



Documento de Política 2021-2

AMAZONÍA Y POLÍTICA EN EL PERÚ

APUNTES PARA LA PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO DE LA REGIÓN AMAZÓNICA



USAID

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Documento de Política 2021-2

AMAZONÍA Y POLÍTICA EN EL PERÚ

APUNTES PARA LA PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO DE LA REGIÓN AMAZÓNICA

Este documento es posible gracias al apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del gobierno de los EE. UU.

Documento de Política #02. Febrero, 2021.
Proyecto Prevenir de USAID – Prevenir@dai.com

Los imaginarios importan. Tradicionalmente, la Amazonía peruana ha sido vista como una región remota y desarticulada del resto del país, debido a las limitadas vías de acceso con las que cuenta. La promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía, que es un mandato constitucional, exige intervenciones multisectoriales, de acuerdo con las características de la rica diversidad cultural y biológica de este territorio.

En cuanto a las actividades informales e ilícitas que se ejecutan en la región, persiste la dicotomía entre el cultivo de hoja de coca y la agricultura familiar como fuentes de ingreso rentables. Hay actividades ilegales que, a pesar de que generan ingresos económicos, tienen un altísimo costo social, que se traduce en la destrucción y en la degradación de los bosques, como es el caso de la minería ilegal, ampliamente difundida en el departamento de Madre de Dios, pero que afecta también a otros departamentos y zonas de frontera. Asimismo, la informalidad limita a los agentes productivos, tal como ocurre con los productores forestales respecto al acceso a una mayor gama de servicios públicos y privados, tales como financiamiento, participación en ferias, acceso a economías de escala, entre otros (PCM, 2019).

A ello, se debe sumar el escenario actual de post pandemia, los delitos ambientales no se han reducido. Estas actividades ilegales amenazan la megabiodiversidad de la región amazónica y han creado un conflicto social subyacente que pone en riesgo la diversidad cultural de uno de los lugares más singulares del mundo. Hoy, la prevención y reducción de los delitos ambientales ha entrado en una nueva era de crisis y oportunidad (Moore & D'Andrea, 2020).

La prevención de los delitos ambientales en la Amazonía peruana ha entrado a una nueva era de crisis y oportunidad en un mundo post pandemia. Se requiere un enfoque preventivo más que persecutorio a los delitos ambientales.

TOCANDO MADERA

Con una cobertura de bosques que alcanza aproximadamente 68 millones de hectáreas (MINAM, 2016), el Perú es el noveno país con mayor superficie forestal del planeta y el segundo en Sudamérica, después de Brasil, lo que demuestra el potencial del sector forestal como fuente abundante de ingresos. Sin embargo, el país reporta considerables porcentajes de madera legalizada y flujos ilícitos del sector maderero. Al respecto, se estima que el volumen de producción ilegal de madera representa el 41% de la producción total de madera cada año (SBS & GIZ, 2018).

Debido a su gran extensión, los bosques peruanos constituyen una reserva importante de carbono a escala global. No obstante, la deforestación sigue aumentando aceleradamente; en efecto, se calcula que se pierden, en promedio, unas 150,000 hectáreas de bosque al año. Los departamentos que presentaron mayores niveles de deforestación durante 2019 fueron Ucayali, Loreto y Madre de Dios (MINAM, 2020). Asimismo, cabe añadir que la deforestación es responsable del 51% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero producidas en el Perú (MINAM, 2016).



©USAID_Tara Morales-Bermúdez |pince

A su vez, el impacto del cambio climático en la economía peruana ya ha sido estudiado: un aumento de 2 °C en la temperatura máxima y de 20% en la variabilidad de las precipitaciones al año 2050 podría generar una pérdida de 6% respecto al Producto Bruto Interno potencial en 2030; mientras que, en 2050, estas pérdidas serían superiores al 20% (Vargas, 2009). Es decir, la destrucción de la Amazonía aumenta el riesgo de generar un grave impacto al desarrollo.

Además de la captura y del almacenamiento de carbono, los bosques contribuyen a la calidad de vida de las personas, regulan el clima y purifican el aire, distribuyen el flujo y suministro de agua y conservan los suelos al evitar su erosión. Adicionalmente, brindan productos forestales maderables y no maderables (castaña, sacha inchi y camu camu, por ejemplo), son hábitat para las especies que hacen posible la polinización y el control natural de plagas, proveen belleza escénica y paisajes de valor recreativo, entre otros bienes y servicios para la sociedad.

La producción de madera ilegal se estima en 1 millón de metros cúbicos por año, lo que equivale a 155 millones de dólares por año durante los últimos cinco años (SBS & GIZ, 2018).

UN PROBLEMA ESTRUCTURAL

Pese a los beneficios que ofrecen, actualmente los bosques no son valorados de acuerdo con su potencial. En la práctica, son tratados por diversos agentes económicos, tanto públicos como privados, como un recurso de acceso libre, gratuito e ilimitado, lo que conlleva a subvalorarlos (MINAM, 2016).

Por otra parte, existen procesos de migración y ocupación no planificada de la tierra, asociados al desarrollo de actividades económicas —legales, ilegales e informales— que compiten con los bosques en pie y que resultan de mayor rentabilidad en el corto plazo.

Entre las principales causas de la deforestación está la sustitución de los bosques por la agricultura y la ganadería a gran escala, con el fin de abastecer el mercado internacional y, a pequeña escala, con fines de subsistencia. Otros problemas graves son la titulación de tierras luego de las «mejoras» (tala) de bosques naturales, la autorización de tala de árboles para el cambio de uso del suelo de bosques a agricultura, la falta de control de la tala en los bosques locales, entre otros (MINAM, 2016).



©Ministerio de Defensa - Flickr

Hay actividades ilegales que, a pesar de que generan ingresos económicos, tienen un altísimo costo social, que se traduce en la degradación de los bosques, como es el caso de la minería ilegal.

Foto: La Pampa en Madre de Dios luego de la Operación Mercurio.

En cuanto a los bosques húmedos de la amazonía peruana, se han identificado tres causas directas de deforestación:



La expansión agropecuaria



Las actividades extractivas ilegales e informales



La ampliación de infraestructura de comunicación, energía e industrias extractivas

Todas ellas contribuyen directamente con esta problemática; no obstante, la principal, en términos de superficie afectada, es la expansión agropecuaria.

Por su parte, la minería ilegal representa una fracción del total deforestado, pero muestra una tendencia ascendente y es muy significativa en algunas provincias, como en Tambopata (Madre de Dios), además de estar vinculada a severos problemas de contaminación, al incremento de la violencia y a la trata de personas. En Tambopata, por ejemplo, se concentra la mayor tasa de homicidios en el país: 48 por cada 100,000 habitantes; es decir, seis veces más que el promedio nacional (INEI, 2020). Entretanto, las mediciones de la capacidad de gobernanza indican una importante brecha entre las instituciones nacionales

establecidas para identificar y procesar a los perpetradores, y la administración y ejecución de estos esfuerzos a escala regional. Los funcionarios del gobierno central culpan a la debilidad sistémica de sus pares regionales, mientras que estos últimos les atribuyen la renuencia a confiar a las autoridades regionales los recursos que necesitan para prevenir y controlar los crímenes ambientales (Moore & D'Andrea, 2020). Sin duda alguna, la sociedad civil en este contexto es fundamental para mejorar la prevención de estos delitos.

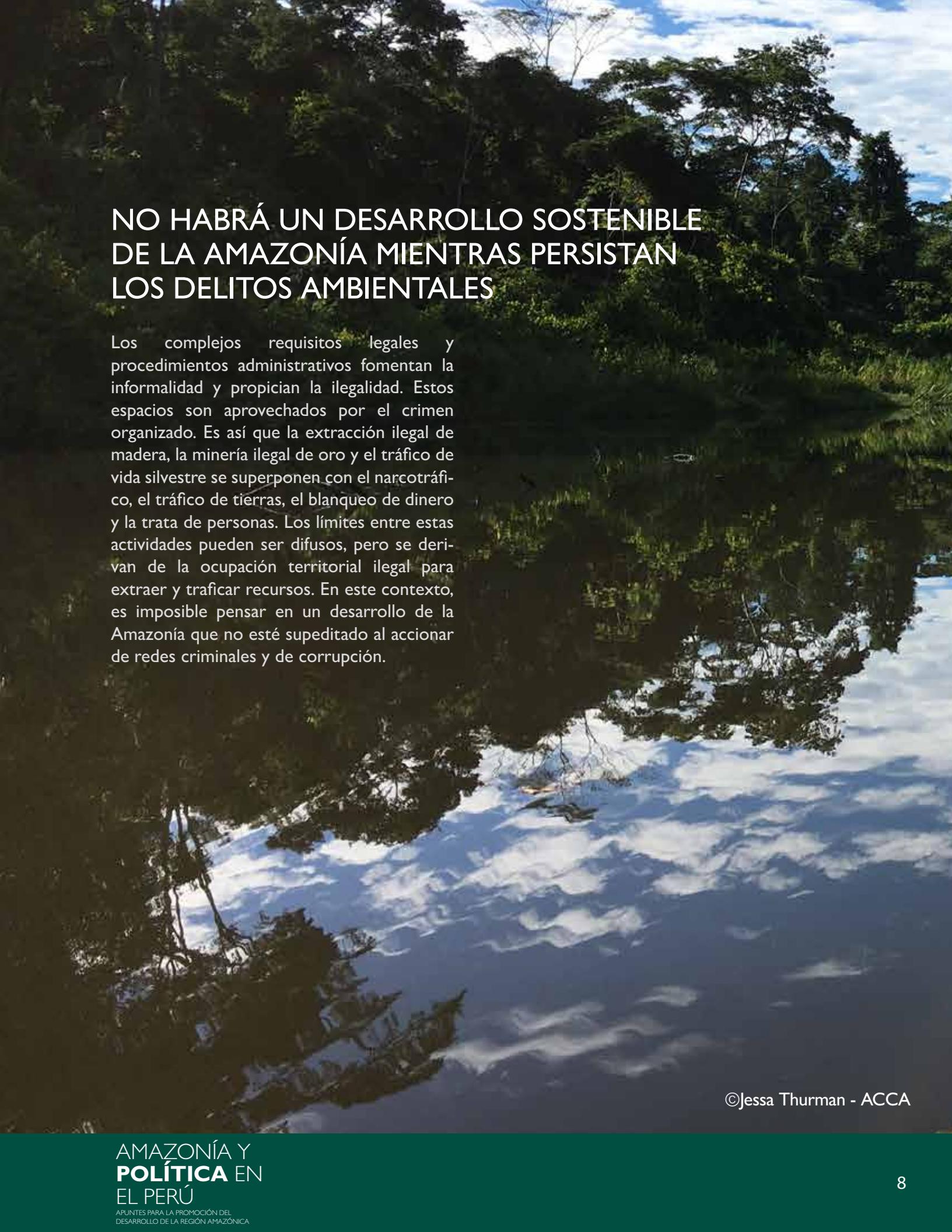
Se requieren esfuerzos multisectoriales para solucionar la superposición de títulos a través de la creación de un catastro comprensivo, integrado y público forestal y minero, con información sobre todos los títulos y derechos otorgados.

Debido, en parte, a un proceso incompleto de descentralización, la presencia y la autoridad reguladora y de control en las regiones son escasas. Asimismo, la falta de un adecuado ordenamiento territorial, la existencia de una débil gobernanza y una constante corrupción, así como los problemas de tenencia y ocupación de la tierra, no han podido ser resueltos por el Estado. Esto ha devenido en un caos generalizado de ocupación, invasiones, talas no autorizadas, sobreposición, ventas ilegales de tierras, entre otros (CIES, 2016).

Además de la segmentación resultante de la descentralización, en el Perú también existe un patrón de autoridad fraccionada en sectores; ambos factores se suman a una coordinación y a una respuesta ineficaces.

La planificación desarticulada del uso de la tierra refleja esta situación y facilita la superposición de títulos, que es un factor propiciador importante en los delitos ambientales. Un aspecto central del problema de la autoridad fragmentada es que la planificación y la gobernanza del uso de la tierra no se coordinan ni se integran debidamente (Moore & D'Andrea, 2020).

Esta desarticulación de instituciones, organismos y territorios no puede resolverse simplemente con una mejor coordinación; existen coaliciones políticas entre el crimen organizado y algunas malas autoridades que se benefician de este fraccionamiento y actúan para oponerse a los objetivos ambientales, así como para impedir la investigación de los delitos ambientales (Moore & D'Andrea, 2020).



NO HABRÁ UN DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONÍA MIENTRAS PERSISTAN LOS DELITOS AMBIENTALES

Los complejos requisitos legales y procedimientos administrativos fomentan la informalidad y propician la ilegalidad. Estos espacios son aprovechados por el crimen organizado. Es así que la extracción ilegal de madera, la minería ilegal de oro y el tráfico de vida silvestre se superponen con el narcotráfico, el tráfico de tierras, el blanqueo de dinero y la trata de personas. Los límites entre estas actividades pueden ser difusos, pero se derivan de la ocupación territorial ilegal para extraer y traficar recursos. En este contexto, es imposible pensar en un desarrollo de la Amazonía que no esté supeditado al accionar de redes criminales y de corrupción.

©Jessa Thurman - ACCA

RECOMENDACIONES

Con el fin de fortalecer la prevención y combate de delitos ambientales desde el ámbito de la gobernanza, el Proyecto Prevenir de USAID presenta las siguientes recomendaciones:

1 Claridad sobre los derechos y obligaciones sobre la tierra y los recursos

Como resultado de la histórica separación de las funciones administrativas en el Perú por sector económico, los derechos superpuestos de la tierra y de los recursos predominan en toda la Amazonía peruana. Los títulos de tierras de comunidades indígenas; las áreas naturales protegidas; los certificados de posesión de colonos; las concesiones agropecuarias, madereras o permisos de extracción; las concesiones de castaña, de caucho, mineras y de conservación privada pueden otorgarse dentro de la misma base territorial, a menudo a diferentes titulares de derechos. Ello se agrava cuando aquellos derechos no son reconocidos con claridad, como ocurre con muchas comunidades nativas.

Para prevenir los delitos ambientales, es indispensable implementar catastros integrales que agrupen todos los derechos forestales y mineros y que, además, incluyan todos los títulos y titulares de derechos.

2 Una respuesta integrada a los delitos ambientales

La política criminal peruana se enfoca en delitos «importantes», pero no atiende las problemáticas ambientales endémicas de la Amazonía. Tampoco existen estadísticas confiables de los actos ilícitos ambientales. Asimismo, las respuestas administrativas y judiciales han estado focalizadas en reaccionar ante actos consumados y, cuando se dan en otros ámbitos, son fragmentadas, descoordinadas y carecen de una visión de sistema. En este contexto, es necesario que el Estado implemente medidas que articulen las políticas, las normas y los presupuestos de las entidades competentes para una efectiva prevención y sanción de delitos ambientales.

Además de ser una nueva política nacional, este marco también debe propiciar las modificaciones normativas necesarias, la asignación de recursos a través de un programa presupuestal y un panel de indicadores para el monitoreo de los resultados de las medidas llevadas a cabo. En paralelo, se deben crear los mecanismos de fomento a la legalidad que deben caracterizarse por la agilidad de los procesos de formalización y de realización de trámites, lo cual debe incluir el acompañamiento técnico y financiero.

3 Prevenir y responder estratégicamente a los delitos

Un enorme obstáculo para prevenir los delitos ambientales es el enfoque segmentado desde cada autoridad sectorial, centrado en atender caso por caso, así como en responder a los hechos consumados de una infracción o de un delito ambiental. Por ello, es necesario integrar diferentes disciplinas de manera coordinada entre las diversas autoridades responsables de la persecución de los actos ilícitos y aquellas encargadas de la promoción de las actividades formales.

Proponemos la creación de una unidad de delitos ambientales que ayude a:

- Compartir información entre los organismos gubernamentales competentes.
- Realizar análisis estratégicos sobre los fenómenos ilícitos.
- Mejorar la toma de decisiones conjuntas entre autoridades de diferentes sectores y niveles de gobierno.

4 Ver a través de los muros que ocultan la ilegalidad

El gobierno peruano se ha comprometido a garantizar la transparencia, que ha sido declarada una obligación del Estado, mientras que la sociedad civil propugna soluciones digitales para la transparencia y la rendición de cuentas. La mejora de la articulación y de la interoperabilidad de la información entre instituciones es imperativa, así como la promoción del uso de tecnologías para mejorar la eficacia de las actividades de supervisión y control. Y, si bien el acceso a la información en tiempo real puede no ser el adecuado en todos los casos, las acciones de los actores gubernamentales en las regiones deben ser de conocimiento público, con la finalidad de respaldar la prevención de los delitos.

Para ello, la trazabilidad de recursos – forestales, mineros o de vida silvestre – permite transparentar su origen, así como identificar cuándo se introducen productos obtenidos ilegalmente y se intenta hacerlos pasar por productos legales. Se debe trabajar con actores de los gobiernos regionales y de la sociedad civil para generar recursos, capacitación y comunicaciones adecuados que puedan mejorar la transparencia en la gobernanza de los recursos. Ello puede propiciar una mejor coordinación en materia de delitos y, además, aumentar la capacidad de control social de los ciudadanos sobre la gestión de los recursos amazónicos.

REFERENCIAS

Apoyo Consultoría (2020). Valoración económica de la cadena de valor de los delitos ambientales en Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Estudio elaborado para USAID en el marco de su proyecto Prevenir. Lima, Perú. 134 pp.

Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES (2016). Documentos de política. Hacia un mejor gobierno 2016-2021. [Versiones resumidas]. Lima, Perú.

Galarza, E. & La Serna, C. (2005). Las concesiones forestales en el Perú: ¿Cómo hacerlas sostenibles? Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2020). Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno 2011-2018. [Informe Estadístico N°7]. Lima, Perú.

Ministerio del Ambiente - MINAM (2016). Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Decreto Supremo 007-2016-MINAM. Lima, Perú. Recuperado de: http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54_ESTRATEGIACAMBIOLIMATICO2016_ok.pdf

Ministerio del Ambiente - MINAM (2020). Monitoreo de la pérdida de bosques húmedos amazónicos en el año 2019 [Apuntes del Bosque 3]. Lima, Perú.

Moore T., D'Andrea C. (2020). Análisis de economía política sobre delitos ambientales en el Perú. Estudio elaborado para USAID en el marco de su proyecto Prevenir. Lima, Perú. 69 pp.

Presidencia del Consejo de Ministros - PCM (2019). Comisión multisectorial e intergubernamental para el establecimiento de acciones públicas prioritarias para la promoción del desarrollo sostenible de los territorios de la Amazonía. Lima, Perú: Secretaría de Descentralización de la PCM. Recuperado de: <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/GIZ-PCM-PRODUCTO-FINAL-ok.pdf>

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - SBS & GIZ (2018). Evaluación sectorial de exposición a los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo del sector maderero en el Perú. Lima, Perú.

Vargas, P. (2009). El cambio climático y sus efectos en el Perú. [Serie de Documentos de Trabajo]. Lima, Perú: Banco Central de Reserva del Perú. Recuperado de: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2009/Documento-de-Trabajo-14-2009.pdf>



USAID

DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA