancayo, estuvo relacionado con los productores de maca desde hace muchos años, en este contexto se interesó por los temas relacionados a la promoción de los recursos naturales y a la importancia económica de la diversificación productiva (Morales, entrevista personal, 2017).

Por otro lado, menciona que en Acción Popular, la ideología era importante para el partido y desde la época de Belaunde se buscaba aprovechar los recursos naturales y que estos tengan beneficios económicos para el país y las comunidades (Morales, entrevista personal, 2017). Sobre esta idea, es importante resaltar que el congresista que presentó el proyecto de ley para el registro de los conocimientos tradicionales (Ley 27811) fue Yhonny Lescano, que también forma parte de Acción Popular.

Por lo tanto, la ideología del partido pudo haber sido un factor importante para promover las leyes de protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales en el Perú. Sin embargo, Morales reconoce que los principales promotores de la lucha contra la biopiratería en el Perú fueron en primer lugar, las ONG, y luego el Indecopi y Mincetur (Morales, entrevista personal, 2017).

Por otro lado, el ex congresista señala que el debate relacionado al Tratado de Libre Comercio también generó un marco importante para el debate frente a la protección de los recursos de la biodiversidad. Asimismo, coincide con los otros actores entrevistados, que el boom de la maca, es decir, la promoción de las propiedades y el aumento en las exportaciones también llevaron la atención de las instituciones del Estado para pensar en formas de proteger los recursos.

Es importante resaltar, que Morales fue el tercer congresista con mayor número de proyectos de ley presentados en el periodo del 2001 al 2006. Asimismo, mencionó que en la coordinación con INDECOPI y el Mincetur, se enteró del Grupo

de la Maca, con el informe final preparado por el Grupo y la participación de los propios productores presentó el 13 de junio del 2003 el Proyecto de Ley 7210: “Protección y acceso a la biodiversidad peruana y de lucha contra la biopiratería”.

Este Proyecto de Ley recibió el apoyo de la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República, quienes realizaron un dictamen en donde recogieron opiniones relevantes de diferentes instituciones públicas que fueron determinantes para elaborar el documento legal definitivo.

Sin embargo, el congresista mencionó en la Tribuna parlamentaria del diario El Peruano que tuvo dificultades al principio, ya que la mayoría oficialista obstaculizaba el debate en el Congreso y que le parecía “inconcebible que mientras la Primera Dama, Eliane Karp, viaja a Europa y Asia para destacar la importancia de la biodiversidad peruana y solicitar apoyo para legislar contra la biopiratería, la mayoría de Perú Posible no agilice los trámites” (Morales en Diario El Peruano, 2003).

A pesar de las dificultades, el 6 de abril del 2004 en el Pleno del Congreso se aprobó con 81 votos a favor y ningún voto en contra la “Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas”, la ley fue promulgada al mes siguiente y fue la institucionalización del Grupo de la Maca. La Ley N° 28216 establece lo siguiente:

La comisión está presidida por INDECOPI y adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, el actual presidente del Consejo Directivo es Andes

Valladolid. Asimismo, está conformada por autoridades y representantes de las siguientes instituciones: INDECOPI, MRE, MINCETUR, CONAM, PROMPEX, INRENA, INIA, CIP, CENSI, CONAPA, ANR, SPDA y el IPPN.

Por último, el congresista realizó un espacio de conversación en el Congreso, para socializar los avances en materia de la protección de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales. En esta reunión participaron los actores principales relacionados al tema, este conversatorio “Cómo prevenir la biopiratería en el Perú” se llevó a cabo en junio del 2004 y terminó en la edición de un libro por parte de la SPDA.

3.7 La Comisión Nacional contra la Biopiratería

La Comisión Nacional contra la Biopiratería (CNCB) se encarga de las siguientes funciones: crear y mantener un Registro de los Recursos Biológicos y Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas del Perú, proteger los actos de biopiratería, identificar y efectuar el seguimiento de las solicitudes de patentes, evaluar técnicamente las solicitudes presentadas, establecer canales de información con las oficinas de propiedad intelectual de otros países, promover vínculos con organismos del Estado y de la sociedad civil. Por último, elaborar propuestas con el objetivo de proteger la posición del Estado a nivel internacional.

Por otro lado, la CNCB logró aglomerar a instituciones de la sociedad civil, del estado y del sector privado. En la presente sección se ha hablado de las dos primeras pero el sector privado también tuvo influencia en el proceso y estuvo

representado por el Instituto Nacional de Plantas Naturales (IPPN). El fundador y primer presidente de la institución fue el ex ministro de Mincetur, Jose Luis Silva Martinot.

El IPPN agrupó a las empresas relacionadas con la producción, distribución, desarrollo, promoción e investigación de recursos genéticos y coincidían con los intereses de la sociedad civil y del Estado de combatir la biopiratería (Silva Martinot, entrevista personal, 2018). Desde el sector privado y los laboratorios se crean y desarrollan productos en base a los recursos nacionales.

Por lo tanto, la defensa de los mismos desde el país hacia el exterior es fundamental para que las empresas nacionales puedan comercializar los productos que desarrollan en base a los recursos peruanos.

Es relevante mencionar que la Comisión es única en su tipo en el mundo y fue una innovación peruana, no hubo una transferencia de políticas desde otro país o región. Asimismo, el Perú en su calidad de país megadiverso, es el pionero en elaborar un marco legal de protección para los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, y en generar un mecanismo de lucha contra la biopiratería.

Sobre este punto, Ruiz sostiene que los buenos resultados de la Comisión y del proceso fueron gracias al compromiso de los actores, siendo el capital humano el principal recurso, ya que no contaban con recursos económicos. Incluso la SPDA financió a la Comisión por un tiempo y luego consiguieron recursos de la

cooperación internacional. Finalmente, Indecopi reconoció la importante labor y empezó a asumir los costos del personal y de las investigaciones de la CNCB (Ruiz, entrevista personal, 2017).

Es necesario reconocer la coordinación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que visibilizaron el tema. Entre las principales: ETC Group, Asociación Andes, Indecopi, el Mincetur, la SPDA y el CIP. Asimismo, el trabajo y las alternativas de solución propuestas por el Grupo de la Maca y el accionar político del ex congresista Pedro Morales para establecer el tema en la agenda política y llegar a un mecanismo efectivo de protección contra la biopiratería.



CAPÍTULO CUATRO: ANÁLISIS

En el presente capítulo se lleva a cabo el análisis de la información recogida, se sostiene que las condiciones del escenario y las acciones de los actores vinculados al tema de la biodiversidad fueron factores indispensables para el establecimiento de agenda y la creación de la Comisión Nacional contra la Biopiratería.

4.1 Condiciones para el establecimiento de agenda

Las condiciones son entendidas como las circunstancias necesarias para que un tema entre en la agenda, estas han sido estructuradas en base al enfoque teórico de Kingdon.

4.1.1 Corriente del problema

El problema de la biopiratería empieza a desarrollarse en el Perú dentro de espacios de investigación en organizaciones e instituciones especializadas en temas de biodiversidad y propiedad intelectual. De esta forma, algunos miembros de: Indecopi, la SPDA, el Mincetur y el CIP tienen amplia experiencia en temas de biodiversidad y algunas nociones básicas de biopiratería. Por otro lado, actores de Organismos No Gubernamentales como: ETC Group, Probioandes y la Asociación Andes se enfocan en velar por la defensa de los recursos y los conocimientos indígenas, campesinos, y también tenían conocimiento de algunos pocos casos de recursos genéticos de origen peruano que estaban siendo utilizados de forma indebida en otro territorio.

Los casos de biopiratería en el Perú se remontan a muchos años atrás. Sin embargo, el término no había sido acuñado y la regulación internacional recién estableció que los Estados son soberanos de la biodiversidad que existe dentro de su territorio en el Convenio de Diversidad Biológica en el año 1992. Es a partir de este tratado internacional en que el debate cobra mayor relevancia e interés en la academia y en las instituciones relacionadas.

Entonces, el problema se conocía en algunos sectores muy reducidos, los puntos de vista, argumentos y opiniones no habían sido compartidos. Los eventos no suceden de forma lineal, sino que se van desarrollando muchas veces de forma paralela. De esta forma, los actores de Mincetur e Indecopi que estuvieron empujando el tema de la protección de los Conocimientos Tradicionales durante la segunda parte de los 90 visibilizan de cierta forma la importancia de proteger los recursos.

Sin embargo, no se hablaba de biopiratería y los objetivos principales se enfocaron en la protección para los acuerdos comerciales internacionales y la promoción del Perú. Es importante reconocer la labor de los funcionarios públicos de Mincetur e Indecopi que proponen la base para la Ley 27811 que protege los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas y funciona como base para la Ley de lucha contra la biopiratería.

Al mismo tiempo, existieron algunos casos de transferencia y uso indebido de los recursos peruanos en el extranjero, incluso algunos de ellos terminaron en

medios de comunicación. Los primeros casos estudiados se relacionan con el uso externo e indebido de recursos como: ayahuasca; uña de gato; yacón, estos fueron marcando un precedente y eran casos que se comentaban en los círculos relacionados.

Sin embargo, el caso de la transferencia del yacón llegó a ser cubierto por algunos periodistas por su particularidad. Como se mencionó en la narración, en el año 1999, el caso del yacón fue un escándalo que involucró al entonces embajador de Perú en Japón en un caso de transferencia de material genético de forma irregular. Fue un hecho que apareció en los medios y podría ser considerado en la investigación como un pequeño evento de enfoque, previo al caso de la biopiratería de la maca.

El problema ya existía y se discutía entre los actores involucrados de Indecopi, el CIP, la SPDA, Mincetur y las ONG: ETC y Andes, este grupo de actores podría clasificarse como la comunidad epistémica que se encuentra relacionada con el problema de biopiratería. Sin embargo, el problema no estaba definido, no se habían reunido para socializar la información y empezar a trabajar en el tema.

El boom de la maca empieza a fines de los 90 y principalmente en el año 2000 llegando a su pico más alto en producción hasta ese momento. Es en el mismo año que se le otorga la primera patente de maca a la empresa Pure World Botanicals en la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos.

El problema de la biopiratería ya había sido definido internacionalmente por la ONG canadiense ETC Group, actor importante para que se defina en el Perú también. En este contexto de biopiratería de la maca, realizan un trabajo coordinado con la ONG peruana Andes y se concentran en la producción de información, sensibilización local y envío de cartas a instituciones del Estado en forma de llamado de atención.

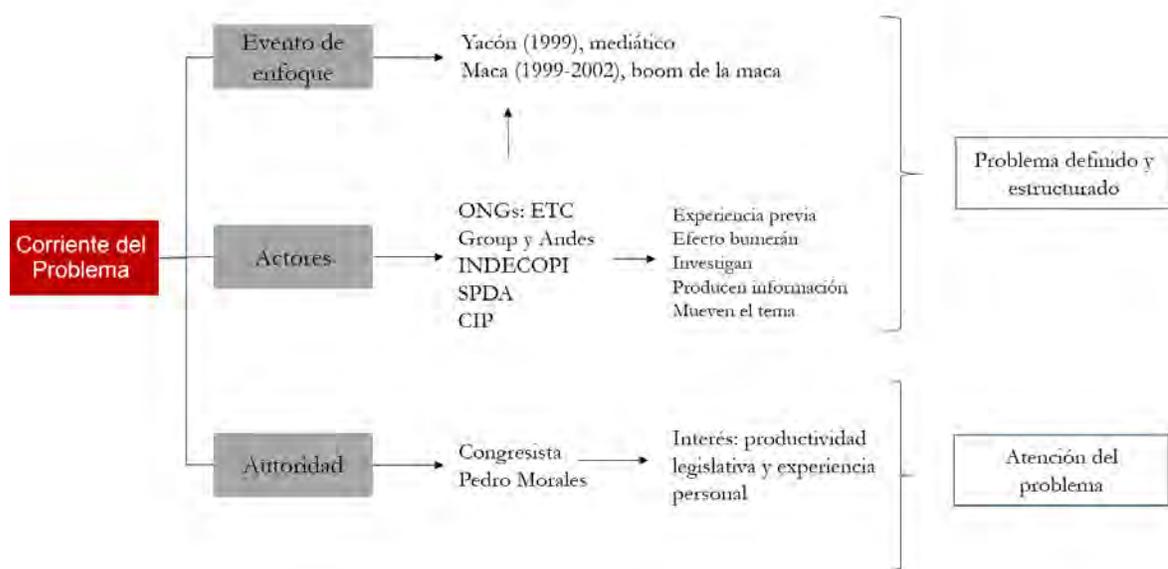
Ambas organizaciones realizaron una estrategia “bumerán” la información local era compartida con la internacional, hacían informes y pequeñas investigaciones y estos productos eran rebotados en forma de cartas a instituciones, principalmente a Indecopi. El problema comienza a definirse por las ONG, la SPDA y algunos funcionarios de Indecopi que se reúnen para tener discusiones informales sobre el problema.

En ese contexto, Begonia Venero funcionaria de Indecopi promueve reuniones con otros actores como: Manuel Ruiz de la SPDA, William Roca del CIP, Alejandro Argumedo de la ONG Andes. De esta forma, Indecopi convocó al Grupo de la Maca, con actores de todos los sectores relacionados: públicos, privados y organizaciones sin fines de lucro. Este grupo de trabajo analiza directamente el caso de la maca. Sin embargo, produce grandes cantidades de información sobre la biopiratería en general, es esta comunidad epistémica la que define y estructura el problema en el Perú.

Una vez que el tema estaba definido por la comunidad epistémica, es el congresista Pedro Morales, quien le presta atención al tema. Kingdon señala que muchas veces las autoridades atienden un tema por experiencias personales o creencias propias. En este caso, el congresista había sido alcalde de Huancayo y había tenido relación directa con los productores de maca. Además mantenía vínculos con Indecopi por proyectos de ley previos. De esta forma, el problema se define y captura atención política.

Entonces, la biopiratería de la maca (el otorgamiento de patentes en Estados Unidos) funcionó como evento de enfoque principal, fue el momento crítico en donde el problema se reconoce y se le da la importancia que merece al ser analizado. Este evento cobra mayor relevancia en un contexto de auge del recurso de maca en el

Esquema 2: Corriente del Problema



Fuente: Elaboración propia

país. Son las ONG las que alertan y llaman la atención sobre la situación en el Perú a través de la información desarrollada. Finalmente, el Grupo de la Maca reconoce, define, estructura y establece el problema en el país. Una vez definido el problema, este captura la atención política por un tema de experiencia previa y vínculos personales del congresista Morales.

4.1.2 Corriente política

La corriente política es entendida como el conjunto de factores políticos o el escenario político en el que se desarrolla la política pública que busca ser establecida en la agenda. En el caso analizado, la biopiratería encontró un escenario favorable, esta sección se ha dividido en tres puntos centrales que guiarán el análisis: (I) el gobierno de turno, (II) el marco institucional y el (III) *national mood*.

El primer punto: (I) gobierno de turno, engloba a las autoridades políticas, a los funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, a los discursos y a las políticas públicas desarrolladas entre los años 2001 y 2004 (fecha en la que se crea la Comisión Nacional contra la Biopiratería). Luego de los 10 años de fujimorismo y del periodo de transición, el gobierno de Alejandro Toledo trae algunos cambios con relación a los temas de pueblos indígenas, biodiversidad y recursos naturales.

Se sostiene que el cambio de gobierno fue un factor político importante que permitió generar condiciones específicas para que el problema de la biopiratería sea establecido en la agenda. La protección de los recursos genéticos y conocimientos

tradicionales se relaciona con políticas y discursos de promoción del país; del uso de la biodiversidad como motor económico; de la protección de los derechos de los pueblos indígenas; y de establecer relaciones comerciales protegiendo la propiedad intelectual y los intereses del país.

En el análisis del gobierno de turno se proponen tres factores importantes: (i) el discurso del nuevo gobierno (ii) las políticas y leyes aprobadas (iii) los actores del congreso.

En primer lugar, el discurso de Alejandro Toledo en relación al tema indígena, el ex presidente se posicionó como un actor que buscaba representar y reivindicar a los pueblos indígenas en el Perú. Asimismo, resaltaba la importancia económica y cultural de los recursos de la biodiversidad para el desarrollo del país. Por otro lado, la esposa del presidente, Eliane Karp, es una antropóloga que se mostraba con interés en los temas indígenas y en los recursos naturales del país, teniendo un rol activo durante el gobierno.

En el gobierno de Toledo se priorizó el crecimiento económico y las políticas neoliberales, el fomento de la inversión extranjera y la explotación de recursos naturales. De esta forma, el discurso pro indígena pudo haber sido utilizado como un instrumento para capitalizar apoyo político y no necesariamente incorporar el tema en las políticas públicas del gobierno (Alza y Zambrano, 2014). Sin embargo, el solo hecho de empezar a hablar de la importancia de los recursos de la

biodiversidad y de tener un discurso pro indígena generó un impacto y un escenario favorable para políticas relacionadas al tema.

El discurso de la pareja presidencial se convirtió en algunos casos en acciones concretas. Entre ellas, la participación en eventos y ferias internacionales con el objetivo de promocionar los recursos y el turismo en el país. Por otro lado, el fomento y la aprobación de políticas relacionadas al tema indígena y a la biodiversidad.

Siguiendo esta línea y con relación al tema de la biopiratería, la Primera Dama inauguró la Declaración del Cusco sobre Acceso a Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional y Propiedad Intelectual en noviembre del año 2002 en el Urubamba. Esta fue la segunda reunión del Grupo de Acción de los Países Megadiversos Afines, creado en México en el mismo año, este evento contó con la presencia de autoridades políticas de los países megadiversos, se establecieron pautas y recomendaciones para la lucha contra la biopiratería.

En segundo lugar, durante el año 2001 y el 2004 se aprobaron las siguientes políticas relacionadas al tema: en el 2001, se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos- CONAPA, que se encargó de velar por los derechos de las poblaciones vulnerables. En el mismo año se desarrolló la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, en donde se habla de la protección de los recursos genéticos.

En el año 2002, se creó mediante Ley 27889 el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional para la Comisión

de Promoción del Perú- PromPerú. Asimismo, se firmó el Acuerdo Nacional y entre las políticas para desarrollar al país, se propone el establecimiento de tratados comerciales, protegiendo la propiedad intelectual y aprovechando la biodiversidad. En el mismo año se promulga la Ley 27811, que protege los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos genéticos y funciona como base para la Ley de lucha contra la biopiratería.

Este conjunto de leyes y políticas que fueron aprobadas en los primeros años del Gobierno de Alejandro Toledo funcionan como antecedentes que establecen un contexto favorable para introducir la lucha contra la biopiratería como un tema importante dentro de las políticas económicas, indígenas, de promoción del Perú, de acuerdos internacionales y de protección de la propiedad intelectual.

En tercer lugar, un factor político importante fue el interés y las relaciones del congresista Pedro Morales con Indecopi, para presentar el Proyecto de Ley 7210 en junio del 2003 y el alineamiento de las fuerzas políticas para aprobar la Ley 28216 en el 2004.

Morales fue alcalde de Huancayo durante tres periodos consecutivos y luego congresista por Junín, mantuvo los vínculos con su región y con los productores locales. Asimismo, presentó un número de proyectos de ley durante su gestión, siendo el tercer congresista con mayor producción legislativa al 2006. Por otro lado, antes del proyecto de ley 7210 que buscaba combatir la biopiratería, el Congresista

Morales ya tenía relación con Indecopi por proyectos de ley que habían trabajado de forma conjunta.

Asimismo, el congresista Morales señaló en la entrevista realizada, que en Acción Popular se fomentaba el uso de los recursos naturales para el beneficio de los peruanos y la valoración de la biodiversidad del país. De esta forma, señala que siempre tuvo presente la protección de los recursos como una política necesaria y que fue uno de los factores que lo motivó a involucrarse en el tema.

Por otro lado, la experiencia de Morales con relación al tema tiene muchas similitudes con el caso de Yhony Lescano, congresista de Acción Popular que fue autor de la Ley 27811, que protege los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, en el año 2002. Al igual que Morales, tuvo gran producción legislativa durante el periodo, es un congresista que representa a una región del país, tuvo vínculos con Indecopi y pertenecieron al mismo partido político.

Kingdon señala que el interés político de las autoridades por un tema específico puede estar relacionado con experiencias personales que vinculan a los actores. En el caso de Morales y el vínculo que mantiene con la región de Junín (lugar de origen de la maca) fue una variable que influyó en el apoyo político y la decisión de atender el tema por parte del congreso.

Por último, es importante recapitular que los siguientes factores determinaron la atención del congresista Morales: la intención de continuar una carrera política, manteniendo el apoyo y la aprobación de su región; el objetivo de tener una alta

producción legislativa; los factores ideológicos del partido; y la relación que mantenía con Indecopi.

Con relación al (II) Marco Institucional, los actores que se involucraron con el tema de la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales dieron cuenta de la falta de herramientas legales para tomar acciones desde el Estado para luchar contra la biopiratería. En ese momento, no había ninguna autoridad competente en el tema, era un problema “nuevo” para el país, “no existía ningún precedente en el que alguna institución haya actuado en este tipo de casos” (Venero en Ferro y Ruiz, 2005). Por lo tanto, demostrar la ausencia de herramientas para enfrentar el problema permite justificar la creación de una nueva comisión encargada.

El Convenio de Diversidad Biológica firmado en 1992 y ratificado por el Perú al año siguiente, estableció que los Estados tienen la obligación de legislar sobre sus recursos genéticos. Asimismo, las Decisiones 391 y 486 de la Comunidad Andina de Naciones y la Ley 27811, protegen los conocimientos tradicionales y la biodiversidad.

Este conjunto de normas mencionadas son herramientas que aportaban en la protección de la biodiversidad y los CT, pero no existía ninguna norma que permitiera enfrentar directamente la biopiratería. Sin embargo, marcan un precedente importante y la ausencia de un marco institucional para enfrentar la

biopiratería propicia un contexto favorable para la creación de la Comisión Nacional Contra la Biopiratería.

Por último, el (III) *National Mood*, es entendido como la orientación del gobierno hacia cuestiones, valores o alternativas de solución relacionadas al problema. Es el “estado de ánimo” y la voluntad que tiene el gobierno para abordar políticas o temas específicos en un momento determinado. En esta parte es central el rol de Mincetur como promotor del país y como encargado de negociar los acuerdos comerciales. Por otro lado, la idea que se fue forjando de entender a la biodiversidad como un valor agregado para el país.

Desde la década de los noventa se desarrollaron ideas desde Mitinci (luego Mincetur) e Indecopi sobre la importancia de tener mecanismos de protección de la biodiversidad en los acuerdos comerciales con otros países. Se desarrollaron propuestas de protección como en el caso de las negociaciones para el ALCA, si bien este tratado se truncó, se utilizó el conocimiento generado para la Ley 27811 y quedó plasmada la idea de proteger los recursos en las negociaciones comerciales.

Esta idea de proteger la biodiversidad en los acuerdos comerciales se materializa en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que empieza a negociarse en el año 2003 y Mincetur e Indecopi desarrollan la propuesta de acceso a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales que es agregada en el documento oficial del Tratado de Libre Comercio. Además un factor muy importante y que tuvo influencia en el proceso fue la aceptación por parte del Ejecutivo de que

era necesario pensar en la protección de la biodiversidad como fase previa a las negociaciones del TLC.

Por otro lado, Mincetur cumple la función de promocionar al país: a través del turismo y de la exportación de recursos de origen peruano. Desde finales de los noventa la “imagen de país” toma mayor importancia en las políticas de promoción y acuerdos internacionales. A inicios de los 2000, con la llegada de nuevas autoridades políticas con el cambio de gobierno, se pone mayor énfasis en crear una imagen positiva e internacional del Perú. De esta forma, se promociona al país explotando los atractivos turísticos, la cultura, la biodiversidad y la gastronomía.

En este contexto y desde el Estado en un inicio, se promueve el boom gastronómico, las denominaciones de origen y los productos bandera, estas acciones tenían como objetivo crear una imagen atractiva del Perú. Con la promoción de la imagen se buscaba: aumentar la inversión extranjera; aumentar las exportaciones; y darle un valor agregado a los productos de origen nacional.

Asimismo, se da un boom de los recursos de origen natural como: la quinua, la maca, el yacón, y el mundo empieza a conocer sus propiedades medicinales. Las exportaciones de estos productos aumentan y en el año 2001 se lleva a cabo el Primer Festival de Maca en la región de Junín, este busca dar a conocer los beneficios del producto y aumentar su comercialización.

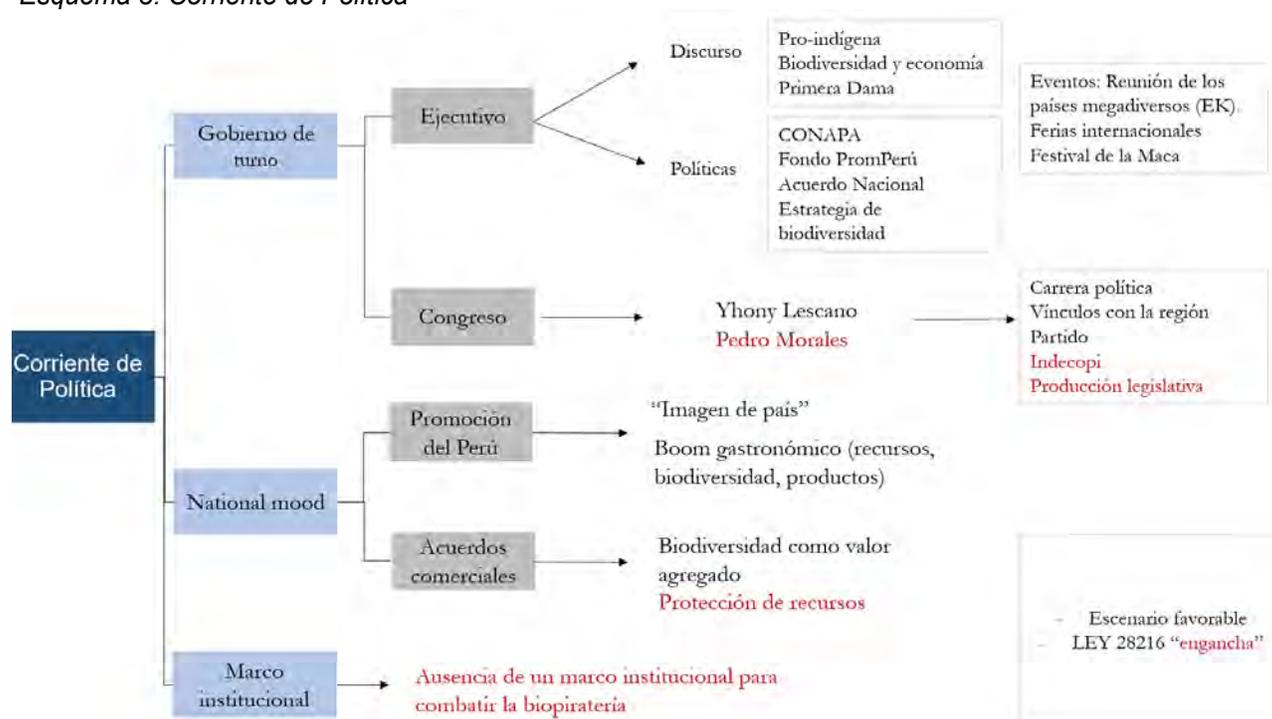
Por otro lado, la política de lucha contra la biopiratería se da en un contexto en donde la biodiversidad era entendida como un conjunto de recursos que podrían

generar ingresos para el país y convertirse en un motor económico. Asimismo, se piensa como una característica que le da un valor comercial agregado a la imagen del país.

Entonces, no tenía sentido promocionar al país por la gran diversidad de recursos genéticos; por su variedad de ingredientes gastronómicos; por sus conocimientos tradicionales, ni pensar en la biodiversidad como un valor agregado para el país, si existían casos de biopiratería que no estaban siendo atendidos.

Por lo tanto, se sostiene que las políticas públicas de lucha contra la biopiratería encontraron un escenario favorable con relación a la corriente de política. El Proyecto de Ley 28216, que crea a la Comisión Nacional Contra la Biopiratería en el año 2004, encaja con: las políticas del gobierno de turno, la ausencia de un marco institucional para enfrentar la biopiratería y el *national mood* de ese momento.

Esquema 3. Corriente de Política



Fuente: Elaboración propia

4.1.3 Corriente de políticas

La corriente de políticas es entendida como el conjunto de propuestas y alternativas de solución para el problema específico. Antes del proceso de establecimiento de agenda de la Ley 28216, ya existía regulación internacional como se ha mencionado durante la investigación. Asimismo, países como la India, Brasil tenían leyes específicas para regular el acceso a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales, y para tener un registro de los mismos.

Sin embargo, no existía ningún modelo de lucha directa contra el problema, solo formas de prevenirla, no había una comisión que tenga como función principal confrontar la biopiratería. La CNCB ha sido el mayor esfuerzo legal y político, siendo

la organización nacional que ha trabajado de forma más directa con el problema en el mundo (Robinson, 2010). Entonces, ¿Cómo llegó el Perú a plantear esta alternativa de solución?

En primer lugar, los actores centrales para la elaboración de alternativas de solución fueron: Begoña Venero de Indecopi, William Roca del CIP y Manuel Ruiz de la SPDA. Al principio tuvieron reuniones informales, conversaciones sobre el problema y sobre los alcances de las instituciones relacionadas. Luego con la biopiratería de la maca y el llamado de atención por parte de las ONG, Venero decide convocar a todas las instituciones relacionadas a través de Indecopi.

De esta forma, se creó el Grupo de la Maca, este se reunió en 9 oportunidades antes de producir el informe final. El grupo estuvo conformado por instituciones del Estado, del sector privado y por organizaciones no gubernamentales. Si bien con miradas diferentes, todo el grupo tenía claro el objetivo: luchar contra la biopiratería, por lo que les fue fácil llegar a consensos sobre cómo se debía actuar.

Indecopi realizó esta convocatoria multidisciplinaria en donde se combinaron habilidades legales con científicas para lograr establecer criterios técnicos y demostrar que las patentes de maca otorgadas a la empresa estadounidense, Pure World Botanicals, eran un caso de biopiratería. El grupo estableció una forma de trabajo innovadora que como menciona Borins (2014) para los casos de innovación política, fue producto de: la coordinación interorganizacional que cuenta con

colaboración externa y surge como respuesta proactiva en donde los agentes innovadores son gestores intermedios.

Asimismo, como señalan Subirats y Gallego (2001) en la revisión del texto de Bardach, la capacidad de colaboración interinstitucional fue esencial para la innovación política y la creación de valor público. Siendo la creatividad y el esfuerzo de los actores el principal insumo que permitió crear nuevas alternativas con recursos limitados. En el caso de la biopiratería en el Perú, se entiende por innovación a la forma de trabajo que estableció el Grupo de la Maca y que fue institucionalizada con la Comisión Nacional contra la Biopiratería.

El Grupo de la Maca, pasó por un proceso de aprendizaje de políticas, siendo entendido por Sabatier (1999) como la generación de conocimiento técnico que resulta de la interacción entre múltiples actores (Dolowitz, 2017). Los miembros del grupo con habilidades legales conocían los requisitos de propiedad intelectual, mientras que los ingenieros, agrónomos y científicos dominaban el tema relacionado a los componentes de los recursos genéticos.

Sin embargo, no tenían conocimiento sobre las leyes de propiedad intelectual de Estados Unidos y más aun con el tema relacionado a recursos genéticos y conocimientos tradicionales. Por lo que lograron tener asesoría gratuita, ya que el Grupo no tenía recursos, con un grupo de abogados especialistas en biodiversidad y propiedad intelectual del Public Interest Intellectual Property Advisors. Las

asesorías de los abogados, sumadas al trabajo del equipo permitieron desarrollar habilidades técnicas y herramientas.

Por otro lado, y resaltándolo nuevamente, las relaciones que se tejieron fueron centrales para desarrollar un mecanismo efectivo. Un ejemplo de esto, es el Ministerio de Relaciones Exteriores y la valiosa colaboración que tuvieron las oficinas y embajadas del MRE para facilitar la información y la conexión con las oficinas de patente de los países en donde se presentaban las solicitudes de patente.

El trabajo del Grupo de la Maca culminó con un informe presentado a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Asimismo, incluyó en sus recomendaciones la posibilidad de formar una entidad que se encargue de realizar este trabajo de forma permanente. De esta forma, se propuso una solución que no existía en ningún país, siendo una innovación peruana y no una transferencia de políticas que suele ser una forma común de acción desde el gobierno.

Los actores establecieron un modelo de solución al problema de la biopiratería, este se puede revisar en el Cuadro de texto 1.

Es importante resaltar la coordinación de las instituciones involucradas, el compromiso y el esfuerzo de los actores que intervinieron, ya que ninguno tenía la obligación o la función laboral de actuar frente a este problema. La propuesta de crear una comisión que replique e institucionalice el trabajo de lucha contra la biopiratería se presentó como una alternativa de solución óptima, viable y coherente

con el contexto, que fue plasmada en el Proyecto de Ley 07210 con el apoyo del congresista Pedro Morales.

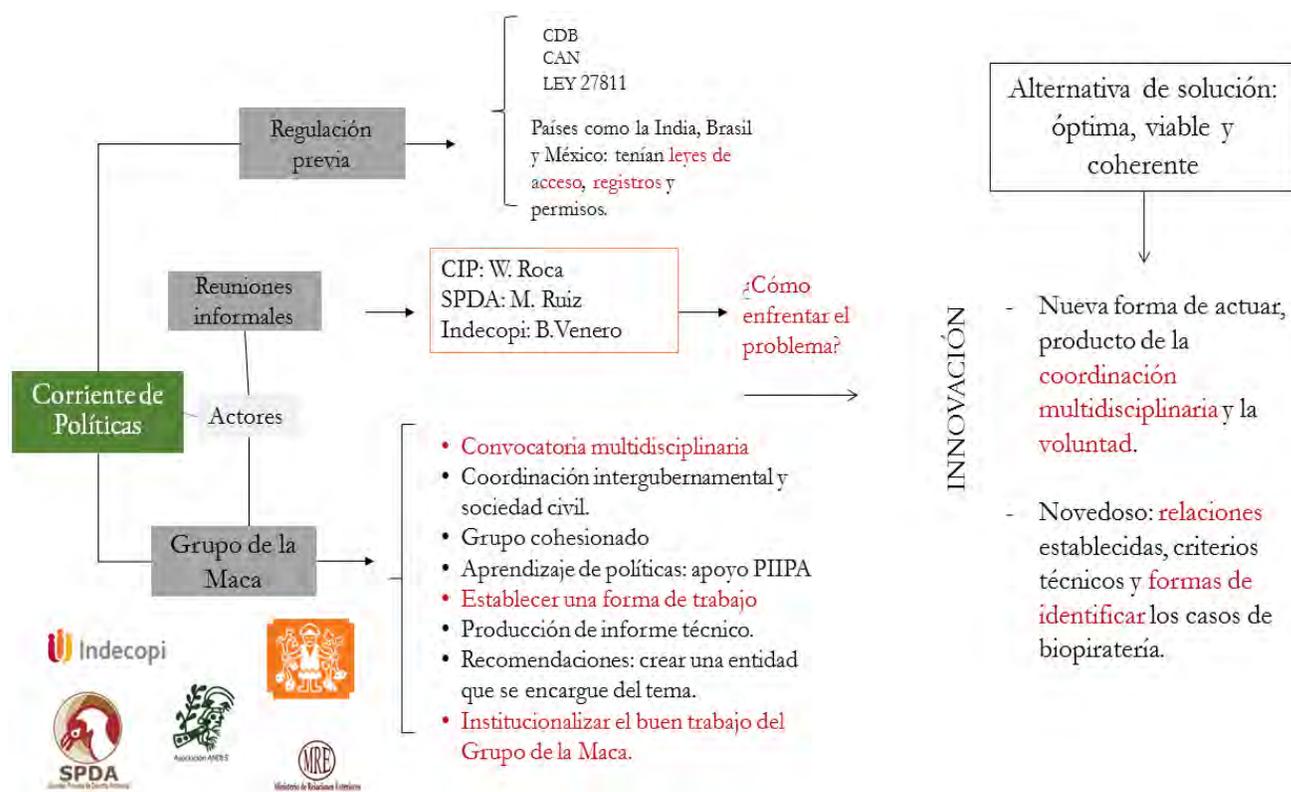
Cuadro de texto 1. La forma de trabajo del Grupo de la Maca

1. Formación de un colectivo cohesionado con capacidad científica y legal producto de la coordinación interinstitucional.
2. Establecimiento de criterios técnicos para la evaluación de patentes.
3. Mapeo de solicitudes de patente en bases de datos internacionales.
4. Coordinación con MRE para obtener mayor información de la oficina de patentes del país en donde se solicitó la patente.
5. Evaluación del nivel inventivo, de la novedad y de la forma de acceso al recurso genético o conocimiento tradicional.
6. Demostración del caso de biopiratería a través de un informe técnico.
7. Comunicación directa con la entidad que solicitó la patente para explicar la situación y pedir que esta sea revertida. De lo contrario, solicitar la reversión de la solicitud de patente formalmente a las oficinas de patente, a través de las embajadas de Perú.

Los actores principales en desarrollar esta forma de trabajo fueron: Venero de Indecopi, Ruiz de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y William Roca del Centro Internacional de la Papa. Siendo los responsables de la coordinación público-privada, los que más se involucraron con la investigación y los principales promotores de la forma de trabajo de la CNCB.

Por último, según Kingdon, las alternativas de solución pasan por un proceso de selección natural. Sin embargo, en este caso las instituciones vinculadas al problema estaban cohesionadas y seguían la misma línea. Asimismo, no existía otra forma de combatir la biopiratería hasta el momento, lo que generó un espacio para la innovación y el trabajo del Grupo fue muy profesional y se presentó como una respuesta ideal al problema público.

Esquema 4. Corriente de políticas

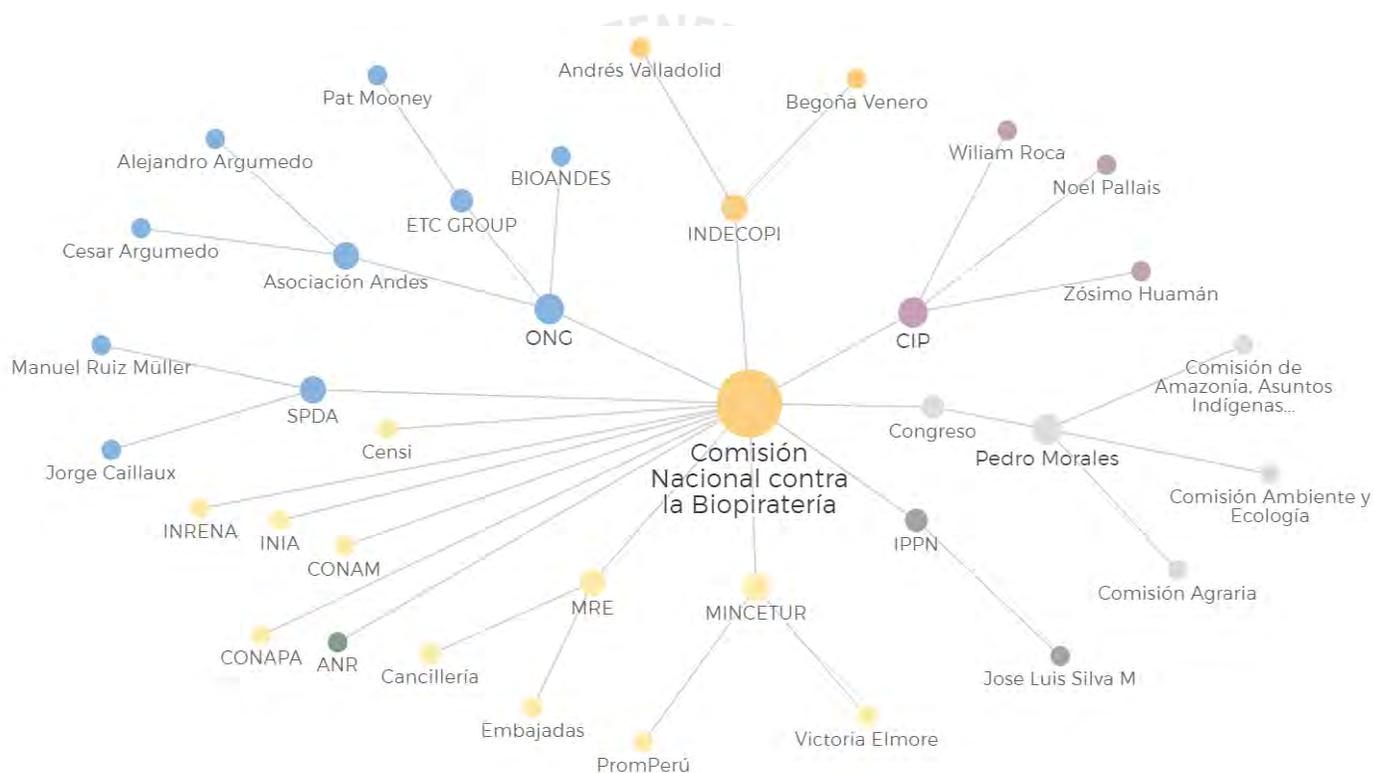


Fuente: Elaboración propia

4.2 Acciones para el establecimiento de agenda

Las acciones o prácticas son entendidas como el conjunto de interacciones que realizan los emprendedores de políticas con el objetivo de obtener resultados que en conjunto permiten establecer el tema en la agenda. A continuación se presenta el conjunto de actores que tuvo relación con el establecimiento de agenda y la creación de la Comisión Nacional contra la Biopiratería.

Esquema 5. Mapa de actores que tuvieron impacto en la Comisión Nacional contra la Biopiratería



Fuente: Elaboración propia

El Esquema 5 muestra el conjunto de actores identificados que tuvieron impacto en la creación de la Comisión Nacional contra la Biopiratería, se dividen en grupos y por colores. Los 5 grupos identificados son los siguientes: ONG, color azul; Centro Internacional de la Papa, color morado; Poder Ejecutivo, color amarillo; Poder Legislativo, color plomo claro; sector privado, plomo oscuro; Asamblea Nacional de Rectores, color verde.

Para el análisis de esta sección se ha dividido el proceso en orden cronológico y según el grupo de actores que realiza la práctica. En primer lugar, se analizan las acciones de los Organismos No Gubernamentales en una primera fase (Tabla 3).

Los actores tuvieron como objetivo llamar la atención de las autoridades relacionadas al problema y dar cuenta sobre el problema de la biopiratería. Las instituciones involucradas fueron: la Asociación Andes con el trabajo de Alejandro Argumedo, Action Group on Erosion, Technology and Concentration (antes RAFI) y por último, Probioandes que es una asociación fundada por Zósimo Huamán.

Las prácticas consistieron en la revisión de productos específicos como: la maca y el yacón, que tenían solicitudes de patente en oficinas del exterior. En un trabajo conjunto lograron generar evidencia a través de la investigación local, llevada a cabo por Andes y Probioandes y el acceso a mayor información sobre las patentes gracias al trabajo del Grupo ETC desde Estados Unidos y Canadá.

Tabla 3. Acciones para el establecimiento de agenda: primera fase

Instituciones	Actores	Prácticas	Resultados
ONG: ANDES, ETC GROUP, PROBIOANDES	Alejandro Argumedo, Zósimo Huamán y miembros de ETC Group.	Generación de evidencia: investigación en el Perú y en el exterior.	Logran producir información y evidencia relevante.
		Elaboración de cartas abiertas, denuncias públicas y llamados a otras organizaciones y autoridades.	
		Generación de capacidades: Talleres con productores y comunidades.	Logran la atención de Indecopi.
		Sensibilización: pequeñas movilizaciones	

Asimismo, la Asociación Andes con sede en Cusco, ofreció talleres con productores y campesinos durante los años 1998 y 2002, informando sobre los temas relacionados a los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos genéticos y los problemas asociados a ellos. En estos talleres, se hablaba del acceso ilegítimo de las organizaciones internacionales a los recursos y conocimientos tradicionales. Por otro lado, se realizaron pequeñas movilizaciones simbólicas con algunos productores, para sensibilizar y dar a conocer el problema.

Sin embargo, el alcance de estas dos últimas actividades fue limitado y no generó mayores cambios. La actividad más importante de las ONG y de los actores

mencionados fue la generación de evidencia y los llamados de atención a las autoridades relacionadas. De esta forma, lograron producir información relevante y capturar la atención de Indecopi.

Tabla 4. Acciones para el establecimiento de agenda: segunda fase

Instituciones	Actores	Prácticas	Resultados
SPDA, CIP, INDECOPI	Manuel Ruiz, Begoña Venero, William Roca.	Generación de alianzas: Reuniones informales	Plantear posibles soluciones. Mapear actores.
INDECOPI	Begoña Venero	Generación de alianzas y capacidades: convoca a un número mayor de instituciones.	Conjunto de actores cohesionados y comprometidos.

En una segunda fase (Tabla 4) y haciendo caso a los llamados de las ONG, miembros de la SPDA, del CIP y de Indecopi, empiezan a tener reuniones informales y a pensar en la forma de abordar el problema. Begoña Venero, Manuel Ruiz y William Roca, son los actores que van a “empujar” el tema y junto con el congresista Pedro Morales, los emprendedores de política en el caso de la biopiratería. Las reuniones informales permitieron mapear posibles aliados e ir discutiendo posibles soluciones para los casos de biopiratería, principalmente la maca en ese momento.

Después de estas reuniones informales, Venero convoca desde Indecopi a un número mayor de instituciones y forma el Grupo de la Maca, el resultado es favorable y se gesta un conjunto de actores cohesionados y comprometidos en luchar contra la biopiratería.

Tabla 5. Acciones para el establecimiento de agenda: tercera fase

Instituciones	Actores	Prácticas	Resultados
Grupo de la Maca	Principales: Manuel Ruiz, Begoña Venero, William Roca. Alejandro Argumedo, Zósimo Huamán Y los actores de las instituciones que conformaron el GM.	Generación de evidencia: Producción de información. Investigación	Demostrar que las patentes no eran legítimas. Innovación política: establecimiento de una forma de solución al problema. Reconocimiento del problema y Atención de autoridades políticas.
		Generación de alianzas: apoyo de abogados US (PIIPA), embajada de Washington.	
		Generación de soluciones: modo de luchar contra la biopiratería. 9 reuniones de trabajo	
		Generación de retóricas: relevancia del problema, riesgos, recomendación de crear Comisión, enganche con políticas grandes.	

Con relación a la tercera fase (Tabla 5) de las acciones que contribuyeron con el establecimiento de agenda de las políticas contra la biopiratería, el Grupo de la Maca (GM) fue el conjunto de actores con mayor relevancia e impacto en el tema. Este conjunto estuvo conformado por 9 instituciones, en donde el liderazgo fue asumido por Begonia Venero y los actores con mayor participación fueron: Manuel Ruiz y William Roca.

Los objetivos principales del equipo fueron los siguientes: (i) investigar las patentes otorgadas en Estados Unidos a la empresa Pure World Botanicals con relación a los siguientes usos de la maca: proceso de extracción, aplicaciones en farmacia y métodos terapéuticos. (ii) Demostrar que las patentes otorgadas no eran legítimas por no cumplir con los requisitos de nivel inventivo, novedad y acceso al recurso. (iii) Tomar acciones frente al problema.

Siguiendo esta línea, el GM realizó una investigación minuciosa en términos, legales e históricos para analizar las patentes relacionadas con la maca. De esta forma, generó evidencia sobre el problema y obtuvo como resultado la comprobación de que las patentes no eran legítimas. Esta información fue recopilada en un informe que se presentó en la Oficina Mundial de la Propiedad Intelectual.

Por otro lado, el GM logró formar alianzas interinstitucionales y además con un grupo de abogados del PIIPA de Estados Unidos especialistas en propiedad intelectual y biodiversidad. Esta experiencia se convirtió en un aprendizaje para el

GM sobre la legislación estadounidense con relación al sistema de patentes y sobre los alcances del grupo en general. Asimismo, formaron lazos con la embajada de Perú en Washington, quienes facilitaron los documentos de la oficina de patentes en EU.

Asimismo, la coordinación y las reuniones entre las diferentes instituciones permitieron tomar decisión sobre la forma de actuar frente al problema y establecer una forma de trabajo para enfrentar las patentes otorgadas relacionadas a la maca. Este conjunto de acciones relacionadas a la generación de alianzas y soluciones produjo la innovación política, entendida como el establecimiento de una forma de solución al problema.

Por último, la generación de retóricas a través del informe de la comisión, en donde se planteaba como recomendación urgente institucionalizar la forma de trabajo del GM. En el “discurso” se resaltó la relevancia del problema para el país, en términos económicos, sociales y la influencia que tiene el problema en sectores como: cultura, producción, economía, comercio exterior, entre otros.

Como se mencionó, el trabajo del GM fue institucionalizado en la Comisión Nacional Contra la Biopiratería. Por lo tanto, el aprendizaje del grupo a través de la coordinación y la experiencia de luchar contra las patentes de maca fue el insumo principal para la CNCB. Es decir, que la forma de trabajo y las ideas que se gestaron se mantuvieron, por dar un ejemplo, la necesidad de conseguir información y

denunciar oficialmente las patentes motivó la relación del grupo con las embajadas de Perú.

En una cuarta fase (Tabla 6), el congresista Pedro Morales por sus vínculos previos con Indecopi y por sus metas con relación a la productividad legislativa, se mantenía al tanto de los problemas con alternativas de solución viables para presentar proyectos de Ley. Por otro lado, al haber sido alcalde de Huancayo y de mantenerse cerca de los productores de maca, conocía la situación y entró en sintonía rápidamente con Indecopi y el Grupo de la Maca.

En el informe del GM se planteó la posibilidad de crear una entidad que se encargue de forma permanente del tema de la biopiratería. Los integrantes y especialmente Indecopi sostuvieron esta idea y el congresista Morales se contactó con la Sala de Propiedad Intelectual en donde trabajaba Begoña Venero se generaron los vínculos y se compartió la información.

Esta aproximación de actores tuvo como resultado el Proyecto de Ley 07210 que buscaba institucionalizar el trabajo del Grupo de la Maca y establecer una comisión nacional que se encargue de la biopiratería de forma permanente. Asimismo, el conjunto de ideas del GM fue utilizado por el Congresista Morales para la elaboración de un discurso que resalte los efectos negativos de la biopiratería para el país y la relación que tiene con las políticas del gobierno.

El discurso fue utilizado en los debates del congreso y en la exposición de motivos del Proyecto de Ley. El trabajo de Pedro Morales y su equipo teniendo como base

el informe del Grupo de la Maca y las recomendaciones del mismo tuvo como resultado el apoyo de las siguientes Comisiones: Ambiente y Ecología; Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos; Agraria. Con el apoyo de estas comisiones y la retórica utilizada en los debates, se aprobó la Ley en el Pleno del Congreso con 81 votos a favor.

Tabla 6. Acciones para el establecimiento de agenda: cuarta fase

Instituciones	Actores	Prácticas	Resultados
Indecopi, Grupo de la Maca, Congreso	Pedro Morales	Aproximación a los actores: Indecopi. Información compartida.	Proyecto de Ley: institucionalizar el trabajo del Grupo de la Maca Apoyo de la Comisión de Ambiente y Ecología.
		Generación de retóricas: discurso en la exposición de motivos, Congreso.	Apoyo de la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos. Apoyo de la Comisión Agraria.
		Socialización de la información con la elaboración del Foro: Cómo combatir la biopiratería en el Perú.	Votación en el Pleno del Congreso a favor de la Ley 28216. Información relevante que llega a los sectores relacionados

Durante la Cuarta Fase de las prácticas realizadas por los actores vinculados con la defensa de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, se

compartió la información en dos oportunidades. En primer lugar, al vincular al GM y especialmente a Indecopi con el congresista. Por otro lado, en segundo lugar, Pedro Morales, quien fue Segundo Vicepresidente del Congreso de la República en conjunto con la SPDA realizó el Foro: ¿Cómo prevenir la Biopiratería en el Perú? en junio del 2004.

El evento se desarrolló en el Congreso de la República y contó con la presencia de expositores de: Indecopi, SPDA, Instituto Peruano de Productos Naturales y la Universidad Agraria. Además en calidad de público invitado se contó con actores de las instituciones relacionadas y con el público en general. Este Foro fue relevante para socializar la información del trabajo del Grupo de la Maca, las funciones de la Comisión y para discutir el problema en términos económicos, sociales y por el impacto general que tiene en el país.

Este evento y la socialización de la información en general tuvo como resultado que la información relevante llegue a los sectores relacionados, tomando así mayor consciencia sobre el problema, involucrando a un número mayor de instituciones y generando un conocimiento compartido.

4.3 Aporte de la tesis

En esta sección se realiza el análisis del objetivo 3, este busca comparar el caso del establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería con relación a las investigaciones realizadas sobre otros casos específicos en el Perú. El análisis es producto de la revisión de literatura y de la discusión de 11 estudios

de caso sobre el establecimiento de agenda en el país. Entre ellas se encuentran los libros publicados por Alza y otros (2013,2014); una investigación de Esparch (2012); y 6 tesis de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP.

En esta parte del análisis se recogen las características principales de los procesos de agenda producidas en la discusión de literatura y se comparan con el caso del establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería en el Perú.

En el caso de la biopiratería sí hubo una confluencia de factores para establecer el tema en la agenda, se considera en la investigación que el factor que tuvo mayor influencia fue la propuesta de alternativas de solución dentro de la corriente de políticas. Por otro lado, con relación a los emprendedores de políticas, Venero de Indecopi, una de las principales promotoras del tema, no es considerada como una funcionaria de “alto rango”. Por otro lado, los otros actores que junto a Venero tuvieron mayor participación en el proceso, como Ruiz de la SPDA, Argumedo de la Asociación Andes y Roca del CIP, eran miembros de ONG y centros de investigación.

Por lo tanto, se comparten las propuestas de la literatura que señalan que los actores no necesariamente son de rangos altos y la participación de los mismos se da dentro y fuera del aparato estatal. En el caso analizado, hay una mezcla de autoridades del Estado con miembros de ONG y centros de investigación.

Siguiendo con el análisis, en el caso estudiado las ONG ejercieron cierta presión. Sin embargo, este no fue un factor decisivo, la presión ejercida no fue de tal magnitud que si no se actuaba tendría repercusiones políticas, la mediatización del problema no fue muy alta y las movilizaciones fueron más simbólicas que significativas. Sin embargo, la “presión” fue ejercida como llamado de atención a las autoridades y dentro de las personas vinculadas al tema, se sabía que se tenía que actuar por el problema en sí, no por factores políticos asociados.

Por lo tanto, las ONG nacionales e internacionales que se involucraron en el problema no tuvieron mayor poder o influencia, pero sí habilidades técnicas, de tal manera que fueron desarrollando evidencia relevante. Asimismo, Indecopi responde al llamado de atención como autoridad que toma la iniciativa y no como una autoridad que reacciona frente a un problema para apaciguar la situación política.

Con relación a los recursos de los actores involucrados en el tema de la biopiratería, los principales insumos fueron: las habilidades técnicas y las ganas de trabajar por la protección de la biodiversidad en el Grupo de la Maca. Esta combinación permitió la generación de evidencia y el informe técnico. Ya que no contaban con recursos económicos propios o con competencias políticas. Incluso la SPDA se encargaba de pagar los sueldos del presidente y del secretario técnico de la Comisión durante el primer año, hasta que Indecopi asumió los sueldos.

Por otro lado, con relación a la corriente del problema, en los casos estudiados muchos de los temas suelen ser controversiales y con posiciones contrapuestas. En

el caso de la biopiratería, era un caso “desconocido”, el reto no era convencer al entorno político y a la opinión pública de qué postura era la más acertada, sino que el reto principal fue dar a conocer que el problema existía y que era importante para el Perú.

Por lo tanto, el discurso fue elaborado para que se conozca la importancia del problema, este sirvió para conseguir el apoyo desde el Congreso. Siguiendo esta línea, al igual que en los casos revisados el discurso de “la falta de algo” fue potente para la biopiratería al igual que: por ejemplo, los casos del Ministerio de Ambiente, la EIB y la Gestión de Riesgo de Desastres. Para el caso de la biopiratería, el costo de no hacer nada era muy alto y el hecho de la falta de una autoridad competente que se encargue del tema mientras se llevan los recursos de nuestra megadiversidad al exterior y la patentan como propia, generó mucha aprobación a favor de tomar acciones.

Siguiendo con la corriente del problema, un aspecto central son los acontecimientos que permiten visibilizar el tema. En el caso estudiado, esto se consiguió gracias al llamado por parte de las ONG y los actores de la sociedad involucrados, que visibilizaron el “escándalo del yacón” y la biopiratería de la maca. Siendo ambos los eventos de enfoque en el establecimiento de agenda de las políticas de protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales.

En segundo lugar, con relación a la corriente de políticas, la alternativa de solución propuesta por el Grupo de la Maca es sino el factor central de la

investigación, siendo este espacio en donde se realiza la innovación política a través de la propuesta de una forma de confrontar la biopiratería sin precedentes. Es uno de los aspectos que más resaltan de la tesis y que motivaron a la investigación del problema, en el caso analizado no se llevó a cabo una transferencia de políticas, sino que el Grupo de la Maca y la Comisión Nacional contra la Biopiratería son únicas en su especie.

El hecho de que existió un trabajo previo y una alternativa de solución viable y coherente con el contexto político, económico y social fue determinante y facilitó el proceso de establecimiento.

Por otro lado, con relación a la corriente de política en el caso de la biopiratería, está encontró un escenario favorable. Al igual que en otros de los trabajos revisados, el cambio de gobierno trajo consigo nuevas propuestas y resaltó la importancia de la biodiversidad peruana y el respeto por los pueblos indígenas. Asimismo, Alza y Zambrano (2014) señalan que el gobierno prioriza unas políticas sobre otras y que es central que la política en cuestión esté alineada a las políticas “macro” o de primera mano en la agenda gubernamental.

En el caso investigado, las políticas contra la biopiratería logran enganchar con las políticas económicas macro, con la promoción del Perú a través del reconocimiento de los productos de origen y su exportación al mundo, al boom gastronómico y a ser visto como un aspecto relevante y necesario como paso previo a la negociación de los tratados comerciales internacionales.

A continuación se presentan los factores particulares del éxito en el establecimiento de agenda y creación de la CNCB. Recapitulando la información del establecimiento de agenda de las políticas contra la Biopiratería en el Perú, se sostiene lo siguiente: las ONG nacionales e internacionales fueron centrales para visibilizar el problema, en colaboración con Indecopi pudieron estructurarlo y definirlo. Por otro lado, el cambio de gobierno, la falta de una institución competente y las políticas macro permitieron que el tema se pueda alinear con facilidad.

Uno de los aspectos particulares del caso, es la innovación política como alternativa de solución que fue producto de la coordinación intersectorial y la alta participación de instituciones que actúan fuera del aparato estatal. A diferencia de la mayoría de alternativas que suelen ser transferencia de políticas y/o adaptación de modelos exitosos internacionales.

Además de la innovación, la Comisión es considerada como caso exitoso al ser pionera en la lucha contra la biopiratería. Siendo reconocida internacionalmente y clasificada por autores como Robinson (2010) como el mayor esfuerzo legal y político, siendo uno de los países que más ha trabajado en materia de protección de la biodiversidad.

Si bien existen muchos aspectos para mejorar, como una mayor asignación de presupuesto y de personal, o la promoción de otro tipo de actividades que ayuden a combatir el problema, la CNCB ha logrado cumplir las funciones que le fueron establecidas. Resolviendo a favor del Perú la mayoría de solicitudes de patente

sobre usos de los recursos genéticos del país y las que no han sido resueltas aun es porque siguen en proceso.

Entonces con relación a los factores principales de éxito se puede señalar lo siguiente: el caso de la biopiratería no fue un tema controversial, lo que facilitó el proceso de establecimiento. Sin embargo, al ser un “tema desconocido”, se tuvo que realizar una retórica que explique el problema y el impacto que tiene en el país. Por otro lado, el tema pudo enganchar con las políticas macro, la agenda del gobierno y el contexto político en general.

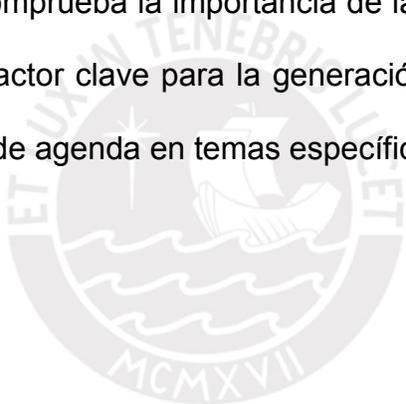
El factor determinante fue la gestación de un grupo multidisciplinario, intersectorial y con instituciones de la sociedad civil, que compartía el mismo interés y que se desarrolló como un grupo cohesionado, con habilidades técnicas y con un serio compromiso por cumplir los objetivos.

La investigación resalta que este grupo cohesionado puede lograr la innovación política por los siguientes factores específicos: (i) el compromiso y la voluntad del grupo; (ii) las habilidades técnicas desarrolladas; y (iii) la falta de un “modelo de política” a nivel nacional e internacional.

Sobre el último punto, se especifica que al ser un tema relativamente nuevo, y resaltando que los países megadiversos y en vías de desarrollo (los que enfrentan en mayor medida este problema) no suelen ser líderes en modelos de política. No existía un caso exitoso de lucha contra la biopiratería, no había un ejemplo concreto de confrontación frente al problema, entonces se tiene que idear uno. Por lo tanto,

este escenario generó una oportunidad para desarrollar una innovación política por necesidad.

El Grupo de la Maca, liderado por Indecopi, logra desarrollar una alternativa de solución antes de que el tema se empiece a discutir en el ámbito político. La alternativa con un nivel técnico muy especializado ya había sido probada en el caso de la maca y esto facilitó la toma de decisión una vez que el tema capturó la atención del Congreso. Por último, el rol del GM como predecesor de la Comisión Nacional contra la Biopiratería, comprueba la importancia de las capacidades técnicas y del insumo humano como factor clave para la generación de alternativas de solución para el establecimiento de agenda en temas específicos.



CONCLUSIONES

¿Qué factores influyeron en el establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería en el Perú? La respuesta a la pregunta de investigación se encuentra en la convergencia de condiciones y en las acciones de los actores involucrados. A continuación, se presentan las principales conclusiones para cada objetivo propuesto y los factores críticos que dieron resultado a la creación de la Comisión Nacional contra la Biopiratería.

El primer objetivo buscó analizar las condiciones que permitieron el establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería en el Perú, estas se estructuraron en base a las tres corrientes propuestas por Kingdon. El escándalo del yacón y el caso de biopiratería de la maca, son clasificados como los eventos de enfoque que permitieron que se empiece a discutir el problema. Asimismo, el trabajo de las ONG y la atención de Indecopi permitieron definir y estructurar el problema de la biopiratería en el Perú.

Por otro lado, el trabajo del conjunto de actores involucrados con el caso de la maca y el liderazgo técnico de Indecopi permitieron el desarrollo de una alternativa de solución viable, coherente e innovadora. De esta forma, el Perú se convirtió en un país pionero en la forma de enfrentar la biopiratería en el mundo.

Asimismo, el escenario político fue favorable para el establecimiento de agenda: el nuevo gobierno produjo cambios en el Ejecutivo con relación al discurso

y a las políticas. El *National mood*, orientado a la promoción del Perú, los acuerdos comerciales y el aprovechamiento de la biodiversidad, sumados a la ausencia de una autoridad competente y un marco institucional, justificaron la importancia de establecer una entidad encargada. Sobre este último punto, como no existía una entidad similar o una comisión en el mundo que luchara directamente contra el problema, se abrió una oportunidad para la innovación política en la forma de enfrentar el problema.

Por último, el apoyo del ex congresista Pedro Morales, fue un factor central para la creación de la Comisión Nacional contra la Biopiratería. El interés del ex congresista se debe a tres razones: su experiencia previa como alcalde de Huancayo y el contacto con los productores de maca, su postura ideológica con relación a la biodiversidad, y su alta productividad legislativa.

El segundo objetivo buscó analizar las acciones que permitieron el establecimiento de agenda de las políticas públicas contra la biopiratería en el Perú, sobre este punto la coordinación entre el sector público y la sociedad civil fue clave para obtener el resultado esperado. El trabajo de Indecopi, la SPDA, la Asociación Andes y el CIP, permitió estructurar el problema y generar evidencia. Asimismo, este trabajo en conjunto y las capacidades técnicas lograron establecer un mecanismo de lucha contra la biopiratería, sin transferencia de políticas.

La innovación política se encuentra en la alternativa de solución propuesta, en la forma de combatir el problema, especialmente en los criterios técnicos

establecidos, las alianzas construidas y en el procedimiento para identificar los casos de biopiratería. Asimismo, la elaboración de esta alternativa de solución innovadora funcionó como una acción de los actores para el establecimiento del tema en la agenda.

Por último, es importante resaltar que el trabajo del ex congresista Pedro Morales y su relación con el Grupo de la Maca, liderado por Indecopi, permitió elaborar un discurso real que enganche con las políticas y el *national mood* del gobierno.

El tercer objetivo se enfocó en revisar las investigaciones que utilizan el marco teórico del establecimiento de agenda en el Perú, discutir los textos y compararlos con el caso de la biopiratería. En primer lugar, en el caso estudiado, los emprendedores de política fueron parte del sector público, privado y de la sociedad civil. Asimismo, los actores que influyeron no fueron funcionarios de “alto rango”, pero sí con habilidades técnicas y capacidad de coordinación.

Por otro lado, no hubo un actor con gran poder político que ejerciera presión en el gobierno para que el tema escale en la agenda pública. La atención del Estado se debe a la confluencia de factores, al trabajo en conjunto de los actores mencionados y al liderazgo de Indecopi como burocracia técnica. Asimismo, el Estado responde como autoridad y toma iniciativa en el asunto, no es un caso donde toma una postura reactiva frente a una situación política.

A diferencia de otras investigaciones sobre establecimiento de agenda, el caso de la biopiratería no fue controversial, el reto de los emprendedores de política fue dar a conocer el problema y posicionarlo como importante para el país.

Finalmente, se sostiene que el factor determinante en el caso de la biopiratería fue la coordinación de un equipo multidisciplinario. En donde la innovación política se debe en gran medida a las siguientes razones específicas: el interés de sus miembros, la alta capacidad técnica en el tema, y la falta de un “modelo de política”, que abrió un espacio para que el país sea pionero en las políticas contra la biopiratería.



BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILAR, L.
1997: Estudio introductorio. Evidencia, argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas
2. ALZA, Carlos,
2014: Estableciendo la agenda pública Revista de Ciencia Política y Gobierno
3. ALZA, Carlos
2014: Aprender de la experiencia: ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
4. ALZA, Carlos y ZAMBRANO, Gustavo
2014: Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura institucional en el Estado peruano (2000-2011). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
5. ANN, Elizabeth
2013: Agenda Setting, en Health Policy and Politics: A Nurse's Guide
6. BARZELAY, Michael y CORTÁZAR, Juan Carlos
2004: Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social
7. BENGOA, Paola
2013: El régimen peruano de protección de conocimientos tradicionales: logros obtenidos y retos pendientes. Documento preliminar.
8. BENITES, Rodolfo
2014 Construyendo viabilidad política: argumentación y persuasión en el proceso de diseño aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública entre los años 2011 y 2013. Politai: Revista de Ciencia política

9. BRAVO, Elizabeth:
2010: Biopiratería o “buen vivir”. El caso de Ecuador
10. BRAVO, Elizabeth
2015: Biopiratería: La biodiversidad y los conocimientos ancestrales en la mira del capital Alberto Acosta y Esperanza Martínez Compiladores.
11. BHATTACHARYA, Sayan
2014: Bioprospecting, biopiracy and food security in India: The emerging sides of neoliberalism.
12. BORINS, Sandford.
2011: “The Persistence of Innovation in Government”, edit. Brookings Institution Press. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard University John F. Kennedy School of Government - EE. UU. 2011.
13. CEBRÍAN, Enrique y PRADO, Rocio
2007: Apropiación indebida de recursos genéticos, biodiversidad y conocimientos tradicionales: Biopiratería. Indecopi
14. COLECTIVO PARA UNA ALTERNATIVA A LA BIOPIRATERÍA
2013: La biopiratería, entender, resistir, actuar: Guía de información y de movilización frente a la apropiación ilegítima de los recursos biológicos y de los conocimientos tradicionales
15. COLLIER, David
2011: Understanding Process Tracing, PS: Political Science and Politics 44, No. 4 (2011): 823-30
16. CONVENIO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA
1992
17. COMISIÓN NACIONAL CONTRA LA BIOPIRATERÍA
2017: <http://www.biopirateria.gob.pe>
18. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES
2017: Decisiones 391 y 486.

19. CORI, Julia
2011: El proceso de "agendación" de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú. Tesis PUCP.
20. DOLOWITZ, David
2017: Transfer and learning: One Coin two elements. Cebrap, Sao Paulo.
21. EISNER, Thomas.
1992. Chemical prospecting: A proposal for action.Pp. 196-202 in: F.H. Bormann and S.R. Kellert (eds.) Ecology,
22. ELDER, Charles y Roger COBB
1993: "La formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En: Problemas públicos y Agenda de gobierno.
23. ESPARCH, Nuria
2012: Instituciones, innovación y regulación: Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil
24. INICIATIVA ANDINO AMAZÓNICA PARA LA PREVENCIÓN DE LA BIOPIRATERÍA
2017: <http://www.biopirateria.org/>
25. FAIRLIE, Alan
2010: Biocomercio en el Perú: Experiencias y propuestas
26. FERRO, Pamela y RUIZ, Manuel
2005: ¿Cómo prevenir la biopiratería en el Perú?: Reflexiones y propuestas
27. KINGDON, John
2003: Agendas, Alternatives and public policies
2014: Agendas, Alternatives and public policies, second edition. Pearson Education Limited 2014.
28. LINDBLOM, Charles
1991: El proceso de elaboración de las políticas públicas

29. LEIVA, Zoila
2015: Políticas públicas de salud sexual y reproductiva en el Perú: el ingreso de la reglamentación del aborto terapéutico en la agenda política gubernamental. Tesis PUCP.
30. LEMIERE, Saskia
2013: Biopiracy. Tesis de posgrado, Universidad de Gante. Bélgica.
31. LEY 27811
2002: Ley que establece el Régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.
32. LEY 28216
2004: Ley de protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas.
33. MAJONE, G
1997. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México.
34. MERCADO, Lucia
2014: Factores que inciden en el establecimiento de agenda de la política regional de Educación Intercultural Bilingüe: El caso de la Región Ucayali (2000-2008). Tesis PUCP.
35. MUKHERJEE, Ishani. HOWLETT, Michael
2015: Who Is a Stream? Epistemic Communities, Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policy-Making.
36. NEYRA, Alejandro
2007: La biodiversidad del Perú y las negociaciones en materia de propiedad intelectual en la OMC: la relación entre el Acuerdo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el Comercio y el Convenio de Diversidad Biológica.
37. OMPI: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
2015: Propiedad intelectual y recursos genéticos, conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales.

38. PROGRAMA REGIONAL AMAZONÍA:
S/f: Procesos de prevención y combate a la biopiratería con énfasis en el acceso y uso indebido de los conocimientos tradicionales.
39. PROYECTO DE LEY 07210
2003: Expediente digital, en donde se adjuntan los dictámenes, los debates, las posturas y los proyectos de ley asociados.
<http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>
40. REID y otros,
1993: Biodiversity Prospecting: Using Genetic Resources for Sustainable Development, Baltimore, World Resources Institute Publications.
41. RUIZ MULLER, Manuel,
2010: Valoración y Protección de los Conocimientos Tradicionales en la Amazonia del Perú: Sistematización de una Experiencia. SPDA
42. RUIZ MULLER, Manuel,
2005: ¿Cómo prevenir y enfrentar la biopiratería? Una Aproximación desde Latinoamérica
43. RUIZ MULLER, Manuel
2006: Biodiversidad, propiedad intelectual y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual N°2
44. RUIZ MULLER, Manuel
La Protección Jurídica de los Conocimientos Tradicionales: algunos avances Políticos y Normativos en América Latina.
45. RESTREPO, Carlos
2006: Apropiación indebida de recursos genéticos, biodiversidad y conocimientos tradicionales “biopiratería”
46. RODRÍGUEZ, Carlos
2016: El establecimiento de la evaluación del rendimiento escolar dentro de la agenda educativa en el Perú (1992 – 1996): factores, practices y discurso. Estudio de caso. Tesis PUCP

47. ROBINSON, Daniel
2010: "Confronting Biopiracy"
48. ROJAS, Álvaro
2014: "El que no arriesga, no gana" El caso del establecimiento de agenda de la política nacional de gestión de riesgo de desastres en el Perú (2007-2011). Tesis PUCP.
49. STONE, Diane y DENHAM, Andrew
2004: Think Tank traditions: policy research and the politics of ideas [Revisión del libro por Stella Ladi, 2006] Manchester University Press, 2004, 322 pp
50. STRICLAND, Vanessa, Biopiracy in Latin America
51. SUBIRATS, Joan, KNOCPFEL, Larrue, VARONE, Frédéric
2012: Análisis y gestión de políticas públicas
52. SUBIRATS, Joan y Otros
2008 Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Ariel.
53. TOBÓN, Natalia
2006 Un enfoque diferente para la protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas