

# Análisis de los esfuerzos en Aplicación Efectiva de la Ley para combatir Delitos contra la Vida Silvestre y Bosques en Perú



Pihuichos (*Brotogeris versicolurus*) decomisados por autoridades de la región San Martín antes de su traslado a Lima para su comercialización ilegal. 1500 individuos en mala condiciones sanitarias.

*Fotografía:* Daniela Muñoz, Carlos Perales.

Mapa 1  
**Mapa político del Perú**



Fuente: Peru digital - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

## Agradecimientos

Se quiere brindar reconocimiento a las autoridades de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego, por la colaboración estrecha y el apoyo en la logística de las misiones de campo y en la recopilación de la información secundaria. También, a las Entidades de Observancia CITES y a los Gobiernos regionales de Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, así como a la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Lambayeque, y a todas las Instituciones del Estado y de la Sociedad Civil que participando en las reuniones de nivel regional, han hecho llegar sus inquietudes, comentarios y valiosos aportes a este estudio.

Asimismo, se quiere expresar especial gratitud hacia el Banco Mundial que ha aportado con la revisión de este documento.

## Tabla de contenido

	<i>Page</i>
Agradecimientos . . . . .	iv
Tabla de contenido . . . . .	v
Abreviaturas y acrónimos . . . . .	vi
Resumen ejecutivo . . . . .	2
I. Introducción . . . . .	6
II. Seguridad y contexto político (economía, sociedad y ambiente)	7
III. Delitos contra la vida silvestre y bosques . . . . .	9
IV. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre	12
V. Legislación . . . . .	14
VI. Aplicación efectiva de la ley . . . . .	20
VII. Poder judicial y Ministerio público . . . . .	35
VIII. Fuerzas impulsoras y prevención . . . . .	38
IX. Recopilación y análisis de datos . . . . .	45
X. Acciones frente a amenazas . . . . .	50
A. Ordenamiento territorial . . . . .	50
B. Reorganización del sector pesquero . . . . .	51
C. Consolidación de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales	52
D. Inicio del programa de fortalecimiento de capacidades . . . . .	52
XI. Conclusiones . . . . .	54
XII. Resumen de recomendaciones . . . . .	57
XIII. Reuniones con las contrapartes nacionales . . . . .	62

## Abreviaturas y acrónimos

AMPA	Amazónicos por la Amazonia
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Área Natural Protegida
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ATFFS	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
CAFAE	Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CAR	Comisión Ambiental Regional
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CI	Conservación Internacional
CITES	Convención Internacional sobre el Tráfico de Especies Amenazadas
CMS	Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONABI	Comisión Nacional de Bienes Incautados
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú
DIRTUPRAMB	Dirección Nacional de Turismo y Protección del Ambiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEMA	Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental
FFAA	Fuerzas Armadas
GORE	Gobierno(s) Regional(es)
ICCWC	Consortio Internacional para Combatir Delitos contra la Vida Silvestre
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IMARPE	Instituto del Mar Peruano
ITTO	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINDEF	Ministerio de Defensa
MININTER	Ministerio del Interior
MP	Ministerio Público
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIPC-INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
OMA	Organización Mundial de Aduanas
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONU	Organización de las Naciones Unidas

OSINFOR	Organismo de Supervisión de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PCM	Presidencia de Consejo de Ministros
PDA	Programa de Desarrollo Alternativo
PNA	Política Nacional del Ambiente
PNFFS	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODUCE	Ministerio de la Producción y Comercio Exterior
PRONATURALEZA	Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNC	Sistema Nacional de Control
SPDA	Sociedad peruana de Derecho Ambiental
SPDE	Sociedad Peruana Eco-desarrollo
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UIB	Unidad de Investigaciones en Biodiversidad
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

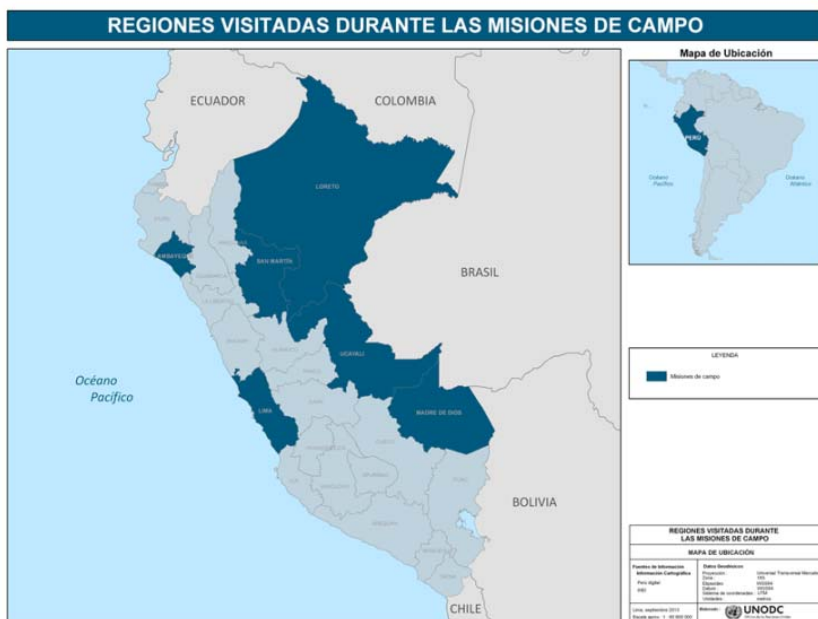


## Resumen ejecutivo

Esta es una iniciativa internacional auspiciada por ICCWC, cuyos socios, CITES, OMA, OIPC-INTERPOL, el Banco Mundial y UNODC generaron el documento para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques (Toolkit), con el propósito de evaluar la situación actual de los países en torno a este tema, y coadyuvar a mejorar la implementación en su legislación, en la aplicación de la ley, el Poder Judicial y Fiscalía, fuerzas impulsoras y prevención y, asimismo, en la recopilación de data e información. Perú, fue el país elegido para la ejecución de uno de los primeros proyectos a trabajar, tomando como eje principal de estudio, la Aplicación Efectiva de la Ley en el ámbito nacional. Vale precisar que se han tomado como referencia a seis de las veinticuatro regiones: Loreto, Ucayali, San Martín, Madre de Dios, Lambayeque y Lima.

Mapa 2

### Regiones visitadas durante las misiones de campo



Fuente: UNODC.

La investigación trata de elaborar una línea base a manera de diagnóstico sobre cómo el Estado peruano afronta la delincuencia, sea común u organizada, que afecta directa e indirectamente a la vida silvestre y a los bosques; y también, intenta definir con qué herramientas se cuenta para aplicar la ley de manera correcta y efectiva sobre estos delitos; asimismo, busca brindar a las autoridades competentes, especialmente a las Entidades de Observancia -en el marco de CITES- recomendaciones viables en el corto, mediano y largo plazo que sirvan de base para definir estrategias y actividades conjuntas concretas.

Aunque el objetivo de este piloto fue analizar de manera más detallada la aplicación efectiva de la ley, se han realizado también, análisis muy concretos y escuetos referidos a legislación, Poder Judicial y Ministerio Público, fuerzas impulsoras y prevención y recopilación de data e información, para así contar con más elementos de juicio que faciliten el análisis de los actores beneficiarios del estudio.

En cierta medida, los resultados obtenidos han sido satisfactorios desde el punto de vista de la corroboración de los problemas que existen respecto a estos delitos, en especial sobre prevención y sanción; no obstante, se debe remarcar que la información no ha sido la suficiente en muchos de los casos.

Los problemas recurrentes en todas las regiones, que se generalizan a nivel nacional, se circunscriben en escasez de recursos financieros, lo que finalmente trae como consecuencia carencias en la dotación de personal, logística y capacitación; algo que llama la atención considerando que el país convive con un



crecimiento macro-económico constante, estando por encima de otros países de la región. Quizá las trabas burocráticas y trámites engorrosos acompañados de ciertas limitaciones en cuanto a capacidades, impiden un buen accionar del propio Estado.

De igual modo, los Gobiernos regionales presentan poca capacidad para la utilización correcta y eficiente de los recursos financieros aprobados en sus presupuestos anuales -con o sin transferencia de capacidades y responsabilidades desde el Gobierno Central- aun cuando, algunos reciben ingresos significativos provenientes del canon minero y gasífero.

En reuniones llevadas a cabo en las regiones visitadas, todos los actores, independientemente de su cargo o institución, mencionaron que los dos problemas principales giran alrededor de los pocos recursos financieros destinados y las trabas burocráticas que impiden el buen funcionamiento institucional e inter-institucional. De ello, según la mayoría de las opiniones, se derivan los problemas de dotación de personal, logística y capacitación.

En relación a la legislación, los actores involucrados concuerdan en que ésta es abundante y se viene adecuando a la coyuntura actual; el problema principal es que el déficit de recursos impide aplicar las leyes de forma efectiva. Sin embargo, para el sector pesca a cargo de PRODUCE, su legislación requiere de actualización y asimismo, de investigación sobre especies que por su condición actual, deben ser consideradas para incorporarse en la Convención CITES.

En términos de delitos, se ha notado que los derivados del mal uso de los recursos naturales, aún no son considerados como delitos graves y tampoco se consideran dentro de la figura del crimen organizado transnacional.

Sobre la Aplicación Efectiva de la Ley, como ya se anotó, existen leyes y normas adecuadas que deben ser aplicadas por los actores que ejercen funciones sobre el ambiente y los bosques y que además son los llamados a manejar y a combatir la problemática de los delitos contra la vida silvestre, cada uno con funciones específicas y, asimismo, a otras entidades público o privadas que bien podrían apoyar en el diseño de estrategias, ya sea brindando información relevante o participando y coadyuvando directamente en el mismo proceso estratégico. En algunos casos se han celebrado Convenios de Cooperación para realizar actividades conjuntas, pero los presupuestos están ligados a la disponibilidad de fondos conforme los planes operativos anuales (POA), que en general, no contemplan este tipo de gastos o inversión y así, se hace muy difícil implementar acciones concretas.

La dotación de personal es una deficiencia repetida en todas las instituciones públicas, desde la Policía Nacional, pasando por los Fiscales especializados y los técnicos de los Ministerios. En Ucayali la DIRTUPRAMB, cuenta con solo 15 efectivos policiales para manejar y controlar una extensión de más de 100 mil km<sup>2</sup>; mientras que los Fiscales especializados por jurisdicción, en muchos de los casos no exceden de dos (02). Si a ello se suma la disparidad en las remuneraciones entre profesionales de estas instituciones y se compara además, estos salarios con los percibidos en el sector privado, en áreas similares, el resultado es bastante lógico: el Estado es poco competitivo y poco eficaz.

De igual forma, existen capacidades en las instituciones, pero estas no son suficientes, son dispersas y no están equiparadas al ritmo de la delincuencia organizada; lo que se agrava por el déficit de inter-institucionalidad. En el caso de la generación y fortalecimiento de capacidades, es frecuente que las actividades se lleven a cabo unilateralmente -la Fiscalía capacita a fiscales, La Policía a los policías, Aduanas a los aduaneros, etc.- Lógicamente, esto impide la retro alimentación y el intercambio de ideas y de igual forma, frustra la unificación y estandarización de criterios en tanto se dé con un hallazgo. Se entiende que por formación, los profesionales de las diferentes entidades siguen procedimientos disímiles, lo que no debe ser una limitante para ejercer la ley, sino más bien, una oportunidad para enriquecer las estrategias de lucha contra los delitos en cuestión.

Todo indicaría que los problemas alrededor de los delitos vida silvestre y bosques deben ser traducidos Políticas de Estado concretas, base para la definición de estrategias de lucha. En mayor proporción estos delitos se inician en zonas inaccesibles -la presencia de las Autoridades es mínima, con índices como el IDH y el IDE muy bajos en las regiones más afectadas con estos delitos- y además siguen una cadena poco detectable;

por ello, la información que se pueda extraer desde los centros del delito, puede ayudar a diseñar mejores estrategias para así ejecutar actividades más eficientes, mejorando también la calidad de la inversión pública.

A pesar de esto, las autoridades han definido sus actividades desde sus posibilidades actuales, realizando operaciones conjuntas esporádicas en los principales mercados de abastecimiento de especies de fauna silvestre, y operando en zonas urbanas, pero también rurales, en donde las condiciones no son muy favorables para ejercer sus funciones. Entre enero y julio del 2013, el Ministerio Público, a través de la Coordinación de las Fiscalías especializadas en materia ambiental, reporta 744 investigaciones<sup>1</sup> a nivel nacional por los delitos de tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre protegida y tráfico ilegal de productos forestales maderables (437 y 307 casos, respectivamente). De la misma manera, se tiene 60 investigaciones<sup>2</sup> por extracción ilegal de especies acuáticas y por depredación de flora y fauna silvestre protegida (39 y 21 casos, respectivamente).

Por otra parte, las facultades para la investigación de los delitos están a cargo de la Fiscalía especializada y de la Policía Nacional en conjunto con la Dirección de Capitanías, de ser el caso. Estas entidades ejercen jurisdicción a nivel nacional.

Las autoridades administrativas, MINAGRI y PRODUCE, están facultadas para sancionar en caso se incurra en una infracción que amerite una sanción administrativa, o en todo caso la eliminación de un permiso de aprovechamiento. De la misma manera, MINAGRI se ocupa de realizar supervisiones periódicas a zoológicos, zoo-criaderos y centros de rescate<sup>3</sup>.

El Poder Judicial es totalmente autónomo, pero coordina íntimamente con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a fin de realizar actividades coordinadas en la Aplicación de la Ley, su deficiencia consiste en la casi nula especialización sobre temas ambientales, a diferencia de la Fiscalía que sí cuenta con profesionales capacitados en estos temas. No obstante, requiere de más personal con entrenamiento constante.

La impunidad con la que el crimen opera, en especial en la comercialización de especies de flora y fauna silvestre es evidente. Los mercados funcionan a la vista de las autoridades que como ya se explicó, pocas veces realizan incautaciones o decomisos. Si bien, se necesita de presupuesto para estas labores, también es requerimiento que se patrocine la investigación y la inteligencia, que permitan obtener información de relevancia para operar con mayor eficiencia desde el Estado, no sólo en fiscalización, sino también en la prevención.

Un tema de fondo es la planificación del territorio. En el Perú, la intervención de la Amazonia, sea por actividades lícitas o ilícitas, se ha dado de manera desordenada. El fraccionamiento del bosque a causa de la intervención humana es muy evidente, lo que se agrava con la presencia de las actividades ilícitas como la cocalera y la minera. Esta situación evita el adecuado control del Estado e impulsa a las mafias para que operen de manera impune.

Sin embargo, el país viene implementando algunos mecanismos que permiten ejercer cierto control sobre la superficie boscosa del país, a través de las concesiones para diversos fines (maderables, turismo, conservación, etc.), sistemas de certificación y por supuesto, un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que intenta asegurar a perpetuidad la biodiversidad.

En relación a la data e información generada en el país, ésta es insuficiente y la existente requiere de análisis más profundo, en vez de funcionar como mera estadística anual. Se ha tenido acceso a un estudio elaborado en el 2008, sobre el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre<sup>4</sup> que ha identificado a los principales mercados ilegales de la zona nor-oriental del país. No se sabe si éste ha sido consultado o tomado en cuenta en la definición de la estrategia estatal de lucha contra los delitos en mención.

---

<sup>1</sup> Artículos 308 y 310-A del Título XIII del Código Penal, respectivamente.

<sup>2</sup> Artículos 308-B y 308-C del Título XIII del Código Penal, respectivamente.

<sup>3</sup> La información sobre las inspecciones realizadas están disponibles en <http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/supervisiones/supervisiones2013.pdf>

<sup>4</sup> Luis Ríos Arévalo, Fabiola Riva Melofiro and Lyana Canaquire Osorio, Reporte situacional del tráfico ilegal de fauna y flora silvestre en la región nor-oriental del Perú: Explorando la ruta del tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú (Lima, PRONATURALEZA, 2008). Disponible en <http://es.scribd.com/doc/18787131/Informe-Trafico-Fauna-Silvestre-122008> Elaborado-por-ONG-Pronaturaleza.

Los principales hallazgos sobre este estudio se muestran a continuación:

- Los delitos contra la vida silvestre y los bosques se complementan con otros, en algunos casos relacionados al crimen organizado, como el TID y la minería ilegal. Asimismo, estos no son considerados como delitos graves por el colectivo. La agricultura migratoria es el mejor ejemplo de ello.
- La relación entre estos delitos con otros relacionados al crimen organizado son más que evidentes, ya que utilizan los mismos accesos y en ocasiones hasta la misma logística y los mismos canales de distribución. Se sabe por ejemplo, de droga camuflada en cargamentos de madera provenientes de la Amazonia y de trabajo infantil dentro de las operaciones mineras ilícitas.
- El grupo de Observancia opera de manera dispersa, no existe articulación entre los actores y tampoco se nota planificación de actividades conjuntas prevención, control y/o fiscalización. Lo mismo ocurre a nivel de fortalecimiento de capacidades.
- Tanto MINAGRI como PRODUCE son Autoridades Administrativas CITES; no obstante, este último ha participado y contribuido con muy poca información, corroborando así la necesidad de apoyo en la definición de una nueva estrategia que aborde la lucha contra delitos que van en desmedro de los recursos hidrobiológicos.
- Se ha notado asimismo, cierta resistencia a convocar a otras entidades públicas o de la sociedad civil, fuera del Grupo de Observancia, lo que impide manejo de más información, y la creación de sinergias y cooperación. Esto ha llamado la atención sobre todo en el caso de MINAM, ya que este Ministerio es el ente rector en materia ambiental y de igual modo tiene la jurisdicción de las ANP, sin embargo, no fue convocado a las reuniones llevadas a cabo en Lima relacionadas a este estudio.
- Aunque los GORE muestran compromiso y participan en el Grupo de Observancia, requieren, en algunos casos del fortalecimiento de capacidades y en otro, la generación de éstas. En cierta manera aún no tienen en claro las funciones que deben desempeñar. Asimismo, hay muchas diferencias en la estructura de los estamentos ambientales y de recursos naturales subregionales, lo que impide llevar a cabo labores interregionales de forma coordinada. Existe también poca eficiencia en el gasto público regional, cuestión derivada de las deficiencias en las capacidades.
- Del mismo modo, los GORE acusan ciertas deficiencias en sus estructuras derivadas de la transferencia de capacidades y responsabilidades por parte del Gobierno Central, ya que al parecer, dicha transferencia no ha sido un proceso integral.
- Además de las deficiencias en presupuesto, logística y capacidades; la gestión al interior y fuera del Estado es muy magra. Las iniciativas dentro del Grupo de Observancia son esporádicas y no se realiza una convocatoria amplia, sino más bien atomizada.
- Otra deficiencia muy marcada es la falta de información y la baja calidad de la existente. En términos generales, cada institución genera y administra estadísticas, bajo parámetros propios; para entenderlo mejor, la información de ocurrencias que maneja la fiscalía difiere de la que maneja la Policía Nacional a través de la DIRTUPRAM, o la DGFFS. De igual modo, toda la información es cruda, sin análisis que apoye la planificación de estrategias.

Las recomendaciones brindadas en este informe son de corto, mediano y largo plazo en términos de tiempo, ya que por las características del país y la coyuntura, se podría decir que todas las actividades propuestas merecen prioridad.

Las iniciativas que el Estado implemente, deben ser de amplia convocatoria y apoyadas por la cooperación técnica, en especial en el componente de fortalecimiento de capacidades, a través el programa de entrenamiento propuesto.

Este documento busca crear conciencia sobre el daño ecológico, social y económico que causan los delitos contra la vida silvestre y bosques para el país; y asimismo, compila información relevante acompañada de recomendaciones viables, como aporte a las Autoridades Nacionales involucradas en la lucha contra los estos delitos.

## I. Introducción

Desde su aparición derivada del proceso evolutivo, el ser humano ha utilizado los recursos naturales para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia. Con el paso del tiempo, la recolección, caza y pesca, fueron abriendo camino a otras que, en algunos casos, han atentado y atentan contra el equilibrio de los hábitat y ecosistemas -desde los más simples hasta los más complejos- debido a la extracción irracional y/o destrucción de especies silvestres y a la intervención desmedida de bosques primarios y secundarios de gran envergadura.

Muchas han sido las iniciativas internacionales y nacionales para prevenir, controlar, mitigar y aplicar la ley sobre los delitos contra la vida silvestre y los bosques, pero la naturaleza de estos delitos supone retos constantes y cada vez más difíciles de asumir por parte de las autoridades y la sociedad civil, cuyo impulso en ciertas circunstancias se ve maniatado, debido a la confluencia de factores directos e indirectos, internos y externos que les impiden actuar con eficiencia y rapidez ante estos delitos. Los delitos contra la vida silvestre y los bosques se entrelazan generalmente a otros, como la trata de personas y el tráfico ilícitos de drogas, de allí su relación directa con el crimen organizado.

En 2010, la Secretaría de la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES), se asoció con la Organización Internacional de Policía Criminal - INTERPOL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Banco Mundial, con el propósito de formar el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC). Su objetivo es proveer de apoyo y soporte técnico a instituciones públicas, y a los gestores e impulsores de las estrategias nacionales en los Estados, en la lucha por el cumplimiento de las leyes referidas a la vida silvestre.

La UNODC, junto a sus socios del ICCWC ha elaborado el documento: “Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida y silvestre y los bosques” (Toolkit), presentado ante los Países Miembros el 24 de julio del 2012, en un evento paralelo de la 62ª reunión del Comité Permanente de la CITES (Ginebra, 23-27 de julio). Éste comprende cinco componentes: Legislación, Aplicación Efectiva de la Ley, Poder Judicial y Ministerio Público, Fuerzas impulsoras y prevención y; Recopilación y análisis de datos. Su finalidad es “servir como punto de partida para que los gobiernos nacionales, actores internacionales, profesionales y académicos comprendan mejor la complejidad del tema (delitos contra la vida silvestre y los bosques) y también como marco para desarrollar estrategias de prevención y respuesta”. Su aplicación supone la implementación de pilotos en países miembros de CITES.

El Perú fue elegido para ejecutar unos de los primeros pilotos, elaborado bajo colaboración estrecha de UNODC y el Gobierno peruano, a través de la Dirección General Forestal y Fauna Silvestre (DGFFS), del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), Autoridades Administrativas Nacionales CITES, como Contraparte Nacional. En dicho proceso han participado además, las Entidades de Observancia<sup>5</sup> en el marco de esta Convención: el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT – Aduanas), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), las Fuerzas Armadas del Perú y los Gobiernos Regionales.

La Contraparte Nacional, tuvo el encargo de decidir en consenso sobre qué parte del documento realizar la investigación; así, se definió priorizar los esfuerzos en la Parte II. Aplicación Efectiva de la Ley, componente que se ha analizado desde la recopilación información primaria durante las misiones en campo; y, secundaria, proporcionada por las autoridades nacionales mediante canales oficiales.

Esta investigación pretende ser un aporte consistente para el Estado Peruano, mediante la generación de una línea base de trabajo que brinda recomendaciones coherentes y viables en el corto y mediano plazo, para mejorar las estrategias sobre la aplicación de la ley concerniente a delitos contra la vida silvestre y bosques-. Esto incluye: mejoras en las coordinaciones inter-institucionales de los estamentos públicos -a nivel ejecutivo y

---

<sup>5</sup> Según Decreto Supremo N° 001 -2008 – MINAM. (disponible en [http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1363&Itemid=39](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1363&Itemid=39).); Las Entidades de Observancia tienen la obligación de apoyar a las autoridades administrativas en el control y la vigilancia del cumplimiento de la CITES.

técnico-operativo, mediante la creación de redes y/o grupos de trabajo permanentes a nivel regional y nacional- el fortalecimiento de capacidades -mediante la unificación de criterios, el afianzamiento de definiciones técnico-administrativo-legales y la generación y estandarización de información relevante; y asimismo, la convocatoria y participación de otros sectores estatales y de la Sociedad Civil que si bien no son Entidades de Observancia, ejecutan desde sus mandatos, acciones directas e indirectas a este tema en particular. Esto podrá lograrse, en tanto el Estado destine la logística y recursos necesarios, contando para este fin, con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Internacional.

La problemática descrita se encuentra en torno a la decisión política (para la definición de estrategias) y a la asignación de los presupuestos correspondientes (recursos, logística capacidades y otros). Desde la perspectiva de los delitos contra la vida silvestre, esto se refleja en la implementación deficiente de las instituciones públicas llamadas a aplicar la ley. Bajo estas condiciones, resulta poco probable que las actividades de inteligencia, prevención, control y, de ser el caso, sanción, se lleven a cabo de manera adecuada y con las herramientas necesarias de gestión, dotación idónea de personal, presupuestos para adquisición de equipos y su mantenimiento, capacitación en grupos multidisciplinarios, etc.

## **II. Seguridad y contexto político (economía , sociedad y ambiente)**

El Perú tiene una población proyectada de más de 30 millones de habitantes<sup>6</sup> y goza de una economía estable con reservas internacionales que llegan al 32% de su producto bruto interno (PBI) . Cuenta con Acuerdos Comerciales con varios países, tales como: Estados Unidos, China, México, entre otros; así como también, con APEC y la Unión Europea.

En cierta medida la bonanza económica que el país ostenta se ve opacada por problemas de seguridad interna en especial en las principales ciudades, en las que el secuestro al paso, robo a mano armada a entidades financieras y comercios, robo de vehículos y hasta el sicariato han incrementado sus estadísticas considerablemente; situación que el Gobierno está intentando revertir con poco éxito hasta el momento. Pese a ello, hay que mencionar que el Estado elimino a los grupos terroristas que asolaron el país entre 1980 y 1993. Algunos pequeños y últimos remanentes de estos grupos vienen siendo desarticulados por las autoridades nacionales.

En la década de los 80, los grupos terroristas estaban coludidos con organizaciones delictivas ligadas al tráfico ilícito de drogas (TID), y aunque lo primeros, como se ya se mencionó fueron eliminados casi en su totalidad, el narcotráfico sigue siendo un problema mayor para el país. Por su condición de productor de hoja de coca - insumo principal para la elaboración de pasta básica de cocaína (PBC) y clorhidrato de cocaína- el Perú enfrenta un gran reto respecto a la superficie cultivada con esta planta; según UNODC<sup>7</sup>, al año 2012 la superficie intervenida con coca fue de 60 400ha. Sin embargo, el Estado a través de las labores realizadas en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas<sup>8</sup> viene realizando esfuerzos, a través de la erradicación de este cultivo en las principales zonas coccaleras<sup>9</sup>. Debe tenerse en cuenta que el cultivo de coca está íntimamente ligado a la agricultura migratoria y por ende a la deforestación, cuyo efecto deviene en la pérdida de especies de flora y fauna y en general, de la diversidad biológica; produciendo además, la emisión de ingentes cantidades de GEI.

De igual manera, se ha registrado la existencia de cultivos de amapola, cuya detección se dificulta por las características del ambiente en que se desarrollan (zonas altas, alejadas de los accesos, de gran pendiente y con nubosidad casi perpetua). Las autoridades, sin embargo, están realizando intervenciones periódicas para evitar su proliferación. Existe una iniciativa del Estado y la Cooperación para determinar una estrategia de monitoreo del cultivo que derive en su eliminación. Se espera que ésta sea acompañada del respectivo programa de desarrollo integral, para así generar economías lícitas y sostenibles en las poblaciones afectadas.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (<http://www.inei.gob.pe>)

<sup>7</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito disponible en <http://www.unodc.org/peruandecuador>

<sup>8</sup> Perú, oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros y DEVIDA. Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012 – 2016. (Lima, febrero del 2012) disponible en [http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11793/PLAN\\_11793\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Lucha\\_contra\\_las\\_Drogas\\_2012-2016\\_2012.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11793/PLAN_11793_Estrategia_Nacional_de_Lucha_contra_las_Drogas_2012-2016_2012.pdf)

<sup>9</sup> Al 2012 fueron erradicadas 14 234,5 ha según UNODC (Monitoreo de cultivos de coca 2012).

En términos ambientales, el país tiene problemas serios, debido a la dificultad de su geografía y a la poca planificación de su territorio. El ordenamiento territorial es un tema bastante complejo en el Perú por el impulso que en épocas pasadas dio el propio Estado, teniendo como meta la colonización y desarrollo de la región amazónica. Estas buenas intenciones se vieron truncas, en tanto dicha colonización estuvo falta de gestión y orden y no tomó en cuenta que las características del territorio a ocupar, diferían substancialmente de las encontradas en los paisajes Costeño y Andino. Asimismo, cabe resaltar que el país no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y eso impide que dicha planificación sea concertada a nivel nacional.

Uno de los indicadores que muestra parte de las falencias del aparato estatal a nivel de regiones lo constituye el índice de densidad del Estado (IDE), referido a los servicios públicos que el Estado pone a disposición de la población. El cuadro a continuación presenta el ranking de las regiones visitadas durante el piloto:

Tabla 1  
**Índice de densidad del Estado, Perú, 2007**

<i>Region</i>	<i>IDE</i>	<i>Ranking</i>	<i>Población</i>
Lambayeque	0.7103	6	1 112 868
Lima	0.7118	1	8 445 211
Loreto	0.5329	20	891 732
Madre de Dios	0.6899	8	109 555
San Martín	0.5794	18	728 808
Ucayali	0.5738	19	432 159
<b>Perú</b>	<b>0.7118</b>		<b>27 412 157</b>

*Fuente: Base de datos REDATAM Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. INEI PNUD/Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.*

Lima, la ciudad capital es la primera en el ranking, el estatus de los servicios públicos está muy por encima de los recibidos en otras ciudades. Lambayeque y Madre de Dios se encuentran en una situación expectante, mientras que San Martín, Ucayali y Loreto, se ubican en la última porción; los servicios son escasos y es justo allí, donde los delitos contra los recursos naturales se dan con mayor frecuencia.

Si bien el IDE es sólo un estimado, da una idea general de la situación sobre la implementación pública. Las deficiencias sobre este indicador, son también un medidor de lo actuado por las entidades del Estado que manejan recursos insuficientes para realizar sus funciones y ese es el escenario óptimo para cualquier actividad ilícita.

De otro lado, el Perú forma parte de las Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que se relacionan con delitos conexos, a los llevados a cabo en desmedro del ambiente y los recursos naturales. Se sabe que las organizaciones delictivas ligadas a tala ilegal, minería ilegal y TID, incluyen en su forma de operar otros delitos, como la trata de personas, a través del trabajo infantil, trabajo forzado y prostitución; y de igual manera, estos grupos tienden a amedrentar a funcionarios para asegurar la realización de sus actividades ilícitas, alentando por supuesto, la corrupción.

Las estadísticas de Grupo Multisectorial Permanente contra la Trata de personas, presidido por el Ministerio del Interior, muestran que a junio del 2013 se dieron 26 sentencias, la mayoría condenatorias, sobre 101 procesos que impulsó el Poder Judicial desde junio del 2011. En ese período de dos años fueron rescatadas más de 2 mil víctimas de trata, de las que 840 (42%) eran menores de edad.

Según las estadísticas del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA-PNP), en el citado período se detectó que la captación de víctimas se da en mayor número en la región Cusco (28%), seguido de Loreto (20 %), Lima (16%) y Huánuco (8%). Asimismo, el 69% de las denuncias señalan que las víctimas fueron captadas con fines de explotación sexual, seguido de las que son explotadas laboralmente (25%).

Se registraron un total de 547 denuncias a escala nacional, afectando a 1,737 víctimas. De este universo, el 95% corresponde a mujeres y del mismo total, alrededor del 25% (331 casos) son menores de edad.

*“El crimen organizado es un fenómeno global, aunque algunos Estados sean muy eficientes en su control, la debilidad en otros Estados hace que éste se siga fortaleciendo. Lo que ocurre con este problema es similar a lo que pasa con el deterioro ecológico en el mundo: no basta con que algunos Estados tengan normas estrictas para evitar los daños al ambiente. La existencia de espacios sin control en el mundo acaba por contaminar a todo el planeta”*

CHABAT, Jorge. El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. Revista de Historia Internacional. 42, 3-14.

### III. Delitos contra la vida Silvestre y bosques

#### Consideraciones generales

El Perú, es el tercer país con mayor biodiversidad del mundo y posee alrededor del 10% de las plantas vasculares registradas (más de 25 mil especies); además de 1,850 especies de aves, 508 mamíferos, 408 anfibios registrados y más de 4 mil especies de mariposas. Pese a ello, la situación de la vida silvestre en el país es crítica, tomando en cuenta que las especies de flora y fauna son depredadas de forma directa o indirecta por las actividades humanas.

Esta depredación puede darse por varias vías: deforestación, sea por tala rasa causada por la agricultura migratoria, la ganadería extensiva o la actividad minera ilegal o informal; la tala ilegal selectiva que realizan madereros inescrupulosos, la caza furtiva (carne, cuero o para comercializar en los mercados negros) y/o recolección de especies de flora amenazadas. La quema de un espacio boscoso obliga a las especies de fauna a migrar, aunque no todos corren con la misma suerte, al igual que las especies de flora que no pueden escapar.

Es importante diferenciar la relación que las comunidades nativas tienen con la naturaleza. El uso que dan a los recursos naturales ha sido y es sostenible y amigable con el ambiente, ya que sólo extraen lo necesario para subsistir permitiendo así, que las poblaciones de especies se recuperen. Esto viene acompañado de un conocimiento amplio del manejo de los ecosistemas. Se entiende sin embargo, que las necesidades actuales de la población, requieren de un uso más intensivo, pero éste debe ser planificado, controlado y fiscalizado por el Estado.

Uno de los mecanismos creados para mitigar la presión sobre la vida silvestre, es el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), que tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenible del Perú, a través de la conservación de muestras representativas de la diversidad biológica (Parques Nacionales, Santuarios Nacionales, Reservas Nacionales, Bosques de protección, etc.), que en muchos de los casos se ven amenazadas por actividades que no guardan relación con los objetivos definidos en los Planes Maestros de cada una de estas áreas. Este Sistema es administrado por SERNANP que a su vez depende del MINAM.

Aunque parte de este Sistema cubre importantes áreas de bosque (poco más del 30% de los bosques naturales), la gran masa boscosa se encuentra administrada por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGGFS), adscrita al MINAGRI. El área de bosques naturales en el Perú es de casi 70 millones de ha. La mayor parte del área boscosa se ubica en la selva, con 94.1%, seguido de la costa, con 4.6%, y la sierra, que cuenta con 1.3%.

La DGGFS que en breve se convertirá en SERFOR, se encarga de la gestión pública de los recursos de vida silvestre y bosques -excepto las ANP- tomando como referencia la Política nacional forestal y de fauna

silvestre, que adopta principios de gestión en gobernanza forestal, el enfoque intersectorial, la sostenibilidad en el aprovechamiento forestal y de fauna silvestre de la Nación, el enfoque eco-sistémico, entre otros.

#### Pasivos ambientales

En esencia la agricultura migratoria, consecuencia de las carencias en planificación del territorio, se perfila como la causa más relevante de pasivos ambientales y también como el problema menos discutido por las autoridades, ya que parte importante de la población obtiene su sustento en esta modalidad de intervención que además, conlleva deforestación, minería informal e ilegal, cultivos ilícitos, comercio ilegal de vida silvestre, trata de personas, delincuencia común, y otros, sobre los que diariamente se puede encontrar evidencia. Desarraigar esas costumbres en las poblaciones es un proceso largo y tedioso, pero que finalmente debe hacerse en favor de mejorar la calidad de vida y generar actividades económicas con mercados definidos utilizando de manera responsable los recursos naturales.

Además del bosque tropical, existen también otros ecosistemas que vienen siendo intervenidos de manera poco propia, como el bosque seco del norte peruano, en donde la presión por carbón vegetal derivado de la demanda por madera de Algarrobo (*Prosopis pallida*), es alta y progresiva. Esta especie y el ecosistema que la contiene son muy frágiles, su uso racional es una necesidad obligatoria para el Estado, en tanto los espacios en los que se desarrolla son cada vez más escasos. Cabe indicar que esta especie no está incluida en CITES.

Durante las visitas a las regiones amazónicas se ha detectado que las consecuencias ambientales provenientes de la agricultura migratoria (incluida la actividad cocalera y la ganadería extensiva), no son percibidas como delito; en general, los campesinos cambian el uso del suelo por cuestiones de subsistencia. La pregunta es: ¿No debería el Estado acompañar este proceso y regularlo, de tal modo que esa subsistencia se convierta en beneficio, a través de actividades sustentables y generadoras de recursos? La respuesta es sí, ya que esa es una forma de disminuir la presión sobre el bosque y sus recursos. Una de las iniciativas que va hacia ello, ha sido el programa de desarrollo alternativo (PDA); no obstante, este se ha circunscrito a tratar de solucionar sólo una parte del problema (el del cultivo de la coca); y como se sabe, este tipo de situaciones, se deben abordar de forma integral.

Existen iniciativas enmarcadas dentro de la legislación nacional que intentan revertir, mitigar o eliminar los pasivos ambientales, pero éstas son muy dispersas y no forman parte de un programa consensuado y sustentado sobre bases sólidas por parte del Estado y sus socios estratégicos que permita enfrentar estos problemas desde la perspectiva del desarrollo integral.

PRODUCE viene generando nuevas estrategias para disminuir la presión sobre especies vulnerables y asimismo, está regulando las cuotas de especies en ríos y lagos para incentivar el ordenamiento del sector pesquero, lo que ha ocasionado disputas con la Sociedad Nacional de Pesquería que ha presentado quejas formales ante la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la República, la misma que ha declarado la inconstitucionalidad parcial del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE.

Este Ministerio, sin embargo, ha sido efectivo en la veda de camarones (*Litopeneus* sp.) y conchas negras (*Anadara tuberculosa*), cuyos resultados permiten el consumo sostenible y racional de estas especies, ya que las vedas tienen como fin recuperar poblaciones para asegurar su presencia en el tiempo. En la última temporada de veda (diciembre 2013, marzo 2014), se llegaron a incautar más de 2 TM de camarón y 300 kilos de conchas negras, que fueron donadas en su totalidad, a centros asistenciales y poblaciones de escasos recursos.

Asimismo, la nueva gestión ministerial, iniciada hace pocas semanas, viene trabajando en la supervisión pesquera de todo el litoral, en marzo del 2014 inspectores de PRODUCE decomisaron 18,894 kilos de Lisa (*Mugil cephalus*), entre La Libertad, Lambayeque, Piura, Lima y el Callao, debido a que no alcanzó la talla mínima de 37centímetros, según Resolución Ministerial N° 209-2001-PE.

De otro lado, el Ministerio Público reporta 744 investigaciones a nivel nacional por los delitos de tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre protegida y tráfico ilegal de productos forestales maderables (437 y 307 casos, respectivamente). De la misma manera, se tiene 60 investigaciones por extracción ilegal de especies acuáticas y por depredación de flora y fauna silvestre protegida (39 y 21 casos, respectivamente). En este caso particular, la mayor parte de las investigaciones terminan archivadas o en sanciones administrativas cuyas multas no pueden ser cobradas por que, en muchos casos, las autoridades no cuentan con las herramientas legales y administrativas necesarias para hacerlas efectivas.



De igual modo, el *Environmental Investigation Agency* en su informe *The laundering machine*<sup>10</sup> analiza y explica como el fraude y la corrupción en el país a nivel de concesiones forestales viene mellando el futuro de los bosques: En él se menciona además que existirá indicios suficientes de que empresas forestales están ligadas a organizaciones criminales relacionadas al blanqueo de dinero y otros delitos conexos.

La minería informal y/o ilegal, por su parte, viene interviniendo grandes extensiones de territorio y aunque el Estado ha impuesto un proceso de formalización, se teme que esto sólo sea un paliativo que no aborde el problema en su conjunto; ya que el poco control sobre el territorio podría incentivar la generación del efecto globo en el que se genera presión por un lado, mientras que por otro, el problema se expande.

Ante la gravedad del problema en minería, la Presidencia del Consejo de Ministros ha designado a un Alto Comisionado quien coordina y supervisa directamente las acciones contra la minería ilegal, a través de los Decretos Legislativos N°1099<sup>11</sup> y N°1100<sup>12</sup> que declaran de necesidad pública y de interés nacional la ejecución prioritaria de interdicción y remediación ambiental relacionado a minería ilegal, para garantizar la salud y seguridad de la población, la conservación del patrimonio y de ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades sostenibles.

Según MINAM, en los últimos años la minería ha arrasado con 50 mil hectáreas de bosques solo en Madre de Dios y considera que la minería es una amenaza latente para la salud de la población, debido al mercurio utilizado de manera poco responsable. Este Ministerio ha convocado a un acuerdo social frente a la minería ilegal, buscando el consenso y participación de la sociedad.

Se han identificado instituciones dentro y fuera del Estado (SERNANP, ANA, OEFA, WWF, SPDE, SPDA, consultoras privadas, etc.), que no teniendo facultades sobre la aplicación de la ley, tienen capacidades para la investigación, elaboración y análisis de data y pueden proveer de información estadística y analítica; sin embargo, éstas, al no formar parte de las Entidades de Observancia CITES, al momento no están siendo convocadas, ni consultadas.

**Recomendación:** Realizar el mapeo de las instituciones con injerencia en temas relacionados a vida silvestre y bosques y en general ambientales, para convocarlas según sea necesario. Existen instituciones fuera y dentro del Estado que administran data sobre delitos ambientales y además generan investigación técnica que, aunque no forman parte de las Entidades de Observancia, bien podrían colaborar, proveyendo de información e ideas puntuales que fortalezcan la institucionalidad del o los equipos de trabajo en materia de aplicación de la ley y otros.

**Recomendación:** Entendiendo que los problemas derivados de estos delitos atañen a muchos sectores, en el corto plazo, la convocatoria a una primera reunión debe ser amplia, incluyendo además de las Entidades de Observancia y otras estatales e instituciones de la sociedad civil. El objetivo de esta debería centrarse en identificar los problemas macro y sobre ello, crear subgrupos de trabajo para definir estrategias concertadas futuras por áreas, que finalmente sirvan de soporte para la elaboración de una estrategia nacional de lucha contra delitos sobre vida silvestre.

<sup>10</sup> Washington DC., 2012. Disponible en <http://eia-international.org/wp-content/uploads/The-Laundering-Machine.pdf>

<sup>11</sup> Disponible en: <http://sinia.minam.gob.pe/public/docs/2794.pdf>

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/LEGISLACION/2012/MARZO/DS%20006-2010-EM.pdf>

## **IV. Convención sobre el Comercio Internacional de especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre**

El Perú, aprobó la suscripción de la convención CITES, ratificándola en junio de 1975 que entró en vigor en septiembre del mismo año.

El Ministerio del Ambiente fue designado como Autoridad Científica CITES mediante Decreto Supremo N° 030-2005-AG<sup>13</sup>, modificado con Decreto Supremo N° 001-2008-MINAM<sup>14</sup>; esta entidad estatal tiene el encargo de coordinar con las Autoridades Administrativas CITES, Entidades de Observancia -llamadas a la aplicación efectiva de la ley- y demás entidades y representantes de la sociedad civil, todo lo concerniente a esta Convención.

Las Autoridades Administrativas CITES son: el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), para las especies de fauna y flora silvestre que se reproducen en tierra incluyendo toda la clase anfibia y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), sobre la flora acuática emergente y de las especies hidrobiológicas marinas y continentales, que están incluidas en los Apéndices I, II o III de dicha Convención.

Las Entidades de Observancia, llamadas a hacer cumplir las leyes operando de forma conjunta y concertada son: El Ministerio Público, La Policía Nacional del Perú - PNP, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, las Fuerzas Armadas del Perú - FFAA y los Gobiernos Regionales - GORE.

Las visitas a las diferentes instituciones públicas en Lima, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali, denotan conocimiento de la Convención, así como de sus disposiciones y de las obligaciones que como país se han tomado al suscribirla, excepto por el sector pesca que ha participado de manera muy ligera en este proceso; se entiende, debido a que tiene ciertas deficiencias respecto a normativa y a la definición de una estrategia sectorial que le permita discutir sobre la posibilidad de incluir, además de las ya consideradas, a más especies hidrobiológicas dentro de CITES.

Respecto a la relación del Perú con otros países referida a vida silvestre y bosques y a CITES, además de los acuerdos comerciales, el país interactúa a nivel regional como miembro activo de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que apoya a sus países miembros en diferentes dimensiones: político-diplomática, estratégica y técnica.

Sin lugar a dudas, la OTCA tiene una amplia visión del proceso de cooperación a nivel Sur-Sur, que fortalece la construcción de sinergias entre países y con otros actores, naciones, organismos multilaterales, comunidad científica, sectores productivos y la sociedad civil. Además, coordina pilotos sobre potencialidades económicas, en favor de generar renta y oportunidades para la región amazónica. Otra de sus funciones como organismo regional es coordinar y articular con las demás, iniciativas que existan en el espacio territorial que abarca la Amazonía.

En términos generales, las deficiencias del Estado están situadas más en el ámbito de la implementación de las leyes, la fiscalización y control y las sanciones, ya sean penales o administrativas, en ciertas capacidades que deben ser fortalecidas y en la articulación de los actores nacionales, dado que no se cuenta con los recursos necesarios, con la logística adecuada, y tampoco existen procesos continuos de cooperación conjunta referidos a la aplicación de la ley sobre delitos contra la vida silvestre y bosques, al margen de los esfuerzos que las autoridades realizan con la intención de mitigar dichos delitos. Las opiniones de representantes de instituciones no ligadas directamente a la Observancia como WWF y SPDE sobre el actuar del Estado, concretamente de las Entidades de Observancia, sobre estos delitos, van en la misma dirección.

---

<sup>13</sup> Disponible en: <http://sania.comunidadandina.org/Upload/Contenido/15/78/DS-030-2005-AG.pdf>.

<sup>14</sup> Disponible en: [www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds\\_001-2008-minam.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_001-2008-minam.pdf).

**Recomendación:** Es necesario que dentro del grupo de Entidades de Observancia se genere un espacio en favor de apoyar y dar el soporte necesario a PRODUCE para generar una estrategia para el sector pesquero, convocando a entidades relevantes del sector. PRODUCE debe tener más participación en la observancia por su calidad de Autoridad Administrativa CITES.

**Recomendación:** La figura de la OTCA debe ser aprovechada para generar cooperación y articulación con autoridades de los demás países miembros, en especial los limítrofes, con el fin de intercambiar experiencias y capacidad, así como replicar y adaptar estrategias, actividades y buenas prácticas llevadas a cabo.

En el largo plazo se podría generar una estrategia regional de lucha contra delitos sobre vida silvestre que evite delitos transfronterizos.

## V. Legislación

### Consideraciones

La legislación peruana ha pasado por un proceso de modificación y actualización constante, en especial, desde la suscripción del Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos de Norteamérica, dicho tratado incluye un componente ambiental muy bien definido, pero quizá las modificaciones necesarias no se han realizado con la celeridad debida.

Los delitos ambientales y en específico los llevados a cabo en desmedro de la vida silvestre, hace algunos años no tenían la connotación de hoy; sin embargo, gran parte de la población mundial se ha dado cuenta de los riesgos futuros que acarrea el manejo insostenible e inescrupuloso de los recursos naturales. La normativa internacional es muy clara al respecto y, en algunos países como el Perú, se viene haciendo esfuerzos por tener una legislación ambiental adecuada a la coyuntura actual, con sanciones administrativas y penales, más drásticas que en años pasados; pero ello no es suficiente porque estas sanciones aún no son del todo disuasivas.

De acuerdo a las condiciones actuales, todo indica que hay mucho por hacer, empezando por educar e instruir a las personas, especialmente a los niños, en el hábito de las buenas prácticas ambientales y en el respecto por la naturaleza, así como, en la generación desde los Estados, de actividades amigables con el entorno, pero a la vez viables y articuladas con mercados competitivos que permitan mejorar la calidad de vida de las poblaciones. En ese sentido, el ordenamiento territorial es la plataforma, con cuyas herramientas se debería proporcionar los lineamientos básicos para el desarrollo; por este motivo, la responsabilidad sobre el tema en particular es multisectorial.

Lamentablemente, al momento el país no cuenta con una ley de ordenamiento territorial. Toda la normativa en torno a esta plataforma de planificación se encuentra dispersa y responde más a cuestiones sectoriales y no de conjunto. Hasta hace poco cada sector planificaba su estrategia de acuerdo a su propia conveniencia, debido a la inexistencia de una entidad encargada de articular a los diferentes sectores (agricultura, minería, producción, industria, comercio y turismo, ambiente, cultura, etc.); hoy existe el Centro nacional de planeamiento estratégico (CEPLAN), y se espera que las decisiones en torno a la gestión del territorio sean más concertadas.

**Recomendación:** *En el largo plazo, las autoridades CITES y el grupo de Observancia deben tener participación activa en los procesos e iniciativas derivadas del ordenamiento territorial y sus herramientas.*

### Normativa internacional

Los asuntos ligados al entorno en que se desarrolla la sociedad mundial son una preocupación constante. La creciente necesidad por la protección de la naturaleza se ve reflejada en un sinnúmero de convenciones, leyes y normas que establecen nuevas formas de actuar. Aunque los países han establecido su legislación propia; los delitos contra el ambiente no respetan fronteras: un problema de envergadura global. La comunidad internacional se ha visto obligada a establecer marcos legales válidos y concretos para todos los países. A continuación se presenta de manera general, el marco legal internacional respecto a estos delitos:

- Convención sobre el Cambio Climático<sup>15</sup>.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre<sup>16</sup>.
- Convenio sobre Diversidad biológica<sup>17</sup>.
- Convención Internacional sobre la Importancia de las Zonas Húmedas - Convención Ramsar sobre Humedales<sup>18</sup>.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada<sup>19</sup>.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

<sup>16</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14537.

<sup>17</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1760, No. 30619.

<sup>18</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 996, No. 14583.

<sup>19</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.

<sup>20</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146.

- Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América<sup>21</sup>.
- Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural<sup>22</sup>.
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica<sup>23</sup>.
- Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña<sup>24</sup>.
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación<sup>25</sup>.
- Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres<sup>26</sup>.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Protocolo de Kyoto<sup>27</sup>.
- Acuerdo de cooperación para la conservación y uso sostenible de la flora y fauna silvestre de los territorios amazónicos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil<sup>28</sup>.
- Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en materia de Vigilancia y Protección de la Amazonia<sup>29</sup>.
- Acuerdo Internacional de las Maderas Tropicales<sup>30</sup>.
- La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>31</sup>.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) adoptado en Nairobi en 1992, es uno de los dos instrumentos ambientales internacionales, legalmente vinculantes, abiertos para la firma de la comunidad internacional en la Cumbre de Río, el 5 de junio de 1992. El Perú es parte del CDB, ratificado mediante Resolución Legislativa N° 261181 de fecha 30 de abril de 1993.

El Perú también forma parte de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Es la única nación de habla hispana que forma parte de esta Junta; nombrado como uno de los 21 miembros del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, en reconocimiento a la política nacional del Ministerio de Cultura, así como a la política exterior del país ante dicho organismo. La ciudadela de Machu Picchu es considerada de valor universal excepcional, no sólo por su riqueza histórica y turística, sino también por que alberga una cantidad impresionante de especies de flora y fauna cuya conservación es de vital importancia.

De igual manera, el país está suscrito a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que fue ratificada mediante Decreto Supremo N° 075-2004-RE<sup>32</sup>, entrando en vigencia el 14 de diciembre del año 2005. En diciembre del 2012, se promulgó la Ley N°29976<sup>33</sup> que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Pese a ello, no se tiene referencia de la articulación de esta Comisión con las Entidades de Observancia.

**Recomendación:** Debe prestarse atención también a los delitos conexos a los que se realizan en desmedro la vida silvestre y los bosques. El Grupo de Entidades de Observancia debe realizar una convocatoria para crear un espacio de diálogo con otras instancias gubernamentales e instituciones nacionales e internacionales, a fin de compartir información sobre delitos, como trata de personas, lavado de activos, corrupción, entre otros.

<sup>21</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1954, No. 33480.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1651, No. 28395.

<sup>23</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, No. 30822.

<sup>24</sup> Acuerdo de cooperación para la conservación y uso sostenible de la flora y fauna silvestre de los territorios amazónicos de la República del Perú y de la República Federativa del Brasil (available at <https://apps.rree.gob.pe/>).

<sup>25</sup> Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en materia de Vigilancia y Protección de la Amazonia (available at [www.mindef.gob.pe](http://www.mindef.gob.pe)).

<sup>26</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1955, No. 33484.

<sup>27</sup> Resolución de la Asamblea General 55/2 and anexo A/56/326.

<sup>28</sup> Disponible en <http://dgffs.minag.gob.pe/pasf/documentos/marconormativo/DECRETOSUPREMON075-2004-RE.pdf>.

<sup>29</sup> Disponible en [www.educacionenred.com/Noticia/?portada=31646](http://www.educacionenred.com/Noticia/?portada=31646).

### Normativa nacional

El Perú, ha generado también, legislación acorde con la coyuntura actual mundial y nacional; esta normativa constituye el soporte a las acciones y actividades que las instituciones públicas realizan para prevenir, monitorear, mitigar, revertir y sancionar los delitos contra el ambiente y los recursos naturales contenidos en él. Se presenta la más relevante:

- Constitución Política del Perú, 1993<sup>34</sup>
- Política de Estado N°19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental<sup>35</sup>
- Ley que crea la comisión revisora del Código del Ambiente y los Recursos Naturales Ley N° 27980<sup>36</sup>
- Política Nacional del Ambiente<sup>37</sup>
- Ley General del Ambiente. Ley N° 28611<sup>38</sup>
- Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y su Reglamento. Ley N° 27446<sup>39</sup>
- Ley N° 29263 que modifica el Título XIII del Código Penal<sup>40</sup>
- Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA PERÚ: 2011 – 2021<sup>41</sup>
- Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre<sup>42</sup>
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ley N° 29763<sup>43</sup>, Reglamento de Organización y Funciones del SERFOR<sup>44</sup>
- Ley que establece medidas de promoción a favor de la actividad de la acuicultura<sup>45</sup>

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre N°29763 es la norma vigente en la que se estipula el uso y conservación de las especies de flora y fauna silvestre, así como el manejo de las formaciones boscosas y de los ecosistemas que los incluyen.

Al respecto, en el Perú, la Ley N° 29263 que modifica el Título XIII del Código Penal sanciona con penas más duras los delitos relacionados con la vida silvestre y los bosques; pero estas aún no logran ser disuasivas (de 3 a 5 años, de pena privativa en promedio). Se podría decir que estas penas son mucho menos persuasivas que las derivadas del tráfico ilícito de drogas (de 15 a 25 años de pena privativa); sin embargo, estas últimas tampoco logran desalentar del todo el delito.

Dependiendo de la gravedad, los delitos pueden sancionarse de forma administrativa y/o penal, pero generalmente, las sanciones administrativas son difíciles de cobrar y las penales casi nunca son efectivas, en síntesis, éstas no logran ser disuasivas.

34 | **Recomendación:** Ampliar los rangos de las penas de estos delitos, a niveles similares a los  
35 | relacionados a TID, para así incrementar su carácter disuasivo, ya que en muchos de los casos  
36 | actuales, dichas penas no compensan los daños ocasionados, más cuando muchas de estas  
37 | sanciones, no son efectivas.

38 | **Recomendación:** Planificar revisiones periódicas a la legislación y normativa, con el fin de  
39 | adecuarla a las condiciones actuales. Por el momento se denota la necesidad de llevar a cabo la  
40 | revisión de los artículos del N°308 al N°314 del Código Penal, para evaluar la posibilidad  
41 | hacer modificaciones, que permitan a los aplicadores de la ley, ejecutar acciones aun cuando  
42 | los hechos delictivos se lleven a cabo sobre especies que no estén contempladas en los Decretos  
43 | Supremos DS-034-2004-AG y DS 043-2006-AG o en otra normativa similar.  
44 |

SEF

-ROF-

<sup>45</sup> Disponible en: <http://rnia.produce.gob.pe/images/stories/archivos/pdf/leyes/ley-29644.pdf>

### Normativa regional

Según la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783)<sup>46</sup>, uno de los objetivos de este proceso es la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. En la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, recientemente aprobada cuyo reglamento está en elaboración, se plantea que el Gobierno Regional es la autoridad en este sector; señala además que los gobiernos regionales tienen un conjunto de funciones en materia forestal y de fauna silvestre en concordancia con la Política Nacional Forestal, la Ley, N° 29763, su reglamento y los lineamientos nacionales aprobados por el SERFOR que entre otros incluye: (a) planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre; (b) diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales; (c) promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales; (d) promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización; (e) promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación y; (f) diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.

El Reglamento de Organización y Funciones de los GORE aprobado por Decreto Supremo N° 031-2008-AG<sup>47</sup>, manifiesta, además de las funciones que desempeña la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), como Autoridad Nacional Forestal, la transferencia de funciones en materia agraria a las Regiones de Madre de Dios (R.M. 0301-2010-AG<sup>48</sup>), San Martín (R.M. 0792-2009-AG<sup>49</sup>), Amazonas (R.M. 696-2010-AG<sup>50</sup>), Ucayali (R.M. 019-2010-AG<sup>51</sup>), Loreto (R.M. 0793-2009-AG<sup>52</sup>), Ayacucho (R.M. 0291-2012-AG<sup>53</sup>), La Libertad (R.M. 0303-2011-AG<sup>54</sup>) y Tumbes (R.M. 0170-2012-AG<sup>55</sup>).

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), absorberá las funciones de la DGFFS; este proceso se encuentra en plena transición, amparado en el D.S. 007-2013-MINAGRI<sup>56</sup> que aprueba su reglamento de organización y funciones y además, establece el mecanismo de transición en sus disposiciones complementarias finales.

<sup>46</sup> Disponible en: [www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27783.pdf](http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27783.pdf)

<sup>47</sup> Disponible en: [www.peru.gob.pe/docs/PLANES/136/PLAN\\_136\\_Decreto\\_Supremo\\_N%C2%BA031-2008-AG\\_Aprueban\\_Organigramas\\_del\\_MINAG\\_2012.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/136/PLAN_136_Decreto_Supremo_N%C2%BA031-2008-AG_Aprueban_Organigramas_del_MINAG_2012.pdf)

<sup>48</sup> Disponible en: [http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/2010/resolmin/RM%20N%C2%B020301-2010-AG\(Declaran%20concluido%20proceso%20transferencia%20de%20funciones%20al%20Gob.%20Reg.%20MDD\).pdf](http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/2010/resolmin/RM%20N%C2%B020301-2010-AG(Declaran%20concluido%20proceso%20transferencia%20de%20funciones%20al%20Gob.%20Reg.%20MDD).pdf)

<sup>49</sup> Disponible en: [www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normaspdf\\_2009/Noviembre/12-11-2009.pdf](http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normaspdf_2009/Noviembre/12-11-2009.pdf)

<sup>50</sup> Disponible en: [http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/2010/resolmin/RM%20N%C2%B020552-2010-AG-\(Lineamientos%20sobre%20sistematizaci%C3%B3n%20y%20administraci%C3%B3n%20de%20Informaci%C3%B3n%20Forestal\).PDF](http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/2010/resolmin/RM%20N%C2%B020552-2010-AG-(Lineamientos%20sobre%20sistematizaci%C3%B3n%20y%20administraci%C3%B3n%20de%20Informaci%C3%B3n%20Forestal).PDF)

<sup>51</sup> Disponible en: [http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/2010/resolmin/RM%20N%C2%B020019-2010-AG\(Declaran%20concluido%20proceso%20de%20transferencia%20al%20Gob.%20Reg.%20Ucayali\).pdf](http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/2010/resolmin/RM%20N%C2%B020019-2010-AG(Declaran%20concluido%20proceso%20de%20transferencia%20al%20Gob.%20Reg.%20Ucayali).pdf)

<sup>52</sup> Disponible en: [www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normaspdf\\_2009/Noviembre/12-11-2009.pdf](http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normaspdf_2009/Noviembre/12-11-2009.pdf)

<sup>53</sup> Disponible en:

[www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2012/agosto/rm\\_291-2012-ag.pdf](http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2012/agosto/rm_291-2012-ag.pdf)

<sup>54</sup> Disponible en: <http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/2011/resmin/RM.0303-2011-AG.pdf>

<sup>55</sup> Disponible en: [www.gestionpublica.org.pe/plantilla/gpdiario/adjnl/nl\\_20120516\\_3507.pdf](http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/gpdiario/adjnl/nl_20120516_3507.pdf)

<sup>56</sup> Disponible en: [www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2013/ds007-2013-minagri.pdf](http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretosupremos/2013/ds007-2013-minagri.pdf)

En aquellas regiones donde las atribuciones y funciones de gestión y control forestales y de fauna silvestre no han sido aún transferidas desde el Gobierno Central a los GORE, la DGFFS cuenta con presencia a nivel local, a través de oficinas desconcentradas, las ATFFS, que actúan como primera instancia, en la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre.

**Recomendación:** Es de suma importancia que el proceso de transferencia de responsabilidades a las regiones por parte de los diferentes sectores nacionales, incluya el fortalecimiento de capacidades y su seguimiento, para que la toma de decisiones sea eficiente y consensuada en referencia a la prevención, fiscalización y sanción de delitos contra la vida silvestre y bosque; para articularse y coordinar acciones conjuntas con otras autoridades y regiones, así como también para optimizar el gasto público.

*El Gobierno Central tiene que definir ciertos parámetros para la institucionalidad e implementación de actividades, tanto en los Gobiernos regionales como en las ATFFS, en favor de estandarizar procesos y promover labores inter-regionales -en San Martín, la Autoridad Regional Ambiental es la rectora en temas ambientales, mientras que en Loreto, lo es el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre- En la práctica no sólo el nombre es diferente, también lo son las facultades de cada una de estas instancias sub-regionales.*

#### Otras consideraciones

Además de las especies incluidas en CITES, se espera que algunas otras puedan serlo en el plazo más corto. Por ejemplo, en estos apéndices no se considera a la Tortuga Motelo (*Geochelone denticulada*); sin embargo, UICN la considera especie vulnerable. La demanda de esta especie va dirigida al uso de su carne que puede encontrarse como parte del menú de algunos restaurantes en las principales ciudades amazónicas e inclusive en Lima. Está prohibida la extracción de especies protegidas, pero ello en la actualidad no es impedimento para cometer delitos en torno a la fauna y flora.

Todas las formas de delitos contra la vida silvestre y bosques, las formas agravadas y las responsabilidades de las personas jurídicas y sus representantes están contempladas en el Título XIII del Código Penal, pero su implementación no es del todo eficiente. En agosto del 2013, MINAM informó que los delitos ambientales sumaron USD 7 mil 300 millones de dólares en el país, montó que correspondió al 14% de las operaciones financieras sospechosas. Sobre esto se podría preguntar ¿De qué sirve tener una legislación completa y actualizada, si ésta no se aplica de la manera más eficiente? En ese sentido, la estrategia a definir sobre los delitos ambientales debe ser un proceso multisectorial, articulado y consensuado.

En referencia a especies de fauna, las normas también son estrictas, pero se establecen por ejemplo, parámetros para la cacería, ya sea con fines deportivos o sanitarios. Las licencias de caza son emitidas por la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de cada región. En el caso de Lima, se emiten licencias de caza deportiva, válidas por un período de dos (02) años. Las regiones han sido notificadas también sobre este procedimiento.

En lo que respecta a recursos hidrobiológicos, no se ha tenido mucha información por parte de PRODUCE, sin embargo, se sabe que las necesidades de este Ministerio se derivan del desfase en su normativa y en la generar una nueva estrategia de administración de dichos recursos.

**Recomendación:** La legislación y normativa del sector pesquero requieren de una revisión y actualización inmediata, apoyado por las Entidades de Observancia y con el respaldo de la Autoridad Científica CITES y las instituciones que ésta convoque.

**Recomendación:** De igual manera el sector pesquero requiere redefinir su estrategia de administración de recursos que conlleve el análisis de la situación de determinadas especies que por su condición puedan ser incluidas en breve a CITES.

*En ambos casos el Grupo de Entidades de Observancia es la plataforma ideal para impulsar las respectivas iniciativas.*





## VI. Aplicación efectiva de la ley

### *Estructura de la norma*

Las Entidades de Observancia son las llamadas a aplicar la ley de manera directa, estas instituciones son OSINFOR, FFAA, Policía Nacional, Gobiernos regionales, SUNAT, FEMA, que son apoyadas por las Autoridades Administrativas, MINAGRI y PRODUCE y asimismo por la Autoridad Científica, MINAM.

En general, la Dirección de Turismo y Protección del Ambiente (DIRTUPRAMB) de la Policía Nacional del Perú (PNP), es la que actúa como órgano especializado de carácter sistémico, técnico-normativo y ejecutivo del Ministerio del Interior. Planea, dirige, ejecuta, supervisa y controla las actividades policiales relacionadas con la protección del ambiente y actúa en apoyo de las investigaciones de los delitos ambientales dirigidos por los Fiscales especializados. El Ministerio Público y la PNP requieren de una relación estrecha de trabajo que incorpore además, a otras entidades como apoyo técnico. Las sinergias que se puedan encontrar a nivel interinstitucional son insumo clave para el funcionamiento del Estado en relación a la Aplicación Efectiva de la Ley.

Se sabe que con cierta frecuencia, las Entidades de Observancia llevan a cabo operativos conjuntos desde Lima, pero al término de este estudio, no se ha recibido información oficial al respecto. Los Gobiernos Regionales, de igual manera vienen cumpliendo una labor de supervisión y fiscalización que muchas veces se ve mermada por deficiencias en la dotación de personal y en recursos.

Otras instituciones como OEFA y SERNANP, ambos adscritos a MINAM, cumplen una labor importante. El primero, como ente supervisor y fiscalizador en materia ambiental; el segundo, como organismo encargado de velar por el patrimonio natural de las ANP. Ambas, aunque no son de Observancia generan información de trascendencia para el diseño de estrategias.

Organizaciones como SPDA, SPDE, CI, AMPA, EIA, WWF y otras de la sociedad civil, elaboran información confiable relacionada a delitos ambientales y/o conexos y además, apoyan técnicamente iniciativas a nivel local y regional de desarrollo integral, llegando, en algunos casos al ámbito nacional e internacional. Igualmente, la Oficina de campo de UNODC en Lima, como parte de su mandato, colabora con el Estado Peruano en su estrategia de lucha contra la delincuencia organizada y brinda soporte técnico mediante la elaboración de estudios analíticos y estadísticos de carácter ambiental específicos sobre deforestación, desarrollo alternativo y crimen organizado.

Algunas Entidades de Observancia, dependen de sí mismas y en otras de algunos sectores de como de los Ministerios directamente involucrados en la Aplicación Efectiva de la Ley que son: El Ministerio del Ambiente, como Autoridad Científica CITES, el Ministerio de Agricultura y Riego y el Ministerio de la Producción, como Autoridades Administrativas CITES, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, a través de sus dependencias Policía Nacional y Fuerzas Armadas, respectivamente; y, de manera indirecta la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), aunque estos últimos se articulan más a nivel de gestión, en el Grupo de Trabajo Interinstitucional CITES - Perú

Por su parte, el Ministerio Público, la DIRTUPRAMB y la DICAPI, son las Entidades que ejecutan directamente las investigaciones pudiendo convocar, si el caso lo amerita, a las Autoridades CITES u otras Entidades de Observancia como OSINFOR y SUNAT.

El Ministerio Público y la DIRTUPRAMB ejercen jurisdicción nacional; sin embargo, tienen limitaciones de tipo logístico y de recursos. Los niveles de coordinación y logística presentan serias deficiencias, en especial en zonas de difícil acceso o en ámbitos que por su geografía, superan los esfuerzos de los representantes de la ley, por los pocos recursos asignados.

El Ministerio Público, tiene como funciones principales: conducir, desde su inicio, la investigación del delito; ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte; emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales, en los casos que la Ley contempla; ejercer iniciativa en la formulación de las leyes y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República de los vacíos o defectos de la legislación. A nivel específico, la FEMA desempeña su papel en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y, cuando así lo autorice la Ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones y de la ejecución de fallos judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público.

Los fiscales especializados basan sus funciones según los códigos y normativas vigentes, considerando los principios fundamentales de su actuar: legalidad, autonomía, objetividad, imparcialidad, jerarquía y unidad.

A pesar de las reformas del Código Procesal Penal (CPP), el Ministerio Público ha mantenido la línea de mando funcional y jerárquico entre los fiscales, lo que podría ser contraproducente en la ejecución de sus labores.

Se debe enfatizar que la implementación del Nuevo Código Procesal Penal ha originado un cambio organizacional en el Ministerio Público, así como un cambio en los Fiscales respecto al modo de ejecutar sus funciones. Este nuevo Sistema exige que las antiguas prácticas procedimentales se dejen de lado y promueve la recepción de nuevas formas de toma de decisiones.

Las entidades que acompañan de cerca a la FEMA en el cumplimiento de sus funciones son la DIRTUPRAMB, encargada de la prevención e investigación de los delitos, faltas e infracciones administrativas referidas al turismo y a la protección del ambiente. Atiende requerimientos de las autoridades judiciales y del Ministerio Público, de acuerdo a su competencia. La DICAPI, investiga los sucesos y siniestros ocurridos en el medio acuático, para determinar causas y responsabilidades velando por la seguridad de la vida humana y del ambiente.

SUNAT controla y fiscaliza el tráfico de mercancías a nivel nacional, cualquiera sea su origen y naturaleza. Inspecciona, fiscaliza y controla las agencias de aduanas, despachadores oficiales, depósitos autorizados, almacenes fiscales, terminales de almacenamiento, consignatarios y medios de transporte utilizados en el tráfico internacional de personas, mercancías u otros; y, previene, persigue y denuncia al contrabando, la defraudación de rentas de aduanas, la defraudación tributaria, el tráfico ilícito de mercancías, y además, aplica medidas en resguardo del interés fiscal.

No todos estos organismos forman parte de un mismo Ministerio o sector. Como se sabe, el Ministerio Público es autónomo, mientras que la Policía Nacional depende directamente del Ministerio del Interior y la DICAPI del Ministerio de Defensa. De igual manera, la DGFFS depende del MINAGRI. Esto llama a reflexión, ya que como se sabe no existe un estándar en los procedimientos por parte de los Ministerios. Por ello, el nivel de articulación dentro del Estado no es el óptimo.

**Recomendación:** Considerando que la figura de Entidades de Observancia en materia de vida silvestre y bosques ya está definida, la planificación anual de sus actividades conjuntas es una tarea que debe concretarse en favor de mejorar los canales de comunicación, agilizar el intercambio de información y generar mayores sinergias inter-institucionales, así como promover la investigación. Esto supone reuniones de trabajo periódicas (bimensuales), en las que se definan las responsabilidades, asignaciones y pasos a seguir.

Para que estas dependencias del Estado cumplan con su función deben contar con los fondos financieros adecuados. El Gobierno Central, por medio del MEF, es el encargado de financiar los presupuestos anuales según requerimientos de los sectores. Los fondos dirigidos a cumplir sus metas, se pueden ver diezmos por urgencias que el Estado debe asumir, razón por la cual, la Cooperación Internacional asigna fondos para apoyar iniciativas nacionales, regionales y/o locales. Sin embargo, no es muy entendible por qué en momentos de auge económico como el actual, las instituciones del Estado no reciben presupuestos acorde a sus requerimientos y funciones.

Los índices económicos que en este momento puede ostentar el Perú, permiten ver el futuro del país con optimismo; sin embargo, los entrevistados para este estudio, sin excepción, mencionan que los presupuestos destinados para la ejecución de actividades de control supervisión y otros, son escasos y que los mecanismos utilizados para la solicitud o requerimiento de fondos para acciones específicas son muy engorrosos; inclusive, según indican, estas dos condiciones impedirían el fortalecimiento de capacidades y las mejoras tecnológicas acorde con las necesidades de hoy. Esto ameritaría realizar un análisis más profundo, no sólo referido a los montos, sino también a su distribución y utilización.

**Recommendation:** Las visitas a campo realizadas han revelado que la logística de las instituciones es mínima. Se hace necesaria una re-evaluación de las condiciones en las que, tanto Fiscalía, Policía, Aduanas, Administraciones técnicas, etc., ejercen su trabajo diario. La dotación de equipos y vehículos terrestres, marinos (incluidos los fluviales y lacustres) y/o aéreos con las respectivas partidas presupuestarias para su mantenimiento y otros, es esencial para las labores en campo, en especial en la Amazonia. Se considera indispensable que bajo

El derecho de administrar conlleva el deber de rendir cuentas; así, la Contraloría General de la República<sup>57</sup> es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a dicho control. Todas las instituciones y los servidores públicos que laboran en ellas, son sujetas a fiscalización por parte de esta Entidad.

Existe mucha presión en los estamentos del Estado, debido a que al parecer la Contraloría no es percibida como un órgano de acompañamiento gestor de la eficiencia en el gasto del Estado, sino más bien, como un ente represor que impide el funcionamiento eficiente de las instituciones. Según los entrevistados, cada vez es más factible toparse con servidores públicos, que son investigados por esta institución o que al menos tienen una denuncia.

Asimismo, los organismos especializados no contienen personal multidisciplinario. La FEMA está conformada por Fiscales y no hay un equipo consultor en cuestiones técnicas que apoye su labor; la DIRTUPRAMB, tiene a Policías especializados, aunque en muchos casos, la rotación dentro de la PNP, hace que dicha especialización se diluya o se trunque. Quizá esto tenga que ver más con la posibilidad de formar un equipo de asesoramiento científico y técnico, con una combinación adecuada de expertos en diferentes disciplinas que bajo una estrategia definida mejoren la eficiencia del Estado en estos temas.

Respecto a las responsabilidades de cada uno de los estamentos públicos, en el caso de la FEMA, ésta es una entidad especializada que sólo se encarga de los delitos relacionados al ambiente; sin embargo, los asuntos ambientales contemplan un abanico amplio de tópicos que van desde la contaminación del agua, suelo y aire, hasta la conservación de las ANP; es importante entonces, se le dote de un número mayor de personal calificado. La DIRTUPRAMB, opera en relación a delitos en turismo; igualmente las funciones de SUNAT, no están circunscritas únicamente a este tema, ya que al momento se encarga también del control de insumos químicos precursores de drogas, pero su función principal es la de recaudar impuestos. La DICAPI, también opera en caso de accidentes acuáticos y puede intervenir embarcaciones en búsqueda de sustancias ilícitas.

De otro lado, existe el Procedimiento Disciplinario seguido al interior del MINAGRI de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 322-2006-AG, por la que se establecen las funciones de los Servidores Públicos. Asimismo la Ley 27815<sup>58</sup> Código Ética del Funcionario Público y su modificatoria a través de la ley 28496<sup>59</sup>, Ley de Bases de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público. Decreto Legislativo N° 276. Aprobación del Código de Ética del funcionario público del MINAGRI RM 629-2006-AG<sup>60</sup>

**Recomendación:** *Coordinar y articular con Contraloría a nivel reservado, referente a las actividades que el Grupo de Observancia defina de acuerdo a su estrategia, para determinar los procedimientos sobre rendición de cuentas, en especial en lo referido a actividades de inteligencia. Ésta es también una forma de evitar corrupción.*

<sup>57</sup> Más información sobre La Contraloría disponible en: [www.contraloria.com.pe](http://www.contraloria.com.pe)

<sup>58</sup> Disponible en: [www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley\\_codigo\\_etica\\_funcion\\_publica.pdf](http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2008/PDFs/ley_codigo_etica_funcion_publica.pdf)

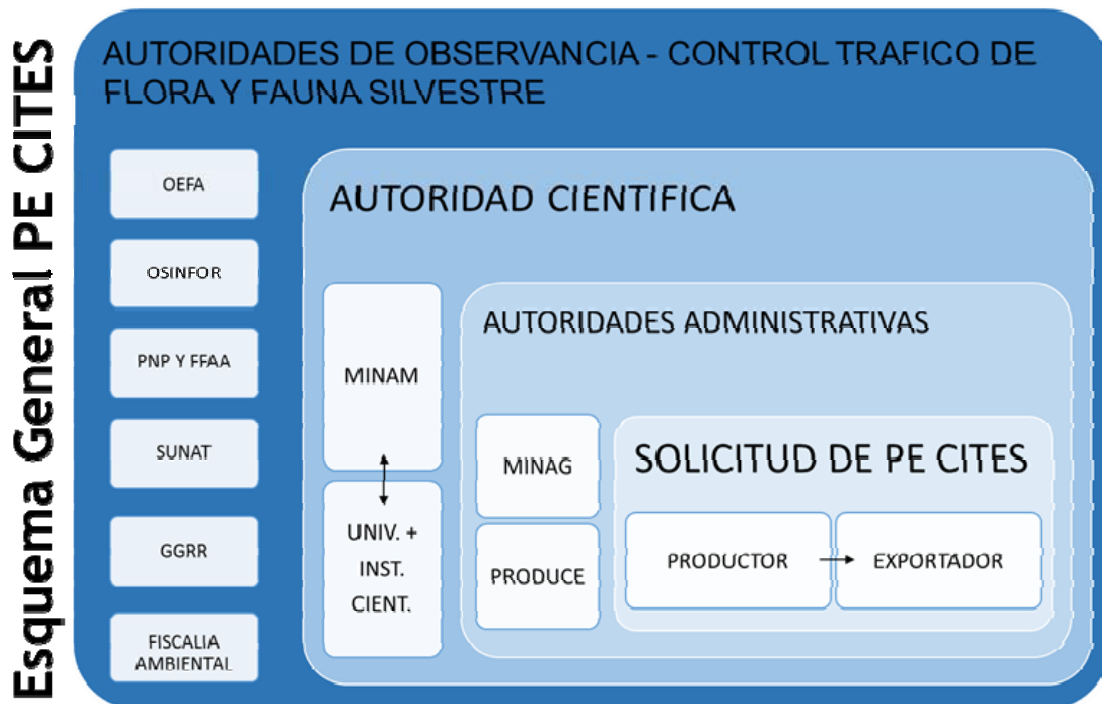
<sup>59</sup> Disponible en: [www.ccffaa.mil.pe/links\\_interes/ce\\_LEY\\_28496CodEtica.pdf](http://www.ccffaa.mil.pe/links_interes/ce_LEY_28496CodEtica.pdf)

<sup>60</sup> Disponible en

[http://peah.minag.gob.pe/download/pdf/conocenos/transparencia/normas\\_legales/tupas/RESOLUCIONMINISTERIALN6292007AG.pdf](http://peah.minag.gob.pe/download/pdf/conocenos/transparencia/normas_legales/tupas/RESOLUCIONMINISTERIALN6292007AG.pdf)

Autoridades CITES

Figura 1  
CITES Permisos de exportación



Fuente: MINAM.

*El Artículo N° 159 de la Constitución, sobre las funciones del Ministerio Público, señala que el representante de esta institución debe conducir desde su inicio la investigación del delito”.*

*La Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos que este Ministerio designe en el ámbito de su función; es decir, debe coordinar permanentemente con los Fiscales especializados en materia ambiental o con los de prevención del delito, según sea el caso, para llevar a cabo la investigación de los delitos ambientales.*

Como ya fue indicado CITES en el Perú, entró en vigor el 25 de septiembre de 1975.

De acuerdo al D.S. N° 030-2005-AG y su modificatoria el D.S. N° 001-2008-MINAM, se designa como Autoridad Científica CITES a MINAM y como Autoridades Administrativas, a la DGFFS para los especímenes de las especies de flora y fauna Silvestre incluidos en los Apéndices I, II o III de la Convención, que se reproducen en tierra incluyendo toda la clase anfibia y la flora acuática emergente; y, PRODUCE, para los especímenes de las especies hidrobiológicas marinas y continentales incluidas en los Apéndices I, II o III de la Convención.

Según sus funciones, las Autoridades Administrativas CITES - Perú tienen injerencia directa en la sanción administrativa, en tanto se haya cometido una infracción; a partir de ello, si el caso amerita una denuncia penal, el Ministerio Público, DIRTUPRAMB y DICAPI, como ya se ha explicado, son los llamados a intervenir, pudiendo solicitar apoyo, tanto de las Autoridades Administrativas, como de la Científica y de las de Observancia.

Si bien la DGFFS es el ente rector en este caso, OSINFOR lo es para concesiones forestales y SERNANP para las Áreas Naturales Protegidas: éstas son Entidades con potestad para aplicar dichas sanciones. OEFA, también se relaciona con este aspecto, ya que dentro de sus funciones está la de desarrollar procedimientos para la determinación de las infracciones administrativas sancionables por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental.

Es evidente que la relación entre MINAGRI y MINAM y las Entidades de Observancia para coordinar y establecer estrategias, debería ser estrecha, con el afán de evitar superposición de labores y podría conllevar el compartir, en algunos casos, gastos en implementación, logística y fortalecimiento de capacidades.

*Autoridades Administrativas CITES. Funciones:*

- *Establecer las políticas sobre conservación para las especies incluidas en CITES*
- *Establecer los mecanismos de supervisión y seguimiento de los sistemas de comercio de las especies CITES.*
- *Implementar recomendaciones de las resoluciones, decisiones y notificaciones adoptadas en el marco de CITES.*
- *Mantener permanente contacto con las autoridades científicas y administrativas de otros países, con la Secretaría CITES y el Grupo de Especialistas de la UICN.*
- *Mantener contacto permanente con las instituciones que apoyan en el control del tráfico de especies de fauna y flora silvestre.*
- *Delegar, de ser necesario, actividades de supervisión y control en otras entidades, manteniendo la responsabilidad de estas.*
- *Preparar y presentar informes anuales y bienales.*
- *Conformar el “directorio de especialistas nacionales” en los grupos taxonómicos de las especies incluidas en CITES.*
- *Prohibir y sancionar el comercio de especímenes que contravenga las disposiciones de la Convención, así como confiscar los especímenes objeto de comercio o tenencia ilegal, de conformidad con la legislación específica de la materia y en concordancia con la ley de procedimiento administrativo general.*
- *Promover el establecimiento de centros de rescate para albergar a los especímenes vivos capturados y decomisados, en consulta con la autoridad científica.*
- *Aprobar las medidas complementarias para el cumplimiento de la Convención.*
- *Mantener contacto permanente con las instituciones que apoyan en el control del tráfico de especies de flora y fauna silvestres: el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Intendencia Técnica Aduanera de la SUNAT, las Fuerzas Armadas del Perú, el OSINFOR y los Gobiernos Regionales.*

La DGFFS es responsable de convocar a las demás Autoridades y Entidades, para sostener reuniones de coordinación; esto se ha podido corroborar en el transcurso de la ejecución de este estudio.

De otro lado, por medio de los operativos que se realizan, la cooperación entre Aduanas y MINAGRI es más estrecha. Ambas Entidades contribuyen a mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos inter-institucionales, con el intercambio de información, operativos conjuntos y capacitación. Como referencia se menciona el Convenio N° 047-2012-AG-DVM<sup>61</sup> suscrito entre MINAG y SUNAT.

En relación a la cooperación técnica internacional, APCI es el ente nacional rector y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la Política Nacional de Desarrollo, en el marco legal que regula la Cooperación Técnica Internacional. Sus funciones se basan en la eficiencia, la transparencia y la concertación, entre los actores públicos y la sociedad civil. Existen cuatro Áreas Estratégicas para la Cooperación no reembolsable: Seguridad Humana, Institucionalidad, Desarrollo Humano, Competitividad Sostenible.

**Recomendación:** El grupo de Entidades de Observancia debe hacerse responsable de:

- *Elaborar Informes trimestrales y anuales sobre el avance y resultados de la implementación de las acciones establecidas en su estrategia que le permitan mostrar resultados para acceder a mayores presupuestos;*
- *Recomendar ajustes y mejoras a la Estrategia Nacional para la Interdicción de maquinaria, herramientas, medios de transporte y otros bienes involucrados en el delito de lavado de activos y tráfico de flora y fauna silvestre;*
- *Conformar un Grupo de Expertos -multisectorial y multidisciplinario- conformado por funcionarios estatales, privados y de la sociedad civil que de manera permanente asesore las actividades de Observancia;*
- *Elaborar propuestas de desarrollo y remediación en las zonas deforestadas y degradadas para ponerlas a disposición del Estado;*
- *Desarrollar programas sociales para la erradicación del trabajo infantil, prostitución y conexos en los procesos de extracción de recursos naturales;*
- *Proponer la elaboración de un Manual de Investigación de Delitos contra la vida silvestre y bosques con protocolos y modelos de actas y guías de intervención, teniendo en cuenta, las competencias de los actores del Estado;*
- *Apoyo técnico para establecer la Estrategia Nacional para la lucha contra el lavado de activos en recursos naturales;*
- *Otras que sean determinadas por el Grupo de Entidades de Observancia o según coyuntura.*

*A partir de ello, es que se deberían ejecutar las actividades de control y fiscalización, investigación penal, interdicción y sanción, etc. Por ejemplo, sobre los mercados de comercio ilegal de especies de fauna, tala ilegal, etc.*

#### Técnicas de investigación y crimen organizado

La institución responsable de dirigir las investigaciones de todos los delitos ambientales y contra los recursos naturales previstos en el Código Penal, es la Fiscalía, a través de la FEMA.

Si bien la dirección de las investigaciones recae en estos fiscales, la DIRTUPRAMB apoya directamente las investigaciones; sin embargo, varios factores confluyen para que este proceso no se lleve a cabo de la manera adecuada. Los pocos recursos financieros y logísticos con los que las Fiscalías y la Policía cuentan, además de la escasa dotación de personal, hacen que pocas veces puedan trasladarse hasta la zona de la ocurrencia para iniciar la investigación, con la

<sup>61</sup> Disponible en: [http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/convenios/convenio\\_sunat\\_minag.pdf](http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/convenios/convenio_sunat_minag.pdf)

posible pérdida de evidencia o la delegación de la responsabilidad a fiscales de prevención del delito que no cuentan con la capacidad para investigar en esta materia.

En fronteras, todos los controles limítrofes cuentan con personal de la Policía Nacional (no necesariamente de la DIRTUPRAMB), DICAPI (si hay puertos) y de SUNAT/Aduanas; aunque se ha logrado establecer que su nivel de coordinación no es el óptimo. SUNAT al igual que la DGFFS en el caso de CITES, puede ser convocado por los Fiscales Ambientales para ayudar a discernir, desde el punto de vista técnico o de procedimiento, sobre cualquier disyuntiva producida en determinado caso; lo que puede ser decisivo en una investigación.

Los resultados y las decisiones finales luego de la investigación, sólo son compartidos en tanto, las demás Entidades de Observancia hayan sido convocadas para el caso en desarrollo; de lo contrario, toda esa información queda en manos de la FEMA y la DIRTUPRAMB.

**Recomendación:** *Los resultados de las investigaciones deben ser, en todos los casos, puestos a disposición de las Entidades de Observancia, para su respectivo análisis y para aclarar dudas en especial de tipo técnico. De allí la necesidad del trabajo conjunto en todos los niveles.*

La información de inteligencia no abunda y la poca que existe no se encuentra sistematizada, estandarizada, ni ordenada. Las actividades de inteligencia requieren de presupuestos especiales, debido a que son muy delicadas en cuanto a seguridad: en muchos de los casos, el dinero gastado no puede ser rendido o justificado de manera convencional. La importancia de las actividades de inteligencia radica en obtener información relevante sobre modalidades, costumbres, especies más solicitadas entre otros, lo que permite finalmente definir, modificar y/o adecuar estrategias y planes de intervención.

Las técnicas de investigación se encuentran enmarcadas en la Ley N° 30077<sup>62</sup> Contra el Crimen Organizado, que en su Artículo 3, incluye en el punto 16 a los Delitos Ambientales, en las modalidades tipificadas en los artículos 310-A, 310-B y 310-C del Código Penal peruano. En esta Ley se consideran y definen las técnicas especiales de investigación que van desde la interceptación postal e intervención de comunicaciones, hasta el uso de agentes encubiertos y acciones de seguimiento y vigilancia. Esta ley recién entró en vigencia a finales del año 2013 y se circunscribe a todos los delitos relacionados al crimen organizado, por tanto, previa a su implementación, los Fiscales y demás actores deberían pasar por un proceso de inducción para facilitar las investigaciones futuras.

La modalidad de entrega vigilada está enmarcada además en el Código Procesal Penal<sup>63</sup> en su Título IV como actos especiales de investigación, pero no se consigna nada específico ligado a delitos contra la vida silvestre y los bosques o delitos ambientales en general. Los investigadores de la DIRTUPRAMB tienen la facultad de operar bajo esta modalidad.

El control fronterizo, está a cargo de la DIRTUPRAMB, SUNAT y DICAPI, pero en general los puestos de frontera son los menos dotados de personal y de recursos financieros y logísticos. Las patrullas y la revisión de vehículos y personas que cruzan los límites internacionales, son poco frecuentes o ineficientes.

A nivel de concesiones, OSINFOR es el encargado de hacer la supervisión periódica de las actividades de las empresas y en las ANP recae en SERNANP, aunque en este último caso, esa labor es responsabilidad directa de los guarda parques. Sus recursos también son escasos. En referencia a áreas agrícolas y a actividades agro-industriales, estas operaciones están a cargo del MINAGRI como ente promotor y por OEFA como ente fiscalizador.

**Recomendación:** *Al haber tantas instituciones inmiscuidas en el control y fiscalización de recursos naturales, se debe considerar su articulación y asimismo, la estandarización de procesos que proporcione la posibilidad de cruzar información y analizar de mejor manera y generar estrategias conjuntas.*

<sup>62</sup> Disponible en: <http://spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/200813T.pdf>

<sup>63</sup> Disponible en: [http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/ncpp/documentos/nuevo\\_codigo\\_procesal\\_penal.pdf](http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/ncpp/documentos/nuevo_codigo_procesal_penal.pdf)



Acerca de la acción penal, existe legislación que le da facultades al Ministerio Público como titular; hay leyes generales y normas específicas, pero éstas requieren de actualización y de mayor efectividad en sus objetivos, debido a que existen más procesos que deben ser investigados. La última actualización se realizó hace más o menos siete años.

Las actividades de los funcionarios o servidores públicos son supervisadas por la Contraloría General de la República, cuya función es evaluar, fiscalizar y sancionar al encontrar irregularidades en los procedimientos llevados a cabo por las instituciones. Se han detectado ciertos problemas al respecto; muchas veces los servidores públicos dejan de realizar gestiones para evitar posteriores investigaciones por parte de esta institución.

El decomiso de productos forestales y de Fauna Silvestre se encuentra dispuesto en el Artículo N° 366 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por D.S. N° 014-2001-AG<sup>64</sup>. Desde el punto de vista administrativo corresponde la Ley N° 27444<sup>65</sup>, Ley de Procedimiento Administrativo General concordado con los reglamentos de cada sector y lo previsto en el Código de Procedimientos penales y el actual Código Procesal Penal. Las ATFFS están facultadas para ello en virtud a lo dispuesto por el D.S. N° 010-2009-AG<sup>66</sup>

La aplicación efectiva y el ejercicio coercitivo le corresponden a la DIRTUPRAMB, pero necesita la autorización de la FEMA, ya que bajo la responsabilidad de ésta última están las investigaciones. El Juez es el que debe dar las autorizaciones respectivas solicitadas por el Fiscal especializado. Luego de las investigaciones, si lo amerita, las denuncias deben ser realizadas por el Fiscal; esto se puede realizar ante cualquier autoridad con injerencia en el tema entregando la información y evidencia necesaria. Luego de ello, la actuación y/o intervención se realiza de oficio o a petición del Ministerio Público.

Existen procedimientos específicos para las denuncias, se dan en primera instancia por el Ministerio Público, que a través del Fiscal especializado, decide la estrategia de investigación. Como parte de ello, se pueden dar incautaciones de equipos y herramientas y el decomiso de especies de flora y/o fauna silvestre o sus sub productos. Las denuncias son registradas por el Ministerio Público, por medio de un formulario estándar, pero no hace referencia a delitos ambientales, ya que es genérico.

En el área administrativa se usan las actas de intervención elaboradas por los funcionarios de las diferentes ATFFS o de los Gobiernos Regionales, según el caso. Al margen de la evidencia que se pueda brindar, no existe recompensa por información. El marco administrativo se rige por la Directiva N° 009-2002-INRENA DGGFS<sup>67</sup> que regula el procedimiento administrativo sancionador por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.

En relación a la obtención de información y pruebas, la DIRTUPRAMB y el Ministerio Público están capacitados para cuidar la cadena de custodia, pero los encargados de la sanción administrativa requieren fortalecer sus capacidades, para que cuando sean convocados a algún proceso de investigación, los resultados a obtener sean óptimos. Con ello, también se reduciría el tiempo de investigación.

El Ministerio Público es el único obligado a participar en todo el proceso de investigación; su legajo es registrado de forma convencional y electrónica, siendo actualizados diariamente, es decir administra toda la investigación. Esta labor es clara, pero no existe un manual específico para investigación de delitos de vida silvestre y bosques, como apoyo a las autoridades con competencia en estos temas. Esto se encuentra previsto en el Código Procesal Penal Artículos del N°189 al N°191

Para las entrevistas se siguen los protocolos utilizados, tanto por el Ministerio Público, como por la Policía Nacional, para cualquier tipo de delito, dichos protocolos no se rigen bajo reglas o directivas, ya que ello depende las circunstancias y no incluyen las grabaciones. Basado en el derecho, todo entrevistado, aun siendo sospechoso, tiene derecho a tener presente a su abogado y al final de la entrevista puede solicitar leer sus declaraciones.

---

<sup>64</sup> Disponible en: [www.osinfor.gob.pe/portal/data/articulo/Reglamento-de-la-Ley-N-27308.pdf](http://www.osinfor.gob.pe/portal/data/articulo/Reglamento-de-la-Ley-N-27308.pdf)

<sup>65</sup> Disponible en: [www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2005/Ley\\_27444\\_Procedimiento\\_Administrativo.pdf](http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/2005/Ley_27444_Procedimiento_Administrativo.pdf).

<sup>66</sup> Disponible en: <http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/tupas/DS.N%C2%B0010-2009-AG.PDF>

<sup>67</sup> Disponible en: <http://dgffs.MINAG.gob.pe/index.php/component/content/article?id=88>

En lugares lejanos, siempre hay riesgo de aplicación de técnicas inadecuadas, como es el abuso de autoridad o corrupción, por lo que dichas entrevistas o interrogatorios deben ser coordinados previamente con la Fiscalía, incluso los operativos inopinados.

También existen protocolos para la protección de testigos, ello está establecido en el Código Procesal Penal Artículo N° 247, y también en los Artículos N° 248, y N° 249 mencionan las medidas de protección y las medidas especiales.

Salvo que requiera autorización jurisdiccional, el Fiscal Provincial estará encargado de la conducción de las labores de protección de víctimas y testigos. Cuando fuera necesario, y el interés de la justicia lo exija, las Autoridades Nacionales que intervienen en un acto de cooperación internacional, estarán obligadas a preservar el secreto de las actuaciones en que intervengan. Con especial énfasis se entenderán secretas las diligencias, en tanto ellas puedan afectar la seguridad e integridad corporal y psicológica de los investigados, de las víctimas, de los posibles testigos y de sus familiares.

En caso de delito flagrante, el Ministerio Público es el titular de la acción penal y debe asistir con la DIRTUPRAMB a la escena del delito conjuntamente con el sector competente (MINAGRI, PRODUCE, MINAM, etc.). La Fiscalía cuenta con un área de peritos ambientales, pero lamentablemente están centralizados en Lima.

El procedimiento y/o protocolo para este tipo de investigación debe ser usado por todos los Fiscales Ambientales conjuntamente con la DIRTUPRAMB; pero el personal especializado para ello, se encuentra instalado sólo en algunas regiones. En el área administrativa forestal y de fauna silvestre instalada en las regiones, no existen laboratorios ni personal adecuado. Servicios como: microscopía, balística, definición de perfiles isotópicos, morfología, patología y toxicología se encuentra disponibles sólo en Lima.

No se ha tenido acceso a información forense, pero el procedimiento en la escena del delito implica la toma de fotografías, para utilizarlas luego en la investigación. No se ha podido corroborar si para este tipo de delitos existen registros y/o bases de datos.

**Recomendación:** De las labores conjuntas dentro del Grupo de Observancia deben derivar, además del conocimiento de los protocolos seguidos por cada institución, la estructura lógica de estos, de modo que los procesos de investigación sean más eficientes y se eviten superposiciones de funciones o errores que trunquen las investigaciones.

En lo relacionado a Convenios Internacionales es necesario indicar que el Perú está suscrito además de CITES, al Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, lo que fue aprobado por Resolución Legislativa N° 27527<sup>68</sup> y ratificado por Decreto-Supremo N° 088-2001-RE<sup>69</sup>. También ha suscrito la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que fue ratificada mediante Decreto Supremo N° 075-2004-RE, y el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por Resolución Legislativa N° 261181. Además, el Perú tiene estrecha relación con la Corte Penal Internacional y colabora en: la detención y entrega de personas; la detención provisional y los actos de cooperación previstos en el artículo N°93 del Estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>70</sup>.

La UIF, creada mediante Ley N° 27693<sup>71</sup> en el 2002, modificada por las Leyes N° 28009<sup>72</sup> y N° 28306<sup>73</sup> y reglamentada mediante el D.S. N° 163-2002-EF<sup>74</sup> modificado por D.S. N° 018-2006-JUS<sup>75</sup>, se incorpora como Unidad

<sup>68</sup> Disponible en:

[http://spij.minjus.gob.pe/clp/contenidos.dll/temas/coleccion00000.htm/tomo00689.htm/libro00690.htm/sumilla00692.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD\\_RLEG27527](http://spij.minjus.gob.pe/clp/contenidos.dll/temas/coleccion00000.htm/tomo00689.htm/libro00690.htm/sumilla00692.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_RLEG27527).

<sup>69</sup> Disponible en:

[http://spij.minjus.gob.pe/clp/contenidos.dll/temas/coleccion00000.htm/tomo00689.htm/libro00690.htm/sumilla00693.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD\\_modifica29207](http://spij.minjus.gob.pe/clp/contenidos.dll/temas/coleccion00000.htm/tomo00689.htm/libro00690.htm/sumilla00693.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_modifica29207).

<sup>70</sup> Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2187, No. 38544.

<sup>71</sup> Disponible en: [www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/legislations/PDF/PE/ley\\_27693.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/PE/ley_27693.pdf).

<sup>72</sup> Disponible en: [www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28009.pdf](http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28009.pdf).

<sup>73</sup> Disponible en: [www.gafisud.info/documentos/eng/base/Peru/006-Ley%2028306%20-%20Modificaci%F3n%20de%20la%20Ley%20que%20crea%20la%20UIF.pdf](http://www.gafisud.info/documentos/eng/base/Peru/006-Ley%2028306%20-%20Modificaci%F3n%20de%20la%20Ley%20que%20crea%20la%20UIF.pdf)

<sup>74</sup> Disponible en: [www.sunat.gob.pe/legislacion/comprob/ds178\\_02ef.htm](http://www.sunat.gob.pe/legislacion/comprob/ds178_02ef.htm).

<sup>75</sup> Disponible en:

[www.sbs.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/jer/NAC1\\_SEGUNNORMASNACDECRETOS/ReglamentoLey27693.pdf](http://www.sbs.gob.pe/RepositorioAPS/0/2/jer/NAC1_SEGUNNORMASNACDECRETOS/ReglamentoLey27693.pdf).

especializada de la SBS mediante Ley N° 29038 de junio del 2007, y cuenta con autonomía funcional y técnica. Esta entidad tiene la misión de proteger los intereses del público, cautelando la estabilidad, la solvencia y la transparencia de los sistemas supervisados, así como fomentar una mayor inclusión financiera y contribuir con el sistema de prevención y detección del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. Las investigaciones en este punto son muy especializadas.

**Recomendación:** *La UIF tiene que ser consultada periódicamente, ya que como parte de su misión institucional, proporciona información y cualquier otra forma de cooperación necesaria para combatir el delito de lavado de activos, corrupción y afines.*

El Perú por medio de la Policía Nacional es miembro de la INTERPOL, así la DIRTUPRAMB opera directamente con esta institución que actualmente participa en una serie de proyectos y operaciones que se centran particularmente en los delitos que contribuyen al cambio climático, el tráfico de desechos electrónicos, la caza furtiva y el tráfico ilícito de la fauna y la flora silvestre, así como en delitos de corrupción. En el Perú aún los esfuerzos no son los deseados; no obstante, se está trabajando en generar una base de datos internacional que se utilizará para la lucha contra estos delitos.

En materia de investigación, los escasos recursos con los que las Entidades de Observancia cuentan, hacen poco probable que las actividades en torno a estas tareas se realicen de manera eficiente. Se ha detectado que en ocasiones llegar a una escena es una tarea difícil, por cuestiones de acceso y movilidad lo que promueve la contaminación de pruebas y quita sustento a las investigaciones.

Sobre ECOMENSAJE, no se ha reportado información oficial y tampoco se ha encontrado reseña alguna en la *webpage* de INTERPOL Perú. Su implementación es una buena práctica ya que permite al país informante hacer preguntas o formular solicitudes y, al hacerlo, alentar la Cooperación Internacional entre los organismos de aplicación de la Ley. Esto podría incluir a APCI, como ente rector de la Cooperación Técnica Internacional.

La Autoridad Administrativa, coordina estrechamente con otros países de Sudamérica, en especial los miembros de la OTCA, que tiene además vinculación con CITES.

Cabe mencionar la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), con el gobierno de los EUA. Este tratado incluye un capítulo ambiental, oportunidad para el país para generar orden interno en esta materia. Las principales consideraciones de este Tratado implican el promover el uso óptimo de recursos, fortalecer la cooperación ambiental, asegurar que las políticas y leyes estimulen altos niveles de protección ambiental y asimismo, aplicar dicha legislación de manera adecuada, entre otros.

La asistencia técnica internacional también se encuentra prevista en la Ley N° 30077 de Crimen Organizado; la que ejerce el Fiscal de Crimen Organizado y no el Fiscal Ambiental. Esta asistencia se encuentra prevista en el Título III de Cooperación Internacional y Asistencia Judicial en el Artículo N° 26. (Obligación del Estado de colaborar), párrafos 1 y 2 como se lee a continuación:

El Estado peruano, a través de las agencias del sistema penal, presta cooperación internacional o asistencia judicial recíproca, incluyendo a la Corte Penal Internacional, en las investigaciones, los procesos, así como las actuaciones fiscales y judiciales relacionados con los delitos a que se refiere la presente Ley. Las autoridades competentes pueden solicitar cooperación o asistencia a otros Estados y organismos internacionales, de conformidad con los tratados multilaterales o bilaterales ratificados por el Estado en materia de cooperación o asistencia jurídico-penal.

En caso de que exista un Tratado de Cooperación Internacional o asistencia judicial aplicable a los delitos contemplados en el Artículo N° 3 de la misma Ley, sus normas rigen el trámite de Cooperación Internacional. La solicitud de asistencia judicial sólo procede cuando la pena privativa de libertad para el delito investigado o juzgado, no sea menor a un año y siempre que no se trate de delito sujeto exclusivamente a la legislación militar. En las circunstancias no previstas en esta Ley, se aplican las disposiciones establecidas sobre Cooperación Judicial Internacional reguladas en el Código Procesal Penal.

En el Artículo N° 27 de dicha norma se estipula la Cooperación Judicial y el Principio de doble incriminación, no es necesario que el hecho por el que se solicita, sea considerado como delito por la legislación nacional, salvo en las situaciones previstas en el literal *h*) del inciso *I* del artículo N° 511 del Código Procesal Penal. Y también, se señala en el Artículo N° 28, los actos de cooperación o asistencia internacional.

La corrupción y el soborno son temas muy sensibles dentro del colectivo. En general, la sociedad peruana no confía en sus instituciones, debido a condiciones políticas del pasado que no son objeto de este estudio. Sin embargo, es evidente que desde hace algunos años los gobiernos tratan de mejorar sus estrategias para evitar que los funcionarios públicos incurran en delinquir, mediante mecanismos, sobre todo de fiscalización. En la actualidad, la tecnología (de alto o bajo costo), es de también de mucha utilidad ya que es muy sencillo registrar fotografías, videos o inclusive grabar audios que ponen en evidencia ciertas situaciones impropias.

La Contraloría General de la República del Perú es el organismo constitucional autónomo encargado de controlar los bienes y recursos públicos del país; además, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control (SNC), que cautela el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Perú, la correcta gestión de la deuda pública, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control. Su misión es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental. Un ejemplo de su accionar se ve reflejado en las demandas impuestas a funcionarios del Gobierno regional de Loreto por presuntas irregularidades detectadas en la gestión 2010-2011<sup>76</sup>.

También, tiene funciones en el ámbito de las Sanciones Administrativas mediante la Ley N° 29622<sup>77</sup> que le otorga potestad para determinar la responsabilidad administrativa funcional e imponer la respectiva sanción, constituyendo un importante cambio en los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico nacional, para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional y la imposición de la sanción correspondiente, prevista en el D.S. N° 023-2011-PCM<sup>78</sup> que aprueba el Reglamento de la anterior Ley: “Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional” derivada de los informes emitidos por los órganos del sistema nacional de control. En dicho reglamento se establece las disposiciones para el procesamiento y sanción de la responsabilidad administrativa funcional, describiendo y especificando las conductas constitutivas de infracción.

Este reglamento también regula el procedimiento sancionador, aplicable por las infracciones graves y muy graves derivadas de los informes emitidos por los órganos del SNC, que impliquen el incumplimiento del ordenamiento jurídico administrativo, las normas internas de las entidades, así como de todas aquellas obligaciones derivadas del ejercicio del cargo. La potestad sancionadora se aplica sobre los servidores y funcionarios públicos del Estado.

El procesamiento y las sanciones son independientes y aplicados por responsabilidad civil o penal que pudieran establecerse o determinarse en cada caso. Sólo por disposición judicial expresa se pueden suspender, modificar o eliminar los efectos de las sanciones por responsabilidad administrativa funcional.

**Recomendación:** *En términos generales, es importante que las Entidades de Observancia funcionen como grupo cohesionado en materia de investigación y que sus actividades se lleven a cabo en base a estrategias concertadas y de apoyo mutuo. Para ello es necesario se planifique la elaboración de un sistema interconectado a nivel nacional “Sistema de Información Ambiental” que permita el manejo de mayor cantidad y calidad de información. Actualmente los equipos utilizados están desactualizados o en malas condiciones. En general los servicios de internet también son deficientes en las provincias. En dicho sistema deben confluir las Entidades de Observancia con el objetivo de agilizar procesos de supervisión y control, pero también de investigación y sanción. Aquí es necesario incluir a entidades fuera del Grupo de Observancia, como por ejemplo, a la Unidad de Inteligencia Financiera .*

<sup>76</sup> *La República*, “Contraloría demandó a funcionarios regionales de Loreto por más de S/. 1’400,000”, 12 December 2013. Disponible en: [www.larepublica.pe/12-12-2013/contraloria-demando-a-funcionarios-regionales-de-loreto-por-mas-de-soles-1-400000](http://www.larepublica.pe/12-12-2013/contraloria-demando-a-funcionarios-regionales-de-loreto-por-mas-de-soles-1-400000).

<sup>77</sup> Disponible en: [http://doc.contraloria.gob.pe/normativa/Ley\\_29622\\_v1.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/normativa/Ley_29622_v1.pdf)

<sup>78</sup> Disponible en: [www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/534ab81c-a44c-4d45-8830-](http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/534ab81c-a44c-4d45-8830-)

Logística, capacitación y presupuesto

Esta parte del análisis es muy importante ya que se asume que los problemas del tema en estudio son causados por factores ligados a estos puntos.

La policía comunitaria como estrategia existe pero su implementación debería estar en proceso. Lo cierto es que ya se ha realizado un proyecto piloto en la ciudad de Trujillo - región La Libertad en el año 2003. Al respecto, esta figura de la PNP, está relacionada al Plan de Seguridad Ciudadana 2013-2018<sup>79</sup>, pero se circunscribe más al plano urbano que al rural.

**Recomendación:** *El Grupo de Observancia podría estudiar la posibilidad, de acuerdo a las circunstancias de implementar ciertas modalidades de apoyo a la lucha contra delitos sobre vida silvestre y bosques, por ejemplo, Policía Comunitaria.*

No existen muchas iniciativas de asociación entre entidades relacionadas con la aplicación efectiva de la Ley. No obstante, el Convenio de Cooperación Inter-institucional N° 047-2011-AG-DVM<sup>80</sup> suscrito entre el MINAGRI y SUNAT, tiene como objeto establecer mecanismos de cooperación entre la DGFFS y Aduanas, para que ambas entidades contribuyan a mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus fines y objetivos institucionales, mediante el intercambio de información, apoyo en la ejecución de operativos conjuntos y capacitación.

De igual modo, el Ministerio Público y el MINAM han suscrito un Convenio marco de cooperación<sup>81</sup> cuyo objeto es establecer mecanismos de colaboración que permitan coordinar y realizar acciones a favor del cumplimiento de las normas legales y de la prevención del delito en materia ambiental; así como el desarrollo de competencias institucionales, a través de la capacitación y asistencia técnico-legal-administrativa, para el mejor cumplimiento de sus facultades y funciones. Los recursos para la implementación de estos acuerdos son compartidos por las partes y según se entiende no incurrirán en adicionales que los estipulados en los respectivos documentos, lo que no queda claro es si los presupuestos están incluidos en los programas operativos anuales.

Paralelamente, existen acuerdos fuera del Grupo de Observancia que son bastante interesantes; SPDA tiene acuerdo de cooperación con MINAM, MINAGRI y con algunos Gobiernos regionales (Madre de Dios, Loreto y San Martín) para brindar soporte sobre la implementación en temas relacionados a mejoras en la legislación, capacitación, entre otros. Esta situación debería llamar a reflexión, en el entendido que es necesaria la cooperación y el funcionamiento inter-institucional en el nivel público y también privado.

Otra de las condiciones poco favorables para aplicar la ley se constituye en la cantidad de personal designado para las actividades concernientes a cada institución del Estado. Se sabe que el personal profesional destinado para la aplicación efectiva de la ley varía de acuerdo al ámbito, pero la percepción es que su número es bastante limitado.

A nivel nacional, la cantidad de efectivos policiales de la DIRTUPRAMB es de 311. Un sistema adecuado de control policial requeriría para todo el país, al menos, unos 2,000 policías especializados, cuya rotación debería darse en tiempos prudentes y hacia otros ámbitos en la misma dependencia para evitar pérdida de experiencia e incentivar al Cuerpo Policial.

La FEMA tiene un problema de escasez de personal. En las regiones se han encontrado como máximo a 2 fiscales especializados en materia ambiental, sin que cuenten con los respectivos asistentes. Por ejemplo, en Madre de Dios, existe un promedio de 2,000 expedientes por revisar. Tampoco cuentan con material, ni equipo tecnológico que les permita la sistematización adecuada de datos. Están capacitados en temas directos de aplicación de la ley, pero no en

<sup>79</sup> Disponible en: [www.mininter.gob.pe/pdfs/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf](http://www.mininter.gob.pe/pdfs/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf).

<sup>80</sup> Disponible en: [http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/convenios/convenio\\_sunat\\_minag.pdf](http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/convenios/convenio_sunat_minag.pdf).

<sup>81</sup> Disponible en: [www.mpfm.gob.pe/descargas/convenios/04072013155043\\_MINAM%2004%2007%200013.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/descargas/convenios/04072013155043_MINAM%2004%2007%200013.pdf).

aspectos técnicos. La figura de Fiscal Especializado en materia ambiental tiene una creación aproximada de cuatro años. Estos fiscales perciben un sueldo promedio de S/. 4,500 (nuevos soles) -aunque por información oficial recibida algunos pueden superar esa cifra- esto sin duda puede incentivar a que los mejor capacitados busquen oportunidades mejor pagadas en el sector privado, y en definitiva no ayuda en limitar el riesgo de corrupción de funcionarios.

De los órganos de control administrativo, se sabe que en 6 de las 25 GORE, las competencias ya han sido transferidas. La responsabilidad del control y supervisión recae en ellos. En Lambayeque, región que todavía cuenta con una ATFFS, el personal también es limitado.

OSINFOR ha contado con un presupuesto de apertura a 2013 cercano a los S/.20 millones. Sólo para la supervisión de las concesiones supera los S/.4 millones y ha tenido además, una partida para el fortalecimiento de capacidades de casi S/.230,000. SERNANP tiene personal permanente asignado a las ANP, pero no existe un balance adecuado entre su número y la magnitud del área que los guarda-parques deben controlar; en este caso también hay falencias presupuestales y de logística.

**Recomendación:** *En el entendido que los presupuestos destinados a la lucha contra estos delitos, difieren entre instituciones, la planificación de las actividades en torno a la prevención y fiscalización e inclusive investigación deben ser planificadas, definiendo responsabilidades y corresponsabilidades, de ser el caso.*

**Recomendación:** *Sabiendo que existen ciertos inconvenientes sobre la asignación de recursos por parte del Estado, es aconsejable que todas las propuestas definidas desde las Entidades de Observancia se diseñen de manera modular; en tal sentido, si el MEF designa un presupuesto menor al requerido, se podrían ejecutar ciertas actividades por módulos, sin necesidad que la implementación de toda la estrategia conjunta se obstaculice.*

Por otra parte, en el MINAGRI la contratación administrativa de servicios está regida por las bases aprobadas. De la misma forma, hay profesionales contratados bajo el régimen privado y el régimen establecido por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa.

La diferencia radica en los incentivos para cada régimen. Por ejemplo, mediante el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) que administra los descuentos por faltas e inasistencias laborales en beneficio de todos los trabajadores, se distribuye mensualmente a cada trabajador una cantidad que no es remunerativa ni pensionable, sino es más bien un incentivo por productividad. Sin embargo, mientras un profesional del Ministerio de Economía suma a su sueldo S/.5,000 por este bono, un profesional civil de las FFAA o de las universidades nacionales recibe apenas S/.100. Mientras un fiscal Titular Adjunto gana S/.6,000 (sueldo básico más bono fiscal, gasolina y alimentación), un asistente en función fiscal recibe S/.1,992 de sueldo bruto.

Respecto a los funcionarios de alto nivel, en la sede central de OSINFOR, el promedio del sueldo es de S/.10,000, en el Gobierno Regional es de S/.5,000, en contraste, un servidor en las regiones percibe un promedio de S/.2,000 para el control forestal. Los sueldos del MINAGRI han sido nivelados bajo la misma escala<sup>82</sup>.

*La gran mayoría de trabajadores del Estado tienen congeladas sus remuneraciones desde hace 20 años. Mientras un funcionario F-2 de una universidad pública en el régimen laboral del DL N° 276 percibe S/.1,554, un mismo profesional del Ministerio de Agricultura percibe S/.10,450, pero bajo el régimen del DL N°728. Un auxiliar civil de las Fuerzas Armadas gana S/.980, mientras que un empleado que realiza la misma función, gana S/.3,000 en la Presidencia del Consejo de Ministros y S/.1,800 en el Ministerio de Trabajo.*

<sup>82</sup> En febrero del 2014 se ha dispuesto el incremento de los montos por concepto de compensaciones económicas a funcionarios públicos de la Ley 30057 (Ley del Servicio Civil). Aún no se tiene cifras exactas ni a qué funcionarios, además de Ministros y Vice-Ministros alcanzaría el aumento.

Entre los años 2007 y 2008, los servidores públicos de las Administraciones Técnicas de Control Forestal y de Fauna Silvestre se quedaron sin sueldos por un promedio de tres meses consecutivos, por cuestiones que no han sido aclaradas hasta el momento.

Por otra parte, la selección de personal está sujeta a un concurso público, a través del Contrato Administrativo de Servicios (CAS)<sup>83</sup>, siendo los niveles de calificación relativos debido a la relación existente entre el nivel de salario y la responsabilidad del cargo, lo que ocurre principalmente en cargos operativos.

Los niveles de calificación solicitados van de acuerdo con los requerimientos actuales; no obstante, los bajos salarios hacen a los cargos poco atractivos y competitivos para profesionales de alto nivel. En el caso de la Policía, los sueldos ya están pre establecidos; pero, el nivel salarial es muy bajo.

Los requisitos de ingreso para MINAGRI están aprobados mediante D.S. N° 031-2008-AG. La contratación administrativa de servicios en este Ministerio está regida por las bases aprobadas en R.D. N° 274-2012-AG-OA<sup>84</sup>. Hay profesionales contratados bajo el régimen privado, establecido por el D.L. N° 728<sup>85</sup> y el régimen establecido por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, D.L. N° 276. En cuanto a los demás sectores, no existe un procedimiento único para postulantes; en todo caso sólo existe la carrera pública pero muy pocos profesionales postulan. Dichos postulantes una vez ingresados, no tienen un periodo de prueba, ya que su contrato dura sólo tres meses y luego se renueva por tres meses más. Ésta ha sido y es una estrategia para evitar pagos por beneficios a los trabajadores.

El proceso de capacitación para las Entidades de Observancia, no es continuo ni planificado. Se ha detectado que las iniciativas de formación y fortalecimiento de capacidades, casi siempre se llevan a cabo de manera aislada. Es muy difícil encontrar capacitaciones integrales que permitan formar redes de trabajo inter-institucional para mejorar las actividades en relación a la Aplicación Efectiva de la Ley. En ese sentido, la planificación de un programa de fortalecimiento es vital para avanzar y mejorar la implementación de las acciones del Estado como parte de su estrategia de lucha contra los delitos sobre la vida silvestre y los bosques.

Las capacitaciones hasta el momento impartidas, no necesariamente se reflejan en las actividades de las autoridades, debido a la rotación de personal existente sobre todo a nivel de la DIRTUPRAMB. Normalmente, cada institución coordina, organiza e implementa sus propias capacitaciones; en vez de generar iniciativas de formación integral y de amplia convocatoria.

Tampoco existe una estrategia de seguimiento que permita medir la implementación de los nuevos conocimientos adquiridos luego de las capacitaciones, ni mucho menos evaluaciones, tanto a los capacitados como a los capacitadores. Por lo general, cuando se efectúan, éstas abarcan las normas nacionales e internacionales y procedimientos administrativos, respecto a los delitos forestales y de fauna silvestre; pero no cuestiones específicas, ni técnicas y mucho menos prácticas. Cabe indicar que en el marco de los acuerdos firmados por MINAGRI/SUNAT y Ministerio Público /MINAM se contempla los procesos de capacitación; no obstante, ello está sujeto a la disponibilidad de presupuesto.

Algo que sí se ha podido constatar es que OSINFOR realiza capacitaciones constantes con los Gobiernos Regionales, abarcando temas de interés común. La logística tampoco es adecuada, sobre todo en las regiones en donde existen limitaciones, tanto a nivel de la DIRTUPRAMB como de las Fiscalías. La institución que opera sin este tipo de trabas es OSINFOR, pero cuenta con un presupuesto que le permite ejecutar sus actividades programadas.

**Recomendación:** *Se propone la creación de un programa de entrenamiento periódico interinstitucional y multidisciplinario que incluya el monitoreo y seguimiento, para medir la implementación de las autoridades de manera individual y conjunta. Este proceso no debe estar circunscrito sólo al Grupo de Observancia.*

<sup>83</sup> Más información sobre CAS está disponible en: [www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/preguntas-cas.htm](http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sgp/preguntas-cas.htm).

<sup>84</sup> Disponible en: [www.peru.gob.pe/docs/PLANES/136/PLAN\\_136\\_Convocatoria\\_N%C2%BA274-2012-AG\\_2012.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/136/PLAN_136_Convocatoria_N%C2%BA274-2012-AG_2012.pdf)

<sup>85</sup> Disponible en: [www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_per\\_dl728.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_dl728.pdf)

En la misma línea, la infraestructura desde la que operan algunas de las autoridades, no es la óptima. En este aspecto, las condiciones de trabajo no son las mejores desde el punto de vista de los inmuebles; quizá sea la Policía Nacional la más afectada en ese sentido.

Hay que mencionar también que la infraestructura de los centros de rescate, zoológicos y zoo-criaderos, en algunos casos no es apropiada para albergar a individuos. Por su parte, los bienes incautados no tienen un lugar específico de seguridad y custodia. Las autoridades regionales están facultadas para definir el destino de la fauna decomisada; sin embargo, no siempre se encuentran espacios óptimos.

La DIRTUPRAMB tiene armas propias pero éstas son insuficientes. Los medios de transporte utilizados por estas dependencias, son muy escasos y no tienen deslizadores ni automóviles a disposición para realizar sus funciones y, de tenerlas, no son provistos de presupuesto necesario para su mantenimiento y reparación y combustible.

De los equipos para monitoreo o supervisión, (GPS, Brújulas, portátiles, etc.), si bien hay instituciones provistas con estos, cierto es que no existen planes de mantenimiento, reposición y o actualización en el corto o mediano plazo por parte del Estado, lo que a la larga deviene en mayor gasto público y menor eficiencia, en especial en la actualidad cuando la tecnología innova constantemente.

**Recomendación:** *La dotación de la infraestructura debida, equipos especializados y vehículos terrestres, marinos (incluidos los fluviales y lacustres) y/o aéreos con las respectivas partidas presupuestarias para su mantenimiento y otros, es esencial para las labores en campo, en especial en la Amazonia. Se considera indispensable que bajo consenso y con el debido sustento, esto sea planificado y presupuestado.*

Con relación a la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude de la OMA, en el 2007 la UE-CAN elaboró el documento: Control Aduanero<sup>86</sup> en el que uno de los objetivos del marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global, aprobado por OMA en 2005, fue establecer disposiciones relativas a la red de Aduanas, para promover la circulación libre de las mercancías, a través de cadenas logísticas internacionales que sean seguras, en las relacionadas al intercambio de información oportuna y precisa. Si bien esto indica mercancías de manera general, las derivadas de la vida silvestre y los bosques también lo son. Al parecer existiría mejor control de las transacciones comerciales de importación/exportación, aunque para este estudio, no se ha tenido acceso a información aduanera que permita analizar data.

<sup>86</sup> Disponible en: [www.comunidadandina.org/Upload/201165195749libro\\_atrc\\_control.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/201165195749libro_atrc_control.pdf).



## VII. Poder judicial y Ministerio público

### Funciones

El Poder Judicial se rige por la Ley Orgánica que tiene su origen en el Decreto Supremo N° 017-93-JUS Judicial<sup>87</sup> que establece su estructura orgánica y funciones.

El perfil de los jueces<sup>88</sup> bajo responsabilidad del Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura se da por el conjunto de capacidades que aseguran responder de manera idónea a las demandas de justicia; formación jurídica sólida, interpretación y razonamiento, identificación de conflictos, manejo del despacho judicial, entre otros.

*En el 2010 la Junta de Fiscales Supremos creó en Madre de Dios, por Resolución N° 027-2010-MP-FN-JFS, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) con carácter permanente, debido a la incidencia delictiva por el crecimiento de la minería informal e ilegal que arrastra una serie de delitos conexos como la explotación infantil, prostitución, evasión de impuestos, entre otros delitos. Esta Fiscalía especializada tiene la responsabilidad de prevenir e investigar la perpetración de delitos ambientales, con la misión fundamental de defender la legalidad y los derechos humanos y asimismo, al ser parte las Entidades de Observancia, debe trabajar en forma conjunta para definir estrategias de lucha y actividades a realizar*

### Condiciones para el cumplimiento de funciones

Si bien los fiscales ambientales tienen presencia en las diferentes jurisdicciones, aspectos negativos relacionados a dotación de personal, logística y recursos financieros que les permitan realizar un trabajo concienzudo y eficaz, hacen que por ejemplo, las actividades de investigación llevadas a cabo en conjunto con la Policía, sean deficientes. En las entrevistas sostenidas con las diferentes autoridades regionales, esta situación es recurrente. En Loreto se tiene a un solo Fiscal Ambiental quien tiene la jurisdicción de todo la región (368 852 km<sup>2</sup>); tomando en cuenta que el presupuesto de su despacho es escaso para movilizaciones y su logística es mínima, sobre todo en el aspecto de seguridad, se hace imposible pensar que los delitos contra la vida silvestre y los bosques puedan ser controlados y/o mitigados.

**Recomendación:** *Si bien los Fiscales especializados en materia ambiental no abundan en número, es necesario que se les dote del presupuesto y la logística necesaria, así como también de asistentes de despacho (como parte del proceso de capacitación) que proporcionen mayor agilidad en los procesos de investigación. Ello implica mayor presupuesto, pero también mayor eficiencia de la función fiscalizadora del Estado.*

Estas deficiencias hacen que constantemente se tenga que delegar casos a otras jurisdicciones, en parte por la lejanía y porque los delitos ambientales se presentan en zonas en donde los fiscales no están capacitados para estas funciones, pudiendo incurrir en errores graves.

### Infraestructura

En este aspecto, se podría mencionar que en Lima, las condiciones son favorables entendiéndose que es en esta ciudad en donde se encuentra la sede central, tanto del Ministerio público, como del Poder Judicial. En referencia a las fiscalías especializadas en materia ambiental, en las ciudades visitadas, se ha detectado que las condiciones no son las óptimas, en general los espacios no son del todo adecuados y la seguridad no es estricta, tomando en cuenta la delicadeza de los casos que se investigan, pudiendo estar sujetos a robos o algún otro tipo de amenaza. De otro lado, la documentación tampoco tiene un resguardo especial, ésta es almacenada en archivadores comunes, independientemente de la importancia de la investigación.

<sup>87</sup> Disponible en: [historico.pj.gob.pe/transparencia/documentos/TRANS\\_LEY\\_ORGANICA\\_PJ\\_240507.pdf](http://historico.pj.gob.pe/transparencia/documentos/TRANS_LEY_ORGANICA_PJ_240507.pdf)

<sup>88</sup> Disponible en: [www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_per\\_ley29277.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_ley29277.pdf)

**Recomendación:** *Elaborar protocolos de seguridad para las fiscalías especializadas en materia ambiental, a fin de que mejorar los procedimientos en el ingreso y salida de personas, entrada y salida de documentación, archivo de la documentación y copias de seguridad, entre otros; así como también los protocolos relacionados a cómo proceder en desastres naturales, incendios provocados, cortocircuitos, etc., de manera que se asegure la integridad de los trabajadores y de la información. Los sistemas de control por video son importante ayuda para la seguridad y también lo son, el número adecuado de personal de seguridad debidamente capacitado.*

#### Investigación

Existe cierto número de investigaciones ligadas, sobre todo a: minería ilegal, extracción ilegal de madera, extracción ilegal de especies acuáticas y tráfico ilegal de especies de flora y fauna, como los delitos más comunes. Hasta la fecha sólo existen dos sentencias<sup>89</sup>; una por minería ilegal<sup>90</sup> y otra por tráfico ilegal de especies acuáticas de flora y fauna<sup>91</sup>.

Entre enero y julio del 2013, el Ministerio Público, a través de la Coordinación de las Fiscalías especializadas en materia ambiental reporta 744 investigaciones a nivel nacional por los delitos de tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre protegida y tráfico ilegal de productos forestales maderables (437 y 307 casos, respectivamente). De la misma manera, se tiene 60 investigaciones por extracción ilegal de especies acuáticas y por depredación de flora y fauna silvestre protegida (39 y 21 casos, respectivamente).

#### Capacitación

La capacitación es un tema en el que la FEMA ha trabajado desde varias aristas; no obstante, en casi todos los casos, estas actividades se han circunscrito sólo a fiscales y con ello se deja de lado el aprendizaje de cuestiones técnicas en relación a vida silvestre y bosques que bien podría evitar dudas ante el hallazgo de delitos, en especial en zonas rurales. Los programas de actualización y perfeccionamiento y de formación de aspirantes, tienen que buscar el capacitar y especializar de forma descentralizada, pero quizá sea necesaria la implementación de un componente ambiental.

#### Cooperación

El Perú forma parte de la Red hemisférica de intercambio de información para la asistencia mutua en materia penal y extradición de la OEA. Sobre la Cooperación jurídica internacional, en el Código procesal penal, Libro séptimo entre los artículos N°508 y N°566 se estipula esta figura jurídica, así como la de extradición y se menciona que las relaciones de las autoridades peruanas con las extranjeras y con la Corte Penal Internacional en materia de Cooperación jurídica internacional se rigen por Tratados Internacionales celebrados por el Perú y, en su defecto, por el principio de reciprocidad en un marco de respeto de los derechos humanos.

También es miembro de la Red iberoamericana de cooperación jurídica internacional (IberRed), constituida en el 2004, formada por Autoridades centrales y por puntos focales procedentes de los Ministerios de Justicia, Ministerios Públicos, Poderes judiciales de los 22 países miembros. Su labor se orienta a la optimización de los instrumentos de asistencia judicial civil y penal y el refuerzo de los lazos de cooperación entre miembros. De igual modo, es una herramienta de cooperación en materia penal y civil beneficiando a más de 500 millones de ciudadanos.

En materia de extradición, al menos en Sudamérica el Perú tiene acuerdos con los siguientes países: Uruguay, Argentina, Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Chile; esto en cierta medida es una oportunidad para la cooperación, en inicio, con los países fronterizos sobre delitos ambientales.

**Recomendación:** *Aunque no se ha logrado tener referencias y/o estadísticas acerca de procesos de intercambio de información ni de extradición, entre el Perú y otros países en materia de delitos contra vida silvestre y bosques, ambas redes y otras figuras como OTCA y CITES, son un medio inmejorable para recabar información que impida de cierta manera los delitos transnacionales en materia ambiental. Es por ello que la coordinación y articulación eficiente y la creación de redes interinstitucionales es importante.*

<sup>89</sup> La bitácora fiscal está disponible en: [www.mpfm.gob.pe/fema/home.php](http://www.mpfm.gob.pe/fema/home.php)

<sup>90</sup> Información disponible en: <http://www.mpfm.gob.pe/fema/files/Pub/2013011817482613585493068426119.pdf>

<sup>91</sup> Información disponible en: <http://www.mpfm.gob.pe/fema/files/Pub/2012092615050713486899078426324.pdf>

Respecto a la confiscación de bienes, la figura es un poco difusa. Cuando se trata de madera, ésta en general, queda a cargo de la fiscalía durante la investigación y luego puede ser dispuesta en los almacenes de la ATFFS o de los GORE; pero en lo que respecta a vida silvestre en especial fauna, la situación es algo más compleja, ya que no en todos los casos los individuos pueden ser reincorporados a su hábitat y aún siendo posible, deben permanecer en custodia durante la etapa de investigación, ello genera gasto y logística que pocas veces está disponible. Asimismo, los centros de rescate, que son fiscalizados por el MINAGRI, en muchos de los casos no tienen capacidad para recibir especímenes o la infraestructura para ciertas especies. Esto sin duda es una amenaza para los animales confiscados, ya que sin los cuidados adecuados podrían perecer.

**Recomendación:** *Los procedimientos para la custodia o paralización de especies de vida silvestre deben estandarizarse y difundirse, definiendo además a los entes públicos responsables de ello. Asimismo, se debe incentivar la creación de centros de rescate especializados privados, en tanto no exista posibilidad de que, en caso de las especies de fauna, los individuos no puedan ser reintroducidos a su hábitat natural. Estos centros pueden auto gestionarse, por medio de la investigación o alguna otra actividad como la turística, parte de sus costos deben ser cubiertos por el Estado para asegurar su sostenibilidad.*

#### Sanciones

Existen sanciones administrativas y penales: las administrativas en general están referidas a multas por incumplimiento de las normas, pero como ya se explicó, en muchos de los casos es poco probable hacer efectivo el cobro, debido a que las autoridades no cuentan con las herramientas necesarias para ello. Además, la mayor parte de personas inmiscuidas en delitos, sobre todo relacionados a comercio ilegal de fauna o sub productos, son informales; es decir, no son rastreables por la SUNAT-Aduanas, entidad que tiene la facultad de congelar cuentas bancarias en caso de negación de pago. En muchas circunstancias estas personas no tienen cuentas bancarias. Sin embargo, esta es una figura que sí podría funcionar de forma eficiente sobre parte de la industria maderera. No se ha tenido acceso a información que indique que ésta sea una práctica común dentro del Grupo de Observancia.

**Recomendación:** *Generar mayor articulación y coordinación con SUNAT-Aduanas para definir los mecanismos y procedimientos para congelar cuentas bancarias, en caso negación de pago a causa de una sanción administrativa por parte de MINAGRI, PRODUCE u otra entidad. De igual modo, se debe elaborar una estrategia que permita hacer seguimiento a los informales que permita incautar bienes provenientes de delitos contra la vida silvestre y bosques*

Por la parte penal, éstas están estipuladas en el Capítulo XII del Código penal peruano, adicionalmente a las penas privativas de la libertad; también existe la figura de días-multa que consiste en el pago de una cantidad expresada en días sobre un porcentaje del balance financiero del condenado. El problema aparece cuando éste último no genera ingresos fijos mensuales, en cuyo caso los días-multa se determinan en función al salario mínimo vital (S/. 750.00 nuevos soles), esto último deriva en pagos irrisorios.

## VIII. Fuerzas impulsoras y prevención

### Consideraciones

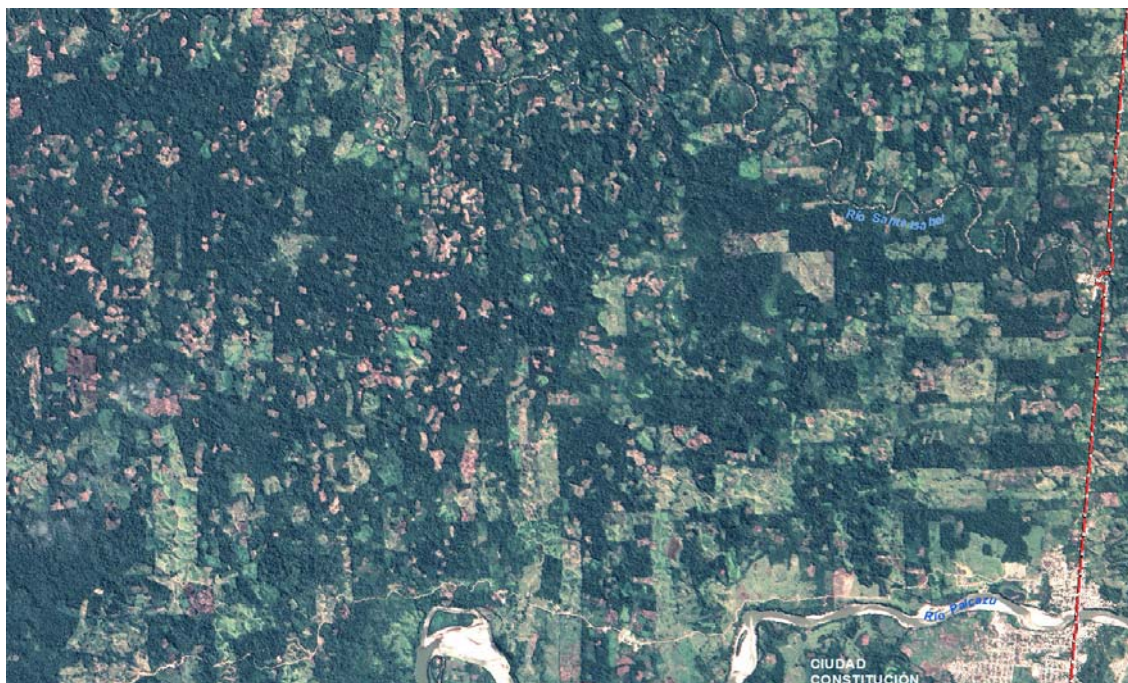
En el Perú existen condiciones favorables para que los delitos contra la vida silvestre y los bosques se den de manera impune. Los esfuerzos de las autoridades no son suficientes, debido principalmente a los escasos recursos y logística disponibles. Las Entidades que ejercen la ley tienen muchas deficiencias que no permiten contar con recursos necesarios para sus funciones en prevención, fiscalización y sanción.

*La colonización de la Amazonia, al haber sido un proceso carente de planificación, ha abierto paso a actividades que producen deforestación. El fraccionamiento del territorio en la época actual, evidencia el accionar de la agricultura migratoria cuyas características se basan en la quema del bosque para la instalación de cultivos de subsistencia y en otros casos inclusive cultivos ilícitos.*

La carencia en la planificación del territorio es uno de los factores más fuertes que impiden el control de los delitos ambientales. A mediados del siglo pasado, el Estado peruano incentivó la colonización de la amazonia, so pretexto de generar desarrollo en esta parte del país que para ese entonces, contenía poco menos de 70 millones de hectáreas de bosques naturales<sup>92</sup>. La tasa de deforestación 1990-2000 se ha asumido en 150,000 ha/año, mientras que el cultivo de coca al año 2012, se ha estimado en 60,400 ha. Esta situación ya denota un grave problema por resolver, ya que en la Amazonia, se habría generado un cambio de uso de 150,000 ha/año con una consecuente generación de 57 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente.

Figura 2

### **Intervención y fraccionamiento del territorio amazónico en Pichis Palcazú, región Pasco**



Fuente. UNODC.

<sup>92</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2012* (Septiembre 2013).

Figure 3

**Intervención y fraccionamiento del territorio amazónico en San Gabán, región Puno**



Fuente: UNODC.

Actores y usuarios

Existe mucha informalidad en el país, condición que hace más difícil el control y fiscalización por las autoridades. Por un lado, se tiene a la agricultura migratoria que como se sabe genera deforestación, teniendo en cuenta que en este caso, el delito no implica transacción comercial, sino simplemente exterminación de la cobertura boscosa de un espacio. Los agricultores utilizan las tierras para cultivar productos de subsistencia y o ganadería extensiva, la mayoría de las veces y en otras para actividades ilícitas como la cocalera ligada íntimamente al TID.

Por otro lado, el Estado a través de la figura de las concesiones forestales brinda permisos a empresas legalmente constituidas para aprovechar espacios de bosque, muchas de estas operaciones inclusive están certificadas. Pese a ello, hay empresas que realizan actividades extractivas paralelas que son totalmente ilícitas como es mencionado en la publicación elaborada por la *Environmental Investigation Agency: The Laundering Machine*, documento en el que se menciona que exportadores en Perú e importadores de Estados Unidos de Norteamérica están involucrados en un flujo sistemático de madera ilegal. La investigación realizada reconstruye la ruta que sigue la madera desde la Amazonia, hasta los almacenes de los importadores en EEUU, utilizando para ello, documentación oficial obtenida, a través de la ley de transparencia en Perú.

*“Las piezas de esta cadena se han mantenido intencionalmente desconectadas para perpetuar la confusión sobre el origen la madera Peruana. EIA logró reconstruir la cadena de custodia para el comercio de cedro (*Cedrela odorata*) y caoba (*Swietenia macrophylla*) porque ambas especies están protegidas bajo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y por lo tanto requieren documentación especial para su exportación. El mismo modus operandi viene siendo utilizado para otras especies, pero como la información es aún más escasa sobre el comercio de especies no-CITES, en estos casos resulta virtualmente imposible conectar las concesiones de origen con los cargamentos exportados”.*

Fuente: EIA, *The Laundering Machine*.

Hay que tener en cuenta que la tala ilegal es un negocio muy lucrativo, ya que los costos de extracción son bastante bajos. Aunque el flete si se puede estimar como un gasto considerable, los involucrados en este negocio ilegal no se preocupan por el pago de salarios acorde a las regulaciones nacionales, ni de impuestos, ni tampoco hay necesidad de mantener prácticas ambientales amigables. La dificultad que tienen los ilegales se da en los controles de carretera, teniendo guías de transporte falsas, provenientes del mercado negro, llegando incluso a proponer sobornos a las autoridades y en algunos casos recurren a la intimidación.

**Recomendación:** Reforzar las medidas de control, a través de un sistema de información interconectado que impida la utilización de guías falsas, asimismo hay que ampliar las capacidades de los funcionarios de los controles de carretera y puertos y mejorar sus condiciones laborales, así como prestarles el apoyo debido ante circunstancias amenazantes.

*El Grupo de Observancia debe generar una estrategia conjunta a reflejarse en los controles de carreteras y puertos, en los que al menos deben confluir funcionarios de MINAGRI /PRODUCE, Policía Nacional /DICAPI y SUNAT-Aduanas, en trabajo coordinado y conjunto. Algunos de estos controles deben ser fijos y otros móviles, de acuerdo a las circunstancias del ámbito de acción.*

Sobre los usuarios comerciales de vida silvestre (flora y fauna), lamentablemente no hay mucha información, aunque en definitiva existe demanda por vida silvestre, ello se puede corroborar en los mercados que comercializan individuos de fauna silvestre, y en algunos restaurantes que ofrecen platos en base a especies silvestres. Aunque algunos de estos cumplen las normas y solo comercializan lo permitido. No se ha tenido acceso a estadísticas que permitan analizar adecuadamente la oferta, la demanda y otros factores propios del mercado. Esto es una falencia devenida de la poca investigación que se hace en el país respecto a delitos contra vida silvestre y bosques.

El SERNANP, adscrito al Ministerio del Ambiente, cumple también una función mitigadora frente a los delitos ambientales, ya que está encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica.

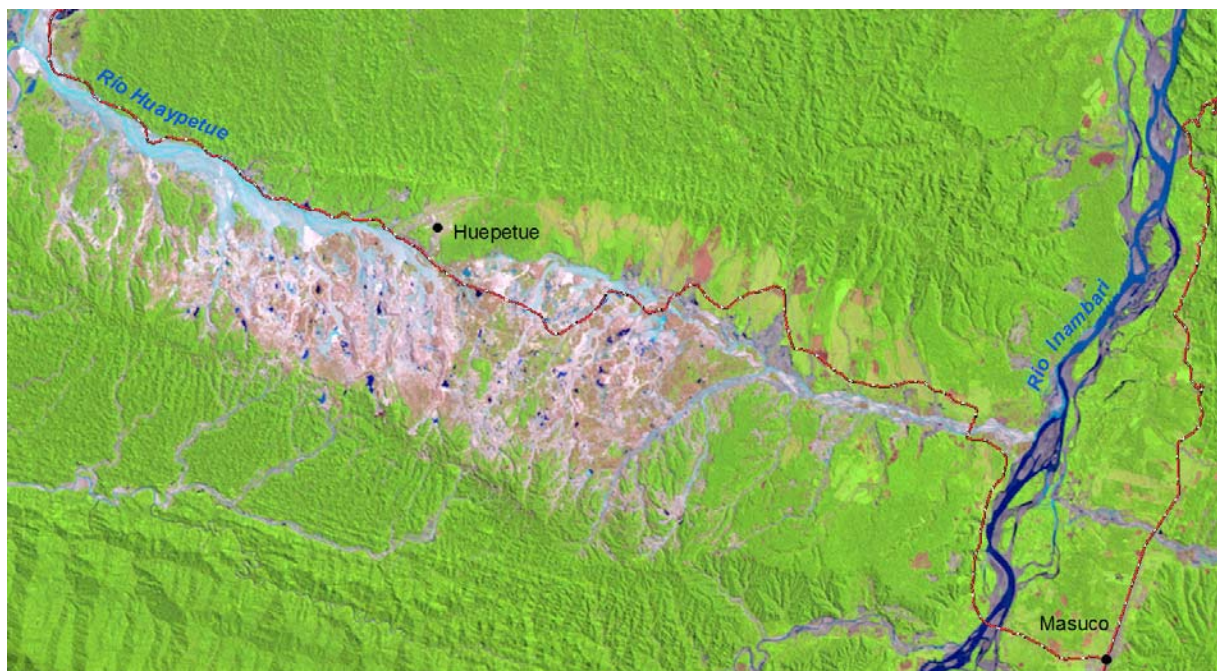
De otro lado, en general, se podría decir que el *modus operandi* de la actividad cocalera inicia con la intervención de una superficie boscosa o un área previamente intervenida con cultivos de subsistencia de bajo rendimiento; si la intervención es en desmedro del bosque, la misma elimina mediante la quema un sinnúmero de especies de flora y fauna, y en el mejor de los casos, la fauna logra migrar hacia zonas de bosques en donde el alimento será más escaso debido a la presión que ésta ejerce y en donde además, será presa fácil para cazadores o para comercializadores inescrupulosos.

#### Comunidades indígenas y nativas

Es necesario aclarar la diferencia que existe entre el uso razonable que las comunidades nativas han dado al bosque desde tiempos ancestrales, que han utilizado los recursos naturales sin llegar a niveles de destrucción, a diferencia de los migrantes que con otras costumbres, ya sea costeñas o andinas, han mellado en gran proporción la biodiversidad. Esto, y otras actividades más agresivas como la minería ilegal, hacen que en muchas zonas la degradación sea total, llegando a estados de desertificación, al punto que estas se asemejan a parajes lunares; y eso significa desaparición de una gran cantidad biomasa, mayor presión de la fauna hacia el bosque, por alimento, y emisión de GEL, como se puede ver en la imagen siguiente.

Figura 4

**Zona de extracción ilegal aurífera en el distrito de Huepetuhe, región Madre de Dios.**



Fuente: Estados Unidos de Norteamérica, Secretaría del Interior.

La Amazonia Peruana, abarca aproximadamente el 62% del territorio nacional. Los pueblos indígenas contenidos en ella se organizan en Comunidades Nativas. Éstas son personas jurídicas que se han visto limitadas en la obtención de recursos agrícolas, de caza o de pesca, debido al avance de la colonización (migrantes). La Constitución Política peruana reconoce la autonomía de las comunidades campesinas y nativas en su artículo 89, y de igual modo les da el reconocimiento extraordinario de personas jurídicas.

Ciertos problemas derivados de la propiedad y la legalización del territorio: Existen limitaciones sobre todo administrativas, como la lentitud en los trabajos de inscripción de las comunidades nativas en los registros oficiales, el otorgamiento de certificados de posesión de tierras indígenas a personas erróneas, la ausencia de criterios claros y técnicos para la determinación de la superficie del territorio que debe ser asignado a las comunidades, entre otras. De la misma manera, hay deficiencias económicas, como la ocupación de territorios por el alto flujo de colonos que genera tráfico de tierras, y las economías paralelas del cultivo de coca que se instala en tierras comunales, y también las hay de carácter político, como la escasa presencia gubernamental en la amazonia, lo que ya ha sido explicado de manera escueta con el IDE.

Como ya se acotó existe un uso derivado de la subsistencia, en especial llevado a cabo por las comunidades nativas y por migrantes que han tenido que adaptarse a condiciones difíciles en el caso de la Amazonia; el uso que le dan los nativos es sostenible, el del migrante puede excederse, pero en muchos casos es solo para subsistencia.

Otro es el caso del bosque seco, en donde la demanda por la leña hace que la corta de los algarrobos (*Prosopis pallida*), sea un negocio rentable para las comunidades de los alrededores. La ilegalidad los tiene sin cuidado en tanto, podría decirse, no hay otras opciones de subsistencia además de que el control estatal es limitado. Si bien el IDE de Lambayeque tiene nivel medio, cierto es que las zonas rurales están debajo de ese promedio; por tanto, va a ser muy difícil conservar esta especie, sin generar nuevas oportunidades para la población.

Recreación y turismo

Las modalidades de caza deportiva y sanitaria se encuentran bajo la supervisión y control de las autoridades. En el caso de algunas especies de fauna, bajo planes de manejo respectivos aprobados por las autoridades competentes, es posible extraer recursos por cuotas anuales o por temporadas, como pasa en el caso del Paiche (*Arapaima gigas*).

Desde otra arista, como una consecuencia adicional a la mejora económica del país y de su pacificación, el turismo se ha venido fortaleciendo desde todo punto de vista. Según MINCETUR<sup>93</sup>, entre el 2002 y el 2013, la llegada de turistas internacionales se incrementó de más de 1 millón a más de 3 millones; aumentando también, el ingreso de divisas de 837 millones de dólares a 3,925 millones de dólares. En cierta medida, el turismo viene aportando, entre otras cosas, a la conservación de la vida silvestre y los bosques. Por ejemplo, si bien Madre de Dios, muestra deficiencias en torno al manejo del territorio a causa de la deforestación y la minería aurífera ilegal, cierto es que iniciativas privadas en turismo, que incluyen a las comunidades nativas, vienen siendo un freno al avance de actividades poco amigables con el ambiente. La oferta ha crecido de manera substancial, pero esto aún no es suficiente, en tanto las autoridades no cuenten con las herramientas necesarias para eliminar las actividades ilegales y además revertir los pasivos generados por éstas.

**Recomendación:** En el mediano plazo, la industria turística en especial la relacionada al ecoturismo, debería ser incluida como parte de la estrategia de lucha contra los delitos contra la vida silvestre y bosques, ya que puede ser un aliado importante para mitigarlos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta industria es sumamente delicada, ya que se trata de brindar servicios de calidad a segmentos muy especializados. Ello demandaría generar una estrategia muy bien elaborada y sustentada y en base a las experiencias anteriores llevadas a cabo con éxito.

#### Inventario de recursos naturales

El territorio peruano, a nivel general está dividido en costa, ande y selva y el mar peruano que abarca 200 millas marítimas. La diversidad de sus paisajes y las condiciones climáticas variadas, hacen que el país sea rico en recursos naturales.

Las ANP constituyen parte fundamental de patrimonio natural peruano y conservan muestras representativas de su diversidad biológica, tienen una enorme importancia por los servicios ambientales que brindan. Las categorías de ANP son variadas, entre ellas se puede mencionar la existencia de Parques nacionales, Santuarios nacionales e históricos, Reservas nacionales, Refugios de vida silvestre, Bosques de protección, Cotos de caza, Reservas comunales etc.

La Tabla 2 muestra la distribución de las ANP a nivel nacional.

Tabla 2

#### **Distribución de las áreas naturales protegidas a nivel nacional, 2013**

ANP	Miles de hectáreas
Nacional (77)	19 520 604.83
Áreas de conservación regional (15)	2 405 558.82
Áreas de conservación privada (65)	259 333.51
<b>Total</b>	<b>22 185 497.16</b>
Porcentaje sobre la superficie del Perú	16.93

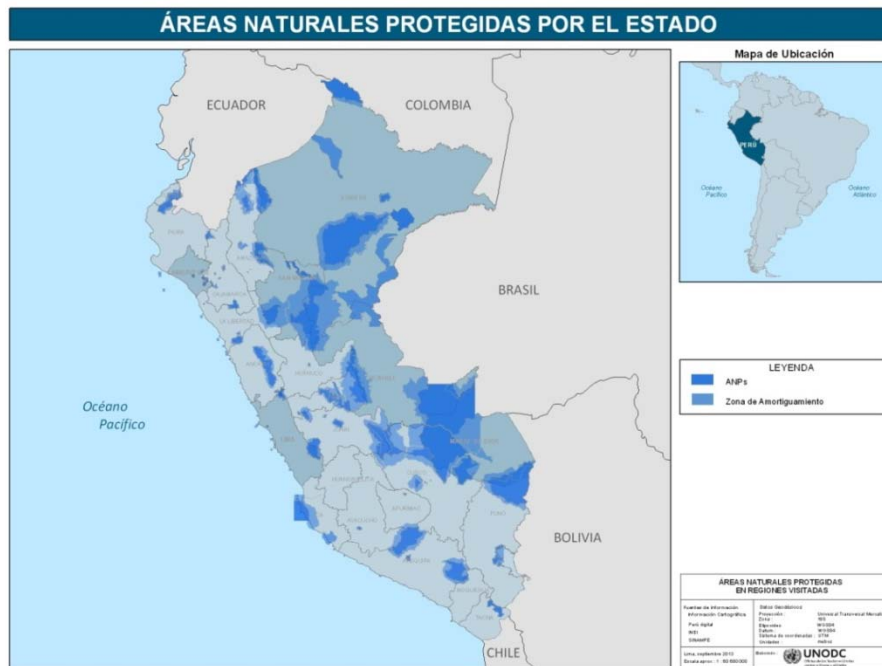
Fuente: SINANPE.

<sup>93</sup> Disponible en: [www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=3459](http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=3459)



Mapa 3

**Áreas naturales protegidas por el Estado**



Fuente: SINANPE.

Además de las ANP, la idea de ordenar el territorio para su gestión adecuada implica que el propio Estado tenga el control sobre los espacios, definiendo zonas específicas para cada tipo de actividad propuesta. La tenencia de tierras y la falta de catastro rural, sin duda han incrementado el fraccionamiento del paisaje; pero, el Estado mediante COFOPRI, viene fomentando y trabajando en el catastro nacional, cuya información es una de las bases sobre las que se construye el orden administrativo de un país.

Certificación y concesiones

Como parte de los mecanismos, cuyo fin es la protección del ambiente se promueven iniciativas desde el Estado, la Cooperación y Privadas. La certificación y las concesiones en sus diferentes modalidades son prueba de ello. Los sistemas de certificación, han frenado en cierta medida, delitos contra el ambiente. Al 2010, existían 628 mil 360 ha de bosques certificados, de las que 246 mil 732 ha eran bosques manejados comunalmente.

El sistema de concesiones, en la teoría, coadyuva a la conservación entendiendo esto como el uso racional de los recursos naturales, no a la intangibilidad de los mismos. Según OSINFOR existen en total 1,981 concesiones a nivel nacional.

Tabla 3

**Concesiones a nivel nacional**

Modalidad de concesión	No. de concesiones
Maderable	628
Fauna	2
Conservación	19
Ecoturismo	30
Reforestación	294
No maderable	1 008
<b>Total</b>	<b>1 981</b>

Fuente: DGFFS MINAGRI. Disponible en: [www.osinfor.gob.pe/portal/documentos.php?idcat=5&idaso=5](http://www.osinfor.gob.pe/portal/documentos.php?idcat=5&idaso=5).

El programa de desarrollo alternativo, llevado a cabo por el Gobierno de la mano con la Cooperación Internacional, como componente de su estrategia de lucha contra las drogas, también ha contribuido en parte con la mitigación de la deforestación, en especial con la recuperación de grandes espacios de terreno que estaban siendo intervenidos y degradados por cultivos ilícitos y/o de subsistencia, a través de la instalación de sistemas agroforestales y cultivos de alto rendimiento con mercados nacionales e internacionales<sup>94</sup>. No obstante, este mecanismo, el de concesiones, la certificación y otros similares se constituyen sólo son paliativos, en tanto operan en zonas específicas y de manera independiente.

**Recomendación:** Desde las autoridades PE CITES y de Observancia, se debe promover la consolidación de los diferentes programas de desarrollo y de sus herramientas y mecanismos de aplicación, para evitar duplicidad de esfuerzos y presupuestos y a partir de allí, generar iniciativas conjuntas viables y sostenibles encaminadas a mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales y promover el uso racional de los recursos naturales.

---

<sup>94</sup> DEVIDA y UNODC; *Desempeño Comercial de las Empresas Promovidas por el Desarrollo Alternativo – Perú 2012* ( Junio 2013). Disponible en: [www.unodc.org/peruandecuador](http://www.unodc.org/peruandecuador)

## IX. Recopilación y análisis de datos

Una de las deficiencias encontradas en esta investigación se refiere a la sistematización, estandarización y actualización de datos e información, así como de su difusión. Si bien existen estadísticas sobre todo en el sector forestal, cierto es que estas no son suficientes como para analizar la situación de las especies comercializadas legal o ilegalmente.

### Estadísticas

Las estadísticas sobre delitos son recopiladas y sistematizadas por la Fiscalía y por la Policía Nacional. Se sabe que al tener diferentes criterios, estas instituciones sistematizan la información de forma distinta y en algunos casos no existen coincidencias. No fue posible acceder directamente a las estadísticas entendiéndose que todas o la mayor parte de ellas se encuentran en proceso de investigación.

### Aduanas

En el caso de la información de SUNAT-Aduanas se sabe que existe información sobre importaciones y exportaciones legales de vida silvestre así como de madera y productos derivados de ésta.

### Informes CITES

Las Autoridades administrativas nacionales, MINAGRI y PRODUCE son las encargadas de remitir informes anuales y bienales a CITES. En dichos informes se incluyen las importaciones, exportaciones, reexportaciones, los permisos y certificados emitidos y alguna otra información adicional de relevancia, como investigaciones llevadas a cabo en materia penal, juicios, sanciones y penalidades, e inclusive investigaciones técnicas, las cuales deben ser avaladas por la Autoridad científica nacional (MINAM).

### Evaluación de recursos

El país tiene muchas deficiencias respecto a data primaria. Los datos de inventarios forestales son desactualizados y asimismo los datos sobre cambio de cobertura. Mapas de uso actual de la tierra, elaborados por el Estado, no se realizan desde la década de los 80. Sin embargo, ya existe una iniciativa del Estado apoyada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia y FAO, denominada Inventarios Nacional Forestal y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático<sup>95</sup>, cuyo objetivo es mejorar la sostenibilidad ecológica, social y económica de los bosques y sus recursos naturales, e incrementar sus beneficios para los medios de vida rurales y su rol en la mitigación y adaptación al cambio climático en el Perú.

Del inventario nacional, como tal, se obtendrá información actualizada y fidedigna sobre el estado de los bosques y sus recursos. La información resultante será utilizada para reportes nacionales e internacionales, así como para el desarrollo de políticas y prácticas para un mejor manejo del sector forestal en el Perú. Incluye asimismo, información para el sistema de medición, reporte y verificación sobre la plataforma de Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques REDD+ y el inventario de Gases de efecto invernadero (GEI).

### Datos económicos

De igual modo, el inventario nacional forestal dará información relevante; sobre la que será posible analizar económicamente la situación de los bosques y sus recursos. Esta es una de las causas por la cual, no se tienen muchos estudios analíticos.

**Recomendación:** *Aprovechar la data que será recogida, a través del Inventario forestal para realizar análisis más profundos (económicos, de cobertura, de distribución de especies, etc.), de manera que se cuente con más herramientas para definir estrategias contra los delitos sobre vida silvestre y bosques. Se entiende que tanto MINAGRI como MINAM deberían promover, liderar y ejecutar este proceso, así como definir los presupuestos correspondientes.*

Por ahora los datos que se manejan a nivel del Estado son estimados, de cuánto es la pérdida económica del país a causa de la ilegalidad y otros de nivel macro. Estos estimados sin embargo, no han podido ser corroborados ya que no se ha tenido acceso al sustento de dichas afirmaciones, por parte de entidades estatales.

<sup>95</sup> Información disponible en: [www.inf.gob.pe/](http://www.inf.gob.pe/)

### Investigación académica

Una de las pocas investigaciones llevadas a cabo fue el reporte situacional del tráfico ilegal de fauna y flora silvestre en la región nor-oriental del Perú: ejecutada en diciembre del 2008<sup>96</sup>. Su objetivo fue medir la situación del tráfico ilegal de fauna silvestre en esta parte del país -con énfasis en el corredor Loreto, San Martín, Ucayali, Lambayeque y Lima- con el propósito de contribuir en la definición de líneas de acción para minimizar esta actividad ilícita.

En este estudio se determinó que existen especies cuya presencia se da en todos los mercados visitados; sobre estas especies se debería tener especial atención para asegurar su conservación, ya que la presión ejercida es más que evidente. Estas especies fueron Tortuga Motelo (*Geochelone denticulata*) y Pihuicho (*Brotogeris versicolorus*) y, en menor medida Cotorra (*Forpus coelestis*), Loro Huaro (*Amazona amazónica*) y Perico Tui (*Brotogeris sanctithomae*).

Ninguna de estas especies se encuentra dentro de los apéndices CITES, aunque si tienen cuotas establecidas de saca. Esta condición es grave y preocupante, considerando que para la Ley peruana todas las especies de flora y fauna son protegidas. De todas las especies identificadas, solo 15 de ellas (25,9%) están permitidas en el calendario de caza comercial, el otro 74,1% (43 especies) no lo están.

Todo lo recogido en este estudio hace emerger la necesidad de elaborar una estrategia conjunta mediante actividades de investigación/inteligencia, prevención, educación, y aplicación de la ley: (referidas a interdicción y sanciones ).

*Se determinó que para el tráfico de fauna silvestre no existe especie que no sea posible de obtener, siempre y cuando se cuente con el tiempo y el dinero suficiente, situación que denota el poco control que el Estado tiene sobre estos delitos... en las siete visitas al mercado central de Lima se encontraron 1,617 individuos de fauna silvestre de diferentes especies en exhibición. Sólo con los datos obtenidos, se superó la cuota de caza de las especies: Perico Tui (*Brotogeris versicolorus*) y Cotorra (*Forpus coelestis*).*

*El tráfico de fauna silvestre es un negocio ilegal y como tal, la gran parte de sus volúmenes son difíciles de determinar por la dificultad y la intimidación en la que operan los traficantes. Por ello, para poder medir el volumen real traficado de fauna silvestre, es necesario infiltrarse al mundo de los traficantes haciéndose pasar por comprador.*

*Ríos, Riva and Canaquire, Reporte situacional del tráfico ilegal de fauna y flora silvestre en la región nor-oriental del Perú.*

Asimismo, en 2012, la EIA, en su estudio “*The Laundering machine*”, trata de rehacer la ruta que sigue la madera de cedro (*Cedrela odorata*) y caoba (*Swietenia machrophylla*), desde la Amazonia hasta los almacenes en EEUU, encontrando que las piezas del rompecabezas de esta cadena fueron intencional y convenientemente desactivadas generando confusión sobre su origen.

Ambas especies están protegidas bajo CITES, por ello requieren de documentación especial y específica. También se indica que según el Banco Mundial, la Tala ilegal generó en el 2006 entre 44.5 millones de dólares y 72 millones de dólares, mientras que las ganancias legales para el mismo año, bordearon apenas los 32 millones de dólares. En el 2002, las pérdidas económicas fueron estimadas alrededor de 70 millones de dólares, entre evasión de impuestos, derechos impagos, y devaluación de madera en pie. Para el 2011, el GORE Loreto y sus industria, estimaron que la tala ilegal estaba causando pérdidas por más de 250 millones de dólares anuales al país -1.5 veces el valor total de las exportaciones madereras. Cabe indicar que Loreto es la región más grande del Perú (368,852 km<sup>2</sup>).

<sup>96</sup> Ríos, Riva and Canaquire, *Reporte situacional del tráfico ilegal de fauna y flora silvestre en la región nor-oriental del Perú.*

**Recomendación:** Estudios como *The laundering machine* deberían llamar a la reflexión y más que generar respuestas justificando el accionar del Estado, es necesario investigar cuál es el origen de la impunidad con que algunos operan y realizan actividades en desmedro del ambiente y sus recursos. En ese sentido, se recomienda la convocatoria a una reunión de alto nivel técnico-político en la que se determine la necesidad de profundizar en las investigaciones de este tipo, como una iniciativa propia del Estado que incluya a entidades académicas. El grupo de observancia es una buena plataforma para este fin.

En los últimos años, el sector forestal Peruano ha sido reorganizado varias veces. Entre el 2006 y el 2007, el gobierno central transfirió las facultades respecto del manejo ambiental a los gobiernos regionales como parte de un amplio proceso de descentralización. Pero este proceso ha generado nuevos problemas: mientras las autoridades nacionales argumentan que ya transfirieron las responsabilidades a los gobiernos regionales, éstos sostienen que no han recibido ni las capacidades ni los recursos para implementarlas. En el medio ha quedado un espacio vacío, que ya no es monitoreado desde el gobierno nacional, que todavía no es controlado desde el espacio regional y donde no sabemos qué está pasando.

En el 2007, Perú y EEUU firmaron un tratado de libre comercio que incluyó un novedoso Anexo Forestal. En el marco de este anexo, si hay evidencia de madera ilegal ingresando a EEUU desde Perú, el gobierno norteamericano puede pedir auditorías o verificaciones e imponer sanciones tales como el retraso o el rechazo de embarques. Casi dos años después de vencido el plazo para que Perú implementase sus obligaciones, poco se ha hecho por exigir el cumplimiento del acuerdo.

Fuente. EIA. *The laundering machine*

El mismo documento desarrolla la idea de la problemática general que implica el comercio de flora y fauna silvestre a nivel internacional, sobre lo cual se centra legislación como la Ley Lacey<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Disponible en: [www.fws.gov/le/pdffiles/lacey.pdf](http://www.fws.gov/le/pdffiles/lacey.pdf)

*Más allá del caso Peruano y más allá del sector forestal, este informe plantea una problemática que aplica a todo el comercio internacional de flora y fauna silvestre: un “sello” en un documento oficial no es garantía suficiente de la legalidad del producto. Este tema cobra suma importancia en el contexto de normas como la Ley Lacey, donde el comprador es responsable legalmente por las posibles ilegalidades del producto, incluso si no tenía la intención de comprar productos ilegales.*

*Esto significa que los importadores tienen que ir más allá de pedir un documento con un sello para realmente cumplir con la ley y tener seguridad respecto del origen legal de los productos en cuestión. Para el Perú esto podría tener duras consecuencias ya que, si los importadores concluyen que no pueden confiar en el monitoreo de las autoridades nacionales, es posible que opten por proveedores de otros países cuyos sistemas de control ofrezcan mayores garantías sobre la legalidad del origen del producto.*

*Fuente: EIA, The Laundering Machine.*

Otro estudio interesante es el elaborado por MINAM en el 2011: “Estudio de especies CITES de primates peruanos” en el que se elaboraron fichas técnicas para 36 especies<sup>98</sup>. Tuvo como fin, contribuir al conocimiento de los primates peruanos mediante la compilación de información disponible sobre su historia natural, biología, ecología, distribución, amenazas y estrategias de conservación, para contribuir a la mejora de la reglamentación existente sobre el comercio y proveer información que sirva de base para la implementación de un sistema de manejo adecuado que garantice su uso y comercio sostenible.

Asimismo, se debe mencionar que existe un protocolo para el control de las mercancías, tanto para la importación como para la exportación de flora y fauna silvestre. Una vez realizado este procedimiento, toda la información es compartida con CITES por medio de canales oficiales. El cuadro mostrado debajo indica el tipo de documentación y las mercancías controladas, de allí se puede deducir que la DGFFS es la entidad que centraliza la información para luego ser difundida con los organismos pertinentes. Aduanas, opera corroborando los documentos entregados y cruzando la información con la emitida por la DGFFS, para importación y exportación.

Tabla 4

**Relación de códigos de entidades y documentos de control (mercancías referenciales) Aduanas**

Entidad	Tipo de documento de autorización	Mercancías controladas de referencia
DGFFS	Permiso de importación DGFFS	Flora y fauna silvestre (que incluye todo animal o planta, vivo o muerto y toda parte o derivado de estos fácilmente identificable) – Especies del Apéndice I de Convención CITES
	Permiso de exportación de CITES (país de origen).	Flora y fauna silvestre (que incluye todo animal o planta, vivo o muerto y toda parte o derivado de estos fácilmente identificable) – Especies del Apéndice I, II y III de Convención CITES.
	Certificado de origen (país de origen).	Flora y fauna silvestre (que incluye todo animal o planta, vivo o muerto y toda parte o derivado de estos fácilmente identificable), cuando la importación proviene de un Estado que ha incluido especie en el Apéndice III de la Convención CITES.
	Permiso de exportación de DGFFS.	Flora y fauna silvestre (que incluye todo animal o planta, vivo o muerto y toda parte o derivado de estos fácilmente identificable) – Para todas las especies de los Apéndices de la Convención CITES, incluyendo partes y derivados.

Fuente: [www.aduanet.gob.pe/aduanas/infoaduanas/clasifica/clasificacionarancelaria/entidad/relacioncodigos.htm](http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/infoaduanas/clasifica/clasificacionarancelaria/entidad/relacioncodigos.htm).

<sup>98</sup> Estudio de especies CITES de primates peruanos . Disponible en: <http://sinia.minam.gob.pe/public/docs/3599.pdf>

Divulgación

Lamentablemente, la difusión y divulgación de información sobre delitos contra la vida silvestre y bosques es bastante limitada desde el Estado. Ciertas iniciativas son puestas en marcha, se asume, con apoyo del Entidades de Gobierno, pero, o responden a coyunturas específicas como la actual con el tema minero ilegal e informal, o en todo caso son muy escuetas apareciendo cierta información, no siempre exacta en medios de prensa con muy poca cobertura. Parte de eso es consecuencia de lo mencionado anteriormente sobre la poca importancia que se le da a los delitos de este tipo.

## X. Acciones frente a amenazas

### A. Ordenamiento territorial

El vasto territorio peruano y su difícil geografía, sumado a las necesidades de servicios básicos en la población y ciertas deficiencias institucionales en el Estado, son el ambiente propicio para actividades ilícitas de cualquier tipo. Es una realidad entonces, que las acciones de lucha contra los delitos sobre vida silvestre y bosques, desarrolladas en la actualidad, como en otros casos sean insuficientes.

**Recomendación:** Para que la gestión de las Entidades de Observancia sea óptima es necesaria la “asignación de presupuestos”, que aseguren la implementación para ejercer de forma eficiente el “seguimiento y control” de las actividades lícitas e ilícitas, en torno a la vida silvestre y bosques. Ese mismo control, se debe ejercer sobre las rentas económicas de las organizaciones criminales y su capacidad financiera para corromper entidades del Estado.

Sin estos componentes es poco probable que las actividades de inteligencia, prevención, control y, de ser el caso, sanción -sea administrativa o penal- se den de manera eficiente y que cuenten con herramientas necesarias (gestión, dotación idónea de personal, presupuestos para adquisición de equipos y su mantenimiento, capacitación en grupos multidisciplinarios, etc.).

La administración del territorio es también un tema complejo en el Perú, debido al impulso que en épocas pasadas dio el propio Estado para la colonización y desarrollo de la región amazónica. Estas buenas intenciones se vieron truncas, en tanto dicha colonización estuvo falta de planificación y no se consideró que las características del territorio a ocupar diferían substancialmente de las encontradas en los paisajes de Costa y el Andino. La Amazonia peruana, no sólo es un vasto territorio “verde”, sino más bien es un conglomerado de sistemas complejos y dinámicos que armonizan entre sí, y de los que se puede aprovechar de forma sostenida recursos naturales de alto valor, lo cual la hace sumamente vulnerable debido a la poca administración y control proveniente del Estado.

Parte de estos sistemas han sido modificados o destruidos, con el pretexto de generar desarrollo en las poblaciones amazónicas; sin embargo, este desarrollo no ha llegado a niveles importantes a causa de factores diversos. Por una parte, el Estado no ha podido promover y ejecutar del todo un proceso franco de ordenamiento territorial que en base a herramientas específicas, le permita definir, potencialidades y limitaciones del territorio, a fin de ubicar espacios propicios para diferentes actividades, desde las relacionadas al crecimiento demográfico que son demandantes de infraestructura, pasando por las agrícola-pecuarias y agro-industriales, hasta las de conservación y uso sostenible del bosque y su biodiversidad; y por otra, las deficiencias en la implementación de servicios básicos en las poblaciones más alejadas han propiciado y propician la incursión de actividades ilícitas, como tala ilegal, minería ilegal, comercio ilegal de especies de flora y fauna silvestre, actividad cocalera -que contaminan suelos y aguas por la utilización desmesurada de insumos químicos vertidos- trabajo infantil forzado y trata de personas, soborno, corrupción, delincuencia común, entre otros. Las iniciativas que intentan revertir este proceso no son inexistentes, pero las que se llevan a cabo, son muy dispersas y no forman parte de un programa consensuado y sustentado sobre bases sólidas desde el Estado y sus socios estratégicos.

**Recomendación:** Por todo esto, es de necesidad imperiosa el elaborar la Ley de Ordenamiento Territorial, ya que al momento, al respecto solo hay un conjunto de normas dispersas que generan confusión. Esta idea debería ser liderada por CEPLAN y apoyada por MINAGRI y MINAM convocando para ello, a los GORE y otras instituciones involucradas en el manejo sostenible de los recursos naturales.

**Recomendación:** Al ser un ámbito muy diferente al de la Amazonia, pero de suma importancia por sus condiciones particulares, se deben definir condiciones de manejo, control y supervisión específicas para este tipo de ecosistema y su territorio. Tanto MINAGRI como MINAM son las entidades que deben liderar este proceso, acompañados de los GORE y Ministerios como el de Cultura y el de Comercio y Turismo, ya que estos bosques están muy ligados a la cultura pre-Inca Moche<sup>1</sup>, que en la actualidad es parte de la ruta turística Nororiental.



## B. Reorganización del sector pesquero

PRODUCE viene generando nuevas estrategias para disminuir la presión sobre especies vulnerables en el mar peruano y asimismo, regula las cuotas de especies en ríos y lagos para incentivar el ordenamiento de dicho sector. Esto ha ocasionado disputas con los pesqueros industriales que extraen anchoveta, quienes han presentado quejas formales ante la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la República que declaró la inconstitucionalidad parcial del Decreto Supremo en mención<sup>99</sup>. Este ministerio sigue firme en el afán de ordenar el sector<sup>100</sup>.

El 25 de agosto del 2012 se publicó el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE, el que establecía zonas de reserva de la anchoveta para el consumo humano directo; contaba con el apoyo de los pescadores artesanales y definía los siguientes lineamientos estableciendo de tres zonas de pesca:

0-5 millas: Las embarcaciones artesanales de 0 a 10 m<sup>3</sup> tendrían el privilegio de poder realizar su actividad dentro de las 5 millas, pero el destino de sus recursos solo podría orientarse al Consumo Humano Directo.

5-10 millas: Las embarcaciones de menor escala de 10 a 32,6 m<sup>3</sup> tendrían una zona exclusiva de pesca. Esto significa que en esta zona de reserva no podían ingresar las embarcaciones industriales, que solo podrían pescar a partir de la milla 10. Se consideraba además que deberían contar con un sistema satelital de seguimiento y control.

10 - 200 millas: Naves de más de 32,6 m<sup>3</sup> destinada a las embarcaciones industriales. También incluirían un sistema satelital de seguimiento y control.

**Recomendación:** *Se ha percibido que el sector pesquero tendría poca reacción sobre delitos contra vida silvestre. La información con la que se ha analizado este sector ha sido mínima; lo cierto es que es necesario se redefina su accionar, con acciones de prevención y control, con normativa adecuada, cuestiones que al parecer está retomando desde el inicio del 2014. El Grupo de Entidades de Observancia es un buen espacio para generar la estrategia de este sector.*

## C. Consolidación de la transferencia de competencias a los gobiernos regionales

La descentralización de los sectores Agricultura y Ambiente se ha dado, a través de la transferencia de competencias y funciones en materia forestal y fauna silvestre a los Gobiernos Regionales desde el 2009. A la fecha, el Gobierno Nacional ha transferido funciones a seis de las veinticinco regiones -*administración descentralizada para San Martín, Ucayali, Loreto, Madre de Dios, Amazonas y La Libertad*- Aún se administran centralizadamente diecinueve regiones

<sup>99</sup> El Comercio, “Corte Suprema declara inconstitucional el Decreto Supremo 005 del Produce”, 21 November 2013. Disponible en: <http://elcomercio.pe/economia/1662364/noticia-corte-suprema-declara-inconstitucional-decreto-supremo-005-produce>.

<sup>100</sup> El Comercio, “Produce: ‘Ordenamiento pesquero seguirá, debemos velar por el recurso’”, 22 November 2013. Disponible en: <http://elcomercio.pe/economia/1662833/noticia-produce-ordenamiento-pesquero-seguira-pues-debemos-velar-recursos>.

del país. El 86% de los Bosques Amazónicos del Perú, son gestionados y controlados por las seis regiones con competencias ya transferidas.

Se han identificado ciertas deficiencias propias de la adaptación de un nuevo sistema de administración estatal que está relacionado con la asignación de los presupuestos en su debido tiempo; el seguimiento del Gobierno Central, a nivel de coordinación y supervisión; el fortalecimiento de capacidades y la generación de redes inter-institucionales que en conjunto permitan hacer más eficiente al aparato estatal. Esto es lo que ocurre en cuatro de las cinco regiones visitadas: Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Loreto.

“...Desde el punto de vista de la construcción de un Estado democrático, la descentralización está generando un cambio importante en la representación y participación política de los ciudadanos. Están aprendiendo a gobernarse, a manejar presupuestos de manera participativa, a fiscalizar a los gobernantes, a reclamar derechos, con todos los defectos de un proceso de aprendizaje y, por cierto, con todos los riesgos, como podría ser la descentralización de la corrupción” .

**Efraín Gonzales de Olarte, “La descentralización pasmada”, 2 Septiembre 2013. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/descentralizacion>.**

En Lambayeque, región en donde todavía no se ha realizado el proceso de transferencia de competencias en materia ambiental y forestal, el ente encargado de la gestión de los recursos naturales es la ATFFS, dependiente de la DGFFS. Si bien los ecosistemas en Lambayeque son diferentes (bosque seco), la problemática institucional es muy similar a la identificada en las demás regiones, aunque la gestión de la ATFFS, ha proporcionado un mayor grado de articulación y coordinación interinstitucional.

**Recomendación:** *La transferencia de funciones a las regiones, no puede ni debe ser puntual, sino más bien un proceso de transferencia de capacidades continuo que implique cooperación mutua entre el Gobierno Central y las Regiones, el intercambio de información y la retro-alimentación para asegurar el control de las autoridades y la toma óptima de decisiones; proceso que debe involucrar directamente al Gobierno Central con apoyo de la Cooperación. Se debe entonces redefinir la estrategia de transferencia de responsabilidades, lo que atañe a cada sector (MINAM, MINAGRI, MEF, etc).*

#### **D. Inicio del programa de fortalecimiento de capacidades**

Desde el inicio del estudio, el pedido recurrente desde el Estado, ha sido el fortalecimiento de capacidades y habilidades técnicas en sus funcionarios. La experiencia y conocimiento del tema encontrado dentro de las diferentes instituciones es en general positivo; aunque es bastante disperso. Las deficiencias en la inter-institucionalidad derivan en parte, de la unilateralidad con la que son realizados los diferentes eventos en favor de mejorar capacidades.

**Recomendación:** *El entrenamiento técnico debe ser reforzado y actualizado, pero en base a un programa de consenso que implique la participación amplia de sectores a nivel multidisciplinario y la convocatoria a instancias académicas nacionales e internacionales para asegurar los mejores resultados. En este caso se necesitaría el apoyo directo de la Cooperación Técnica que implemente y ejecute el mencionado Programa.*

La investigación es carente en el Estado respecto a delitos contra la vida silvestre y bosques. La información encontrada para este estudio ha sido básicamente estadística sin contenido analítico, y en general es información que cada Entidad del grupo de Observancia genera de manera independiente. En muchos de los casos, ésta no es compartida, ni analizada, ni discutida dentro de dicho Grupo. Las pocas investigaciones a las que se ha tenido acceso provienen de la Sociedad Civil o de MINAM, Ministerio que no forma parte del Grupo de Observancia.

Esto indica que la articulación dentro del grupo de Observancia es limitada y que las coordinaciones se llevan a cabo a niveles básicos, para realizar actividades muy puntuales, y asimismo, denota la ausencia de una estrategia conjunta de trabajo en consenso.

**Recomendación:** MINAGRI y PRODUCE son los llamados a realizar una convocatoria al Grupo de Observancia que incluya a la Autoridad Científica CITES, para definir el congregar a instituciones académicas, investigadores y a la Cooperación, con la finalidad de crear un espacio para investigación, que incorpore protocolos específicos y estándares para el levantamiento, sistematización y análisis de la información recogida por las diferentes instituciones a nivel nacional e internacional en referencia a vida silvestre y bosques. A partir de ello, se debe generar una estrategia de trabajo conjunto para evitar y mitigar los delitos materia de este estudio.

## XI. Conclusiones

Se han identificado ciertos aspectos críticos desde la perspectiva de la elaboración del estudio; sin embargo, se deduce que estas situaciones son recurrentes en todos los niveles de gestión. Estos son abordados a continuación, de manera general:

Desde el punto de vista normativo:

- Se ha determinado que las penas contempladas en los Artículos N°308 al N°313 del Capítulo II: Delitos contra los Recursos Naturales del Título XIII del Código Penal, referidos a delitos ambientales, especifican que únicamente son sujetos de sanción, los que comentan delitos sobre especies protegidas (sobre los consignados en los DS-034-2004-AG y DS 043-2006-AG).
- Estas penas además, no son del todo disuasivas, ya que su efectividad es relativa. Penas máximas entre 2 y 7 años, no necesariamente incluyen cárcel, en general sólo implican comparecencia, condición que por ningún motivo desalienta el delito; excepto en los casos agravados que pueden llegar a 10 años de cárcel.
- En el sector pesquero las limitaciones en legislación están dadas en parte, por la necesidad de actualización de las listas de especies en peligro, vulnerables o amenazadas. De igual modo, no se ha logrado determinar una línea clara en referencia a la explotación de los recursos hidrobiológicos, la diferencia entre el uso tradicional y/o artesanal del industrial no se ve definida. La información encontrada ha sido muy limitada al respecto. Lo cierto es que este Ministerio viene realizando operaciones sobre todo en el litoral peruano, con resultados alentadores sobre inescrupulosos que extraen recursos aun cuando existen vedas.
- Se ha identificado que no existen garantías en la Regulación de Pesquerías con un marco regulatorio adecuado, compuestas por las siguientes actividades: cuotas de captura, vedas de protección de desovantes, restricción de zonas de pesca, vedas de protección de juveniles, tallas mínimas de captura y regulación del tamaño de malla.
- Los delitos ambientales estipulados en el Código Penal Peruano no contemplan la relación existente entre estos delitos y sus conexos como lo son, el crimen organizado y el lavado de activos. Únicamente, en el Artículo N°310-C. Formas agravadas, se podría decir que se menciona de manera escueta y poco clara, la figura de organizaciones criminales.
- No se ha detectado relación entre las Entidades de Observancia e instancias como la Unidad de Inteligencia Financiera que maneja información sobre lavado de activos y crimen organizado o el CONABI que administra bienes incautados.
- En las regiones visitadas, el proceso de transferencia de facultades en materia ambiental aún necesita ser reforzado. Al parecer, el fortalecimiento de capacidades dentro las responsabilidades transferidas, no van más allá de las cuestiones administrativas y no todas las regiones han pasado por dicho proceso, como Lambayeque.
- El nuevo Código Procesal Penal exige que las antiguas prácticas procedimentales se dejen de lado completamente, y promueve la recepción de nuevas formas de toma de decisiones y de actuación a nivel fiscal, esto requiere quizá de una Fiscalía Coordinadora en materia ambiental mejor implementada.

Desde el punto de vista institucional e inter-institucional:

- La figura institucional de las Entidades de Observancia es una plataforma de gestión desde la que se puede diseñar e implementar una estrategia nacional para mitigar los delitos contra la vida silvestre y bosques.
- El nivel inter-institucional no es el óptimo, en general las entidades realizan actividades de manera independiente, y las labores conjuntas se circunscriben a lo estipulado en las normas y muy esporádicamente a Acuerdos o Convenios de Cooperación conjunta.
- Se han identificado dos Convenios Inter-institucionales que no incluyen a todas las Entidades de Observancia, sobre cuya implementación y ejecución no se ha tenido información para este análisis y se entiende además, están

sujetos a disponibilidad de presupuesto; sin embargo, denotan la intención de las autoridades por mejorar sus funciones y cooperar de manera conjunta.

- Al parecer, las actividades llevadas a cabo en el marco de este Grupo no consideran la participación y/o apoyo de otras Entidades (estatales y de la sociedad civil), que según norma no son de Observancia, pero generan información relevante. Esta resistencia impide el acceso a mayor cantidad y quizá calidad de información.
- No se tienen reportes trimestrales o anuales de los avances del Grupo de Observancia que permitan medir la implementación y ejecución de actividades conjuntas o individuales. Tampoco se tiene evidencia sobre trabajos en la elaboración de manuales de trabajo institucional y/o de grupos inter-institucionales o multidisciplinarios.
- Parte de esta debilidad tiene que ver con el hecho de que el propio Estado evita destinar recursos necesarios para este tipo de actividades. Es muy raro encontrar los debidos presupuestos incluidos dentro de la planificación anual de los diferentes sectores. Inclusive, se ha detectado que en los Convenios Interinstitucionales suscritos, la implementación de las actividades está sujeta al presupuesto de cada institución, ¿Qué pasa entonces si ese componente no se encuentra enmarcado en el presupuesto del POA institucional? ¿Cómo se implementarían los planes sin recursos?
- El presupuesto es un tema crítico para todas las instituciones, pero hay que hacer notar que OSINFOR si cuenta las partidas correspondientes para realizar sus actividades de control, dentro de las áreas de bosque concesionado, que incluyen programa de capacitación para Autoridades locales y regionales.
- Respecto a la DGFFS, mediante el D.S. N° 007-2013-MINAGRI se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), que con un nuevo orden institucional pasará a ser la Autoridad Nacional Forestal con competencias y funciones en el ámbito nacional, regional y local actuando en concordancia con las políticas, planes y objetivos nacionales, constituyéndose en el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), autoridad técnico-normativa, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados al ámbito forestal.
- El Fiscal Ambiental en las regiones no tiene presupuesto ni logística adecuada para constituirse inmediatamente en el lugares lejanos en donde los hechos delictivos se den, tampoco cuentan con el personal y medios especializados necesarios. Igual es el caso de la DIRTUPRAMB y la DGFFS, así como de las entidades técnicas consultadas para las investigaciones.
- La DIRTUPRAMB tiene un promedio de 15 miembros en cada región y sólo cinco de ellos tienen la misión de desarrollar labores de vigilancia y control en tres cuartas partes del territorio nacional es decir en el 60 % del territorio amazónico.
- En el ámbito de la represión penal, la duración de las investigaciones preliminares de los delitos es excesiva, en parte, por la demora de ciertas instituciones públicas y en algunos casos del sector privado en dar respuesta a requerimientos de información cuando es requerida, en especial a la Fiscalía especializada en materia ambiental y a la Policía Nacional. Ello denota, por un lado, deficiencias inter-institucionales que deberían ser superadas en un futuro cercano; y por otro, la necesidad de generar mecanismos de control sobre las empresas privadas, a través de sistemas interconectados de información.
- No existe Juzgados Especializados en materia Ambiental en todas las regiones del país; hasta hace poco no existían juzgados especializados; sin embargo, en agosto del 2013 bajo la resolución administrativa N°155-2013-CE-PJ se crea por primera vez la especialidad en materia ambiental al interior del Poder judicial, además se ha otorgado el carácter supra-provincial, para garantiza investigaciones imparciales.
- Con respecto a las Fiscalías Provinciales de Prevención, éstas asumen la investigación y persecución penal de los delitos. Están compuestas por 3 tipos de despachos: a) de decisión temprana, b) de investigación, c) de liquidación y adecuación. No obstante, ninguna de estas es especializada en temas ambientales, aunque en algunas ocasiones se les delega dicha responsabilidad, lo que impide investigaciones concienzudas.
- Se han reconocido también deficiencias en torno a información. Por ejemplo, desde las primeras comunicaciones, los representantes del Ministerio de la producción hicieron notar que era necesario hacer modificaciones a nivel de

normativo, y realizar una revisión de las especies hidrobiológicas que, según recomendación, deberían ser incluidas en alguno de los apéndices CITES -actualización de las listas.

- Al margen de las iniciativas de las autoridades para controlar el comercio, los mercados ilegales de venta de especies silvestres son, por decir lo menos, incontables. Aunque no se ha tenido acceso a los resultados de los operativos realizados ni a su frecuencia, es evidente que estos sólo se constituyen en paliativos, por ende no brindan resultados concretos ni disminuyen la presión sobre las diferentes especies ofertadas.
- Las limitaciones de las entidades estatales para combatir estos delitos son, en parte, una consecuencia lógica de la deficiente planificación del territorio, del fraccionamiento del paisaje y de la agresividad con que la agricultura migratoria (incluidos los cultivos ilícitos), ha intervenido formaciones boscosas sin que el Estado haya aplicado las medidas correctivas necesarias. En la costa norte, la problemática que existe en el bosque seco es también una preocupación en especial por presión existente por carbón vegetal, debido a su alta demanda.

Sobre el fortalecimiento de capacidades e investigación:

- Los procesos de capacitación no son consensuados ni se administran de manera integral. No existe un *record* de capacitaciones dentro de un plan de trabajo inter-institucional.
- El conocimiento técnico dentro del Estado no es deficiente pero si disperso y requiere de actualización. Además, cada Entidad de Observancia opera, en la mayoría de los casos, bajo sus propios criterios y protocolos.
- El pedido de capacitación y fortalecimiento de competencias y habilidades técnico-administrativo-legales, ha sido eco en todas las regiones e instituciones visitadas. Esta necesidad manifiesta de entrenamiento, también se refleja en que los beneficiados de este proceso deben ser prioritariamente, los profesionales que manera directa aplican los conocimientos en campo; lo que no significa que los jefes de área, directores y otros funcionarios del alto rango, deban ser excluidos de este proceso.
- La investigación e innovación son tarea pendiente en todo el Estado. Se ha verificado que la bibliografía sobre estudios en aplicación de la ley, y otros relacionados, es casi inexistente y la poca encontrada requiere actualización. Existe un solo estudio situacional del Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en la región nor-oriental del Perú que data del 2008. En ejemplos como este se muestra la necesidad de implementar y ejecutar estudios multidisciplinarios de envergadura.
- Se sabe que algunas instituciones como SPDA han trabajado en fortalecer capacidades en la DIRTUPRAMB y otras Entidades de Observancia. El tema crítico aquí, sobre todo en la Policía Nacional es que la rotación de los efectivos policiales hacia otras dependencias, impiden hacer el seguimiento de estas actividades y en la práctica, elimina la posibilidad de medir su implementación.

Del *Toolkit*:

- El documento elaborado por ICCWC, es un documento de amplio espectro, aplicable a la cualquier país sea o no, miembro de CITES. Al ser un documento dinámico, se adecua a la realidad situacional del ámbito de estudio. Esto se ha comprobado en la elaboración de este análisis para Perú.

Ciertas dificultades fueron encontradas en la elaboración del estudio, debido a que las realidades en las diferentes regiones visitadas son muy particulares y requerirían de análisis independientes. La condición de país mega-diverso que tiene el Perú, es evidencia de ello. Este estudio, sin embargo, ha intentado converger todas las cuestiones comunes para obtener resultados generales.

## XII. Resumen de recomendaciones

Las necesidades de presupuesto son punto crítico para todas las instituciones del Estado, de su disponibilidad y uso diligente, se refleja la eficiente o deficiente implementación de las actividades concertadas para mitigar los delitos contra la vida silvestre y los bosques. Pero cierto es que muchas otras actividades en torno a estos delitos, requieren de decisiones políticas técnicamente concertadas y alianzas estratégicas, en favor de mitigarlos. A continuación, a manera de resumen, se presentan algunas premisas descritas a lo largo del documento que se cree deberían ser consideradas por las autoridades nacionales para la definición de su estrategia futura respecto a esta problemática:

Desde el punto de vista normativo:

- Es menester planificar revisiones periódicas a la legislación y normativa vigente, con el fin de adecuarla a las condiciones coyunturales. Por el momento se denota la necesidad de llevar a cabo la revisión de los artículos del N°308 al N°314 del Código Penal, para evaluar la posibilidad hacer modificaciones, que permitan a los aplicadores de la ley, ejecutar acciones aun cuando los hechos delictivos se lleven a cabo sobre especies que no estén contempladas en los Decretos Supremos DS-034-2004-AG y DS 043-2006-AG o en otra normativa similar.
- También incluye la necesidad de ampliar los rangos de las penas de estos delitos -hasta 10 años en casos agravados- para así incrementar su carácter disuasivo, toda vez que en muchos de los casos actuales, dichas penas no compensan los daños ocasionados, más cuando muchas de éstas, no son efectivas.
- La legislación y normativa del sector pesquero requieren de una revisión y actualización inmediata, ello mediante el apoyo directo de las Entidades de Observancia y con el respaldo de la Autoridad Científica CITES y las instituciones que ésta convoque.
- Debe prestarse atención también a los delitos conexos a los que se realizan en desmedro la vida silvestre y los bosques. El Grupo de Entidades de Observancia debería constituirse en un espacio de diálogo con otras instancias gubernamentales e internacionales, a fin de compartir información sobre delitos, como trata de personas y lavado de activos.

Desde el punto de vista institucional e inter-institucional y de gestión:

- Considerando que la figura de Entidades de Observancia en materia de vida silvestre y bosques ya está definida, la planificación anual de sus actividades conjuntas es una tarea que debe concretarse, en favor de mejorar los canales de comunicación, agilizar el intercambio de información y generar mayores sinergias inter-institucionales, así como promover la investigación. Esto supone reuniones de trabajo periódicas (bimensuales), en las que se definan las responsabilidades, asignaciones y pasos a seguir.
- Desde la institucionalidad de este Grupo es que se debería definir la estrategia a futuro de lucha contra estos delitos; y en base a ella, elaborar los respectivos planes anuales conjuntos; por ese motivo es de suma importancia que los puntos focales de cada institución, no sólo tengan un alto nivel técnico, sino también, cuenten con la capacidad de tomar dediciones, para así agilizar las labores inter-institucionales. Es imprescindible que cada sector genere el compromiso de participar activamente con personal, logística y de ser necesario recursos financieros.
- La información también es un tema crítico; si bien cada institución genera data, no se ha notado exista conexión y complementariedad entre las estadísticas; así, se propone que como parte de las actividades de planificación conjunta de las Entidades de Observancia se trabaje en:
  - Definir las necesidades como equipo de trabajo, para así obtener información que no sólo sea mera estadística, sino que sirva para el análisis e investigación y posterior apoyo a la redefinición de las estrategias conjuntas;
  - Revisar el presupuesto conjunto necesario para llevar a cabo actividades de prevención, capacitación, fiscalización, investigación, sanción, entrenamiento, monitoreo y control, etc;
  - Iniciar el proceso de sistematización y estandarización de información utilizando formatos adecuados. Actividades futuras más dinámicas y eficientes.
  - Otras actividades que sean consecuencia de la discusión.



- De igual modo se debe coordinar y articular con Contraloría a nivel reservado, referente a las actividades que el Grupo de Observancia defina de acuerdo a su estrategia, para determinar los procedimientos sobre rendición de cuentas, en especial en lo referido a actividades de inteligencia. Ésta es también una forma de evitar corrupción.
- En todos los casos, los resultados de las investigaciones deben ser puestos a disposición del Grupo de Observancia, para su respectivo análisis y para aclarar dudas en especial de tipo técnico. De allí la necesidad del trabajo conjunto en todos los niveles.
- Es imprescindible realizar un mapeo de las instituciones con injerencia en temas relacionados a vida silvestre y bosques y en general ambientales, para convocarlos según sea necesario. Existen instituciones fuera y dentro del Estado que administran datos sobre delitos ambientales que, aunque no forman parte de las Entidades de Observancia, bien podrían colaborar proveyendo de información e ideas puntuales que fortalezcan la institucionalidad del o los equipos de trabajo.
- La figura de la OTCA debe ser aprovechada para generar cooperación y articulación con autoridades de los demás países miembros, en especial los limítrofes, con el fin de intercambiar experiencias y capacidades, así como para replicar y adaptar estrategias, actividades y buenas prácticas llevadas a cabo.
- El grupo de Entidades de Observancia además, debería hacerse responsable de:
  - Elaborar Informes trimestrales y anuales sobre el avance y resultados de la implementación de las acciones establecidas en su estrategia que le permitan mostrar resultados para acceder a mayores presupuestos;
  - Recomendar ajustes y mejoras a la Estrategia Nacional para la Interdicción de maquinaria, herramientas, medios de transporte y otros bienes involucrados en el delito de lavado de activos y tráfico de flora y fauna silvestre;
  - Conformar un Grupo de Expertos -multisectorial y multidisciplinario- conformado por funcionarios estatales, privados y de la sociedad civil que de manera permanente asesore las actividades de Observancia;
  - Elaborar propuestas de desarrollo y remediación en las zonas deforestadas y degradadas para ponerlas a disposición del Estado;
  - Desarrollar programas sociales para la erradicación del trabajo infantil, prostitución y conexos en los procesos de extracción de recursos naturales;
  - Proponer la elaboración de un Manual de Investigación de Delitos contra la vida silvestre y bosques con protocolos y modelos de actas y guías de intervención, teniendo en cuenta, las competencias de los actores del Estado;
  - Apoyo técnico para establecer la Estrategia Nacional para la lucha contra el lavado de activos en recursos naturales;
  - Otras que sean determinadas por el Grupo de Entidades de Observancia o según coyuntura.

A partir de ello, es que se debería ejecutar las actividades de control y fiscalización, investigación penal, interdicción y sanción, etc. Por ejemplo, sobre los mercados de comercio ilegal de especies de fauna, tala ilegal, etc.

- Las visitas a campo realizadas han revelado que la logística de las instituciones es mínima. Se hace necesaria una re-evaluación de las condiciones en las que, tanto Fiscalía, Policía, Aduanas, Administraciones técnicas, etc., ejercen su trabajo diario. La dotación de equipos y vehículos terrestres, marinos (incluidos los fluviales y lacustres) y/o aéreos con las respectivas partidas presupuestarias para su mantenimiento y otros, es esencial para las labores en campo, en especial en la Amazonia. Se considera indispensable que bajo consenso y con el debido sustento, esto sea planificado y presupuestado.
- Entendiendo que existe cierta problemática referida a la asignación de recursos por parte del Estado, es aconsejable que todas las propuestas definidas desde las Entidades de Observancia se diseñen de manera modular; en tal sentido, si el presupuesto es menor al requerido, se podrían ejecutar ciertas actividades por módulos, sin necesidad que la implementación de toda la estrategia conjunta se obstaculice.
- Una cuestión específica de investigación tiene que ver con la UIF; esta entidad debería ser consultada periódicamente, ya que como parte de su misión institucional, proporciona información y cualquier otra forma de cooperación necesaria para combatir el delito de lavado de activos, corrupción y afines.

- Asimismo, la Comisión Nacional de Bienes Incautados CONABI, es el ente estatal con el que se debería coordinar para que los objetos, instrumentos, efectos y ganancias por delitos ambientales y conexos a estos, incautados o decomisados, a través de la Ley de Pérdida de Dominio<sup>101</sup>, sean asignados para prevenir y combatir estos delitos, desarrollar estudios e investigaciones, así como para el fortalecimiento de las autoridades competentes y sus actividades conjuntas.
- El Gobierno Central tiene que definir ciertos parámetros para la institucionalidad e implementación de actividades, tanto en los Gobiernos regionales como en las ATFFS en favor de estandarizar procesos y promover labores inter-regionales -en San Martín, la Autoridad Regional Ambiental es la rectora en temas ambientales, mientras que en Loreto, lo es el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre- En la práctica no sólo el nombre es diferente, también lo son las facultades de cada una de estas instancias sub-regionales.
- Elaborar protocolos de seguridad para las fiscalías especializadas en materia ambiental, a fin de que mejorar los procedimientos en el ingreso y salida de personas, entrada y salida de documentación, archivo de la documentación y copias de seguridad, entre otros, así como también los protocolos relacionados a cómo proceder en desastres naturales, incendios provocados, cortocircuitos, etc., de manera que se asegure la integridad de los trabajadores y de la información. Los sistemas de control por video son importantes porque ayudan en la seguridad, de igual modo el número adecuado de personal de seguridad debidamente capacitado.
- Aunque no se ha logrado tener referencias y/o estadísticas acerca de procesos de intercambio de información ni de extradición, entre el Perú y otros países en materia de delitos contra vida silvestre y bosques, ambas redes y otras figuras como OTCA y CITES, son un medio inmejorable para recabar información que impida los delitos transnacionales en materia ambiental. Por ello la importancia de la coordinación y articulación eficiente, así como la creación de redes interinstitucionales.
- En el mediano plazo, la industria turística en especial la relacionada al ecoturismo, debería ser incluida como parte de la estrategia de lucha contra los delitos contra la vida silvestre y bosques, ya que puede ser un aliado importante para mitigar dichos delitos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta industria es sumamente delicada, debido a que se trata de brindar servicios de calidad y a segmentos muy especializados. Ello demandaría generar una estrategia muy bien elaborada y sustentada y en base a las experiencias previas llevadas a cabo con éxito.
- Desde las autoridades CITES y de Observancia, promover la consolidación de los diferentes programas de desarrollo y de sus herramientas y mecanismos de aplicación, para evitar duplicidad de esfuerzos y presupuestos y a partir de allí, generar iniciativas conjuntas viables y sostenibles encaminadas a mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales y promover el uso racional de los recursos naturales.
- Problemas como el de la minería no se circunscriben a la extensión de plazos para la formalización de los “informales”, sino más bien a las acciones que deben tomar las autoridades, con el fin de detener el avance de la deforestación y desertificación y la consecuente pérdida de biodiversidad. Las normas por sí solas, no conllevan solución; la participación conjunta de los sectores debe ser el eje central desde donde se definen las estrategias de lucha contra los delitos sobre los recursos naturales y es desde donde las normas deben ser modificadas para luego ser elevadas a estamentos superiores para su aprobación.

#### Sobre el fortalecimiento de capacidades e investigación:

- Las capacitaciones se han venido dando de manera unilateral en la mayoría de los casos. Al respecto se propone generar una programa periódico de capacitaciones en las que confluyan varios aspectos para todas y cada una de las Entidades de Observancia:
  - Talleres de actualización para profesionales de cada institución;
  - Talleres de inducción a temas afines para cada institución, intercambio de funciones;
  - Talleres prácticos multidisciplinarios (gabinete y campo);
  - Conversatorios sobre casos de estudio y prácticos;

---

<sup>101</sup> Disponible en: [www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/legislations/PDF/PE/ley\\_29212.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/PE/ley_29212.pdf)

- Talleres sobre simulación de procesos, gestión de riesgos, diagnósticos rápidos, etc.;
- Talleres de alto nivel, técnico-administrativos, a fin de agilizar la toma de decisiones de manera consensuada;

Todas estas capacitaciones tendrían cuatro componentes de control:

- Evaluación inicial, para determinar los puntos en los que hay que dirigir las capacitaciones;
  - Evaluación final, para medir lo aprendido y planificar las siguientes etapas;
  - Evaluación a los capacitadores, por parte de los capacitados (encuestas), para determinar si se necesitan cambios en la metodología de trabajo;
  - Seguimiento a los capacitados, para medir su implementación;
- El diseño de este programa, su estrategia y presupuesto debería ser debatido y discutido más allá de las facultades de las Entidades de Observancia, para ello se hace necesaria una convocatoria amplia.
  - Fomentar la investigación es otro factor importante si se desea obtener buenos resultados en el mediano plazo, pero se sabe requiere de inversión considerable. Ello supone dificultades para que el Estado asuma unilateralmente estos costos; por tanto, desde las Entidades de Observancia, convocando a la Autoridad Científica y a investigadores, se plantea el gestar propuestas puntuales, que con el sustento debido deben ser puestas a disposición y consideración del Estado y la Cooperación Internacional.
  - Estas propuestas deberían incluir también, estudios sobre la identificación y control de rutas de tráfico de especies, tomando en cuenta variables como frecuencia, intensidad, singularidad y otras. Sobre ello, vale recordar que en algunos casos estas rutas confluirían con las utilizadas por otro tipo de organizaciones delictivas, como las relacionadas al tráfico de drogas.
  - Asimismo, como parte de la investigación y aplicación de nuevos sistemas, cabe considerar tecnologías de trazabilidad<sup>102</sup> -por ejemplo, para el seguimiento o rastreo de trozas de madera, partes e inclusive productos elaborados de madera- que si bien requieren de una inversión considerable, vienen adquiriendo mucha importancia, debido a los resultados que se pueden obtener.
    - Cabe mencionar que los métodos de trazabilidad van desde los de identificación física: código de barras e identificación por radiofrecuencia (RFID) -además de los ya conocidos, como marcado con pintura, etiquetas plásticas, etc.- hasta los de identificación química, muestreo de ADN y muestreo isotópico;
    - Aunque el método de identificación por radiofrecuencia, es bastante fiable, es muy costoso y requiere de una buena conexión a internet o de telefonía móvil para poder operar. Tomando en cuenta que las condiciones en el campo son adversas en cuanto a servicios, incluidos internet y telefonía, éste método en Perú no sería el más viable;
    - Sin embargo, los métodos relacionados al muestreo de ADN y el isotópico, si bien precisan de una inversión considerable, son más eficaces y no requieren de marcado físico y prácticamente son infalsificables, ya que, en un caso, el control depende de la información genética que permite verificar de que individuo proviene una, troza, tabla o mueble; y en el otro, de perfiles isotópicos con lo que un producto cualquiera puede ser rastreado desde su lugar de origen.
    - De igual modo, además de la inversión, la implementación de alguno de estos sistemas supone contar con funcionarios plenamente capacitados, mecanismos de control apropiados, infraestructura adecuada y la respectiva planificación inter-institucional que asegure, la logística y los recursos financieros necesarios.
  - Es imprescindible que en el mediano plazo se planifique la elaboración de un sistema interconectado a nivel nacional “Sistema de Información Ambiental” que permita el manejo de mayor cantidad y calidad de información. Actualmente los equipos utilizados están desactualizados o en malas condiciones. En general los servicios de internet también son deficientes en las provincias. En la aplicación de dicho sistema deben involucrarse las Entidades de Observancia con el objetivo de agilizar procesos de supervisión y control, pero también de

---

<sup>102</sup> Para mayor referencia, revisar el documento Trazabilidad de la Sustentabilidad de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO por sus siglas en inglés): Disponible en: [www.itto.int/es/outputs/id=3145](http://www.itto.int/es/outputs/id=3145)

investigación y sanción. Aquí es necesario incluir a entidades fuera del Grupo de Observancia, como por ejemplo, a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

Del *Toolkit*:

- Hay que anotar que el *Toolkit* elaborado por el ICCWC es un documento de amplio espectro, aplicable a cualquier país miembro de CITES; no obstante, el mismo es dinámico; en ese sentido, es aconsejable según la realidad país que las autoridades peruanas con apoyo de la Cooperación Internacional realicen una nueva versión, previendo su revisión cada 4 o 5 años, para modificaciones y/o actualizaciones correspondientes.
- El mismo ejercicio podría ser llevado a cabo con las regiones, que podrían adaptar la versión nacional a sus respectivas realidades. Sobre esto, vale remarcar que el Perú es un país mega-diverso, no sólo en lo referido a recursos, sino también al paisaje y a su fisiografía; por tanto, se pueden encontrar ámbitos muy disímiles en los que la aplicación de herramientas para la lucha contra los delitos materia de este estudio debe hacerse de forma diferenciada.
- También es importante considerar que parte de las preguntas incluidas en las herramientas del *Toolkit*, no pudieron ser contestadas, ya que en algunos casos no aplicaban a la realidad país, pero en otros, se debe sopesar la posibilidad de implementarlas, por ejemplo, lo referido a la Policía Comunitaria, ENVIRONET, Ecomensaje, entre otros.

Adicionalmente, se ha corroborado que la Cooperación Internacional, sobre todo en recursos financieros, ha sido mínima en estos temas, quizá debido a que los recursos se han concentrado en países africanos y asiáticos, ligados hacia la protección de mamíferos principalmente. Sin embargo, es de menester poner atención a lo que pasa en países como el Perú, en donde especies de aves, mamíferos, peces y otros son depredados y/o comercializados bajo las redes del crimen organizado, sin que se haya hecho mucho hasta el momento.

### **XIII. Reuniones de trabajo con las contrapartes nacionales**

#### **16 de Noviembre del 2012. Lima.**

DGFFS	Karina Ramirez,
UNODC	Jorge Ríos, Sarah Koch, Lorenzo Vallejos.

#### **15 de Mayo del 2013. Lima.**

DGFFS	Rosario Acero, Silvia Velásquez, Karina Ramírez, Rosa Vento,
PRODUCE	Rosa Zavala,
Fiscalía	Manuel Castro, Pedro Farfán,
Policía Nacional	Fernando Cubas,
OSINFOR	Maricarmen Loyola, Vivian Chumbiauca,
UNODC	Flavio Mirella, Jorge Ríos, Ignacio De Lucas, Walter Hoflich, James Shaw, Lorenzo Vallejos.

#### **31 de Mayo del 2013. Lima.**

DGFFS	Karina Ramirez, Camilo Gutierrez,
Fiscalía	Pedro Farfán,
UNODC	Lorenzo Vallejos

#### **13 de Junio del 2013. Lima.**

DGFFS	Karina Ramírez, Camilo Gutierrez,
PRODUCE	Ivan Canturín, Jorge Cánepa,
Fiscalía	Rosa Matayoshi, Julio Arriaran,
OSINFOR	Carmen Castillo,
Policía Nacional	Jhonny Cruz, Karla Cheng,
UNODC	Walter Hoflich, Lorenzo Vallejos.

#### **17-18 de Junio 2013. Puerto Maldonado. Madre de Dios.**

DGFFS	Irma Romero,
Gobierno regional	Homer Tuesta,
Aduanas	Erick Del Castillo, Jorge Frisancho,
Policía Nacional	Luis Quispe,
WWF	Karina Salas,
ACCA	Laura Samaniego,
SPDA	José Vargas,
UNODC	Walter Hoflich.

#### **8-10 de Julio del 2013. Pucallpa. Ucayali.**

Gobierno regional	Luis Castañeda, Carlos Costa, Javier Mirano, Roger Toullier, Gerardo Caverro, Carlos Sulca, Miluska Linares,
Fiscalía	Francisco Berrospi, Jorge Budiel,
OSINFOR	Frank Rivero,
Policía Nacional	Manuel Otero,
UNODC	Lorenzo Vallejos.

#### **14-17 de Julio del 2013. Moyobamba-Tarapoto. San Martín.**

DGFFS	Camilo Gutiérrez,
Gobierno regional	Franklin Cueva, John Romero, Cesar Muñoz, Tania Salazar,
	Alfredo Valdivia, Oswaldo Juep,
Fiscalía	Virginia Vildoso, Oscar Gutiérrez,
OSINFOR	Roberto Meza,
Policía nacional	Odón Valverde, Ketty Trigos, Cesar Díaz,
AMPA	Karina Pinasco, Miguel Tang, Cristina Del Águila,
URKU	Carlos Veco
UNODC	Walter Hoflich, Lorenzo Vallejos

**24-16 de Julio del 2013. Iquitos. Loreto.**

DGFFS	Irma Romero,
Gobierno regional	Jesus Muñoz, María Del Pilar Aspajo, Carmen Ruiz,
	Cussi Alegria, César Rengifo,
PRODUCE	Rosa Feijoo,
Fiscalía	Sarita Castromonte,
OSINFOR	Gustavo Torres,
OEFA	Guillermo Chota,
Policía nacional	Henry Marca,
LANC FOREST SAC	Walter Cardenas,
UNODC	Lorenzo Vallejos.

**11-13 de Agosto del 2013. Chiclayo. Lambayeque.**

ATFFS Lambayeque.	Hernán Gutiérrez, Juana Collantes, Santiago Ávila,
OSINFOR	Roberto Valle, Raúl Lora,
SERNANP	William Martinez,
INIA	Romelio Díaz,
GORE Lambayeque	Gino Chanamé
AIDER	Patricia Medina, Michell Becerra,
Policía Nacional	Daniel Sánchez,
Sociedad civil	Juan Alarcón,
UNODC	Walter Hoflich, Lorenzo Vallejos.