

Carta N° 43-2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 27 de febrero de 2024

Congresista
NELCY LIDIA HEIDINGER BALLESTEROS
Presidenta de la Comisión de Salud y Población
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley 5630/2023-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarla y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone la prohibición de plaguicidas químicos de uso agrícola que contengan agroquímicos que provoquen riesgos graves para la salud.

Si bien compartimos el objetivo de impulsar políticas orientadas a beneficiar la salud de los consumidores, así como la protección del medioambiente y los recursos naturales, consideramos que las mismas deben tener como base evidencia rigurosa y un análisis técnico exhaustivo, que incluya, entre otros, un análisis de impacto regulatorio, a fin de que las intervenciones públicas tengan resultados eficientes y que no generen perjuicios desproporcionados para los posibles afectados.

1. Decisiones y compromisos internacionales.

Es necesario reparar en lo dispuesto en la Decisión 436 de la Comunidad Andina (en adelante, “la CAN”), la Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, modificada por la Decisión 804 (en adelante, la “Decisión”), y complementada por la Resolución 2075 – Manual Técnico Andino, dispositivos que establecen los lineamientos y procedimientos armonizados para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (en adelante, “PQUA”), con el objetivo de orientar su uso y manejo correcto en el marco de las buenas prácticas agrícolas, así como prevenir y minimizar riesgos a la salud y el ambiente.

Así, el artículo 28° de la Decisión establece que la Autoridad Nacional Competente (en adelante, la “ANC”) puede suspender de oficio, o a solicitud de autoridades de salud o

de ambiente, la vigencia de un registro de un PQUA cuando “*existan razones fundamentadas en criterios técnicos y científicos de índole agrícola, ambiental o de salud.*”

En línea con ello, el artículo 32° de la Decisión dispone que la ANC puede cancelar de oficio, o a solicitud de autoridades de salud, de ambiente o de agricultura, un registro de un PQUA cuando estas lo sustenten técnicamente.

Conforme se desprende de lo anterior, la regulación de la CAN ya establece los aspectos que el Proyecto pretende regular –en torno a la prohibición de plaguicidas químicos previa evaluación de las autoridades competentes, contraria al artículo referido–; sin embargo, al proponer la aplicación directa de prohibiciones no reconocidas por el derecho comunitario, se contraviene la normativa de la CAN. No hay que olvidar que dicha legislación es de carácter supranacional, y por tanto se considera ley para las partes. Cualquier modificación unilateral, por parte de un país, de materias contempladas en Decisiones, conlleva responsabilidad internacional por su incumplimiento. La única forma en que un país puede modificar legislación interna sería con la modificación previa de la Decisión que regula la materia correspondiente.

A propósito de ello, existe el Principio de Complemento Indispensable, por el cual es posible que los países miembros de la CAN adopten normas complementarias que resulten necesarias para ejecutar las normas comunitarias. Pero, en palabras del Tribunal de Justicia de la CAN, “no pueden, so pretexto de reglamentar normas comunitarias, establecer nuevos derechos u obligaciones o modificar los ya existentes y previstos en las normas comunitarias.”¹

Por otro lado, la ANC en nuestro país es el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (en adelante, “SENASA”), entidad pública encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones mencionadas, y que cuenta con herramientas procedimentales específicas para el inicio de una evaluación de oficio de determinados productos, previa justificación y en cualquier momento.

Al respecto, el Proyecto pretende desconocer las competencias de la entidad, como la potestad de evaluación de plaguicidas químicos, además de proponer una fórmula legal no reconocida por el marco normativo andino de plaguicidas, y desconoce sus procedimientos y regulaciones; que se encuentran orientadas al mismo objetivo planteado por el Proyecto.

Sin perjuicio de ello, la iniciativa legislativa vulnera múltiples tratados internacionales, tales como los tratados de libre comercio (TLC) con EE.UU., la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) o el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo OTC). Con ello, el Perú enfrentaría cuestionamientos en el frente internacional, así como la posible aplicación de medidas de retaliación comercial por parte de otros Gobiernos y/o sanciones por acciones iniciadas por los propios afectados.

2. Sobre las contingencias legales.

¹ Proceso 107-IP-2018.

Es importante precisar que, según el marco jurídico supranacional, actualmente se puede prohibir un plaguicida de uso agrícola mediante la cancelación de su registro. Además, existe un procedimiento razonable por el que se otorga un plazo a la persona natural o jurídica a quien se le canceló el registro para retirar del mercado el producto e informar sobre la prohibición de usarlo².

Sin embargo, en desconocimiento a dicho marco normativo, el Proyecto establece una nueva disposición en el artículo 15° del Decreto Legislativo N° 1059, Ley General de Sanidad Agraria (en adelante, “la Ley”), mediante la cual introduce la prohibición de agroquímicos que pongan en riesgo la salud de las personas, a partir de evidencia técnica resultado de la evaluación de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y el SENASA; inclusive a los productos que estén en etapa de transporte o ingreso al país. Así, esta prohibición no solo sobre regula la materia, sino que establece medidas mucho más gravosas que exceden lo dispuesto por normativa existente en nuestro ordenamiento.

Por otro lado, el actual artículo 15° de la Ley determina que SENASA prioriza la prohibición o restricción de plaguicidas clasificados en las categorías de “extremadamente peligrosos” y “altamente peligrosos”, de acuerdo con la Tabla de Clasificación por Peligrosidad de la Organización Mundial de la Salud³. No obstante, el Proyecto prohíbe fabricar, importar, comercializar, almacenar y usar una serie de ingredientes activos contenidos en plaguicidas que no están dentro del rango estipulado por la Ley, y, en consecuencia, sí están permitidos dentro de nuestro ordenamiento. Así, la disposición que determina su prohibición en la iniciativa legislativa podría vulnerar derechos como la libertad de empresa y el libre comercio.

Otro punto radica en la existencia del régimen de promoción a la productividad agraria. Esta se encuentra recogida en el artículo 3° de la Ley N° 30190, Ley que modifica la Ley General de Sanidad Agraria. Este régimen habilita a los agricultores, bajo la figura de la importación directa, a obtener los productos en cuestión para consumo propio, solo presentando una serie de datos del producto a la autoridad competente, sin posibilidad de comercializarlo⁴.

No obstante, el Proyecto propone modificar este artículo, estableciendo que quienes importen plaguicidas de uso agrícola con agroquímicos considerados de alto, moderado y bajo riesgo deban contar con un informe preliminar emitido por las autoridades competentes, ignorando que, según la normativa supranacional, ya es posible que las autoridades nieguen el otorgamiento de un registro sanitario si advierten que los plaguicidas contienen agroquímicos que representen un riesgo para la salud, en virtud de lo establecido en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 001-2015-MINAGRI, Reglamento del Sistema Nacional de Plaguicidas de Uso Agrícola.

² Comunidad Andina de Naciones (2015). Decisión Andina N° 804. Artículo 32°.

³ Organización Mundial de la Salud (2019). Clasificación recomendada por la OMS de los plaguicidas por el peligro que presentan y directrices para la clasificación 2019.

⁴ Comunidad Andina (2015). Decisión Andina N° 804. Artículo 39°.

Finalmente, la Tercera Disposición Complementaria Final del Proyecto propone evaluar determinados ingredientes activos en plaguicidas, para establecer sus riesgos a la vida y la salud y determinar su prohibición mediante un informe a cargo de DIGESA y SENASA. Sin embargo, las autoridades competentes ya contemplan la prohibición o no de determinados plaguicidas en función a estándares internacionales anteriormente mencionados.

En definitiva, esta disposición podría acarrear la vulneración del derecho al debido procedimiento y al derecho de defensa de los agentes involucrados debido a que se suprime la posibilidad para los usuarios de dichos productos de remitir sus descargos en base a una opinión técnica, a fin de que la autoridad pueda considerarla, dado que un informe técnico no es susceptible de ser apelado.

3. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.

A lo largo del análisis del Proyecto resalta el desconocimiento de alternativas legales ya existentes que han sido creadas para cumplir el mismo propósito que busca el legislador.

Así, tal como ha sido señalado, no se toma en cuenta la existencia de normativa supranacional vinculante para nuestro ordenamiento jurídico, como son las Decisiones Andinas emitidas por la CAN, vulnerándose el Principio de Complemento Indispensable⁵.

Además de declarar que las disposiciones generarán efectos positivos y beneficios al agro, el Proyecto no determina en su Exposición de Motivos sustento alguno que valide la nueva regulación que se pretende implementar. Igualmente, no explica cómo la regulación actual no es lo suficientemente eficiente para el sector, ni los perjuicios que genera mantenerla.

Sin perjuicio de ello, se señala en el Proyecto que las disposiciones no generan ningún gasto al erario público. Sin embargo, no se toma en cuenta que el inicio de procedimientos de evaluación técnica a quienes usen y comercialicen determinados plaguicidas implica un costo para las entidades en temas de presupuesto y capital humano.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos el archivamiento del Proyecto y nos ponemos a disposición para trabajar conjuntamente en la elaboración de políticas públicas sobre la base de evidencia que aseguren la reducción de riesgos para la salud.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para expresarle nuestra especial consideración y estima personal

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva

⁵ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (2004). Proceso 121-IP-2004