

Ricardo Valdés • Carlos Basombrío • Dante Vera

SEGUNDA EDICIÓN AMPLIADA Y ACTUALIZADA

LAS ECONOMÍAS CRIMINALES Y SU IMPACTO EN EL PERÚ

¿CUÁLES? ¿CUÁNTO? ¿DÓNDE? ¿CÓMO?



Valdés, R., Basombrío, C. y Vera, D. (2022). *Las economías criminales y su impacto en el Perú. ¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Cómo? (2ª ed.)*. Capital Humano y Social Alternativo.

SEGUNDA EDICIÓN AMPLIADA Y ACTUALIZADA

LAS ECONOMÍAS CRIMINALES Y SU IMPACTO EN EL PERÚ

¿CUÁLES? ¿CUÁNTO? ¿DÓNDE? ¿CÓMO?

Ricardo Valdés • Carlos Basombrío • Dante Vera

Segunda edición ampliada y actualizada.
Las economías criminales y su impacto en el Perú.
¿Cuáles? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿Cómo?

Ricardo Valdés • Carlos Basombrío • Dante Vera

Elaborado y editado por Capital Humano y Social Alternativo

© **Capital Humano y Social Alternativo**

📍 Calle Alfredo Salazar 225 Miraflores, Lima, Perú

☎ (51-1) 4213396

🌐 www.chsalternativo.org

En cooperación con

Capital Humano y Social S.A.

📍 Calle Víctor Larco Herrera 277, Miraflores, Lima, Perú

☎ Teléfono (51-1) 4471331

🌐 www.chs-peru.com

Diseño y diagramación: Mariapaz Villafuerte con el apoyo de Luis Huaitan

Corrección de estilo: LuzAzul Gráfica SAC

Libro electrónico disponible en <https://chsalternativo.org/busqueda-publicaciones/>

Segunda edición, diciembre de 2022.

Lima, Perú

Versión Digital

ISBN: 978-612-47623-8-3

Hecho el Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-12750

Distribución gratuita

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin permiso expreso de los autores

Publicación realizada gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS). El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América ni de la KAS.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción a la presente edición	13
Introducción a la primera edición	15
CAPÍTULO I:	
Tala ilegal de madera con fines de tráfico ilícito	19
1. Contexto	20
2. Marco legal y entidades competentes	21
3. Modalidades	26
3.1. Fase preparatoria	26
3.2. Fase de extracción	27
3.3. Fase de transporte y procesamiento	27
3.4. Fase de comercialización	28
4. Los hostiles de la Amazonía	28
5. La relación de la tala y el tráfico de madera con otras economías criminales	34
6. Dimensión	36
7. Temas para la discusión	41
CAPÍTULO II:	
Entre hormigas y culebras. Contrabando en la frontera Perú-Bolivia-Chile	46
1. Elementos conceptuales	48
2. Contrabando fronterizo entre Perú y Bolivia	50
2.1. Territorio, procesos y actores	50
2.2. El gran contrabando	57
2.3. El Tripartito	63
2.4. Bolivia como epicentro del contrabando	65

3. Políticas contra el contrabando	68
3.1. Marco legal acciones de control y judicialización	68
3.2. Compromisos binacionales	69
4. Tamaño de la economía criminal generada por el contrabando	72
5. Conexiones con otras economías criminales	74
6. El contrabando en el contexto de la COVID-19	76
7. Conclusiones	77

CAPÍTULO III:

Trata de personas y otras formas de explotación	81
1. Una caracterización del problema	82
2. ¿Cómo opera la trata de personas y otras formas de explotación?	86
2.1. Modalidades	86
2.2. Los casos	90
2.3. Lo oculto	93
2.4. Cachorro	97
2.5. Servidumbre	98
3. Del marco legal y los organismos del Estado (en los diferentes niveles de Gobierno) que intervienen	98
4. Entidades responsables y Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas	102
5. Interacciones con otras economías criminales	106
6. La sostenibilidad del delito	109
7. Impacto de la COVID-19	111
8. Aproximación al cálculo del tamaño de esta economía criminal	112
9. Temas para el debate	113

CAPÍTULO IV:

La minería ilegal: crece y mata	119
1. Introducción	120
2. Panorama de la minería no formal a julio del 2022	122

2.1.	El triángulo fronterizo Madre de Dios-Puno-Bolivia	123
2.2.	El Cenepa: la violencia acecha	133
2.3.	Cinturón minero del Norte	143
3.	La cadena de valor en la minería artesanal no formal	143
3.1.	Caso de la minería aluvial aurífera ilegal en Madre de Dios (Apoyo Consultoría, 2020)	143
3.2.	Caso de la minería comunera no formal filoniana de cobre en Apurímac (CHS-V&C)	144
4.	Contexto	147
4.1.	Cotización del oro y minería <i>no formal</i>	147
4.2.	Crece la violencia en la minería ilegal	148
4.3.	Ley 31494 aprueba armar a los Comités de Autodefensa	149
4.4.	Nace la Confederación de Comunidades Indígenas y Mineras del Perú	150
5.	Evaluación del proceso de formalización minera y erradicación de la minería ilegal	151
5.1.	Marco conceptual	151
5.2.	Inscripción en el Reinfo y mineros formalizados	153
5.3.	El contrato de cesión o explotación: la principal traba	156
5.4.	La erradicación de la minería ilegal	158
5.5.	El discurso indígena	159
6.	Impacto de la COVID-19 en la <i>minería no formal</i>	161
6.1.	Impacto en la economía nacional	163
6.2.	COVID-19 impacto en la <i>minería no formal</i>	163
6.3.	Los retornantes	164
7.	Prospectiva de la minería no formal	166
7.1.	Escenario en el corto plazo, poco probable	167
7.2.	Escenario en el mediano plazo, probable	169
7.3.	Escenario catastrófico en el largo plazo, posible pero no inevitable	169
8.	Conclusiones	170

CAPÍTULO V

Usurpación y tráfico de propiedades públicas y privadas	175
1. Los pioneros: los traficantes de terrenos	176
2. Usurpación tramposa de propiedades: el caso Orellana y su clan	179
3. Apropiación ilícita de terrenos donde se van a producir o se están produciendo inversiones públicas de envergadura	187
4. Apropiación de tierras para el desarrollo agrícola privado y de economías criminales	191
5. Invasión de zonas arqueológicas y zonas de protección ambiental	193
6. Estimados de movimiento de dinero por usurpación de propiedades	194
7. Interacción con otras economías criminales	196
8. Marco institucional y legal para enfrentar el problema	196

CAPÍTULO VI

Tráfico ilícito de drogas	205
1. Panorama general	206
2. Cuatro décadas de lucha contra la cocaína en el Perú: ¿éxito o fracaso?	207
3. Retos, logros y fracasos de la erradicación de cultivos	210
4. Una mirada regional	212
5. Vraem y Puno: el eje de la producción y el tráfico	212
6. Rutas de salida y destinos	215
7. Amapola, látex y heroína, un problema adicional	216
8. Marco institucional y legal para el enfrentamiento a esta economía criminal	220
8.1. Devida	220
8.2. Proyecto Especial Corah (Corah)	220
8.3. Enaco	220
9. Tamaño de la economía criminal de la coca en el Perú	222
10. Efecto de la COVID-19 en el tráfico de drogas	226

CAPÍTULO VII

Extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas	232
1. Mal de muchos.....	234
2. Origen y características principales de las nuevas modalidades de extorsión a pequeños negocios en el Perú	234
3. Marco legal	240
4. Marco institucional	241
5. Aproximaciones a un estimado del tamaño de esta economía criminal	243

CAPÍTULO VIII:

Tráfico de fauna y flora silvestres	249
1. La importancia global del problema	250
2. Nuestra magnífica biodiversidad	252
3. El tráfico de fauna y flora silvestres en el Perú	255
4. Sobre la flora silvestre	262
5. Ley forestal y de fauna silvestre	265
6. Estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú 2017-2027	273
7. Plan de Acción 2017-2022	274
8. Evaluación de la estrategia y el plan de acción	277
9. El tráfico de flora y fauna ilegal y la COVID-19	278
10. Estimados del tamaño de la economía criminal	279
11. Balance global y desafíos según la WWF	282
12. Principales desafíos para aumentar la efectividad de la lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestres	284
A. Informar adecuadamente sobre la gravedad del delito de tráfico ilegal de vida silvestre	284
B. Incluir el delito de tráfico ilegal de vida silvestre entre los delitos de crimen organizado	284
C. Involucrar más a la sociedad civil, incluyendo al sector privado, en la lucha contra el tráfico ilegal de vida silvestre	285

D. Eliminar las barreras de acceso a la legalidad y las fallas institucionales en el control y sanción del tráfico ilegal de vida silvestre	286
E. Asignar recursos públicos suficientes	287
F. Fortalecer institucionalmente de la lucha contra el tráfico de flora y fauna silvestre	287
G. Luchar de manera frontal contra la corrupción	288
Reflexiones transversales	294
1. Otras economías criminales	294
2. Informalidad, ilegalidad y crimen organizado	295
3. Estado y economías criminales	296
4. Pobreza y economías criminales	297
5. Algunas estimaciones de la dimensión económica	298
6. Superposición de economías criminales	300
7. Lavado de activos	301
8. Efectos de la pandemia	302
9. ¿Qué nos depara el futuro?	303
Relación de entrevistados para esta publicación	307
Bibliografía	310

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Infografía sobre los recursos forestales en el Perú	30
Figura 2: El valor minorista del crimen transnacional	37
Figura 3: Infografía sobre la evolución de la deforestación en el Perú	39
Figura 4: Estimación del contrabando en el Perú según fuentes de origen (2019)	47
Figura 5: Frontera Perú-Bolivia	49
Figura 6: Provincias de Puno según nivel de pobreza (2009)	50
Figura 7: Modalidades de contrabando desde el punto de vista operativo	51
Figura 8: Principales destinos y vías de acceso de contrabando en Puno	53
Figura 9: Distritos de Desaguadero (Perú y Bolivia)	54
Figura 10: Ubicación de Desaguadero en el ámbito binacional	55
Figura 11: Evolución del contrabando de Puno, zona norte (Tumbes y Piura) y Tacna	56
Figura 12: Organigrama de las comunidades de Desaguadero-Bolivia	58
Figura 13: Frontera Perú-Chile	62
Figura 14: Ubicación de la Triple Frontera Andina	63
Figura 15: Vías de acceso al Tripartito	64
Figura 16: Corredores para importación y exportación de Bolivia	66
Figura 17: Contrabando: Evolución y participación respecto de la demanda interna (2002-2021)	73
Figura 18: Ubicación del contrabando dentro del funcionamiento de otras economías criminales en el país	75
Figura 19: Leyes que penalizan la trata de personas en países de América	83

Figura 20: La trata de personas según el tipo de explotación, 2022	85
Figura 21: Elementos clave en la definición del delito de trata de personas	87
Figura 22: Intersecciones de la explotación sexual	89
Figura 23: Principales características de la comercialización en la <i>Dark Web</i> en el Perú	91
Figura 24: Indicadores de la trata de personas en el Perú	94
Figura 25: Modalidades de explotación laboral	96
Figura 26: Evolución de los diversos tipos penales asociados a diversas formas de explotación humana	99
Figura 27: Violencias estructuradas, 2019	101
Figura 28: Variación de la legislación en cuanto a la trata de personas y la explotación	103
Figura 29: Nivel de cumplimiento del PNAT	104
Figura 30: Pedido de ayuda de los defensores ambientales de La Pampa	124
Figura 31: Mapa del corredor minero y La Pampa	125
Figura 32: Imágenes satelitales del efecto de la minería en La Pampa (2019-2020)	126
Figura 33: Minería en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata	127
Figura 34: Asentamientos mineros en Puno	131
Figura 35: Provincia de Condorcanqui	133
Figura 36: Distribución geográfica del pueblo awajún	134
Figura 37: Ubicación del campamento Morona	135
Figura 38: Draga operando en el río Cenepa en temporada de crecida, mayo del 2022	138
Figura 39: Ubicación de dragas en el recorrido de estudio	139
Figura 40: Parque Nacional Ichigkat Muja	140
Figura 41: Quema de una draga en El Cenepa	142
Figura 42: Etapas de la cadena de valor de la minería artesanal comunera no formal de cobre	145
Figura 43: Variación del precio del oro en dólares (2000-2022)	148
Figura 44: Número de inscripciones en Reinfo por región	154
Figura 45: Cantidad de mineros formalizados (2020)	155

Figura 46: Producción mensual de oro (TMF) (2019-2020)	161
Figura 47: Valor de las exportaciones de oro (2019-2020) (Valor FOB en millones de US\$)	162
Figura 48: Precio del oro por producción nacional de oro artesanal	162
Figura 49: Perú rural: evolución de la población en edad de trabajar (PET) rural 2002-2019, trimestre móvil ene-feb-mar 2020 y abr-may-jun 2020 (miles de personas y variación porcentual)	165
Figura 50: Elementos clave en el tráfico de terrenos	179
Figura 51: El funcionamiento de la red Orellana para la venta ilegal de propiedades (2005- 2014)	183
Figura 52: El rol de los municipios en el tráfico de terrenos	188
Figura 53: Densidad de cultivo de arbusto de hoja de coca en producción en hectáreas y por zonas cocaleras (2020)	207
Figura 54: Superficie de coca en producción en la región andina (2002-2020) (ha)	208
Figura 55: Evolución reciente de los cultivos de coca en la región andina (2017-2020)	209
Figura 56: Evolución de cultivos de coca y potencial de producción de cocaína en el Perú (2010-2020)	210
Figura 57: Superficie de cultivos de coca erradicada en el Perú – Corah 2002-2021	211
Figura 58: Cultivos de coca en Carabaya y Sandía en el 2019	214
Figura 59: Infografía sobre los métodos de traslado de droga desde las zonas productoras	216
Figura 60: Erradicación de amapola del opio, Perú (2000-2016)	217
Figura 61: Decomisos de látex de opio (2011-2016) (litros)	217
Figura 62: Cultivos de amapola en el Perú	218
Figura 63: La ruta del narcotráfico en el norte del Perú	219
Figura 64: Encabezado de una investigación sobre la producción de drogas en Chota y Celendín	219
Figura 65: Normativa vigente en materia de política de drogas	221
Figura 66: Tendencia creciente de la pureza y precio de la cocaína USD/kg en el Perú (2004-2020)	224
Figura 67: Producción mundial de opio y fabricación de cocaína (1998-2018)	225

Figura 68: Evolución del delito de extorsión por distrito fiscal (tasa por 100 000 habitantes).....	236
Figura 69: Proyección extraoficial de crecimiento y expansión nacional de la extorsión	237
Figura 70: Síntesis de las características de estas organizaciones criminales	238
Figura 71: Modalidades detectadas de extorsión a pequeñas actividades económicas	239
Figura 72: ¿Cómo mejorar la lucha contra la extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas?.....	242
Figura 73: Perú: participación del sector informal en el PBI y en el empleo equivalente (2019) (en millones de soles corrientes y miles de empleos	243
Figura 74: Perú: unidades productivas informales, según actividad económica (2020)	245
Figura 75: Evolución del PBI y la participación del sector Construcción	245
Figura 76: El efecto dominó desestabilizador del tráfico ilícito de vida silvestre	251
Figura 77: Principales sub-biomas del Perú, según Holdridge	253
Figura 78: Riqueza de flora y fauna del Perú	254
Figura 79: Categoría de amenaza en flora y fauna	255
Figura 80: Finalidades del tráfico de fauna silvestre en el Perú	257
Figura 81: Rutas del tráfico ilegal	258
Figura 82: Principales destinos de la fauna silvestre extraída ilegalmente del Perú	260
Figura 83: Perfil de las organizaciones criminales en fauna y flora silvestres	261
Figura 84: Captura de la exposición de Andrés Valladolid sobre la biopiratería	264
Figura 85: Coordinación nacional de Serfor	276
Figura 86: Cantidad de intervenciones (2014-2020)	277
Figura 87: Flujo de productos animales de origen ilegal	281
Figura 88: Otras economías criminales desarrolladas en el Perú.....	295
Figura 89: La situación de las economías criminales en el Perú.....	296
Figura 90: Piso estimado del tamaño anual de la economía criminal en el Perú.....	299

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Principales rutas del contrabando en Puno	60
Tabla 2: Estimación del contrabando en el Perú, según origen geográfico (2012-2021) (en millones de dólares)	74
Tabla 3: Otras zonas de operaciones de mineros ilegales	129
Tabla 4: Eslabones y actores de la cadena de valor minería artesanal comunera no formal de cobre, Apurímac	146
Tabla 5: Definiciones de minería informal y minería ilegal	151
Tabla 6: Pandemia y empleo rural	166
Tabla 7: Megaoperativos 2017, caso Los Rucos	178
Tabla 8: Megaoperativos 2018: Los Malditos de Santa Rosa	185
Tabla 9: Principales distritos de Vraem según porcentaje de población en extrema pobreza (2013)	213
Tabla 10: Extensión de los cultivos de coca (ha) y la producción de cocaína (t) en el Perú (2012-2020)	223
Tabla 11: Área urbana: población ocupada con empleo informal, según tamaño de empresa y ramas de actividad (2019-2021) (miles de personas y variación porcentual)	244
Tabla 12: Estimado tentativo del tamaño anual de la economía criminal de extorsión a pequeñas actividades económicas	246
Tabla 13: Mercado mundial relacionado a los recursos genéticos	262
Tabla 14: Montos estimados para las etapas de extracción y comercialización en la cadena de valor de la taricaya	280
Tabla 15: Montos estimados para las etapas de extracción y comercialización en la cadena de valor de productos de fauna silvestre	281
Tabla 16: Monto involucrado en los Informes de Inteligencia Financiera por Delito Precedente (enero de 2013 a febrero de 2022)	302



SEGUNDA EDICIÓN

Introducción a la presente edición

Nos complace presentar esta segunda edición que actualiza la información relacionada con las economías criminales abordadas dos años atrás. La actualización implica la incorporación de aspectos normativos y de política que se han desarrollado en este periodo y, cuando ha sido pertinente, algunos ejemplos adicionales de casuística o de investigaciones relevantes en la hora actual, sobre todo en el ámbito de la minería ilegal.

Hemos, también, incorporado dos nuevos capítulos: «Extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas» y «Tráfico de fauna y flora silvestres». Con respecto al delito de extorsión, nuestras investigaciones arrojan que sus manifestaciones vienen en aumento a nivel de los indicadores de inseguridad ciudadana. Al mismo tiempo, se puede constatar su diversificación en las principales ciudades del país. Con relación al tráfico de flora y fauna silvestres, se trataba de un pendiente asociado a otras economías criminales que han proliferado en el entorno amazónico y que mantienen relaciones entre sí. Su incorporación busca, de esa manera, llenar esos vacíos que la realidad va imponiendo que sean abordados con urgencia.

Sin duda, el espectro de la criminalidad en el Perú parece expandirse, por lo que el análisis de estas páginas deja pendiente el estudio de otras economías criminales que requieren de un

tratamiento diferenciado. Destacan, entre ellas, otras actividades ilícitas en crecimiento sobre todo en el espacio virtual. Sin embargo, como lo manifestamos en la primera edición, nos anima el llamar la atención sobre la presencia, cada vez más activa, de estas economías y de cómo vienen introduciéndose en la urdimbre social y económica como parte de una estrategia de validación y sostenibilidad entre algunos sectores de la población.

No está de más decir que, como se observará quien recorra este libro, la corrupción es uno de los elementos que influye en buena parte del conjunto de las transacciones ilegales en todos los procesos y cadenas productivas asociadas a las economías criminales. En el momento actual, es un hecho que debiera ser resaltado, pues da la impresión de que hoy, más que nunca, lo ilícito y lo criminal vienen capturando la vida social y política del Perú.

No quisiéramos cerrar estas palabras sin reiterar nuestro agradecimiento a USAID, que ha solventado en gran medida esta edición; a la Fundación Konrad Adenauer, cuyos integrantes nos motivaron y apoyaron para hacer realidad ambas ediciones. Queda claro que las opiniones que presentamos en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no son necesariamente compartidas por nuestros auspiciadores.



PRIMERA EDICIÓN

Introducción a la primera edición

El Perú es un país especial en América Latina debido a la alta presencia de economías ilegales que operan transversalmente en sus regiones. Contribuye a ello algunas particularidades: a) la alta tasa de informalidad a nivel de la población económicamente activa (actualmente por encima del 75 % de la Población Económicamente Activa (PEA) en promedio, aunque hay provincias en que supera el 90 %), la más alta de América; b) la complejidad geográfica y la diversidad de recursos naturales; c) la inconstante presencia del Estado en zonas alejadas o de difícil acceso; d) la relativa fragmentación política del Estado; e) la corrupción de las instituciones y algunas empresas privadas; f) la impunidad; g) la pobreza y pobreza extrema, y h) la tolerancia social ante lo ilícito.

Estas variables crean, con frecuencia, un escenario propicio para el desarrollo de actividades ilegales, algunas veces vinculadas a sectores de la criminalidad organizada transnacional, otras a organizaciones delictivas locales (que incluyen organizaciones sociales y políticas), y la mayoría de las veces con vínculos con actividades legales e informales.

Por otro lado, y en adición al estrés que ya venían experimentando el sector formal y el informal en el Perú, la crisis económica producida por la pandemia de la COVID-19, trajo consecuencias directas en la economía. En marzo de 2020, se estimó que más de un

millón de trabajadores de la micro y pequeña empresa perderían su empleo, y que más de 200 mil iniciaron un retorno a sus lugares de origen en distritos y zonas rurales, entre otros impactos que, posiblemente, terminarían por empujar hacia la ilegalidad a un buen número de personas. ¿Está ocurriendo esto actualmente?

En un reciente libro publicado por nuestra fundación (Basombrío, Valdés y Vera, 2019), ya se ha visto el impacto que tiene la minería no formal asociada a otras economías criminales o actividades delictivas, así como la sinergia que establece con otras actividades ilícitas. Si bien se describe la cadena logística y de comercialización asociada a la minería no formal, tiene sentido profundizar aún más en la cadena de valor y la acumulación de capital, así como en las rutas que este capital sigue y con qué tipo de actividades se asocia. ¿Será esta actividad una de las más activas económicamente y de la que más mano de obra emplea? ¿Cómo es percibida? ¿Qué nexos tiene con otras actividades ilícitas, como, por ejemplo, la trata de personas y la explotación humana?

Y es que, por la dimensión de las diversas formas de explotación humana, la trata de personas asociada al trabajo forzoso o a la explotación laboral se produce en diferentes escenarios productivos o de servicios. Es una preocupación que se ha encontrado y que se

encuentra presente en las negociaciones de los tratados de libre comercio con la finalidad de prevenir el *dumping* como consecuencia de emplear mano de obra «esclava» o «explotada» y trabajo infantil.

Sin lugar a dudas, existen otras dimensiones de la trata y el tráfico de personas que atentan contra los derechos humanos de manera explícita y reiterativa, como es la explotación sexual en diferentes variantes, lo que la torna en la parte más visible del negocio ilegal y sobre la que usualmente suele intervenir las fuerzas del orden para combatirlas. La explotación sexual se inserta, por otro lado, en la industria del entretenimiento adulto, que incluye la producción y difusión de material de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, cuya magnitud aún se desconoce en el Perú. ¿Cuánto dinero mueve las diferentes formas de explotación humana? ¿Es posible calcular con certeza el monto? ¿Cómo se plantea el problema a nivel internacional?

La casuística internacional y los números de las organizaciones de las Naciones Unidas colocan la trata y el tráfico de personas en el mismo nivel del tráfico de armas y el tráfico ilícito de drogas. Esta información se ha obtenido gracias a que se han construido algoritmos permiten comprender la expansión del delito. Y si bien el Perú tiene innumerables ejemplos de explotación humana históricamente documentados, también es verdad que el narcotráfico y su relación con otros delitos como el terrorismo no han sido muy bien estudiados.

El narcotráfico peruano se ha asociado desde hace décadas a diversas formas de producción pertenecientes a diferentes carteles internacionales. Sin embargo, hay también particularidades en el proceso evolutivo de esta economía criminal, tales como la domesticación de la planta de coca y su adaptación a nivel de la selva baja, lo que ha llevado su cultivo a

zonas cercanas a frontera del oriente peruano y la manipulación genética para aumentar su alcaloide y productividad; la alianza estratégica con los remanentes de Sendero Luminoso, que actúa como brazo armado y protector del trasiego de la cocaína hacia el sur del país y a favor de algunos comités de autodefensa (CAD) del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem); las diferentes modalidades que se emplean a través de la costa del Perú para el transporte y exportación de la cocaína a diferentes escalas. Las cifras que presentan las autoridades en un decomiso suelen ser muy elevadas, más aún cuando se le vincula con parámetros internacionales, pero ¿realmente es así? ¿Cuánto de todo este dinero queda en el Perú?

¿Cómo afecta el medio ambiente el narcotráfico? ¿Deforestan bosques para cultivar coca? ¿Cómo se relaciona la tala y el tráfico ilícito de madera con otras variantes de tráfico ilegal?

Como país disponemos de una gran variedad de recursos naturales cuya explotación se encuentra regulada y que ha generado la creación de espacios de conservación ambiental o de reservas naturales para garantizar la protección de dichos recursos. Aun así, ciertas especies naturales y ciertas zonas se encuentran a merced de explotadores de madera fina, la cual es acopiada en zonas alejadas de nuestra Amazonía y luego transportada por ríos hacia aserraderos informales que se encargan de comercializarla. Hace pocos meses, un ministro del gobierno del expresidente Martín Vizcarra tuvo que renunciar, pues un programa periodístico reveló las influencias que tenía en el Gobierno regional para conseguir las licencias para formalizar dicho tráfico ilegal.

Queda claro que la corrupción de funcionarios es una pieza clave para entender el comercio ilegal de madera, pues la entrega de

documentación fraguada es indispensable para que este negocio ilegal continúe en buen pie. ¿Cuán fuerte es la participación de la corrupción en este negocio? ¿Prima el mercado nacional o el internacional? ¿Cuál es el destino de las utilidades de este negocio ilícito? ¿Qué otros delitos y encuentran asociados a la tala y el tráfico ilegal de madera? ¿Existen vasos comunicantes?

Es un hecho difundido, pero poco documentado, que las rutas terrestres o fluviales que se emplean para el traslado de la cocaína o de especies maderables son las mismas que se emplean para el contrabando de mercancías (legales e ilegales), y que, en la práctica, existen también diferentes proveedores de servicios que dan soporte y seguridad a la actividad ilegal en determinados territorios. Esta premisa es igualmente válida para otras economías criminales. El contrabando es una de ellas.

Y cuando el contrabando (es decir, el trasiego de mercadería incumpliendo las normas de aduanas y tributarias) se inserta en la vida económica de una ciudad o de una región, se convierte en una actividad muy difícil de erradicar, pues es casi imposible optar por alternativas que compitan con los niveles de empleabilidad y de ingresos que genera el contrabando. En ese sentido, la dinámica en la frontera peruano-boliviana nos plantea un gran

reto que es imposible abordar si no se conocen los grupos de poder tras esta actividad. ¿Quién maneja el negocio? ¿Cómo comprender la tolerancia social hacia este delito? ¿Qué dicen las autoridades?

Estudiar el modo en que las autoridades se relacionan con el poder político local con la criminalidad es un libro en sí mismo. Sin embargo, a lo largo de las diferentes economías ilegales que se estudian en esta publicación, descubriremos la manera en que la autoridad local se encuentra comprometida, ya sea por acción o por omisión, con el crecimiento, el avance o el desarrollo del delito.

Pero hay un aspecto más que también se abordará, y que compromete a la autoridad política: la usurpación y el tráfico ilegal de terrenos. Aquí se comprueba la estrecha relación entre la actividad económica, por ejemplo, el campo inmobiliario, agrícola o industrial y la autoridad política que gobierna el territorio. ¿Cuáles son las variantes de este negocio ilegal? ¿Cómo funciona? ¿Qué se requiere para controlarlo? ¿Qué otras actividades económicas ilegales se asocian a este delito? Son estas y otras interrogantes a las que intentaremos dar respuesta en las siguientes páginas. Para ello nos hemos valido de la experiencia acumulada en largos años de estudios y de trabajo en temas como la criminalidad, la inseguridad y el manejo del Estado, y, con ello, formular hipótesis o afirmaciones que nos permitan guiar nuestro estudio.

Para cada una de las economías criminales aquí expuestas hemos intentado plasmar su lógica de negocio, el esquema de su funcionamiento, la magnitud de la actividad ilícita, el volumen de las transacciones, los recursos humanos necesarios en torno a la actividad y el alcance de su expansión territorial. En algunos casos, nos hemos tropezado por momentos con modalidades que

Existen otras dimensiones de la trata y el tráfico de personas que atentan contra los derechos humanos de manera explícita y reiterativa, como es la explotación sexual en diferentes variantes.

no se encuentran lo suficientemente estudiadas o son tratadas con mucha reserva. Por lo tanto, no hemos podido conocer a profundidad los vasos comunicantes que pudiesen existir entre ellas, ni el tamaño del impacto que actualmente tienen en la estructura económica del país, es decir, en las economías ilícitas mencionadas.

Este libro es tan solo una aproximación a las economías criminales con mayor presencia en el país, y si logramos que el lector puede quedarse con una idea de la dimensión del delito, de su articulación con otras economías criminales y de los riesgos para la seguridad nacional que implican, nos quedaremos satisfechos. Más allá de nuestra experiencia y de la lectura de casos recientes,

han sido los testimonios de expertos y los comentarios recogidos de múltiples actores que se encuentran lidiando cotidianamente con estos delitos o estudiándolo rigurosamente el principal recurso para validar o descartar las afirmaciones que nos planteamos desde el inicio y que se recogen en el capítulo final. A todos, ellos nuestro más profundo agradecimiento por compartir libre y generosamente su conocimiento y opinión.

Aun así, pensamos que el presente estudio nos aproxima a lo que ocurre en el país en términos de economías criminales, y da pie a futuras investigaciones que puedan priorizar el carácter sistémico de la delincuencia en el aquí y ahora.

CAPÍTULO I

TALA ILEGAL DE MADERA CON FINES DE TRÁFICO ILÍCITO



CAPÍTULO I

Tala ilegal de madera con fines de tráfico ilícito

1. Contexto

Una de las batallas monumentales que se viene dando en el mundo moderno es la asociada al cuidado del medio ambiente, orientada a frenar y revertir el cambio climático e intentar consensuar a nivel global una agenda favorable al desarrollo sostenible¹. En esa línea, el Objetivo 15 de Desarrollo Sostenible para el 2030, acordado en el 2015 por los Estados miembros de la ONU, es el de «proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; gestionar los bosques de forma sostenible; luchar contra la desertificación; detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica». Sin embargo, implementar medidas congruentes con esta política enfrenta muchas dificultades. Por ejemplo, la deforestación es producto tanto del desarrollo de economías de subsistencia como de la tala ilegal de madera, de suerte que las causas sociales de este fenómeno conviven con las delictivas. En el caso del Perú, estas actividades ilícitas comprenden también el cultivo de la hoja de coca para el narcotráfico y la minería ilegal aluvial, cuyo impacto ha sido creciente en los últimos años.

La importancia de evitar la deforestación no es solo ambiental, sino económica. Según el PNUD, mil seiscientos millones de personas dependen de los bosques para su sustento y el valor de los ecosistemas en el mundo es de USD 125 billones al año.² Un reporte del diario *El Comercio*³ de mayo del 2018 sobre el delito de tala ilegal de los bosques afirma que

según el Programa de la ONU para el Medio Ambiente, este delito movió en el 2016 entre US\$ 50,7 mil millones y US\$ 152 mil millones y se estima que entre el 15 % y 30 % de toda la madera comercializada en el mundo se hace a través de esta actividad.

Es decir, se trata de un negocio ilegal multimillonario cuyo origen se halla en la deforestación de los bosques y, específicamente en el caso de nuestra Amazonía, en la tala de los bosques tropicales.

El espectro de organizaciones y entidades que velan por el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible a nivel planetario es enorme. Aun así, las acciones que protegen el medio ambiente, los recursos naturales y los bosques no han logrado frenar el crecimiento de la tala y la comercialización ilegal de madera. Queda claro que la tala ilegal, aunque se efectúe en zonas geográficas delimitadas, tiene un alcance mundial por su impacto en el medio ambiente global, con independencia de donde se produzca la deforestación.

El bosque tropical del Perú es el cuarto en extensión en el mundo. Tiene una cobertura de más de 68 millones de hectáreas y, según la organización británica Global Witness,⁴ la tala ilegal de nuestros bosques genera «no menos de US\$ 112 millones al año». Esta misma organización advierte que hemos perdido del 2001 al 2017 no menos de 2,1 millones de hectáreas de bosques tropicales.

Desde el punto de vista de los empresarios peruanos, la principal causa de la deforestación no es solamente la tala ilegal, sino la quema provocada por grupos de extrema pobreza que requieren de campos para el cultivo de sobrevivencia:

La razón es simple: el bosque amazónico es heterogéneo, hablamos de más de 3500 especies diferentes, de las cuales un promedio de 30 sirve para comercializar. Este tipo de tala es selectiva, no indiscriminada, y necesita un esfuerzo logístico importante para el trozado y posterior movilización de la madera fuera de este enorme manto verde. Sería poco creíble culpar a esta mala práctica del gran problema de la deforestación, especialmente si consideramos que las 150 mil hectáreas deforestadas en los últimos 3 años por comunidades en extrema pobreza representarían 1 millón 200 mil camiones cargados con 25 m³ de madera.⁵

Es un asunto que se debe tener en cuenta. Además del daño ambiental que produce la tala ilegal, estas organizaciones consideran que afecta la imagen y la reputación de la industria. Es más, la competencia desleal que ocasiona desemboca en una distorsión de los precios del mercado y en situaciones de dumpin. Y más allá, en el ámbito público, la tala ilegal perjudica al Estado al privarlo del pago de impuestos, como consecuencia de la evasión tributaria propia de sus actividades ilícitas.

2. Marco legal y entidades competentes

La Constitución del Perú de 1993 instituyó, en el capítulo sobre ambiente y los recursos naturales, los principios de soberanía, sostenibilidad, titularidad y promoción de la biodiversidad⁶, así como las condiciones del uso de los recursos naturales renovables y no

renovables. Del mismo modo, en su artículo 69, declaró que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía.

Posteriormente, como consecuencia de la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos,⁷ el gobierno peruano acordó establecer normas en torno a la protección del medio ambiente y a la exportación bajo regulaciones precisas, de producción y comercialización de madera al exterior. En concreto, el Perú se comprometió a enfrentar la tala ilegal de madera, a combatir el delito y a impedir su exportación por su condición de ilegal.

De acuerdo con el Código Penal peruano, el delito de tala ilegal se encuentra ubicado al interior del Título XIII, Delitos Ambientales, y en el capítulo II, Delitos contra los Recursos Naturales. El artículo 310 asienta el tipo penal base como delito contra «los bosques o formaciones boscosas» y asigna un rango de pena privativa de libertad de entre tres y seis años para quien «sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión... destruye, quema, daña o tala... bosques u otras formaciones boscosas...».⁸

Este mismo artículo se desarrolla en tres literales. El 310-A sanciona el tráfico ilegal de productos forestales maderables, como parte de una cadena que va desde la adquisición hasta la exportación de la madera. El 310-B tipifica como delito las acciones orientadas a obstruir todo tipo de procedimiento que impida la investigación desde la extracción hasta la reexportación de, entre otros productos, la madera. Y, por último, el artículo 310-C define cada una de las formas agravadas en torno a los delitos que vulneran los bosques o formaciones boscosas.⁹

Las penas para el tráfico ilegal, como para la obstrucción de los procedimientos, van de dos a seis años. Pero si el delito se produce en tierras de comunidades nativas o

campesinas en áreas protegidas o prohibidas, o en concesiones forestales o en áreas de conservación reconocidas por el Estado, se puede castigar hasta con ocho años de prisión. Otros supuestos se refieren a daños colaterales a fuentes de agua o irrigación, o si se afectan especies protegidas, semilleros o especímenes reservados para estudios. La pena se incrementa si el autor es funcionario público o titular de una concesión forestal; si se emplean armas o explosivos, y si el delito se comete por dos o más personas. Ahora bien, si se actúa como miembro de una organización criminal o si se causa la muerte o lesiones graves a un tercero durante la realización del delito, la pena puede llegar hasta los diez años de cárcel.

Los tipos penales marcan claramente el proceso del delito y, salvo la tala doméstica, lo más probable es que casi todos los casos caigan en la primera escala de agravantes, al requerirse la participación de dos o más personas y al ser común que esta actividad se realice en tierras o áreas protegidas. Asimismo, los tipos penales establecen que se trata de un circuito delictivo en el que una o más personas, sin autorización, talan bosques para obtener madera que luego ofrecen a terceros.

El espectro de organizaciones y entidades que velan por el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible a nivel planetario es enorme. Aun así, las acciones que protegen el medio ambiente, los recursos naturales y los bosques no han logrado frenar el crecimiento de la tala y la comercialización ilegal de madera.

De esta manera, quienes compran y quienes participan en toda la cadena logística también están inmersos en el proceso criminal, incluido el financiamiento, la comercialización y el transporte dentro o fuera del país.

De los tipos penales se desprende que hay una serie de responsabilidades por parte del Estado a lo largo del circuito criminal. En ese sentido, su presencia y actuar deberían impedir que los delitos se produzcan. Se parte del supuesto de que alguna autoridad, usualmente regional o local, debe otorgar algún tipo de permiso, licencia o autorización para intervenir en bosques o formaciones boscosas. A su vez, alguna otra autoridad debe haber establecido previamente si los ámbitos geográficos donde se produce la actividad se encuentran habilitados para ello y bajo qué modalidad.

Por otro lado, se requiere de funcionarios que verifiquen la información proporcionada para la extracción de madera y que establezcan la trazabilidad del producto. Así, estarían en condiciones de garantizar la veracidad de la información recibida acerca de que el material ha sido transportado efectivamente del lugar donde se autorizó. Lo mismo ocurre con las guías de transporte del material, que debe contar con la verificación por parte de las autoridades, un control que debe replicarse en el monitoreo de los sistemas de acopio y almacenamiento, así como en su proceso de conversión, en los aserraderos, de madera rolliza o en troza a madera aserrada.

En ese orden de ideas, las autoridades más cercanas a las zonas de extracción son las que tienen la capacidad para organizar y autorizar la tala y para supervisar esas actividades. Las gerencias regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente de los Gobiernos regionales son las encargadas de «dirigir, proponer, formular, ejecutar, controlar y administrar los planes y políticas de la Región en materia

ambiental, áreas naturales protegidas y de recursos naturales», una función común en las diferentes gerencias regionales del país. Dichas gerencias coordinan estrechamente con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) de la aplicación de la política pública orientada a la gestión forestal. Inclusive, si el Gobierno regional no ha logrado implementar completamente la gerencia regional, el Serfor suele reemplazarla o complementar sus funciones, según explicó, en entrevista para este libro, el secretario general del Ministerio del Ambiente.¹⁰ Para esos efectos, el Serfor se vale de las oficinas de Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre (ATFFS), hasta que se concluya con la transferencia de funciones al Gobierno regional. Mientras tanto, la ATFFS es la responsable de la administración, control y fiscalización de los bosques donde se extrae la madera.

El Serfor¹¹ tiene como función principal promover la gestión sostenible de la flora y fauna silvestre del país. Dentro de su estructura, cuenta con una Dirección General a cargo de la Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre (DGGSPFFS¹²) que entre sus responsabilidades tiene

la implementación de las estrategias, normas, planes, programas, proyectos nacionales y actividades relacionadas a la gestión forestal y de fauna silvestre, ecosistemas forestales y recursos genéticos silvestres. Verifica las exportaciones, importaciones y reexportaciones de especímenes o productos de especies de flora y fauna silvestre [...].

Asimismo, la conservación y protección del patrimonio forestal se encuentra dentro de sus responsabilidades. Si la madera extraída se origina en un área natural protegida por el Estado, el Sernanp (Servicio Nacional de Áreas

Naturales Protegidas), adscrito al Ministerio del Ambiente (Minam), es la encargada de velar por la protección y conservación de estas áreas, por lo que, entre otras funciones, este Servicio es el que «establece los mecanismos de fiscalización y control, así como las infracciones y sanciones administrativas correspondientes»¹³.

Es importante señalar que los Gobiernos regionales de la Amazonía, como Loreto, Ucayali, San Martín, Amazonas y Huánuco, entre otros, ya han concluido el proceso de transferencia. En consecuencia, dichos Gobiernos regionales tienen la potestad de emitir las autorizaciones para las actividades madereras, así como para el uso de maquinaria. Cabe indicar que estos departamentos concentran la mayor cantidad de madera exportable.

El Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), creado en el 2008, es el organismo

encargado a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque otorgados por el Estado a través de diversas modalidades de aprovechamiento.¹⁴

El Osinfor encuentra en la tala y tráfico ilegal de madera un problema que requiere de medidas urgentes y transversales, pues reconoce que hay una multiplicidad de actores involucrados a lo largo de todo el circuito, con roles diferenciados de acuerdo con su ámbito de ejecución, a escala nacional, regional o local. Entiende que el proceso de descentralización «hace que la gestión esté distribuida entre diferentes órganos de gobierno, y que las funciones de promoción, administración, supervisión, control y fiscalización hayan sido entregadas a diversas entidades pertenecientes

a diferentes niveles de gobierno»¹⁵. Sin duda, es un escenario complejo, más aún cuando la tala ilegal y el tráfico de madera se producen en lugares de difícil acceso para cumplir cualquiera de las funciones enunciadas líneas arriba.

Ya la tala ilegal era un problema antes de la creación de Osinfor, y lo era también coordinar las diversas acciones para enfrentar el delito, más aún después del accidentado proceso de regionalización que se puso en marcha el 2002, luego de algunos intentos fallidos en décadas pasadas. En ese sentido, en el 2002 también se crea la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI), en donde Osinfor¹⁶ lleva actualmente la Secretaría Técnica. Esta Comisión es un espacio de coordinación que fue reglamentado catorce años después de su creación, es decir, en el 2016, bajo la conducción de Osinfor. Su objetivo principal es diseñar y llevar a cabo una estrategia contra la tala ilegal. La conforman representantes de 12 organizaciones y también la integran representantes de otras tres organizaciones invitadas.¹⁷

Como puede apreciarse, son múltiples las organizaciones del Estado, a nivel nacional y regional, relacionadas con los aspectos administrativos de la tala de madera y con la aplicación y supervisión de las normas aplicables. Sin embargo, no siempre los niveles de coordinación favorecen la buena marcha de las responsabilidades. Se puede exponer una muestra de la intensidad y complejidad de las decisiones que se toman en los sectores dedicados a combatir la tala ilegal a partir del siguiente caso. A mediados del 2020, se suscitó un impase de cierta repercusión mediática como consecuencia de la destitución del jefe de Serfor luego de un año y medio de gestión y después de haber ganado el puesto por cinco años a través de un concurso público. Mucho se dijo en ese debate por parte del Minagri y del exfuncionario. Quedó siempre la

sensación de la presencia de alguna motivación oscura detrás de la decisión del Ejecutivo.

El Minagri argumentó una

serie de incumplimientos y trasgresión de las normas funcionales y de gestión de una institución que requiere resultados. Hay una falta de articulación con los diferentes actores del sector forestal, que incluso reportan al Minagri a través de diversos oficios. Tales reportes señalan pocos o nulos avances en compromisos asumidos en espacios importantes como la Mesa Forestal.¹⁸

Además, se señaló el incumplimiento de un producto muy importante para la persecución de la tala ilegal: «no se puso en pleno funcionamiento el Sistema Nacional de Gestión Forestal y Fauna Silvestre (Sinafor) y no se estableció el plan de asistencia técnica a autoridades forestales regionales».

Por su parte, el funcionario ofreció una serie de descargos documentados y otros de razonamiento lógico que ponían en duda la decisión del Ejecutivo. Expresó que lo que ocurría era que ya se había avanzado

en materializar un conjunto de acciones estratégicas contra el comercio ilegal de madera. Para justificar el atropello sacan de la manga un supuesto incumplimiento de gestión, atribuyéndome la responsabilidad de no haber culminado en un año temas que no se han hecho en cinco años y que en gran parte dependen también de las decisiones del Minagri.

Y en efecto, meses antes de su destitución, en enero del 2020, había anunciado a través de la página institucional que se implementaba un ambicioso programa a través de un nuevo modelo de concesiones para combatir la tala ilegal. Se había programado poner en

marcha «la concesión de al menos ocho millones de hectáreas forestales, bajo un nuevo modelo de concesión, las cuales se podrán destinar no solo a la producción de madera, sino también para ecoturismo, conservación y aprovechamiento de servicios ecosistémicos»¹⁹, entra otras medidas que también fueron anunciadas.

Hay muchas otras entidades y organizaciones que tienen que ver con el vasto mundo de este negocio ilegal y la afectación a poblaciones particularmente vulnerables que sufren la depredación o que son víctimas de explotación durante el proceso de extracción de la madera. Sin embargo, para efectos de este capítulo, nos circunscribiremos a los mencionados por su relevancia en la intervención administrativa, y mencionaremos otros actores relevantes en la lucha directa contra esta economía criminal.

El Serfor tiene como función principal promover la gestión sostenible de la flora y fauna silvestre del país. Dentro de su estructura, cuenta con una Dirección General a cargo de la Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre (DGGSPFFS) que entre sus responsabilidades tiene la implementación de las estrategias, normas, planes, programas, proyectos nacionales y actividades relacionadas a la gestión forestal y de fauna silvestre, ecosistemas forestales y recursos genéticos silvestres.

El Ministerio Público (y las fiscalías especializadas que lo componen) es la organización clave para la persecución del delito como titular de la acción penal, junto con la Policía Nacional y la Marina de Guerra del Perú, brazos ejecutores de la interdicción de acuerdo con las funciones asignadas.

La Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) y la Fiscalía Especializada en Crimen Organizado (Fecor) son esenciales para la investigación del delito de tala ilegal y para realizar las acciones de interdicción. La FEMA tiene el mandato de prevenir investigar los delitos ambientales y su competencia es a nivel nacional. Cuando interviene una organización criminal y el delito es grave, complejo y de alta importancia, interviene la Fecor. Estas fiscalías, FEMA y Fecor, intervienen en materia ambiental con la Dirección de Medio Ambiente de la PNP y, cuando se trata de organizaciones criminales complejas, interviene con la División de Delitos de Alta Complejidad (Diviac). En menor medida y para efecto del transporte por tierra, interviene la Policía de Carreteras para las acciones de control. A la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) le toca intervenir, cuando el transporte de la madera ilegal se realiza por vía fluvial, marítima o lacustre.

Como puede apreciarse, hay una institucionalidad creciente en la lucha contra la tala ilegal y el tráfico de madera.

¿Es esta institucionalidad suficiente o eficiente?

En el 2013, García Calderón y Centeno²⁰ realizan un estudio de campo en la selva central y confirman lo que otros investigadores en el 2010 habían encontrado en ese momento con relación al rol de las instituciones y de las autoridades del Ejecutivo. Mencionan

una excesiva existencia de organismos gubernamentales que por normatividad están relacionados

y/o tienen responsabilidad en el tema forestal, lo que ocasiona dispersión de responsabilidades, aunque estos sean complementarios entre sí y por ende existan situaciones *de facto* para que cada uno de ellos eluda sus obligaciones. Por eso, estas dependencias del Estado mantienen una compleja situación de dualidad, ya que son parte del problema y de la solución.²¹

Esta cita que, en efecto, proviene de hace algunos años atrás, es reafirmada por una investigación de Proética²² realizada a fines del 2019 por el abogado César Ipenza. En este documento, se reseña la participación de hasta 26 organizaciones, entidades o espacios que intervienen en el proceso para enfrentar la tala ilegal. A la luz de la descentralización, en la práctica, hay más actores que provienen del sector gubernamental, de la sociedad civil y del sector empresarial, por lo que sería muy largo enumerarlos.

Se comprenderán mejor las funciones de los operadores del Estado, así como la complejidad del delito y sus modalidades, si las apreciamos a la luz de los pasos o momentos relevantes en el negocio ilícito. Asimismo, la descripción de algunos casos permitirá observar los denominadores comunes con los que suele operar la tala ilegal en el país.

3. Modalidades

3.1. Fase preparatoria

En el estudio de la OIT (Mujica, 2015)²³ como en el de Proética (Ipenza, 2019)²⁴, se establecen diversos momentos en el proceso del comercio ilegal de madera. En primer lugar, está la etapa previa a la extracción. En esta fase se debe concretar el título habilitante, la concesión, el contrato de cesión de uso, la licitación y, luego, la elaboración y la autorización del Plan General de Manejo

Forestal (PGMF) como el Plan Operativo Anual (POA), que se presenta a la autoridad regional o al Serfor. En este POA debe figurar la información del predio, las coordenadas, el censo de los árboles y sus características.

Para Víctor Miyakawa,²⁵ hay que poner en el debate todo el proceso que conduce a la legalidad, redefinir qué se considera legal, qué ilegal y en qué parte de ese continuo se ubican las infracciones administrativas. Considera que hay que evaluar si el proceso, desde el momento de la concesión hasta la extracción y la comercialización de la madera, favorece o no la ilegalidad. Por ejemplo, el entregar una concesión sin un inventario previo sobre lo que contiene ese territorio no permite que el empresario forestal tenga la información, siquiera aproximada, sobre si su inversión puede recuperarse con las especies maderables legales. Se corre el riesgo de que, al invertir y llegar al bosque, la madera extraíble legalmente no cubra su inversión y que, ante la limitada supervisión, decida extraer todo lo que le permita tener utilidades. Es decir, el entregar concesiones sin inventario es abrir, desde el inicio, la puerta hacia la ilegalidad.

Según Miyakawa, a ello debe añadirse una larga lista de contradicciones institucionales y vacíos normativos que se expresan en el desconocimiento del negocio por parte de los funcionarios del Estado y en la autorización de los planes de extracción. A veces, la sanción y la inmovilización de la tierra para la actividad forestal permiten que se aprovechen las tierras para otros usos ilegales. Esa situación es vista como una oportunidad por el narcotráfico para la siembra de cultivos ilegales, según la experiencia de este especialista.

Diversos estudios consultados señalan como actividades ilícitas frecuentes en esta etapa la falsificación de documentos, la adulteración de la información en los planes, la omisión de sanciones, los sobornos, la colusión y el tráfico

de influencias. Actores importantes en esta instancia son el regente forestal y de fauna silvestre, junto con el titular o tenedor del título habilitante, quienes son los que incorporan la información, verdadera o falsa, en los documentos de gestión u monitoreo, entre ellos la Guía de Transporte Forestal (GTF).

3.2. Fase de extracción

Otro momento crucial de la participación de los funcionarios públicos tiene lugar durante la aprobación de los planes de manejo (ARFFS) y la verificación de la información proporcionada en los POA, a través de las visitas de campo y los informes de inspección ocular. En esta etapa también suele producirse la incorporación de información falsa para facilitar la comercialización ilegal de la madera. Al ser la extracción o el aprovechamiento del bosque el momento en que se concreta la tala, la falsificación consiste en modificar la información en términos de la especie que ha sido extraída, sobre todo si se quiere evadir permisos específicos. Obviamente, la extracción ilegal supone contravenir las normas que le dan carácter legal a la extracción.

En el proceso mismo de la extracción, interviene un conjunto de personas que han sido captados para distintos fines y labores. No es extraño que, en este momento, como en la fase siguiente, el personal sea explotado, engañado y sometido a prácticas relacionadas con el trabajo forzoso (privación de libertad y amenaza de una pena). No hay que olvidar que esta actividad requiere de un número importante de personal para el desbroce y la tala del bosque. Además, implica un gran esfuerzo físico desplegado en condiciones difíciles. Por ello, se necesita de personal a cargo de la logística de seguridad, del alojamiento y de la alimentación, quienes, por supuesto, también forman parte de la estructura de operaciones para la tala ilegal.

Durante la extracción, los actos contrarios a la legalidad son múltiples. Comprenden desde el carecer de todo permiso o autorización para la actividad hasta el extraer madera en zonas protegidas o concesionadas a terceros o a comunidades nativas. Para hacerlo, se falsea la información o se adulteran los requisitos y documentos necesarios que dan cuenta de la legalidad del origen de la madera, como el Plan Operativo, la Guía de transporte o el plan de manejo y el libro de operaciones de los títulos habilitantes. De este modo, y al igual que en la fase preparatoria, en este momento se produce la falsificación o la adulteración de la documentación; se recurre a sobornos o acuerdos colusorios; se encuentran momentos para la extorsión o amenazas a los funcionarios públicos, o concesionarios o titulares legales.

Extraída la madera, y antes de su procesamiento primario en un aserradero autorizado, el material debe ser trasladado hasta el punto de preparación.

3.3. Fase de transporte y procesamiento

El proceso de movilización de la madera es complejo. Interviene una extensa red de personal, como peones, patrones, enganchadores, comisionistas, etc., mientras se va «lavando» la madera ilegal, a veces mezclándola con madera legal. En el proceso de transporte, muchos de los actos de corrupción están asociados al rol que cumplen los puestos de control y al soborno de las autoridades responsables de verificar la legalidad de lo transportado. Incluso, antes de que llegue a la zona de procesamiento primario, la madera puede ser captada por intermediarios o acopiadores que se suman al proceso ilegal. Estos, a su vez, pueden trabajar para los aserraderos que se desplazan por la amplitud del bosque para adquirir la madera rolliza o las trozas de madera.

Cuando la madera llega a la planta de transformación primaria o secundaria, en principio, esta debe contar con la autorización de funcionamiento por parte de la autoridad regional forestal; si se trata de transformación secundaria, la planta debe estar inscrita en el Ministerio de la Producción. Dichas autorizaciones son relevantes, pues las plantas cuentan con los libros de operaciones donde se registra la información de la madera con relación a su origen y su destino, así como el conjunto de documentación formal que hemos mencionado (títulos habilitantes, Guías de transporte, etc.). Esta es la información que permite establecer la trazabilidad de la madera.

Lo que ocurre en esta etapa es crucial, pues es el eje de la discusión entre algunos empresarios del sector privado forestal y las autoridades a cargo del cuidado y la protección de los bosques. Para un sector de los empresarios, es a partir de este momento en que se debe establecer la legalidad de la madera. Para las autoridades, la licitud de la madera debe establecerse desde el origen, desde el bosque.

Para Víctor Miyakawa, hay que poner en el debate todo el proceso que conduce a la legalidad, redefinir qué se considera legal, qué ilegal y en qué parte de ese continuo se ubican las infracciones administrativas. Considera que hay que evaluar si el proceso, desde el momento de la concesión hasta la extracción y la comercialización de la madera, favorece o no la ilegalidad.

3.4. Fase de comercialización

La comercialización es la última etapa y puede cubrir el mercado interno o el externo, para lo cual se deben seguir todos los protocolos establecidos. Este momento también es susceptible de adulteración y falsificación de documentos, de la entrega de sobornos a las autoridades a cargo del control del transporte al destino final.

Si se trata de procesos de exportación, el producto debe cumplir con las normas y convenios internacionales que regulan esta actividad comercial. Aun así, hay numerosos ejemplos de exportación ilegal, pues de lo contrario el Banco Mundial no habría establecido que el 80 % de nuestras exportaciones contienen madera ilegal. Sin embargo, la última década es rica en ejemplos, algunos exitosos, otros no, de intervenciones por parte de las autoridades administrativas o de los operadores de justicia para frenar la tala y el comercio ilegal de madera en el Perú.

4. Los hostiles de la Amazonía

Una de las últimas intervenciones de la Policía Especializada en Delitos de Alta Complejidad (Diviac) y de la Fiscalía Contra el Crimen Organizado (Fecor) se produjo en agosto del 2020 en Madre de Dios y Cusco, luego de casi 4 años de investigación policial y de interceptación telefónica legal. El caso fue denominado «Los hostiles de la Amazonía»²⁶. En total, se incorporó como denunciados en la carpeta fiscal a 29 personas, de las cuales 14 han recibido prisión preventiva. Muchos de ellos eran funcionarios públicos que formaron una organización para lavar madera ilegal y facilitar su comercialización. Por un lado, se detuvo a funcionarios del Gobierno regional que facilitaban las autorizaciones para «legalizar» la madera ilegal y, adicionalmente, colocaban en los puestos de control a funcionarios de confianza que cobraban «peaje» a los

camiones que transportaban la madera. Colateralmente, en el Gobierno regional, se les cobraba a los funcionarios por destacarlos en dichos puestos de control.

Algunos jefes y efectivos policiales, por su parte, cobraban para brindar «protección» y asegurar que la mercadería llegara a destino. Eventualmente, si la madera era decomisada, se contaba con dos fiscales especializadas que liberaban la madera y a los detenidos. Estas fiscales, a su vez, tienen procesos abiertos por favorecer a mineros ilegales en Madre de Dios. Dentro de la lista de procesados también figuran funcionarios de la Sunat que se encontraban coludidos con las certificaciones fraudulentas de la madera.

Una nota del corresponsal de *El Comercio* Callo Quispe²⁷ señala lo siguiente:

a los detenidos se les encontró responsabilidad en las presuntas actividades de extracción ilegal, transporte y comercialización de productos forestales maderables, empleando documentos como Guías de Transporte Forestal y otros, expedidos por servidores de la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre de Madre de Dios con contenidos falsos o evadiendo trámites de control y fiscalización.

El detalle de las GTF no puede ser pasado por alto, ya que esta es la herramienta principal para justificar el origen legal de la madera que está siendo trasladada. La adquisición o falsificación de este documento es clave en el proceso de lavado de la madera.

La investigación del caso «Los hostiles de la Amazonía», desde el momento en que fueron intervenidos los primeros investigados en el 2020, continuó hasta comprometer al gobernador regional Luis Hidalgo Okimura, quien entregó la gobernación regional al

vicegobernador cuando se le dictó 36 meses de prisión preventiva en febrero del 2022.²⁸ El investigado se encuentra actualmente en la condición de no habido, y es acusado de liderar la organización criminal dedicada al tráfico de madera. Esta decisión fue tomada por el tercer juzgado de investigación preparatoria de Tambopata. Junto con él también han sido condenados un asesor del gobernador y un consejero regional. A otros consejeros y funcionarios se les dictaminó comparecencia con restricciones.

La sentencia de este caso esclarece que el sistema de criminalidad y corrupción no puede desarrollarse sin la complicidad de las autoridades regionales. Es más, de acuerdo con la tesis fiscal, los ciudadanos involucrados en el esquema de corrupción y tráfico ilegal de madera —que eran tanto de nacionalidad peruana como china— habrían gestionado las GTF ante las autoridades para trasladar madera de procedencia ilegal.

Otra investigación periodística sobre el mismo caso, elaborada por el portal *Mongabay*²⁹, informó que la policía, luego de años de intensa investigación, logró establecer una

cadena que iba desde conseguir los documentos fraudulentos para legalizar la madera de origen ilegal hasta los pagos de sobornos de quienes estaban encargados de los puestos de control en las carreteras, por donde cada día transitan los vehículos que transportan este insumo. [...] Entre 1500 y 2000 soles era la tarifa que se cobraba por cada vehículo cargado con madera para asegurar su traslado entre el bosque de origen y su destino final. Ese era el monto fijado por quienes se dedicaban al blanqueo de la madera. Un grupo de ocho personas eran las encargadas de conseguir los planes operativos y

las guías de transporte forestal (GTF) fraudulentas que permitían el traslado de la madera.

Son varias las posiciones clave para impedir que este negocio criminal prospere. Entre ellas, destaca la Dirección Regional de Flora y Fauna Silvestre, encargada de designar a los funcionarios destacados en los puestos de control, que es donde se verifica que la carga sea la declarada en la GTF. El intervenir en este eslabón de la cadena es lo que parece haber intentado el exdirector de Serfor, González Zúñiga, entrevistado en la misma nota de *Mongabay*. El exfuncionario explica que durante su gestión se intentó que, de los más de 130 puestos de control a nivel nacional, se tecnicizaran al menos los de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, que concentran, según indica, el 80 % de la producción de la madera. No pudo concretarlo.

Los funcionarios públicos a cargo de las autorizaciones para la tala y el manejo de los bosques, o que tienen a su cargo la supervisión o vigilancia, se encuentran expuestos a situaciones límite. En su obligación de imponer el orden y control en el manejo de los bosques, no siempre cuentan con los recursos para cumplir con su trabajo ni con la protección necesaria para enfrentar la presión de los traficantes de madera o de los grupos de poder político o empresarial. Así, no solamente pueden estar expuestos a amenazas, sino que la corrupción puede ser muy tentadora. Con frecuencia, la relación con estos grupos se puede expresar en un «estás conmigo o contra mí».

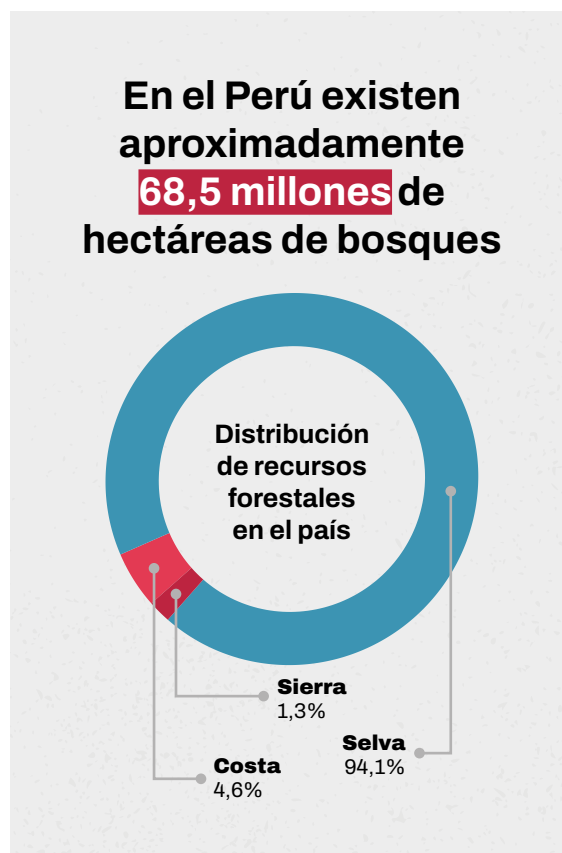
En el estudio realizado en la selva central, se ponen de manifiesto las dificultades de los funcionarios que se encuentran en el campo, que se ven expuestos a recortes administrativos como

gastos de combustible y mantenimiento de vehículos y equipos de oficina, material de oficina, alimentación para las labores de patrullaje, renovación de uniformes y equipos de seguridad, entre otros, (por lo que) deben adecuarse las realidades de los presupuestos asignados a cada dependencia. Esto obliga a realizar priorizaciones de gasto que muchas veces reducen las capacidades de acción de los equipos en el campo que es verdaderamente el lugar en donde se podría visibilizar una acción eficaz.³⁰

Es a todas luces una situación complicada en un escenario hostil.

Figura 1

Infografía sobre los recursos forestales en el Perú



Nota. Adaptado de Serfor. (2015). *El sector forestal peruano: plantaciones forestales, nueva oportunidad de negocio*

Una de las preocupaciones que nos formulamos al momento de plantear el presente estudio se relaciona con el tamaño de las organizaciones que intervienen en el negocio ilegal de la madera. Las investigaciones consultadas parecen, más bien, indicarnos que son grupos locales, medianos y pequeños los que procesan y acopian la madera que, finalmente, será entregada a los aserraderos. No se identifica a algún grupo empresarial en concreto, salvo algunas investigaciones desarrolladas por InSight Crime en colaboración con el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University que mencionan a un importante grupo empresarial maderero peruano.

Por otra parte, Nelly Luna, directora periodística de *OjoPúblico* a quien entrevistamos para esta publicación, sostiene que

los traficantes de madera no son clanes gigantescos sino una serie de grupos o redes que extraen diversos productos ilegales y que cuentan con el aval de funcionarios de oficinas regionales. Las comunidades indígenas y personas con concesiones pueden caer por desinformación en estas redes.³¹

Mencionó también que los líderes políticos y sociales asociados con la tala ilegal suelen responder a grupos de poder económico del entorno local. Un ejemplo de esta apreciación puede ser la figura de Valdez, exgobernador de Ucayali. También mencionó que hay otros grupos de poder asociados con el tráfico de madera en la ciudad de Iquitos, cuya composición e influencia es conocida por los fiscales. «Son pequeños reinos», dijo. Sin embargo, también mencionó que es

sorprendente que aún existan personas que son parte de la cadena de suministros que digan que han comprado de buena fe. Eso no es creíble. El sistema está

organizado de tal manera que permite el lavado de madera. En el informe de los Panamá Papers se identifica a una importante empresa maderera peruana, con una offshore en Vírgenes Británicas. La Sunat ha identificado casos de lavado de madera ilegal y defraudación tributaria. Esta empresa maderera tendría un proceso por lavado de activos, precisamente por los depósitos en paraísos fiscales.

De esta forma, hace referencia al esquema de comercialización de madera ilegal y a la manera de cómo se estructura la demanda en ese negocio. Por otro lado, la mención de la buena fe como no exculpatoria alude a la Ley Lacey, de EE. UU. Según esa norma, poseer documentos que indican un origen lícito de la madera obtenida fraudulentamente no exonera de responsabilidad al tenedor de esa madera ilegal.

Hay innumerables maneras de «lavar» madera, como hemos resumido en la descripción de las diferentes etapas del proceso previo a la tala, hasta su llegada al aserradero y, desde este punto, hacia su comercialización.

El caso denominado «Los Patrones de Ucayali»³² desarrolla una investigación sobre una organización criminal liderada por un expolicía que había creado un sistema de adquisición y lavado de madera para su posterior comercialización desde Pucallpa hacia el mercado nacional e internacional. Este caso ha sido ampliamente abordado por InSight Crime en un extenso artículo³³ que culminaba en las probables conexiones que esta organización tendría con un importante grupo empresarial maderero. La investigación se originó en el 2015 a raíz de una serie de GTF, básicamente fraudulentas, que generaron indicios de una eventual organización para trasladar madera desde Pucallpa hacia Lima. Así empezó la investigación.

En síntesis, la manera de operar de esta agrupación liderada por Juan Miguel Llancari y operada desde el terreno por Jorge Álvarez Choquehuanca, alias el Chino, era la siguiente:

- A.** Álvarez Choquehuanca reclutaba muchos madereros informales y los financiaba con el dinero que le proporcionaba Llancari. El dinero prestado se los descontaba del precio de la madera que le entregaban. El reporte indica que el Chino era un negociador astuto que pagaba bajo, pero no abusaba de su posición de dominio. Eso le generó una buena fama entre los informales y se garantizaba, así, la madera.
- B.** Los madereros buscaban la madera que les pedían desde Lima los proveedores del mercado asiático. No les importaba las zonas desde donde la conseguían. La madera la acopiaban luego de trozarlas en aserraderos ilegales. Una vez en tierra, trasladaban la madera con transportistas de la red ilegal, protegidos por policías, quienes se hacían cargo de los sobornos en los puestos de control.
- C.** Desde un punto de la carretera con destino a Lima, la organización les proveía a los transportistas de los documentos que sustentaban el origen y destino de la mercadería. Para ello, se valían de empresas fantasmas, comercializadoras de madera que «colocaban» la madera a ser entregada en destino. Las empresas usaban testaferros sin recursos económicos para cobrar los cheques, dinero que le entregaban a la organización criminal.
- D.** Reclutaron una experimentada falsificadora con contactos en la burocracia local para conseguir sellos, membretes y todo lo necesario para darle apariencia de validez a la documentación que certificara el origen legal de la madera. Los principales proveedores de la documentación

irregular eran los aserraderos formales y la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS). Los ingenieros de esta dependencia gubernamental «certificaban» el origen de la madera como de una comunidad nativa y colocaban los sellos de los puestos de control. Con la GTF iniciaban su camino a Lima protegidos por la fraudulenta documentación.

Hasta ahí llegó la investigación policial original, pese a que la intención era alcanzar a los grandes compradores de la mercadería. Otro informe de *OjoPúblico* desarrolla los eventuales nexos con el importante grupo maderero peruano, pero mencionan que no se les pudo vincular directamente y procesarlos por este caso.

Sin embargo, las investigaciones de InSight Crime sobre las redes peruanas muestran un perfil sorprendentemente similar a lo que los investigadores describen. InSight Crime obtuvo documentos que detallan el movimiento de más de ocho mil cargamentos de madera dentro de Perú entre los años 2006 y 2016, así como más de cuatrocientas exportaciones desde el 2015.

Los datos muestran cientos de cargamentos de madera provenientes de concesiones madereras ubicadas en la lista roja de Osinfor, en la que se incluyen las fuentes de madera que han sido sancionadas o están en proceso de ser sancionadas por falsificación de datos u otras infracciones a la ley forestal, así como muchas otras que nunca han sido sometidas a inspecciones.³⁴

Las investigaciones de los operadores de justicia son las que tendrán la última palabra.

Pero hay también otras investigaciones, como las periodísticas o las llevadas a cabo por organizaciones privadas (*OjoPúblico* y Global Witness), que también aportan información con

respecto a las modalidades en que se efectúa la tala y el tráfico de madera. Es el caso de Yaku Kallpa, una embarcación que fue intervenida en el 2015 en el puerto de Iquitos cargada con madera de origen ilegal en un 96 % y que se dirigía hacia México y Estados Unidos. A esta embarcación la FEMA le permitió zarpar del puerto de Iquitos con la prohibición de entregar la mercadería en los puertos de destino, pues se encontraba bajo investigación, luego de que Osinfor había determinado que la madera era mayoritariamente de origen ilegal.³⁵ Se trataba de 9600 metros cúbicos de madera, que eran exportados por 11 firmas peruanas.³⁶

Una investigación de Global Witness³⁷, a través de grabaciones encubiertas, comprobó que los exportadores peruanos conocían sobre el origen irregular de la madera que habían

Los funcionarios públicos a cargo de las autorizaciones para la tala y el manejo de los bosques, o que tienen a su cargo la supervisión o vigilancia, se encuentran expuestos a situaciones límite. En su obligación de imponer el orden y control en el manejo de los bosques, no siempre cuentan con los recursos para cumplir con su trabajo ni con la protección necesaria para enfrentar la presión de los traficantes de madera o de los grupos de poder político o empresarial.

adquirido, pero, amparados en los documentos oficiales entregados por el Gobierno regional de Iquitos, procedieron a comercializarla.

Otra investigación de *OjoPúblico* describió con detalle la ruta seguida por la embarcación hasta que fue inmovilizada en México. Describe cómo, casi un año después, los compradores mexicanos lograron que la carga valorizada en USD 4 millones les sea entregada. Para ello, se movió una importante cadena de influencias en Perú y México, que terminó con una carta firmada por una ministra de Estado, donde se afirmaba que era muy difícil precisar con certeza el origen ilegal de la carga. De esa carta, enviada por la ministra al canciller mexicano, se valieron los mexicanos para recuperar la carga de madera. La queja de las autoridades de la procuraduría de medio ambiente y de la fiscalía especializada llegó a México cuando ya la madera había sido liberada.

El caso Yaku Kallpa muestra la inmensa red de influencias del sector privado y el poderío criminal de los que, a sabiendas, comercializan (compradores y vendedores) madera de origen ilegal y son capaces de mover a las más altas autoridades de los países para concretar el negocio.

Un reciente documental llamado *Los Expedientes de la Tala*, difundido en julio del 2022 por *Epicentro TV* y *Proética*,³⁸ presenta los testimonios de testigos protegidos y fiscales especializados de un proceso por deforestación de alrededor de diez mil hectáreas en la selva de Ucayali, con la finalidad de sembrar palma aceitera. Las irregularidades de funcionarios públicos, la intervención de inversionistas extranjeros, la modalidad de operación y estructuración financiera y legal con el objetivo de justificar la deforestación antes de contar con las correspondientes autorizaciones se constituyen en un claro ejemplo más de

cómo la tala ilegal se entrelaza con otras actividades económicas que se originan en actividades ilícitas.

Por último, hay que decir que esta economía criminal no está exenta de crímenes violentos. Los grupos de traficantes de madera suelen ejercer la violencia como uno de los medios para llegar a sus objetivos. Solo en lo que va del 2020 han muerto cinco defensores del medio ambiente en Madre de Dios, Junín, Ucayali, Huánuco y Amazonas.

Recientemente, el 20 de marzo del 2022, asesinaron al hermano del coordinador del Comité de Gestión de la Reserva Nacional de Tambopata y teniente gobernador del centro poblado Nueva Arequipa. La familia Fernández Hanco son defensores de la Reserva Nacional y, según informan los medios locales, venían recibiendo amenazas frecuentes por parte de las organizaciones criminales que depredan la reserva, entre ellos, mineros ilegales y taladores.³⁹ Días después, el 22 de marzo, en el distrito de Puerto Inca (Huánuco) asesinaron a tres defensores por oponerse a mineros ilegales o narcotraficantes.⁴⁰

César Gonzales, periodista y vicedecano del Colegio de Periodistas de Madre de Dios, nos comentó que la población siente mucho temor ante la presencia y actuación de las organizaciones criminales, a las que se les atribuyen diversos crímenes. «Las autoridades hacen poco o nada, pues, han sido compradas o no tienen los recursos ni el apoyo para enfrentarlos».⁴¹

La Defensoría del Pueblo ha solicitado al gobierno garantías para los defensores del medio ambiente. En al menos tres de los cinco casos, han estado involucrados taladores y traficantes de madera; en los otros, traficantes de terrenos y narcotraficantes. Como puede apreciarse, diversas economías criminales suelen darse la mano en el crimen.

5. La relación de la tala y el tráfico de madera con otras economías criminales

En el 2006, Moisés Naim describe en su obra clásica *Ilícito*⁴² cómo, tras la globalización económica que marcó el fin del siglo pasado, los intercambios económicos implicaban, en ciertos sectores, la relación con economías ilícitas. Naim propone que la globalización se ha convertido en el «paraíso del traficante». Considera que el

éxito actual del comercio ilícito es, en gran medida, el resultado de unas políticas deliberadas, orientadas a la integración global y a unas economías y sociedades abiertas. En realidad, no debería sorprendernos que el comercio legal y el tráfico ilícito hayan crecido de manera conjunta.

Este crecimiento solo se logra con la confluencia de intereses, en donde lo ilícito ofrece al mercado el objeto del deseo, y lo lícito le presta el ropaje a lo ilícito, para circular por la economía mundial sin levantar sospechas. Esto es exactamente lo que ocurre en el mundo del tráfico ilícito de madera, donde la demanda legal proveniente de economías grandes como China, Japón o Estados Unidos encuentra en la oferta ilegal de madera tropical amazónica un proveedor listo a competir con precios bajos conseguidos a base de explotación, fraude, corrupción y violencia. Hemos visto cómo en estas circunstancias resulta complicado confiar en la buena fe del comprador de madera, pues la madera ilícita con frecuencia será más económica que la lícita, o simplemente estará disponible, a pesar de estar restringida. El carácter internacional del tráfico de madera ha quedado claramente expuesto en el proceso que se siguió con el caso emblemático Yaku Kallpa.

Al igual que en la producción de cocaína o en la minería ilegal, la extracción de madera requiere de uso intensivo de manos de obra en condiciones precarias, de extrema dureza y lejos de la vigilancia del Estado. Esta situación torna a los trabajadores en personas vulnerables para ser víctima de explotación o trabajo forzoso. Para mayor claridad, la OIT define *trabajo forzoso* como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente», acepción que es tomada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)⁴³. Precisa, además, esta última institución que

se pueden identificar dos criterios y tres momentos, los cuales permiten realizar un análisis más objetivo que conlleve a determinar si se trata, o no, de una situación de trabajo forzoso: Criterios: 1) falta de consentimiento o involuntariedad, y 2) castigos o amenazas de castigo o penas. Momentos: 1) al iniciar la relación laboral, 2) durante la relación laboral, y 3) al terminar la relación laboral. Por lo antes señalado, una situación de trabajo forzoso se puede presentar en cualquiera de los tres momentos, siempre que estén presentes la involuntariedad y la amenaza.

Debe tomarse en cuenta que es perfectamente posible que el enganche de un peón trabajador se produzca de manera voluntaria y se interne en la selva para extraer madera, pero esta voluntad puede verse afectada durante la relación laboral a través del engaño o vía la servidumbre por deuda, con lo cual la voluntad inicial queda desvirtuada.

Diversas investigaciones corroboran la presencia del delito de trabajo forzoso en la extracción de madera.⁴⁴ El Ministerio de Trabajo publicó recientemente el «III Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019-2022», donde efectúa una detallada descripción de las

situaciones en que suele producirse el delito de trabajo forzoso. En particular, citan un estudio realizado por el Ministerio de Trabajo en Loreto, donde encontraron «interesantes hallazgos referidos a indicadores de trabajo forzoso como la persistencia de sistema de habilitación como una forma de reclutamiento de mano de obra, generalizada en la actividad de extracción de madera, sobre todo entre las poblaciones mestizas e indígenas».⁴⁵

La habilitación —es decir, adelantar dinero para luego cobrarlo con la madera extraída— no es el único aspecto a través del cual se producen situaciones de trabajo forzoso en el tráfico de madera. Hay que indicar que la OIT establece once indicadores de trabajo forzoso⁴⁶ que dan cuenta de la variabilidad de este delito. Solo al listar los indicadores es fácil imaginar que varios de ellos se dan en diversas economías criminales, pero más aún en aquellas que se realizan en zonas alejadas y sin presencia del Estado, como la tala y el tráfico ilegal de madera.

Los indicadores mencionados son los siguientes:

- engaño;
- abuso de vulnerabilidad;
- restricción de movimiento;
- aislamiento;
- violencia física o sexual;
- intimidación y amenazas;
- retención de documentos de identidad;
- retención de salarios;
- servidumbre por deudas;
- condiciones de trabajo y vida abusivas; y
- tiempo extra excesivo.

Estos indicadores se abordan con mayor detalle en la *Guía para la prevención e identificación*

del trabajo forzoso que desarrolló la OIT para organizaciones de trabajadores.⁴⁷

Una tercera investigación realizada por la OIT de Perú en la triple frontera amazónica da cuenta del uso frecuente de varios de los indicadores mencionados en las actividades de tala ilegal y tráfico de madera. Consideran que la investigación

documenta la presencia de trabajo forzoso en los campamentos madereros (en los que se evidencia servidumbre por deudas, amenazas y castigos en el espacio de trabajo, entre otros), y muestra la presencia de un extenso (pero informal y precario) sistema de reclutamiento concentrado en los puertos fluviales. [...] El trabajo de campo realizado en la triple frontera permite entender la precariedad de un escenario atravesado por economías ilegales, un poroso sistema de control y una amplia dinámica informal.⁴⁸

Esta investigación también afirma que es complicado poder distinguir entre situaciones de trabajo forzoso, trata de personas con fines de explotación laboral o explotación laboral pura, pues estos delitos pueden ser experimentados por una misma persona a lo

largo de su vida laboral, o por varias personas en un mismo proceso de extracción. Incluso, la investigación recoge testimonios que corroboran la poliexperimentación de delitos, a los que incluso pueden sumarse la explotación sexual, sobre todo de mujeres reclutadas para hacerse cargo de la cocina en el campamento.

Como se ha visto en la descripción de las modalidades, el asesinato también tiene lugar en este entorno, así como el delito de corrupción de funcionarios, que se encuentra en todos los momentos de este negocio ilegal. No podemos olvidar tampoco que el tráfico de tierras y la usurpación de terrenos forma parte también de la sinergia entre las economías ilegales documentadas en esta publicación.

6. Dimensión

La Global Financial Integrity (GFI), organismo privado internacional⁴⁹ fundado en el 2006 y que congrega a investigadores a nivel mundial, realizó un estudio en el 2017 denominado «Delincuencia transnacional y el mundo en desarrollo».⁵⁰ En el informe, se analizan hasta 11 modalidades de economías criminales y destacan que, al año, las categorías analizadas mueven entre USD 1,6 a USD 2,2 trillones al año en mercados ilegales como «el tráfico de drogas, armas, humanos, órganos humanos y bienes culturales; falsificación, delitos ilegales contra la vida silvestre, pesca ilegal, tala ilegal, minería ilegal y robo de petróleo crudo».⁵¹

Específicamente, para el negocio ilegal de la tala y el tráfico de madera, el estudio considera que anualmente este negocio ilegal mueve entre USD 52 billones a USD 157 billones. Estiman que el delito se produce principalmente en el sudeste asiático, África central y Sudamérica, donde del 50 % al 90 % de la madera comercializada es de origen ilegal. Destacan a la República Popular China como el principal comprador de madera ilegal a nivel internacional.

Los grupos de traficantes de madera suelen ejercer la violencia como uno de los medios para llegar a sus objetivos. Solo en lo que va del 2020 han muerto cinco defensores del medio ambiente en Madre de Dios, Junín, Ucayali, Huánuco y Amazonas.

Como puede apreciarse en el cuadro que reproducimos de GFI, la tala ilegal es el tercer negocio criminal con mayor movimiento económico después de las falsificaciones y el narcotráfico, y por encima de la trata y el tráfico de personas.

Otra investigación de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal⁵² reproducida por el portal *La voz del Perú* afirma que los

bosques de América Latina son los segundos más vulnerables a la tala ilegal de madera en el mundo, después

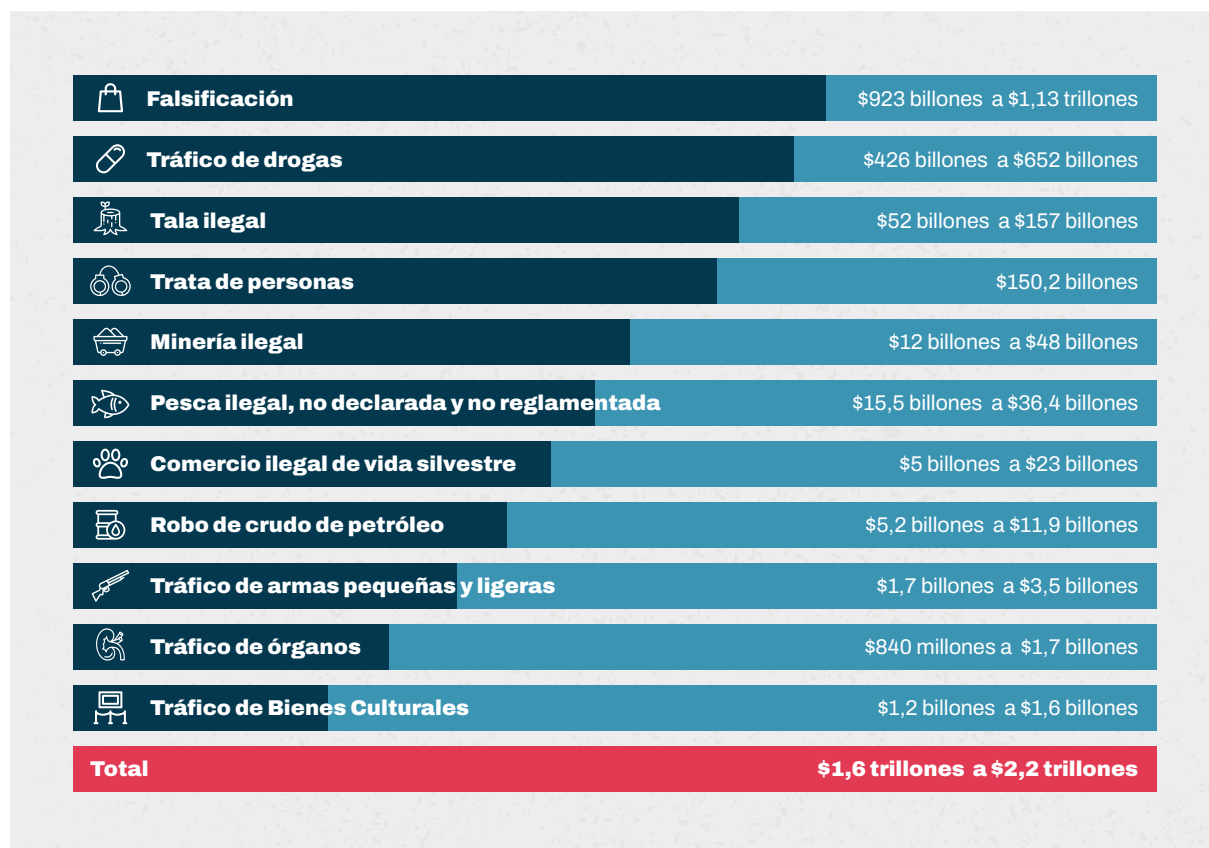
de los bosques de Asia. En 2014 las exportaciones ilegales de madera de Latam totalizaron un promedio de 387 millones de dólares.

En el Perú, un estudio de Maroni Consultores preparado para el Banco Mundial⁵³ en el 2006, citado por varias publicaciones, dio cuenta de que el 80 % de la comercialización de madera debiera presumirse de origen ilegal.

En esa misma línea en el portal de Conjuntos, en un artículo para estimar la legalidad de la madera en el Perú, se menciona lo siguiente:

Figura 2

El valor minorista del crimen transnacional



Nota. Adaptado de Global Financial Integrity. *Natural Resources. Why are natural resources at risk of illicit financial flows?* Recuperada el 5 de septiembre de 2022, de <https://gfintegrity.org/issue/natural-resources>

Aunque se carece de cifras exactas, un estudio del Banco Mundial del 2006 que suele citarse como referencia, indica que el 80 % de la madera producida en el país, se aprovecha de manera ilegal. Otros estudios presentan cifras que fluctúan entre el 60 y 90 %. Según estimaciones de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF, 2018), el costo anual para la economía peruana de la tala ilegal se ha estimado en más de 200 millones de dólares.⁵⁴

El 80 % aparece como una cifra bastante elevada. Sin embargo, se encuentra dentro del rango de las otras investigaciones expresadas en la cita precedente. Al exdirector ejecutivo del Serfor, le parece una cifra poco confiable.⁵⁵ Por ello, dice que en Serfor se ha puesto en práctica una iniciativa para tener una estimación más certera de la madera ilegal:

Este dato dice que el 80 % de todo lo que exportamos es ilegal. Y eso no tiene sustento. Cuando hemos llegado a Serfor este año, hemos encontrado una iniciativa que ya está en marcha que busca estimar el porcentaje de tala ilegal en Perú. Se supone que en unos tres meses se tendrán los resultados del trabajo para conocer de manera técnica cuál es el porcentaje de madera ilegal en el país.

Lo cierto es que aún no se tiene una cifra confiable que desmienta o precise la información difundida por el Banco Mundial.

En el artículo⁵⁶ elaborado para *Mongabay* por I. Sierra a inicios del 2018 con relación a la investigación «El Momento de la Verdad»⁵⁷, las personas entrevistadas reconocen la preponderancia de la ilegalidad de la madera en el Perú en un porcentaje importante. Se ratifica la experiencia del trabajo de campo en el Callao (2017) con base en 855 actas de inspección,

de las que se concluye que «el 44 % tenía un riesgo alto de ser madera ilegal, el 20 % tenía riesgo medio y solo el 36 % era de riesgo bajo».

Descartando la madera con riesgo bajo de ilegalidad, se podría afirmar, de acuerdo con esa experiencia, que al menos el 64 % de la madera tiene un riesgo importante de ilegalidad. Dieciséis puntos porcentuales menos que el estimado del Banco Mundial, doce años después.

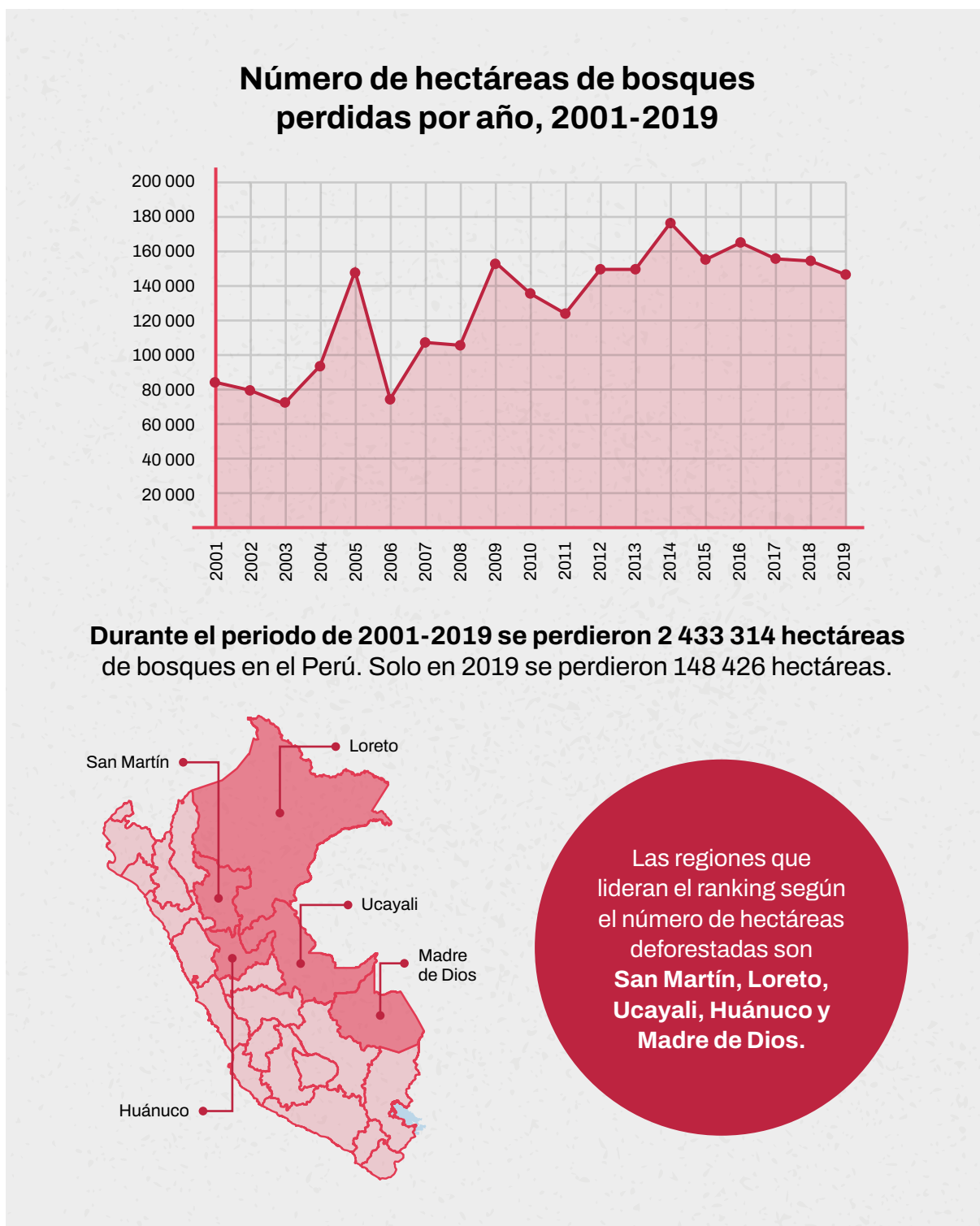
Víctor Miyakawa⁵⁸ nos muestra otras cifras que surgen de un estudio reciente en el que participó. Del trabajo de campo en las tres regiones con mayor producción forestal y de las revisiones de la documentación han llegado a establecer que el monto anual de la comercialización de la madera alcanza los USD 2200 millones, distribuidos aproximadamente en un 90 % para el mercado nacional y un 10 % para el mercado internacional. La estimación de la madera que ha sido lavada es del orden del 40 % aproximadamente. Es decir, unos ochocientos ochenta millones de dólares corresponderían al mercado ilegal. Es un dato relevante e interesante pues permite la comparación con la movilización de dinero de otras economías criminales.

Citando datos de InSight Crime, el periodista Milton López considera que

el secreto de la rentabilidad de la tala y el tráfico ilegal de madera es el costo-beneficio. Veamos la dimensión monetaria de este negocio criminal en todo el ciclo de producción de la madera hasta su exportación: un talador gana en promedio US\$70 por m³ de caoba peruana; sin embargo, el exportador de la misma madera gana US\$1,804 por pie cúbico (0.028 m³), por otro lado, los importadores ganan hasta US\$3,170 por m³, según InSight Crime.⁵⁹

Figura 3

Infografía sobre la evolución de la deforestación en el Perú



Nota. Adaptado de Geobosques. (s. f.). *Bosque y pérdida de bosques*. <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

Al igual que con la cocaína, el valor de la mercadería ilegal puesta en el exterior a disposición del consumidor es lo que genera las mayores ganancias en este negocio ilegal.

Raúl Andrade⁶⁰, en una exposición en noviembre del 2020, sostuvo que la tala ilegal en Ucayali, al igual que otras economías ilegales, es realizada por unidades productivas pequeñas que se sostienen en la informalidad. Andrade considera que los costos de la formalidad son restrictivos para operaciones productivas pequeñas. Desde nuestro punto de vista, habría que agregar a los costos de la formalidad productiva los costos de la legalidad, pues tendrían que sustraerse de las acciones de corrupción, con lo que sumarían un inconveniente más a la competencia que sostendrían con otros ilegales en la tala.

Del trabajo de campo en las tres regiones con mayor producción forestal y de las revisiones de la documentación han llegado a establecer que el monto anual de la comercialización de la madera alcanza los USD 2200 millones, distribuidos aproximadamente en un 90% para el mercado nacional y un 10% para el mercado internacional. La estimación de la madera que ha sido lavada es del orden del 40 % aproximadamente. Es decir, unos ochocientos ochenta millones de dólares corresponderían al mercado ilegal.

Andrade considera que la rentabilidad de la cadena productiva de la tala, desde el habilitador hasta el acopiador y el transportista, depende de la no formalización. A su vez, esta actividad ilegal es favorecida por mecanismos de fiscalización y control insuficientes; por la corrupción presente en las diferentes fases de producción y traslado (sobre todo con las GTF); y por la baja rentabilidad de otras actividades productivas formales.

Establece por unidad productiva un movimiento anual de S/ 279 000, que incluye los costos operativos, de arrastre, de alimentación en el campamento, de transporte al aserradero y de pago de coimas. De este total ha calculado un margen de utilidad del 28 % anual, es decir, casi ochenta mil soles. Sin embargo, con otras cifras, a su vez, demuestra que los costos que se evitan los taladores al mantenerse en la ilegalidad equivalen a S/ 86 000. Es decir, podríamos resumir la situación en que es la ilegalidad la que le confiere la rentabilidad a la tala de madera; o, en otras palabras, la legalidad es tan onerosa que deja sin utilidad a la unidad productiva. Coimear es más rentable que legalizarse.

Raúl Andrade, entrevistado para este estudio junto con miembros de su equipo, los especialistas Gustavo Solano y María Fernanda Delgado⁶¹, nos ratifican la información presentada y recalcan que la evidencia recogida durante el trabajo de campo permite establecer que las economías criminales que ellos investigaron, especialmente tala y minería de oro, son de dos tipos: la pequeña y la grande. La pequeña está entrelazada con otros actores económicos locales en las zonas donde operan y reciben usualmente apoyo logístico de las comunidades aledañas. Los trabajadores ganan salarios más altos de lo que podrían ganar en otra actividad formal o legal y el financista de las operaciones tiene

incorporado en la estructura de costos lo que debe gastar en corrupción de funcionarios. La zona de intersección entre la economía criminal chica y la grande es el aserradero, entre otros vasos comunicantes. La economía grande, que no fue el objetivo de sus investigaciones, sí se muestra como más amplia y organizada y es la que moviliza la mayor cantidad de dinero. De manera indirecta, puede valorarse el tamaño del tráfico ilícito de madera desde el delito de lavado de activos. Otras investigaciones mencionadas en el presente documento dan cuenta también del rol del lavado de activos para blanquear el dinero ilegal.

La interpretación sobre los orígenes de la deforestación o de la degradación de los bosques tiene causas directas y otras subyacentes, pero a la base de ambos fenómenos se encuentra, según explica Gustavo Solano, la migración de personas por la situación de pobreza, por la demanda de mercados, la presión demográfica y otras razones entre las que se pueden añadir, en las actuales circunstancias, el cambio climático y el desempleo generado por la pandemia. En ese sentido, si bien no hay evidencia de dicho efecto, es una hipótesis que se puede comprobar en el terreno a futuro.

7. Temas para la discusión

La distancia entre lo que dispone la política pública y lo que ocurre en la práctica configura una brecha complicada de cerrar. Hay varios factores que intervienen en esa distancia: la amplitud del territorio maderable, la diversificación de las responsabilidades estatales en los diferentes niveles de gobierno y la corrupción en las diversas fases del proceso de la extracción hasta el lugar de destino.

La multiplicidad de actores con responsabilidades para combatir la tala ilegal parece ser más un factor de complejidad y complicación que uno de simplificación para la

ejecución de la política pública y la persecución de la tala ilegal. La presencia de zonas grises, de vacíos o de normatividad contradictoria es aprovechada por el sector privado, legal o ilegal, para conseguir sus propósitos.

Podríamos hablar de una escisión entre lo público y lo privado, causada por intereses contrarios. Por un lado, se prioriza una observancia de las formas sin cumplir necesariamente con el fondo o el propósito de las normas; y por otro, ocurre el aprovechamiento de los recursos a despecho de lo que puedan exigir las normas y las formas.

La trazabilidad de la madera se ha convertido en la manzana de la discordia entre los organismos del Estado y las empresas comercializadoras de madera. Para los primeros el seguimiento de la madera debe darse desde el bosque; para los segundos, desde el aserradero. En cualquier caso, las deficiencias y limitaciones para el control y fiscalización dificultan lo primero, y la ambición por el lucro, lo segundo.

La corrupción, el fraude, la falsificación y la violencia se usan de manera indistinta para obtener los permisos necesarios para la comercialización de la madera. En todo caso, estas variables delictivas se encuentran asociadas en más de un momento del ciclo de la extracción de la madera, su transformación y comercialización a nivel nacional o internacional. Los casos emblemáticos dan cuenta de esta realidad.

Asimismo, existe una arquitectura de soporte humano y logístico que no está exenta de prácticas abusivas y de explotación. A pesar de ello, los ingresos que reciben los peones al momento de la tala suele ser comparativamente mayor a lo que el mercado paga por otras actividades legales o informales.

La última década es rica en operativos del Ministerio Público y de la Policía. Estas

intervenciones develan la existencia y despliegue de la economía criminal relacionada con la madera, y de la interrelación y vasos comunicantes con otras economías criminales, como por ejemplo el narcotráfico, la usurpación de tierras o la explotación humana, entre las que se cuentan la trata de personas y el trabajo forzoso.

La dimensión del delito a nivel mundial lo ubica entre los cuatro primeros de mayor rentabilidad. En el Perú, las últimas investigaciones y estudios de campo indican que al menos el movimiento económico de la tala y el tráfico de madera ilegal es mayor a ochocientos millones de dólares al año. Incluso, a nivel micro, en las zonas de extracción de la madera, la economía ilegal se encuentra fuertemente articulada al

tejido social. Esto le permite alcanzar mayores ingresos que las economías legales. Es más, su legalización implica el asumir costos que consumirían la rentabilidad que la ilegalidad les proporciona, rentabilidad que es, en definitiva, lo que les da sentido socioeconómico.

Si bien aún no se dispone de evidencias que permitan corroborar el impacto de la pandemia en el incremento de la tala ilegal, sí se encuentra documentada la pobreza como un impulsor importante en la migración de la población hacia zonas boscosas, con el propósito de participar en la tala ilegal. Si la COVID-19 ha ocasionado millones de pérdidas de empleos y el empobrecimiento de la población, no sería extraño encontrar evidencias de este factor en futuras investigaciones.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

² Ibid.

³ Macera, D. (22 de mayo del 2018). ¿Cuánto afecta la tala ilegal a la economía peruana? *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/afecta-tala-ilegal-economia-peruana-noticia-521693-noticia/>

⁴ Agencia EFE. (22 de enero del 2019). Tala ilegal mueve US\$ 112 millones al año en Perú, según Global Witness. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/tala-ilegal-mueve-us-112-millones-ano-peru-global-witness-256380-noticia/>

⁵ Estos son comentarios recogidos por el blog del diario *Gestión* durante el 2017 y corresponden a la Sociedad Nacional de Industrias y a la Asociación de Exportadores del Perú. <https://gestion.pe/blog/perspectiva-forestal/2017/05/que-se-entiende-por-tala-ilegal/>

⁶ Artículos 66, 67, 68 y 69 Constitución Política del Perú (1993).

⁷ Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE. UU. (2006).

⁸ Código Penal Peruano, artículo 310.

⁹ Estas modificaciones fueron incorporadas al Código Penal a través de la Ley 29263 del 2008 y las formas agravadas fueron modificadas el 2013.

¹⁰ J. Valdivia (entrevista personal, 30 de octubre del 2020).

¹¹ Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (15 de julio del 2020). Organización de Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. <https://www.gob.pe/9855-servicio-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre-organizacion-de-servicio-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre>

¹² Ibid.

¹³ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (s. f.). Información Institucional. <https://www.gob.pe/4422-servicio-nacional-de-areas-naturales-protegidas-por-el-estado-que-hacemos>

¹⁴ Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (s. f.). *Quiénes somos*. <https://www.osinfor.gob.pe/quienes-somos/>

¹⁵ Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. (s. f.). *Tala ilegal*. <https://www.osinfor.gob.pe/tala-ilegal/>

¹⁶ Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. (2019). Plan de Trabajo 2019-2020 de la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal. *Comisión Permanente de Lucha contra la tala ilegal*. <https://www.gob.pe/institucion/osinfor/informes-publicaciones/832305-plan-de-trabajo-2019-2020-de-la-comision-multisectorial-de-lucha-contra-la-tala-ilegal>

¹⁷ La Comisión está integrada por la PCM, Osinfor, Serfor, Sernanp, PNP, Mindef, Ministerio de Cultura, Dicapi, MRE, MTPE, Sunat y Ministerio Público. Invitados están Pronabi, Minam y Cevan.

¹⁸ Serfor: la polémica detrás de la salida del ex director ejecutivo Luis Alberto Gonzales-Zúñiga. (15 de junio del 2020). *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/serfor-la-polemica-detras-de-la-salida-del-ex-director-ejecutivo-luis-alberto-gonzales-zuniga-noticia/>

¹⁹ Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (28 de enero del 2020). Serfor anuncia plan para acelerar la reducción de la deforestación y combatir la tala ilegal. *Serfor Noticias*. <https://www.gob.pe/es/n/187982>

²⁰ Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. (2013). *Perú Hoy. El Perú subterráneo*. Desco. http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/24/PH_dic13_vf.pdf

²¹ Ibid., pp. 280, 281.

²² Ipenza Peralta, C. (2020). *Abordando el primer delito ambiental: Tala Ilegal. Los seis momentos del crimen*. Proética. <http://catalogobiam.minam.gob.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=9480>

²³ Mujica, J. (2015). *Precariedad y Trabajo Forzoso en la Extracción de Madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía Peruana*. Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_427032.pdf

²⁴ Ipenza Peralta, C. (2020). *Abordando el primer delito ambiental: Tala Ilegal. Los seis momentos del crimen*. Proética. <http://catalogobiam.minam.gob.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=9480>

²⁵ V. Miyakawa (entrevista telefónica de Ricardo Valdés, 6 de noviembre del 2020).

²⁶ Coronel Gonzalez, jefe de la Diviac, y Manuel Calloquispe, corresponsal de *El Comercio*.

²⁷ Calloquispe Flores, M. (25 de agosto del 2020). Madre de Dios: detienen a funcionarios y policías implicados en la tala ilegal de madera. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/madre-de-dios-detienen-a-funcionarios-y-policias-implicados-en-la-tala-ilegal-de-madera-noticia/>

²⁸ Ministerio Público. (16 de febrero del 2022). *Requerimiento fiscal logra prisión preventiva para gobernador de Madre de Dios*. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/584891-requerimiento-fiscal-logra-prision-preventiva-para-gobernador-de-madre-de-dios>

²⁹ Sierra Praeli, Y. (22 de septiembre del 2020). Los hostiles de la Amazonía: sobornos en puestos de control y dos fiscales vinculadas con la minería ilegal. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2020/09/los-hostiles-de-la-amazonia-mineria-ilegal/>

³⁰ García Calderón S., L. y Centeno A., M. (2013). Las áreas naturales protegidas y el tráfico de madera. En W. Jungbluth M. (comp.), *El Perú Subterráneo* (pp. 271-292). Descos, pp. 284, 285.

³¹ N. Luna (entrevista telefónica de Ricardo Valdés, 21 de agosto del 2020).

³² Hay otro caso policial con el mismo nombre que tuvo que hacer con una organización criminal liderada por un fiscal superior de Ucayali, Luis Alberto Jara Ramírez, para cobrar por el destino de funcionarios de la fiscalía a los puestos de interés. Dicho fiscal se suicidó en la carceleta de Lima en febrero del 2020 cuando se le había dictado detención preliminar.

³³ InSight Crime y Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University. (18 de septiembre del 2020). Los Patrones y sus patrones en Ucayali, Perú. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/patrones-ucayali-peru/>

³⁴ Ibid.

³⁵ Luna, N. y Hernández, P. (2015). La odisea del Yacu Kallpa. *OjoPúblico, W Radio y Connectas*. <https://ojo-publico.com/especiales/madera-ilegal/la-odisea-del-yacu-kallpa/>

³⁶ Agencia AFP. (10 de noviembre del 2020). Yacu Kallpa, el barco de los envíos de madera ilegal. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/yacu-kallpa-barco-envios-madera-ilegal-noticia-472835-noticia/?ref=ecr>

³⁷ Global Witness. (s. f.). Exportadores peruanos al descubierto - la evidencia en vídeo. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/exportadores-peruanos-al-descubierto-la-evidencia-en-video/>

³⁸ Yovera, D. (12 de julio del 2022). Los Expedientes de la Tala. *Epicentro TV y Proética*. <https://epicentro.tv/documental-los-expedientes-de-la-tala/>

³⁹ Madre de Dios: asesinan a hermano de defensor ambiental de la Reserva Nacional de Tambopata. (22 de marzo del 2022). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/03/21/madre-de-dios-asesinan-a-defensor-ambiental-de-la-reserva-nacional-de-tambopata/>

⁴⁰ Aidesep Pueblos Indígenas. (24 de marzo del 2022). *Huánuco: Tres defensores indígenas de Puerto Inca fueron asesinados*. Facebook. <https://www.facebook.com/aidesep/photos/a.1420956871514869/3113783162232223/>

⁴¹ C. Gonzales (entrevista con Ricardo Valdés, 23 de marzo del 2022).

⁴² Naim, M. (2006). *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo en el Centro Cultural del BID*. [Presentación para la conferencia sobre el libro *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*]. Washington D.C., BID.

⁴³ DS 015-2019-TR.

⁴⁴ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). *III Plan Nacional para la Lucha Contra el Trabajo Forzoso 2019-2022*. <https://www.gob.pe/es/n/51068>

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso. (1 de octubre del 2012). *Indicadores del trabajo forzoso de la OIT*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_718555/lang-es/index.htm

- ⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Guía para la prevención e identificación del trabajo forzoso. Dirigida a organizaciones de trabajadores*. Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_429713/lang--es/index.htm
- ⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo. (2018). *El trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia*. Oficina de la OIT para los Países Andinos. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_662424.pdf
- ⁴⁹ Global Financial Integrity. (s. f.). *About*. <https://gfintegrity.org/about/>
- ⁵⁰ Global Financial Integrity. (2017). *Transnational Crime and the Developing World*. <https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² Tala ilegal y tráfico de madera, delitos comunes en la actualidad del Perú. (21 de mayo del 2018). *La Voz de Perú*. <https://lavozdeperu.com/tala-ilegal-trafico-madera-delitos-comunes-la-actualidad-del-peru/>
- ⁵³ Maroni Consultores SAC. (2016). *Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú*. Banco Mundial. <https://docplayer.es/14677394-Legislacion-del-sector.html>
- ⁵⁴ Forest. (1 de mayo del 2020). *Estimando la legalidad de la madera en el Perú. Conjuntos para la gestión forestal*. <https://forest.pe/experiencia/estimando-la-legalidad-de-la-madera-en-el-peru>
- ⁵⁵ Luna, N. y Castro, A. (21 de mayo del 2019). *Serfor: El origen ilegal de la madera se define desde el bosque*. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1200/serfor-el-origen-ilegal-de-la-madera-se-define-desde-el-bosque>
- ⁵⁶ Sierra Praeli, Y. (7 de enero del 2018). «El momento de la verdad»: estudio revela que alto porcentaje de la madera que Perú exporta es ilegal. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2018/02/peru-madera-ilegal-informe-eia/>
- ⁵⁷ Urrunaga, J., Johnson, A. y Orbegozo, I. (2018). *El momento de la verdad. Oportunidad o amenaza para la Amazonía peruana en la lucha contra el comercio de la madera ilegal*. Environmental Investigation Agency [Archivo PDF]. <https://us.eia.org/wp-content/uploads/2018/02/EIMomentodelaVerdad.pdf>
- ⁵⁸ V. Miyakawa (entrevista de Ricardo Valdés, 6 de noviembre del 2020).
- ⁵⁹ López, M. (9 de abril del 2018). *La tala ilegal: Crimen organizado que acaba con los bosques latinoamericanos*. *Biodiversidad LA*. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/La_tala_ilegal_Crimen_organizado_que_acaba_con_los_bosques_latinoamericanos
- ⁶⁰ Director de proyectos de Apoyo Consultoría, exposición en «Desafíos para la prevención y combate de los delitos ambientales en la Amazonía del Perú», del 5/11/2020. Proyecto Prevenir de USAID.
- ⁶¹ R. Andrade, G. Solano, G. y M. F. Delgado (entrevista de R. Valdés, C. Basombrío y D. Vera, 16 de noviembre del 2020).

CAPÍTULO II

ENTRE HORMIGAS Y CULEBRAS. CONTRABANDO EN LA FRONTERA PERÚ-BOLIVIA- CHILE

CAPÍTULO II

CAPÍTULO II

Entre hormigas y culebras. Contrabando en la frontera Perú-Bolivia-Chile

La Sunat estima en USD 601 millones el nivel de contrabando en el 2019 en el Perú. Mercancías como vestimenta, calzado, dispositivos de cómputo, electrodomésticos, celulares, comestibles, licores, cigarrillos, combustible, materiales de construcción, entre otros productos, son ingresados, distribuidos y comercializados ilegalmente en todo el territorio. Una de las regiones que se ha caracterizado por ser uno de los polos nacionales de ingreso y salida de contrabando es la frontera entre Perú y Bolivia, más específicamente, el departamento de Puno. Sin embargo, esta actividad no solo se desarrolla en dicho departamento, sino que se ha vuelto una modalidad predominante dentro de la dinámica económica de la región sur.

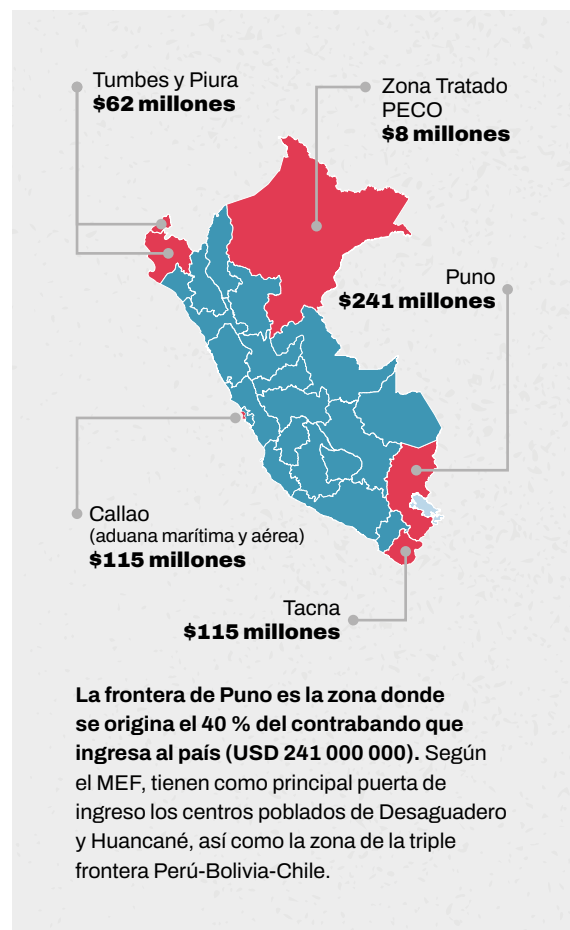
Entender cómo es el funcionamiento del contrabando en esta zona del país nos permitirá tener una referencia relevante, pues, según el MEF, el 59 % del importe total de esta actividad (2019) ingresaría por la frontera sur (con un 40 % a través de Puno, equivalente a USD 241 millones, y con un 19 %, por Tacna, valorado en USD 115 millones).

El contrabando en Puno también se encuentra relacionado con otro tipo de economías ilegales, tales como la minería ilegal, el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos, etcétera, por lo cual constituye una amenaza criminal de importancia. Al mismo tiempo, esta actividad ilícita es un campo de estudio de alta complejidad y muy útil para revisar y proponer medidas desde el Estado para buscar soluciones a la problemática delictiva.

El presente capítulo tiene como objetivo principal describir el funcionamiento del contrabando a lo largo de la frontera Perú-Bolivia-Chile durante el periodo 2010-2022.

Figura 4

Estimación del contrabando en el Perú según fuentes de origen (2019)



Nota. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2019

1. Elementos conceptuales

Para fines de este estudio, se partirá del concepto de *contrabando* demarcado por la normatividad vigente en el país. Según el Decreto Legislativo 1542¹, que modifica la Ley 28008, «Ley de los delitos aduaneros», el contrabando² consiste, principalmente, en la sustracción, elusión o burla del control aduanero para ingresar del extranjero o extraer del territorio nacional mercancías cuyo valor sea superior a cuatro unidades impositivas tributarias (UIT).

De esta manera, la idea base es que se trata de una actividad ilícita que podría ser reprimida con una pena privativa de la libertad de entre 5 y 8 años, dado que impacta en la reducción del ingreso que percibe el Estado por conceptos de impuestos y aranceles, lo que, a su vez, disminuye los recursos para la implementación de políticas públicas en bienestar de la población. Adicionalmente, el contrabando promueve la competencia desleal, mediante el ingreso al mercado de productos que tendrán un menor precio al no haber pagado impuestos, lo cual produce una gran desventaja para aquellos que sí cumplen la normativa fiscal.

Es importante mencionar que la ley citada no solo especifica el concepto de *contrabando*, sino también un conjunto de modalidades asociadas a este. Por lo general, se considera *contrabando* a la introducción de mercancías al país con evasión del control aduanero; sin embargo, esa es solo una parte de su flujo económico. Otra modalidad de este delito es la distribución o el transporte por el territorio nacional de mercancías que no hayan sido sometidas al control aduanero. Lo mismo aplica para aquellos que almacenan o utilizan mercancías que no hayan sido autorizadas para su traslado o que no hayan realizado el pago de los tributos o gravámenes correspondientes. Las características del contrabando

mencionadas más arriba —su complejidad y su expansión por todo el territorio nacional, así como la diversidad de actores que se ven implicados— obligan a que la definición de este delito incluya las modalidades señaladas.

De acuerdo con el estudio elaborado por Álvarez (2014), el contrabando —o el tráfico ilegal de mercancías— se ha constituido como una práctica común en las dinámicas económicas de las poblaciones que se ubican a lo largo de la costa o en las fronteras de un país. Esta actividad tiene sus orígenes, especialmente, en la incapacidad de muchos gobiernos para establecer un control aduanero eficiente, así como en el aprovechamiento de esa ineficiencia por parte de algunas poblaciones en situación de vulnerabilidad que encuentran en ella una oportunidad de negocio.

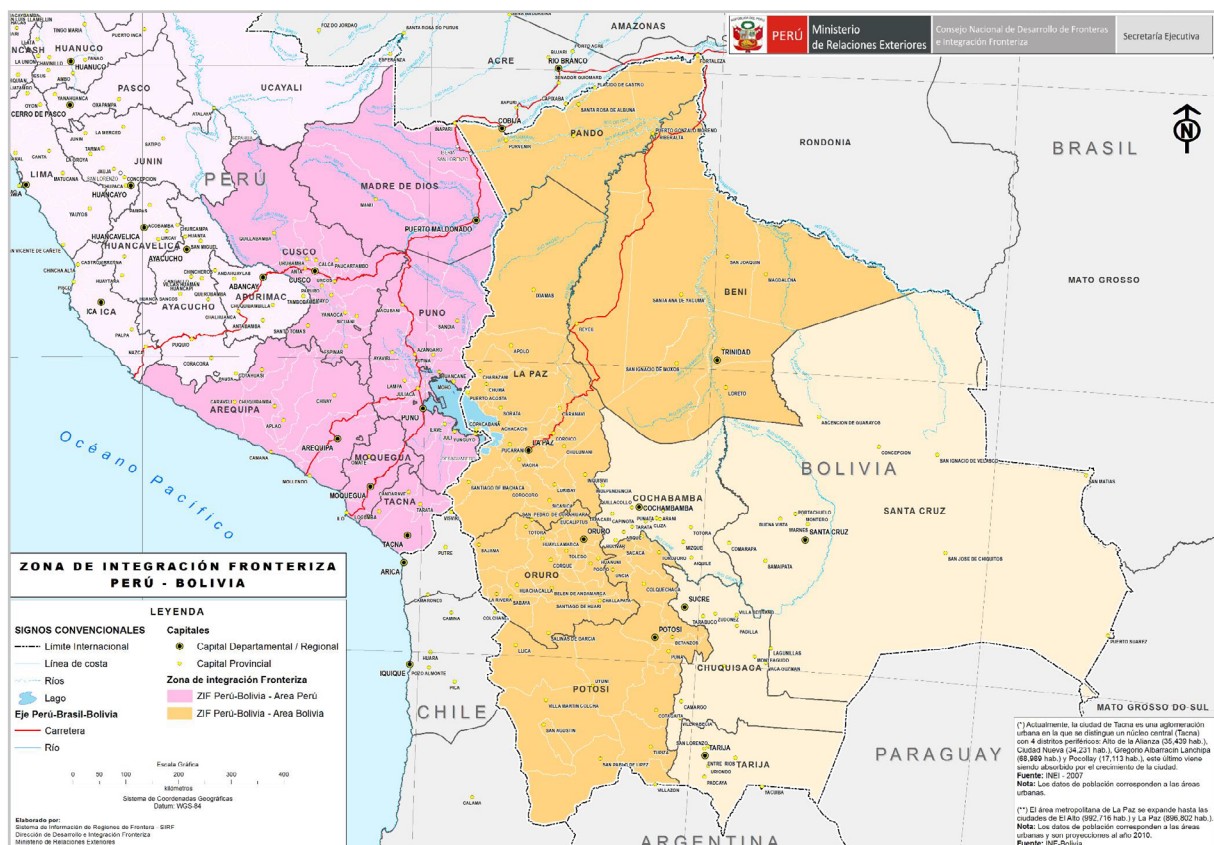
Ahora bien, en el caso peruano, entran en juego otros factores que influyen en el desarrollo del contrabando como opción viable para diversas poblaciones del territorio nacional. El primero, y más visible, se relaciona con la incapacidad del Estado para ejercer un control estricto de la actividad comercial y aplicar la normativa fiscal. Dicha característica ha llevado a que se desarrolle un conjunto de actividades económicas al margen de la formalidad. En un estudio del Ceplan (2016), se afirma que, en el año 2013, cerca de la quinta parte del PBI oficial del Perú provenía del sector informal, el cual concentraba al 55,8 % de trabajadores. No obstante, posteriores estimaciones del INEI muestran que, hacia el 2018, el sector informal abarcaba el 18,6 % del PBI oficial del Perú, el cual concentraba el 56,8 % de trabajadores. Para los fines de este estudio, se entiende por *economía informal* a todas las actividades desarrolladas por trabajadores y unidades productivas que están excluidas de la legislación o se encuentran fuera del ámbito regulatorio o impositivo (INEI, 2014). De esta manera, la existencia de una gran parte de la economía basada en prácticas informales,

lejos de la regulación estatal, se convierte en un caldo de cultivo que promueve la expansión del contrabando como actividad económica de magnitud a nivel nacional.

Por otro lado, según el Banco Mundial³, otra característica importante que promueve la ocurrencia de contrabando y comercio ilícito es el nivel de corrupción existente en la administración pública. Como veremos más adelante, la presencia de redes de corrupción socava la capacidad del Estado y la ejecución de normativas fiscales, en tanto son múltiples los agentes gubernamentales

que intervienen en el control y la fiscalización del comercio. Esta realidad también ha sido retratada por laRED (2015), en un estudio que señala que las redes de corrupción alrededor del contrabando contaminan de manera no focalizada, sino global, a todos los estamentos y actores involucrados. Así, constituye un sistema de reciprocidad orientado a reproducir lo ilegal. Esto último complica aún más el escenario: ya no se trata solo de poblaciones que buscan caminos para evadir impuestos, sino también de poblaciones que lo hacen, con la complicidad de las autoridades. Se trata de

Figura 5
Frontera Perú-Bolivia



Nota. Tomado de Campo Rodríguez, J. (s. f.). *Política exterior, desarrollo de fronteras y fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos* [diapositivas]. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt_desarrollo_de_fronteras_-_congreso_v3_\(27nov17\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt_desarrollo_de_fronteras_-_congreso_v3_(27nov17).pdf)

un nuevo grado de complejidad que requiere, para conseguir sus objetivos, de distintos niveles de coordinación entre actores sociales, funcionarios públicos y autoridades políticas, con el fin de incrementar la eficiencia y reducir los riesgos en estos «negocios ilegales entre privados» (Pedraglio, 2014).

De otra parte, el contrabando puede servir para analizar múltiples aristas de la economía en su conjunto, la vida social y la actividad del Estado. Diversos estudios en América Latina han sustentado el nuevo tipo de corrupción que se establece en las relaciones de las economías ilegales con las formales y los Estados. Esta corrupción tiene que ver con el afianzamiento del control territorial y el poder local que las organizaciones criminales necesitan para sus

operaciones, y que disputan con violencia. La lucha contra el contrabando tiene que asumir este enfoque sistémico y considerarlo como una nueva amenaza para la seguridad nacional.

2. Contrabando fronterizo entre Perú y Bolivia

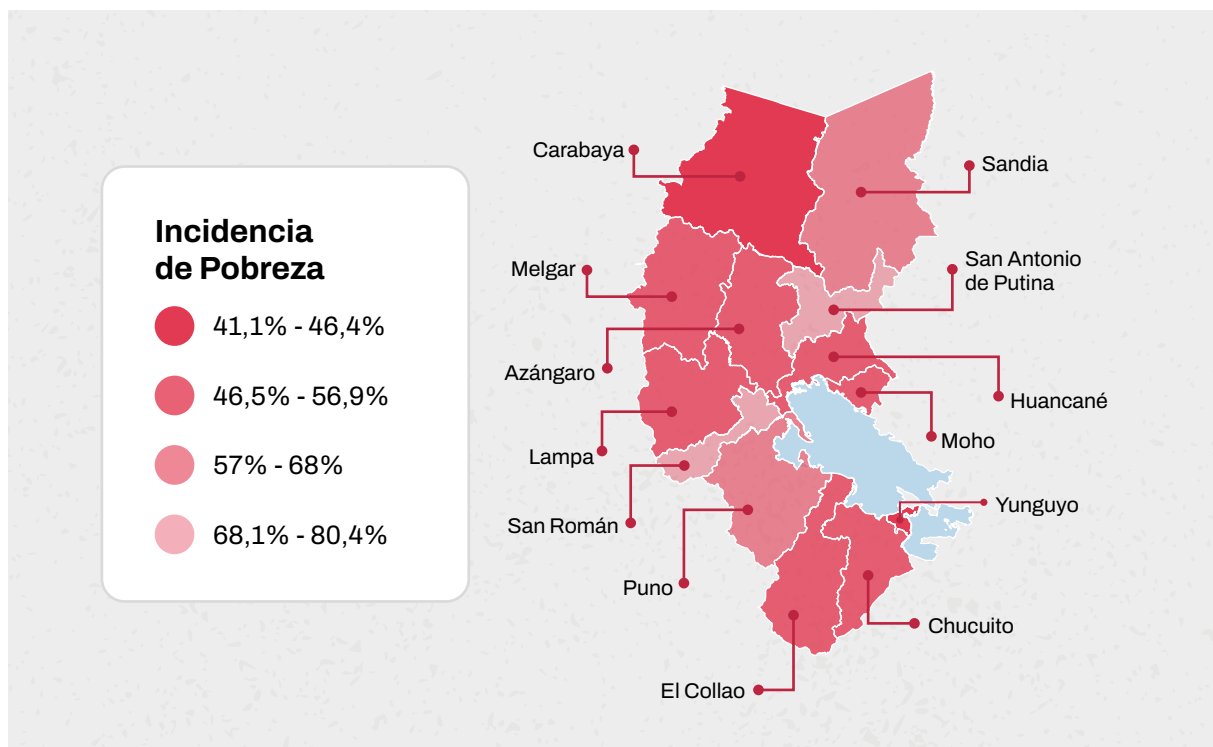
2.1. Territorio, procesos y actores

El análisis en este apartado se concentrará en el funcionamiento del contrabando que se realiza en la frontera entre la República del Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia (1047 km), con énfasis en lo que sucede en el departamento de Puno, del lado peruano.

Este departamento, que abarca una superficie de 66 997 km², está ubicado al sur del país.

Figura 6

Provincias de Puno según nivel de pobreza (2009)



Nota. Adaptado de Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2009.

Limita al norte con el departamento de Madre de Dios; al suroeste, con Moquegua; al oeste, con Arequipa y Cusco; y al este, con Bolivia y el lago Titicaca. Entre sus principales características socioeconómicas, su población estimada para el año 2022 asciende a 1 415 608 habitantes (según las proyecciones realizadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), mientras que la proporción de la población en situación de pobreza se encontraría entre el 41,4 % y 45,9 %. En otras palabras, es una región con marcadas brechas en servicios públicos básicos, y en la cual gran parte de la población se halla en situación de vulnerabilidad. Es interesante este punto socioeconómico, pues son precisamente las zonas de mayor vulnerabilidad, entre las que se encuentran los distritos de la provincia de Moho, los que presentan mayor flujo de contrabando en sus territorios.

Dentro del departamento, destaca el rol de Juliaca, al ser el principal centro urbano y, al mismo tiempo, el epicentro del comercio formal e informal, además de nexos con Arequipa, el más importante destino del contrabando en el sur. Por su parte, en las provincias de la frontera con Bolivia, predomina la ruralidad, los índices de pobreza acentuados, una menor densidad poblacional⁴ y la presencia de comunidades aimaras que habitan las áreas de frontera de Perú, Bolivia y Chile.

Las particularidades socioeconómicas de Puno afectan también las modalidades en que se efectúa el contrabando. Estas variantes del delito ya han sido identificadas por los organismos fiscalizadores y las autoridades pertinentes, como se verá más adelante.

Un primer criterio de clasificación está relacionado con la forma operativa en que han sido detectadas las mercancías. A partir de ello, la Sunat describe las siguientes modalidades de contrabando:

Figura 7

Modalidades de contrabando desde el punto de vista operativo



Nota. Adaptado de información de Ministerio de Economía y Finanzas, 2019.

Según esta clasificación, la modalidad hormiga designa aquella forma en que se transportan pequeñas cantidades de mercancías a través de no solo los principales puntos de acceso, como en el caso de Puno en el distrito de Desaguadero (provincia de Chucuito), sino a lo largo de toda la frontera y diversos distritos y centros poblados. Por su parte, la modalidad caleta implica que las mercancías se esconden en los vehículos o cruzan las fronteras por vías no tan frecuentadas por autoridades para así evadir el control. A pesar de las variadas características, podríamos agrupar a estas primeras categorías como parte de un contrabando de menor escala, en el que la propia forma de traslado impone ese límite.

Respecto al tipo de mercancía, la totalidad de las personas entrevistadas para esta publicación coincidía en que no existe un tipo específico. En general, «qué no se contrabandea»: alimentos, vestidos, electrodomésticos, telefonía, ferretería, combustible, material de construcción, entre muchas otras categorías. Todos los productos de contrabando provienen de Chile (Iquique) a través de Bolivia, salvo el combustible, el cemento, el ladrillo hueco, la dinamita, los precursores químicos, la soya, el maíz, las carnes, los productos de panllevar, los aceites y ciertas golosinas, porque Bolivia no tiene industria. Los cigarrillos, por su parte, proceden de Paraguay. Lo importante sobre este punto es que, al igual que la economía formal, el contrabando responde a la demanda del mercado, y el tipo de producto y volumen depende directamente de las campañas comerciales que se den y de la temporada del año en que se encuentren.

Asimismo, nuestros entrevistados refieren otras modalidades de comercio ilegal. Por ejemplo, los productos peruanos con arancel preferencial debido al Acuerdo de la Comunidad Andina que se dirigen Bolivia finalmente no traspasan la frontera y se

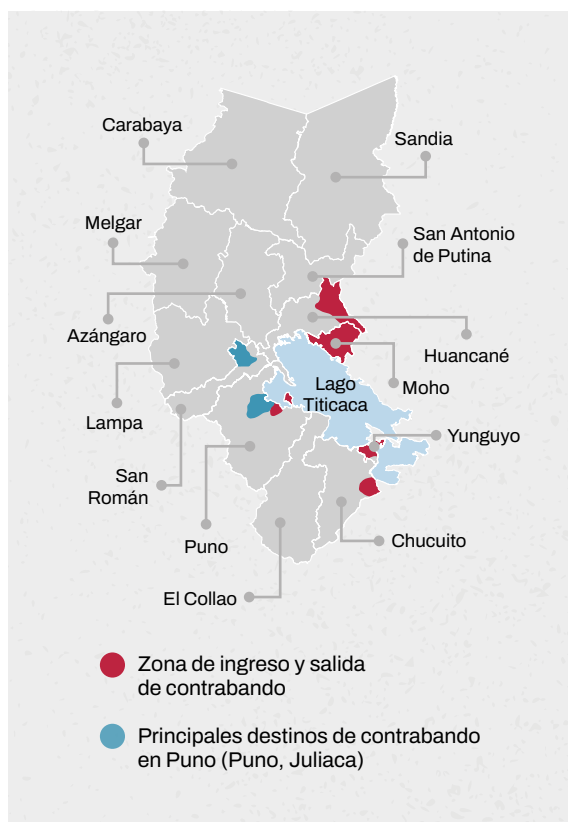
quedan como mercadería ilícita en el Perú. A continuación, son vendidos a menos precio en las ferias y mercados. Para lograrlo, «solo se mueven los papeles en la frontera». Otra forma de comercio ilegal se da con los contenedores importados por Bolivia que llegan al puerto de Ilo y que son descargados clandestinamente en territorio nacional para vender la mercadería de procedencia china y de otros países de Asia en las ferias y casas comerciales. Incluso, las maquinarias, repuestos y otros productos industriales son llevados directamente a las zonas de minería informal en La Rinconada y Madre de Dios. El combustible boliviano, proveniente sobre todo de Guaqui, donde el puesto de control militar decomisa gran cantidad de galones, ingresa clandestinamente por la frontera en cisternas y garrafas amarillas que están a la vista en casetas a lo largo de la carretera Desaguadero-Puno, para su comercialización. También se da el robo del gas boliviano, importado legalmente por empresas nacionales para ser envasado y vendido a precio del gas peruano. Por último, informan sobre el delito cada vez mayor contra la propiedad intelectual o falsificación de marcas conocidas de ropa, zapatillas, bombillas, tintas, bicicletas y otros en lo que se llama «rotular mercadería».

El principal destino del contrabando son las ferias que se realizan todos los días de la semana en diversos pueblos del departamento. Entre los polos económicos más relevantes destacan Juliaca y Puno. Sin embargo, la dinámica del contrabando no se limita al nivel departamental, sino que, como mencionamos, es un acceso de mercancías ilegales para ser distribuidas a nivel nacional. De esta manera, también se tiene como destino las ciudades de Arequipa, Cusco, Abancay, Andahuaylas, y, finalmente, Lima. En esta última existen centros comerciales importantes —Gamarra, Polvos Azules, Malvinas, entre los más conocidos— que se abastecen de productos

traídos por el contrabando. De forma similar, en Arequipa existen las ferias del Altiplano, de los Incas, entre otras que siguen la misma dinámica. Lo mencionado implica que no solo se debe pensar el contrabando como un problema departamental de Puno, sino como un fenómeno que se articula con dinámicas económicas a nivel macrorregional, y con grandes centros urbanos como Lima y Arequipa.

Figura 8

Principales destinos y vías de acceso de contrabando en Puno



Nota. Elaboración propia a partir de entrevistas y trabajo de campo.

En la figura 8, se pueden identificar algunas de las principales rutas utilizadas para contrabandear mercancía a lo largo de la frontera: Desaguadero y Yunguyo/Kasani (pasos legales), y en las líneas de

frontera: Moho, Huancané y Sandía (pasos clandestinos). La porosidad de estas últimas zonas se debe al insuficiente control de las autoridades —sea por delitos de acción u omisión basados en corrupción— y a la precariedad en cuanto a personal, instalaciones y logística. Las dificultades geográficas, climáticas y de aislamiento son factores adicionales que facilitan el desarrollo de estas actividades ilegales.

El distrito de Desaguadero, provincia de Chucuito, en el departamento de Puno, se ubica en el extremo sureste del lago Titicaca. Limita al norte con el distrito de Zepita y al sur con Kelluyo. Cuenta con una población de 12 423 habitantes, según el censo de 2017. Este distrito tiene dos peculiaridades importantes. La primera es su ubicación. Como se puede observar en la figura anterior, se encuentra justo en el límite fronterizo entre Perú y Bolivia, y conecta a los dos países oficialmente por el puente internacional construido en el año 2000. Lo segundo está relacionado con su importancia como centro comercial y lugar de paso.

En el 2018, se inauguró el Centro Binacional de Atención Fronteriza (Cebaf) para los controles migratorios y aduaneros de ambos países. Es el más importante punto de acceso al Perú desde Bolivia. También es la vía principal que conecta al país altiplánico con una salida al Pacífico por los puertos del Perú (Ilo y Matarani). Desaguadero registró en el año 2019 un movimiento migratorio de 1 027 784 personas y las exportaciones de Perú a Bolivia por el paso de frontera Desaguadero ascendieron a un valor FOB de USD 325,38 millones. En tanto, las exportaciones bolivianas a Perú por Desaguadero para el mismo periodo ascendieron a un valor FOB de USD 289,73 millones (BID Conexión INTAL, 2018. <publications.iadb.org>). Según la misma publicación, casi la totalidad de los embarques de Bolivia tienen como destino final el territorio

peruano, lo que puede verificarse con la ausencia casi total de embarques de carga boliviana en los puertos de Ilo y Matarani. En ese sentido, en el 2018 ambos países suscribieron un convenio de cooperación para redireccionar alrededor de 60 000 toneladas de carga de exportación hacia el puerto de Ilo.

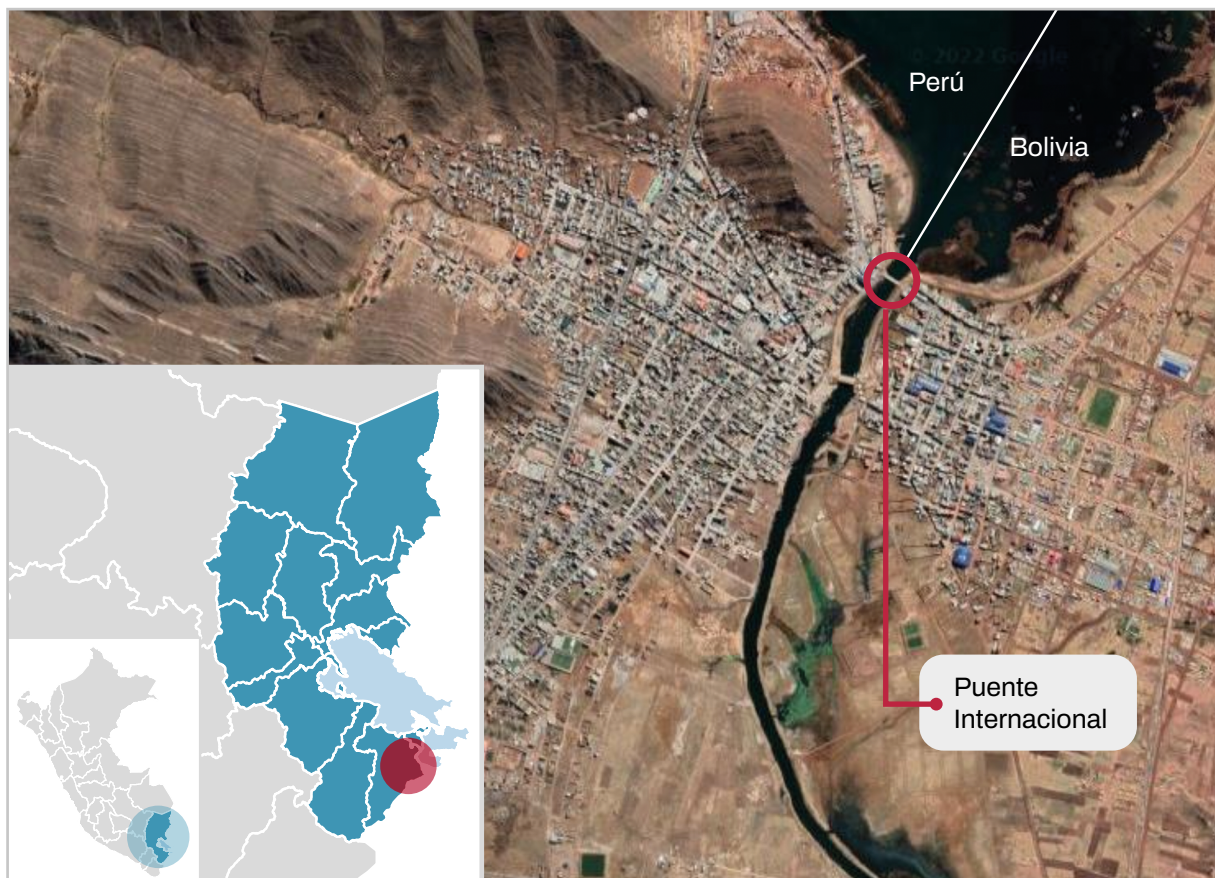
Desaguadero está abarrotado de centros comerciales, almacenes, ferias, compañías de logística y transportes. En ese ambiente, la actividad comercial legal se confunde con el comercio ilegal que entra al país sin pasar las regulaciones requeridas.

Un estudio de años recientes (Laura, 2018) señalaba que la modalidad de contrabando más común en Puno y Juliaca, en el sector de Desaguadero, es la de hormiga, es decir, el paso de mercancías de forma atomizada y en pequeñas cantidades. Le sigue en relevancia la modalidad caleta, en la que esconden mercancías en compartimentos ocultos de los vehículos para ingresar al país.

Solo el contrabando «charlado» pasa en tráiler cerrado por el despacho de aduana de Desaguadero y pasa los controles de la carretera con la anuencia

Figura 9

Distrito de Desaguadero (Perú y Bolivia)



Nota. Adaptado de Cosiplan/Conexión INTAL, 2018.

Figura 10

Ubicación de Desaguadero en el ámbito binacional



Nota. Tomado de Cosiplan, 2018.

de los comandantes de puesto. El resto pasa caleta entre mercadería importada legalmente por una empresa formal que tiene su almacén en Desaguadero y Arequipa, cuenta con los documentos respectivos, es decir, tienen una «fachada comercial» (Entrevista con SOB de la Policía Nacional del Perú, 2020).⁵

Cabe mencionar que, como en la cita anterior, el paso de mercancías de contrabando muchas veces está vinculado con actos de corrupción del personal responsable de aduanas y de la Policía Nacional de ambos países. Estos permiten el paso de mercancía ilegal a cambio

de pagos realizados por las personas naturales o jurídicas que transitan el puente internacional. También se da el caso de empresas formales de Desaguadero que recurren a esta vía y estas modalidades. Es decir, ocultan la mercadería ilegal entre la legal, y con ello evitan el pago de los impuestos correspondientes. El contrabando hormiga opera, asimismo, en triciclos y cargadores por el puente antiguo y cruza en botes el río Desaguadero.

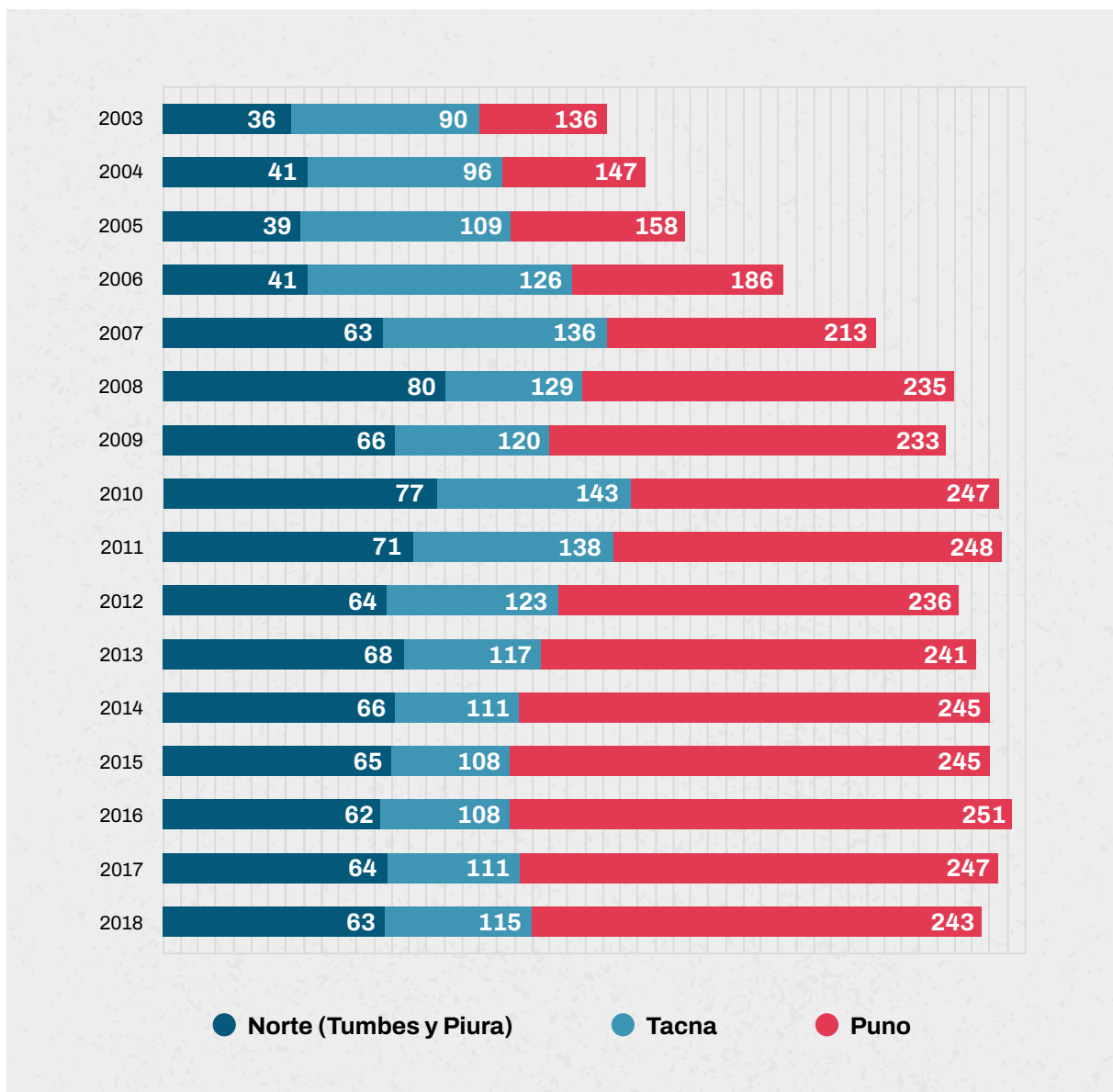
Existen algunas consideraciones que hay que tener en cuenta cuando vemos este distrito desde el lado boliviano. Desaguadero es un municipio ubicado en la provincia de Ingavi

del departamento de La Paz. Cuenta con una población «ligeramente superior a 7000 habitantes» (autonomias.gobernacionlapaz.com). Del lado peruano, el distrito de Desaguadero (provincia de Chucuito) cuenta

con una población de 12 423 habitantes, según el censo del 2017. Esta población constituye un solo territorio y conglomerado humano transfronterizo. Ahí la dinámica del contrabando muestra características particulares.⁶

Figura 11

Evolución del contrabando de Puno, zona norte (Tumbes y Piura) y Tacna



Nota. Adaptado de Ministerio de Economía y Finanzas, 2019.

A partir de recientes estudios y de lo recogido en campo para la presente investigación, es posible afirmar que esta zona posee un «elevado capital social», que se entiende como un tejido organizativo que permite que la actividad del contrabando proliferen. Según Campero (2014), el elevado capital social tiene como componente principal el hecho de que el 90 % de su población sea aimara, es decir, que posea una identidad étnica cultural, y que, además, comparta códigos de conducta y relaciones de parentesco que aportan argamasa y cohesión social. Esta condición aminora el riesgo que conlleva la ilegalidad.

Si se observa con mayor detalle, es posible hallar que parte de la identidad compartida radica en que la población usa con frecuencia el espacio público para la participación y toma de decisiones en asuntos públicos y negocios comunales. Las organizaciones sociales de ambos lados de la ciudad han establecido un «sistema cerrado» y «arreglos institucionales».

En el caso boliviano, las once comunidades aimaras organizadas en dos subcentrales (figura 12) y la junta de vecinos controlan todo el comercio ilegal. Así, seleccionan a las familias y los gremios y acuerdan con el municipio cómo se llevará a cabo el tráfico de combustibles y mercancías por la frontera. Además, determinan qué organizaciones serán las encargadas del transporte y qué horarios y rutas se emplearán. Incluso, definen las tarifas que se deberán pagar para el transporte y a los agentes del orden para «obtener protección».

El beneficio económico que obtiene la población de Desaguadero con el contrabando es la base misma de la economía y de las oportunidades para la generación de ingresos familiares. Así también, las personas entrevistadas con miras a esta publicación indican que las organizaciones dedicadas al contrabando son subcontratadas para que pasen droga y personas por la frontera. De este modo, está abierto el curso para que

organizaciones criminales transnacionales se instalen en Desaguadero tal como en otras ciudades de frontera o centros neurálgicos de actividades ilícitas. Es el caso de Challapata/Oruro (autos chutos o autos robados), que se convierten en «santuarios de impunidad», territorios en los que el ejercicio de la soberanía estatal es mínimo (Campero, 2014).

2.2. El gran contrabando

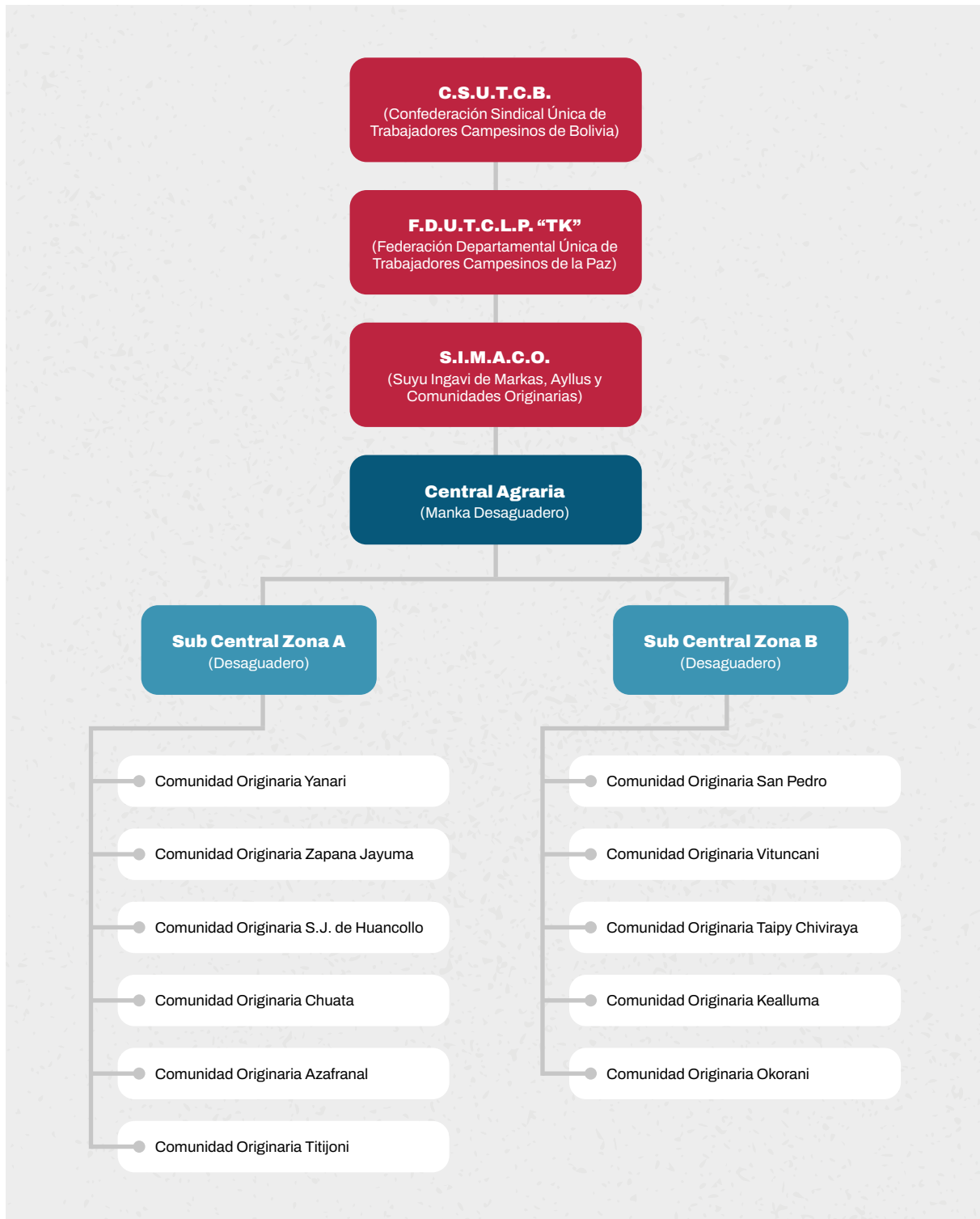
En contraposición al pequeño contrabando, se encuentran las denominadas *culebras*. Con este término se designa a un conjunto de camiones pesados precedidos por vehículos libre de alerta que transportan gran cantidad de mercancía ilegal.⁷ Usualmente, están vinculadas con actores colectivos de mayor complejidad, tales como organizaciones criminales dedicadas específicamente al contrabando en esta zona del país.

Abordar este subtipo de contrabando implica la utilización de una mayor cantidad de categorías de análisis, pues comprenden distintas organizaciones sociales. Según lo recogido en entrevistas con algunos representantes de la Policía Nacional del Perú, del Ministerio Público, la Sunat y Zofra Tacna, podríamos establecer algunas ideas sobre el funcionamiento de estas organizaciones.

En primer lugar, el protagonista de esta modalidad lo constituyen las organizaciones delictivas enfocadas específicamente en el contrabando. Estas pueden ser clanes familiares que se han dedicado a la compra y venta de mercancías de forma ilegal. Según los testimonios recogidos, los clanes del contrabando construyen sus conexiones políticas y su poder de abajo arriba. Para ello, usan fachadas comerciales legales: al inicio, se consolidan como un poder local que tiene el control fáctico de un territorio y, luego, amplían paulatinamente sus redes de relaciones políticas y económicas conforme crece el negocio ilegal.

Figura 12

Organigrama de las comunidades Desaguadero-Bolivia



Nota. Adaptado de Ministerio del Ambiente. (2006). *Diagnóstico Municipal. Iniciativa Bolivia. Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos [Pigars]*.

El financiamiento de estos clanes es diverso. Una primera opción es autofinanciarse a través de sus lazos familiares, de modo que obtengan capital no bancarizado. Otra manera es recurrir a cooperativas de ahorros y cajas rurales. Sin embargo, no se descarta que también se financien por otras economías criminales para el blanqueo del dinero, como el narcotráfico y la minería ilegal.

Los clanes o mafias dedicadas al contrabando vienen desde años. Tienen sus líderes o cabecillas conocidos por la Policía y la prensa. No se puede organizar otra organización porque todo está bajo control y se arriesgan a ser «echados» ante los funcionarios o sacados a la fuerza, por lo que «no hay envidias» (entrevista a SOB (r) de la Policía Nacional del Perú, 2020).⁸

El siguiente factor clave para desarrollar esta actividad ilícita es el componente logístico, el cual consiste en el transporte de mercancías. Este se efectúa por trochas de difícil acceso con el fin de evadir los controles aduaneros y policiales. Por ejemplo, en julio del 2010, la policía intervino un convoy de más de 60 camiones que contenían mercancía de contrabando por una trocha a más de cinco mil metros de altura (*Andina*, 2010). Otro ejemplo de contrabando bajo la modalidad culebra es el registrado en octubre de 2021, durante la pandemia, cuando más de cien miembros de la Policía incautaron mercadería valorizada en dos millones de soles en Puno.⁹

Si el volumen es mayor, es muy posible su vinculación con organizaciones criminales transnacionales que movilizan camiones «chuecos». Estos camiones son abandonados o siniestrados si la policía los intercepta, luego de lo cual los choferes, por lo general indocumentados, se dan a la fuga. De la misma manera, estos convoyes utilizan fuerzas de choque, siempre armados, para resguardar

la mercancía. También es parte de la logística la red de galpones en Desaguadero y Juliaca donde llegan los vehículos para descargar la mercadería y distribuirla a diferentes puntos de destino.

Utilizan diversas tácticas para evadir los controles. Se movilizan de noche partiendo a la 1 a. m. para aprovechar el frío que entumece al personal policial o de aduanas, y que hace difícil abrir el toldo. Las sogas están congeladas y revisar sacos de cualquier grano de 120 kg en el que van la mercadería de contrabando se complica: «a ver mueve esos sacos». Los apilan de tal manera que, si la policía abre la puerta trasera, les caen encima. Si son detenidos para revisión, la propietaria de la mercadería los enfrenta, ordena brequear el camión y a gritos y con amenazas muestra su documentación fraudulenta (ruleteo) o se victimiza. Terminado el impase el vehículo continúa su ruta.¹⁰

Adicionalmente, se encuentran las redes de contactos de apoyo. Se trata de abogados, contadores, tramitadores, policías, representantes de aduanas, fiscales, jueces, periodistas, funcionarios públicos, autoridades políticas (alcaldes, prefectos, gobernadores, congresistas), organizaciones sociales (gremios, asociaciones de comerciantes, juntas de vecinos, comunidades, rondas campesinas), personajes influyentes que generen opinión que los victimice y denigre a la Policía, entre otros.

De momento, los territorios se respetan por el poder que tienen los clanes y el cumplimiento de los códigos internos impuestos para resolver sus controversias. Y si la sanción es la muerte del individuo, esto queda como secreto social.

De esta manera, existe un circuito de funcionamiento de las culebras y el contrabando a gran escala para transportar

las mercancías en coordinación con organizaciones comerciales de importancia de Juliaca y Arequipa, y también de Bolivia. Según lo recogido en las entrevistas, existen ferias importantes en Puno, como las de Hanco Hanco (Tilali) y Patacayle (Ninantaya), entre otras, en las provincias de Moho y Huancané, en las que no hay control policial ni de aduanas.

En esos lugares se embarca contrabando proveniente de Bolivia a Juliaca, que es el principal centro de acopio de la mercadería que llega por diferentes rutas.

Un punto importante que resaltar es que, según refieren los entrevistados, en los últimos años se ha presentado un cambio en el transporte

Tabla 1

Principales rutas del contrabando en Puno

Ámbito	Ruta
Ruta norte	<ul style="list-style-type: none"> • Hito 10 PVF-Tilali (feria Huirupaya) Huirupaya-comunidad Caripuyo-CPM Mililaya-Conima-Moho-Vilquechico-Huancané-Juliaca • Conima-Moho-Vilquechico-Huancané-carretera desvío Putina-Huatasani-Azángaro-Juliaca (salida a Cusco- puente Maravillas) • Conima-Moho-Vilquechico-Huancané-Taraco-carretera desvío Pusi-Ayabacas-Juliaca • Puerto Acosta (Bolivia)-Ninantaya-Moho-Vilquechico-Huancané-Taraco-Juliaca o Arequipa-Cusco • Hito 17 Distrito Cojata-Chejepampa-Cojata-Vilquechico-Huancané-Taraco-Juliaca • Chejepampa-Trapiche-Ananea-San Antonio de Putina-Huatasani-Taraco-Juliaca • Juliaca-Lampa-Vilavula-Ocuviri-Yauri (Espinar-Cusco) • Juliaca-Cabanillas-Santa Lucía-Arequipa • Cojata-Trapiche-Ananea-Tiqui Tiqui-Putina-Arapa-Caminaca-Juliaca • Cojata-Trapiche-Ananea-Oriental-Muñani-Azángaro-Juliaca • Moho-Chaquelequeña-Rosaspata-Cicinahuyo-Solitario-Cojata-Perlas-Trapiche-Puente Chillapalca-Quilcapunco-Putina-Taraco-Juliaca • Moho-Chaquelequeña-Rosaspata-Cicinahuyo-Chungara-Condoriquiña-Munaypa-Huatasani-cruce de Putina con Huancané-Taraco-Ayavacas-Juliaca
Ruta sur	<ul style="list-style-type: none"> • Desaguadero-Kelluyo-Pizacoma-CPM Chinga-comunidad Ipiñuma-Ancomarca-Capaso-Challapalca-Tarata-Estique-Tacna • Tacna-Tarata-Capazo-Achuta-Ipiñuma-Pisacoma-Amotire-Kelluyo-Tanca Tanca-Pichacane-Desaguadero • Tacna-Tarata-Capazo-Achuta-Ipiñuma-Pisacoma-Amotire-Kelluyo-Pichacane-Desaguadero • Desaguadero-Pomata-Chucuito-Ilave-Puno-Juliaca-Cusco • Desaguadero-Pomata-Chucuito-Ilave-Puno o Juliaca-Arequipa • Desaguadero-Mazocruz-Moquegua-Arequipa • Desaguadero-Kelluyo (desvío)-Huacullani-Mazocruz-Pasto Grande-Moquegua-Arequipa • Tacna-Moquegua-Mazocruz-Ilave-Puno-Juliaca o Arequipa-Cusco • Yunguyo-Pomata-Chucuito-Ilave-Puno-Juliaca-Arequipa-Cusco • Tinicachi-Unicachi-Tapoje-Yunguyo (transbordo)-Ilave-Puno-Juliaca (culebrita de 40 a 60 camiones) • Yunguyo Hito 19, 21 límite fronterizo con Bolivia (feria)-Ilave-Puno-Juliaca

Nota. Elaboración propia basada en la entrevista realizada a un representante de la Policía Nacional del Perú.

de gran escala. Anteriormente, era común la ocurrencia de operativos que enfrentaban culebras de cien a ciento cincuenta camiones pesados; sin embargo, el contrabando no ha disminuido, sino que las estrategias han variado. Se han desconcentrado las culebras: la gran hilera de vehículos pesados son ahora pequeños convoyes de vehículos medianos que circulan simultáneamente por diferentes rutas. A pesar de ello, se siguen presentando operativos liderados por la Fiscalía Provincial Especializada en Delitos Aduaneros y Contra la Propiedad Intelectual de Puno, la Policía Fiscal y otras unidades de la PNP, aduanas e Indecopi en diversas zonas de difícil acceso en Puno. Dichos operativos han continuado durante el periodo de pandemia y, en lo que va del año, han obtenido resultados que se han difundido a través de la prensa y otros medios (Agencia Andina, 2021; La República, 2021, 2022)¹¹.

No obstante, la filtración ocasiona que gran parte de los productos comercializados en Puno —y que son enviados a otras regiones del país— tengan procedencia ilegal. Esta problemática produce una elevada evasión tributaria, así como el fortalecimiento de otras economías criminales. Se trata de una actividad que ya se ha mimetizado con el entorno: el contrabando es socialmente permitido, incluso por las propias autoridades. Las instituciones encargadas de su control y erradicación gozan de poca credibilidad, ya que se tiene a los cabecillas identificados y se conoce dónde se desarrolla la actividad ilegal, pero predomina la inoperancia y la impunidad.

En entrevistas realizadas a exfuncionarios de la Policía Nacional del Perú, la Sunat y personas cercanas a pasos fronterizos, nos mencionaban que, en muchas ocasiones, son las comunidades las que generan problemas durante la realización de los operativos contra organizaciones dedicadas al contrabando. Del mismo modo, ante la amenaza de que las turbas rescaten los vehículos incautados, los

fiscales, policías y oficiales de aduanas se ven obligados a internar los vehículos incautados en el cuartel del Ejército Peruano en Huancané. Se han dado casos extremos (en el Aimarazo del 2011, por ejemplo) en los que la población incendió el local de la Sunat y de Migraciones en Desaguadero, o en los que han atacado comisarías y patrulleros.

Son también comunidades que están conversadas y reciben algún apoyo, principalmente para sus fiestas patronales donde los «comerciantes» son invitados como padrinos y según la costumbre actúan en reciprocidad. Ante una señal de auxilio salen a enfrentar a la policía y oficiales de aduanas. También son los que cuidan las ferias y centros comerciales (entrevista con condición de anonimato con funcionario público en Puno).

Este punto es importante, porque es un indicador claro de cómo se ubica el contrabando dentro del escenario e imaginario social de Puno. Es una opción de ingreso o beneficio en un territorio marcado por altos niveles de pobreza y brechas sociales. Por ello, las comunidades ven en este tipo de organizaciones ilegales una oportunidad de beneficio y, en muchos casos, pueden defenderlos por un principio de reciprocidad. Así, el panorama es complejo y dificulta las estrategias del Estado, dada la posición de los actores locales como las comunidades campesinas o los pueblos indígenas.

El caso de Puno es de particular importancia, debido a la magnitud del contrabando que ingresa al país por este departamento (40,77 % del total nacional). Sin embargo, también es necesario evaluar cómo se ubica Puno en un ámbito territorial mayor que considere la frontera sur del Perú con Chile (149 km), con Bolivia (departamentos de Puno, Madre de Dios y la Triple Frontera Perú-Bolivia-Chile) y la triple

frontera Perú-Bolivia-Brasil. Como se afirmó anteriormente, Puno es la entrada principal y los polos comerciales informales y formales se interrelacionan con otros polos de la región sur del país. En el siguiente apartado, analizaremos otras zonas y conceptos que son importantes en el análisis del contrabando en el país. Antes, repasemos las rutas del contrabando identificadas en ambos departamentos.

Rutas del contrabando Madre de Dios

- Río Acre (Brasil) y por Tahuamanu, provenientes de Bolivia.
- Desaguadero, para seguir la ruta de Juliaca-Mazuko-Puerto Maldonado.
- Carretera Interoceánica Sur, Mazuko-Puerto Maldonado-Iñapari (Tripartito Perú-Brasil (Acre)-Bolivia Cobija/Pando).
- Uso de trochas o caminos carrozables de los sectores de Mávila, La Novia, San Pedro, Villa Rocío.
- Carretera Interoceánica Sur en buses interprovinciales que parten de las ciudades de Arequipa, Puno, Juliaca y Cusco.

Rutas del contrabando Tacna

En Tacna, aparte del terminal internacional, existen cuatro zonas por donde se pasa contrabando de Perú hacia Chile y viceversa. Utilizan zonas adyacentes al Complejo Fronterizo Santa Rosa, las zonas altoandinas de la región, los territorios tripartitos de Chile, Perú y Bolivia, y sitios cercanos a los puestos de control Aduanero de Tomasiri y Vila Vila.

A la Zona Franca de Tacna llega mercadería con un arancel especial (6 %). Hay una zona amurallada para el desarrollo industrial. La zona de extensión comercial son los mercadillos y ferias que se abastecen de productos que pagan ese arancel especial, pero los bienes solo pueden ser vendidos a los turistas que

visiten Tacna. Este es el filtro para la mercadería de contrabando —principalmente licores, cigarrillos, zapatillas y ropa de marca— que se ofrece en dichos mercadillos, aunque no únicamente de Tacna, sino de otras regiones. En los primeros meses de la pandemia, la ZOFRATACNA tuvo iguales ingresos por arancel, pero era notable la reducción de ventas, debido a la ausencia de turistas o visitantes chilenos.

Entrevistados refieren que no hay mucha coordinación institucional en el Comando de Lucha Contra el Contrabando ni sistemas integrados de inteligencia y comunicaciones y filtraciones en la información clasificada. Con los carabineros chilenos la situación es diferente, pues existe cooperación.

Figura 13

Frontera Perú-Chile



Nota. Tomado de Ministerio de Relaciones Exteriores. Comisión Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza. Secretaría Ejecutiva, 2019.

2.3. El Tripartito

El Tripartito o Triple Frontera Andina es el área de confluencia de las fronteras de Perú (Ancomarca/distrito de Palca/Tacna), Bolivia (Charaña/provincia Pacajes/La Paz) y Chile (Visviri/comuna general Lagos/provincia Parinacota/región Arica y Parinacota), ubicada en la meseta de Ancomarca sobre los 4000 m s. n. m. Sus habitantes son aimaras que tienen una historia y cultura comunes.

En esta zona habita la comunidad originaria de Ancomarca, que, de este modo, se asienta sobre tres países distintos. Esto quiere decir que se encuentra escindida artificialmente.

Además, se trata de una comunidad aislada, que sufre un intenso friaje estacional y de extrema pobreza. El acceso por el lado peruano es por la carretera Tacna-Palca-desvío Tripartito-Collpa-La Paz.

Entrevistados refieren que «de noche desde la altura se ven luces por diferentes lugares». Son los camiones con contrabando que ascienden por diversas trochas a la frontera para trasbordar su mercancía a camiones peruanos que enrumban a Tacna, a Ichuña/Moquegua y a Mazocruz/Puno. Por ese hito también se trafica droga de Perú hacia Charaña/Bolivia y, de ahí, a Brasil y Chile. Ocurre algo similar con la migración ilegal que fluye hacia Chile y Bolivia.

Figura 14

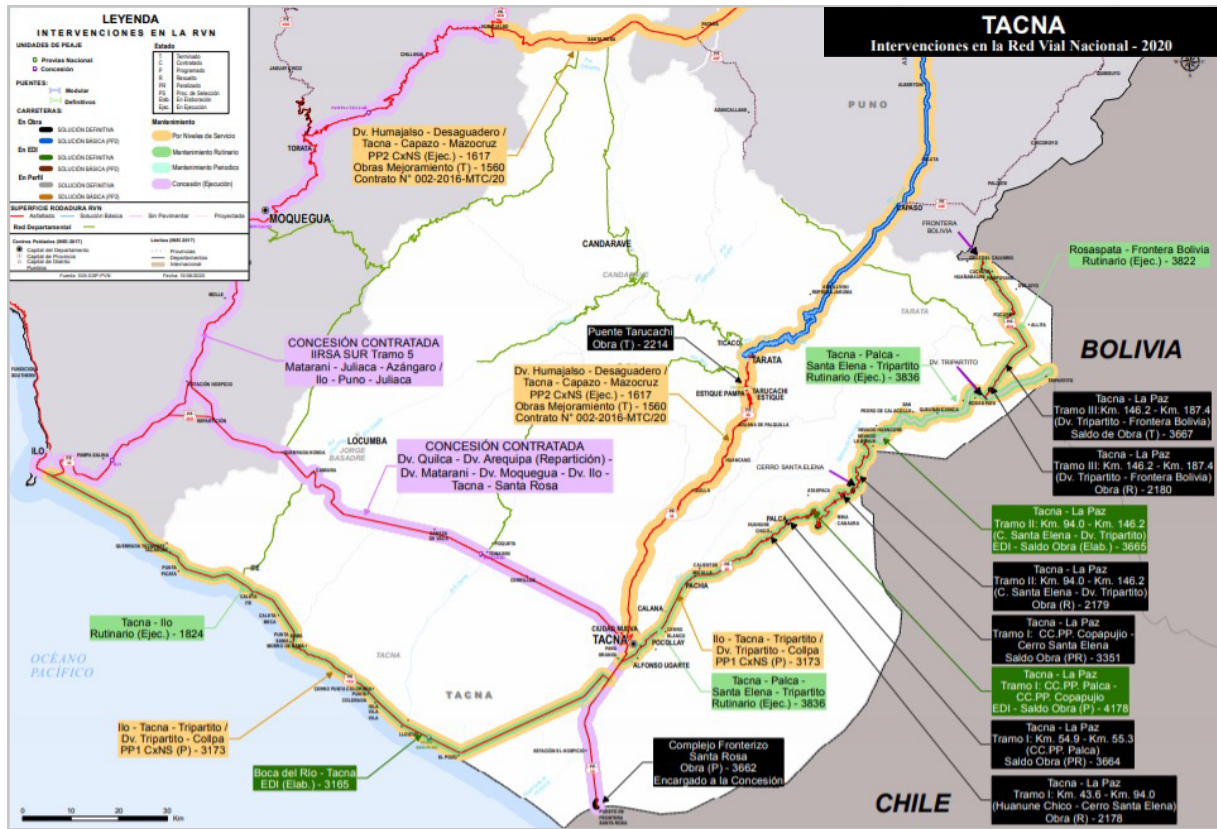
Ubicación de la Triple Frontera Andina



Nota. Adaptado de como se citó a ESRI, USGS, NOAA, en González Miranda, S. (diciembre del 2019). La frontera como margen heterológico. El Tripartito Andino (Bolivia, Perú y Chile) y el espejismo académico sobre los «Aymaras sin Frontera». *Diálogo Andino*, 60. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812019000300115>

Figura 15

Vías de acceso al Tripartito



Nota. Tomado de Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021.

En la *Triple frontera andina* la principal manifestación de la criminalidad organizada es el narcotráfico y es a partir de este que se potencian directa o indirectamente el contrabando, la corrupción y otros ilícitos.

Por consiguiente, las vulnerabilidades que presenta esta frontera [...] están vinculadas [...] por la presencia de amenazas no convencionales, de naturaleza no militar y de alcance transnacional, que se ven posibilitados por la permeabilidad de esta frontera y las limitaciones a su control efectivo (Troncoso, 2017, pp. 123-124).

Esta región fronteriza se caracteriza por una escasa densidad poblacional y una baja presencia estatal. En la región Arica y Parinacota existen 140 pasos no habilitados y una gran extensión de territorio que posibilitan las actividades ilícitas. Según Troncoso, en dichas zonas, se ha configurado lo que llama «espacios vacíos». Se trata de lugares donde la autoridad no es ejercida por los gobiernos y sus representantes legítimos, sino por las industrias delictivas que han logrado tomar posesión de la economía, del territorio y aun de la cultura local.

Según la autora,

el sector precordillerano desde los hitos 27 a 80, con una extensión de

111,4 kilómetros, presenta una alta vulnerabilidad en el paso Laguna Blanca, frente a Alto Perú. Este tramo es un centro de acopio de droga. [...] Otro paso vulnerable es Ancomarca por Perú [...], que sirve de acopio de droga, con rutas ilegales utilizadas para el tráfico de estupefacientes, contrabando de mercadería y también paso de vehículos robados a la región (Troncoso, 2017, p. 122).

De esta manera, podemos identificar que la zona del Tripartito tiene una importancia resaltante respecto del contrabando de la región sur del país y también dentro del mismo Puno.

En la bibliografía reciente¹² se ha estudiado el caso de Desaguadero por el contrabando de hormiga, así como las culebras por la zona sur y norte del lago Titicaca. Sin embargo, es necesario incluir esta zona del Tripartito, pues es buen referente para el análisis de este fenómeno y las relaciones que puede tener con más de un país vecino.

2.4. Bolivia como epicentro del contrabando

Existen en Bolivia ocho corredores formales de exportación y abastecimiento hacia puertos en el Atlántico (Brasil, Argentina y Uruguay) y hacia el Pacífico (en Chile, puertos de Antofagasta, Iquique y Arica; y en Perú, los puertos de Ilo y Matarani). Esto es posible gracias a su ubicación geoestratégica mediterránea y central en el cono sur y a su extensa frontera colindante con cinco países vecinos (de más de 6000 kilómetros). No obstante, la debilidad institucional del Estado boliviano para sentar presencia y ejercer control efectivo en un vasto territorio crea las condiciones para que los corredores legales sean utilizados también para el contrabando, el tráfico de drogas y la trata de personas.

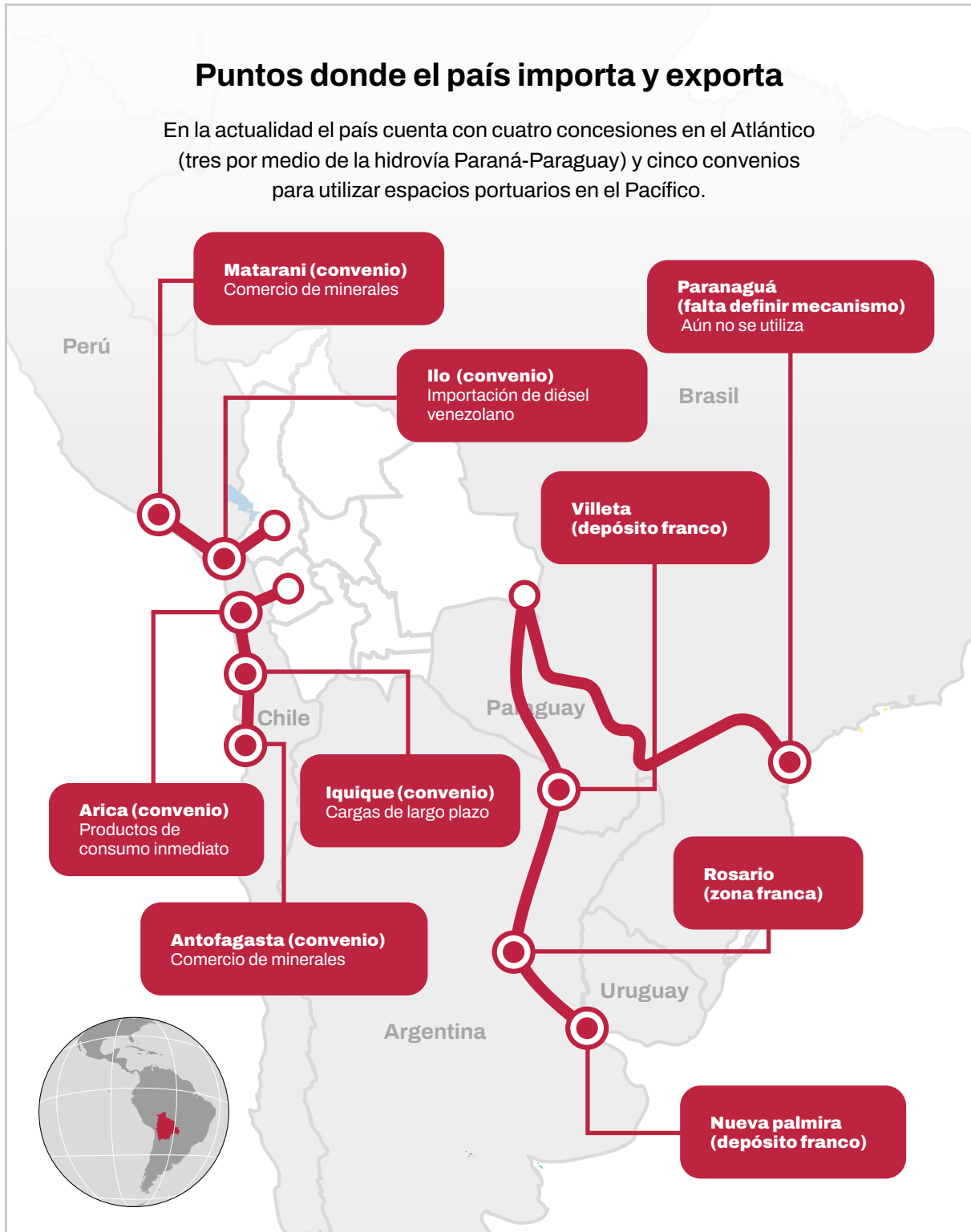
Bolivia se convierte, de esta manera, en una plataforma de tránsito de varias economías ilegales: droga proveniente de Colombia y Perú en dirección a Brasil, Chile y Argentina. Estos destinos se han convertido, asimismo, en lugares de trasbordo para grandes cargamentos de cocaína hacia Europa y Estados Unidos, pero también en importantes centros de consumo, principalmente Brasil.

Por la frontera con Chile, ingresan productos de contrabando procedentes de la Zona Franca de Iquique y vehículos robados de uno y otro lado. La creación de la Zona Franca de Iquique (1975) desató una dinámica económica y social en el cono sur del continente que abrió una ventana de oportunidad para que el contrabando se extendiera en la región. Luego, como respuesta, se creó la Zona Franca Comercial e Industrial de Cobija/Pando-Bolivia (1983) y la Zona Franca y Comercial de Tacna (2002). Hoy esa dinámica se ve reforzada por la apertura de la Zona Franca de Extensión en la región Arica y Parinacota.

De Perú a Bolivia se trafica con oro sucio. En ese país se «limpia» y exporta. Como recoge La Región de Bolivia (abril, 2022), la importación boliviana de mercurio —que se emplea en la extracción de oro— es el doble de lo que necesita. Esto podría implicar que la mitad de este mineral se envía a otros países. Por su parte, el Perú ha reducido sus importaciones de mercurio, aunque su cantidad de producción aurífera no ha disminuido. Esto sucedería debido a que el mercurio de Bolivia estaría ingresando de forma ilegal, mediante el contrabando, al Perú. Adicionalmente, *El Deber* (mayo, 2022) señala que existen cuatro compañías peruanas asentadas en El Alto con el fin de importar mercurio y, luego, llevarlo al Perú de manera ilícita para la extracción de oro. Se debe remarcar que dos de estas firmas fueron investigadas en Puno por mantener supuestos vínculos con el narcotráfico.

Figura 16

Corredores para importación y exportación de Bolivia



Nota. Adaptado de Página Siete, 2015.

De manera complementaria, durante el primer año de la pandemia (octubre del 2021), la televisión chilena (meganoticia.cl)¹³ emitió un reportaje con el caso de tres empresarios de ese país, quienes, en los últimos cuatro años, exportaron 28 millones de dólares en oro. Las autoridades chilenas advirtieron que la pureza de ese oro no se lograba en su territorio. Por ello, iniciaron investigaciones y encontraron que provenía de la minería informal de la Amazonía peruana y boliviana. Ingresaba a Chile por caminos no formales, y luego se exportada a Dubái y —en menor medida— a Suiza.

En general, en las fronteras bolivianas se desarrollan diversas actividades ilegales. En cuanto a Paraguay, por ejemplo, por su frontera se exporta marihuana y cigarrillos con destino a los demás países de la región. Sin embargo, este no es el único tipo de delito que ocurre en estas zonas. Operan mafias de trata de personas (de Bolivia a Perú) y de migración ilegal (de Perú y Bolivia hacia Chile) no solo de nacionales, sino también de colombianos, venezolanos y haitianos. En todo este contexto, Uruguay sirve como un centro financiero de lavado de dinero.

La situación descrita obliga a una política de cooperación entre los Estados. No obstante, sus disímiles visiones acerca de las economías ilegales, la seguridad nacional y los controles fronterizos dificultan una cooperación al nivel que se necesita para encarar el crimen organizado internacional (PCC-CV). A esto hay que sumar las tensiones diplomáticas entre Bolivia y Chile, además de las crisis sociopolíticas y la extendida corrupción que afectan a Bolivia, Chile y Perú. Como consecuencia de esta inacción, una suerte de «franquicia criminal» se viene instalando en nuestros países y pone en entredicho la práctica de la noción de soberanía.

Según Campero (2011), «las organizaciones criminales han desarrollado recursos para ampliar y consolidar el comercio de sustancias controladas en la población fronteriza», a partir de lo cual han adquirido altos grados de legitimidad entre la población.

La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) señala (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2020) que el país está perdiendo la lucha contra el contrabando en todos los frentes.

El valor estimado de contrabando promedio anual para el periodo 2010-2014 es de US\$ 1680 millones, con atención a 2012 que llegaron a US\$ 1827 millones. Si se suma la estimación de contrabando hormiga por US\$ 533 millones anuales, se llega a un promedio anual estimado en US\$ 2213 millones. [...]

En orden de importancia Chile es el de mayor peso, incluyendo ZOFRI (69 %); le sigue el Brasil (23 %) y luego están Argentina (5 %), Perú (2 %) y finalmente Paraguay (1 %) (p. 4).

En años anteriores se enfrentaba el contrabando como si fuese un proceso local. No obstante, se trata de un fenómeno que excede por mucho las fronteras y que demanda un análisis más pormenorizado. Las variables descritas hasta ahora muestran el desarrollo de un proceso cada vez más dinámico que puede complicar el escenario actual:

Las fronteras porosas implican que no solo las drogas pueden entrar y salir del país, sino también los precursores químicos y la mano de obra extranjera necesaria para procesarlos. Los criminales internacionales, incluso los que tienen órdenes nacionales de arresto, también pueden ingresar y salir de Bolivia con suma facilidad.¹⁴

Debe tenerse en cuenta, en ese sentido, que son 46 los distritos peruanos fronterizos con Bolivia y que se ubican en los departamentos de Puno, Madre de Dios y Tacna. Esta zona ejerce influencia sobre los otros departamentos de la macrorregión sur (Moquegua, Arequipa, Cusco y Apurímac) y tienen como epicentro el eje estratégico Juliaca-Arequipa y la Zona Franca y Comercial de Tacna. El espacio macro está interconectado por vías nacionales y binacionales, además de la interoceánica sur. Por el lado de Bolivia, comprende 32 municipios de los departamentos de La Paz y Pando; y por el lado de Chile, la región Arica y Parinacota, la región Tarapacá y la región Antofagasta, cuyo eje es la Zona Franca de Iquique y el puerto de Arica. Comprende también la zona marítima

En general, en las fronteras bolivianas se desarrollan diversas actividades ilegales.

En cuanto a Paraguay, por ejemplo, por su frontera se exporta marihuana y cigarrillos con destino a los demás países de la región. Sin embargo, este no es el único tipo de delito que ocurre en estas zonas. Operan mafias de trata de personas (de Bolivia a Perú) y de migración ilegal (de Perú y Bolivia hacia Chile) no solo de nacionales, sino también de colombianos, venezolanos y haitianos. **En todo este contexto, Uruguay sirve como un centro financiero de lavado de dinero.**

entre los puertos Antofagasta-Iquique-Arica en Chile; Ilo y Matarani en el Perú; y la zona circunlacustre peruano-boliviana del lago Titicaca. Es fundamental tener delimitada esta zona transnacional por las variadas vinculaciones entre economías criminales, relaciones entre actores públicos y privados dedicados a negocios ilícitos y las múltiples vías de comunicación y pases fronterizos clandestinos existentes.

3. Políticas contra el contrabando

3.1. Marco legal acciones de control y judicialización

La normativa legal, las políticas, los planes y los organismos para la lucha contra el contrabando, la evasión tributaria y la propiedad intelectual responden a la implementación de la 26 Política de Estado del Acuerdo Nacional. Esta política promueve la acción estatal en la promoción de la ética y la transparencia y la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas. En el ámbito internacional, los grupos delictivos dedicados al contrabando no son considerados como organizaciones criminales según la Convención de Palermo Contra la Delincuencia Transnacional Organizada, a pesar de sus conocidos vínculos con el tráfico de drogas y otros delitos conexos transfronterizos.

De esta manera, dentro de la normativa nacional, están vigentes un conjunto de leyes y normas importantes. Destacan el Decreto Legislativo 1542, que modifica la Ley 28008, «Ley de los delitos aduaneros»; la Ley 29769, «Ley de promoción de la calidad y autenticidad de los productos industriales»; y el Decreto Supremo 003-2012-Produce, que declara de interés nacional a la lucha contra los delitos aduaneros y la piratería.

La Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería (CLCDAP) es el órgano articulador y de coordinación pública-privada en la lucha contra el contrabando. Su actuación es permanente y multisectorial, y está conformada por dieciséis (16) instituciones. Fue creada en el 2001 por la Ley 27595 y es presidida por el Ministerio de la Producción. Esta comisión realiza acciones de interdicción, sanción, prevención, capacitación y sensibilización en diecisiete regiones. Coordina mesas de trabajo y comisiones binacionales. Por su parte, la investigación e interdicción la dirige el Ministerio Público con el apoyo de la Policía Fiscal, la Sunat e Indecopi.

En Puno, el incremento de fiscales especializados en contrabando y piratería ha permitido la celeridad en las intervenciones y procesos judiciales. Sin embargo, la infraestructura en esta circunscripción es precaria, así como es reducida la implementación de puestos de control fronterizos de aduanas/Sunat y de puestos de vigilancia de la PNP. Del mismo modo, no se cuenta con un sistema de comunicación integrado. Por ello, los escasos recursos logísticos y el limitado personal de oficiales de aduanas y de efectivos policiales, aun por debajo de lo indispensable, impiden un trabajo eficaz de control en zonas fronterizas. A esto hay que agregar la extendida red de corrupción que afecta su labor y la falta de sistemas de control y sanción a jefes y al personal involucrados en actos delictivos.

Sin embargo, se han logrado algunos avances en este departamento. Por ejemplo, se puso en funcionamiento el Juzgado de Investigación Preparatoria Permanente Especializado en delitos aduaneros, tributarios, de mercado y ambientales, con sede en Juliaca-San Román, lo que ayuda a acelerar los procesos contra las personas que incurren en estos delitos. Con la

implementación que regula el actuar inmediato en casos de flagrancia, se están logrando sentencias firmes por la comisión de delitos aduaneros, lo cual potencia la acción conjunta del Ministerio Público, las aduanas y la PNP.

No obstante, en el informe de la CLCDAP (1.º trimestre 2020), se advierte sobre la falta de compromiso de ciertas autoridades. Por ejemplo, en los Gobiernos regionales y locales se percibe una falta de compromiso con la solución del problema, que puede deberse al temor de enfrentar a las grandes mafias. Con frecuencia, las autoridades justifican su inacción arguyendo que no desean afectar a los más pobres. Además, la falta de conocimiento especializado en temas de control y prevención de las unidades de inteligencia en relación con el contrabando y la carencia de coordinación estratégica interinstitucional no permiten desarrollar operativos de gran envergadura.

3.2. Compromisos binacionales

Los compromisos del Estado peruano contra los delitos transnacionales con Bolivia y Chile surgen de numerosos mecanismos bilaterales, como los encuentros presidenciales y gabinetes ministeriales binacionales. En estos se aprueban declaraciones y acuerdos y se conforman grupos de trabajo que implementan diversas acciones para contrarrestar de manera conjunta el contrabando en sus jurisdicciones.

Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales de ministros Perú-Bolivia

Por acuerdo alcanzado durante el III Gabinete Binacional entre el Perú y Bolivia, se inauguró en el 2018 el Centro Binacional de Atención en Frontera (Cebaf). En este centro, las entidades de control de aduanas, salud y policía de ambos países trabajan de manera simultánea en el control migratorio, lo que constituye un avance en las políticas públicas de lucha

contra el contrabando. En los últimos años, se ha aumentado la vigilancia y los operativos conjuntos. Sin embargo, como se mencionó en apartados anteriores, este tipo de acciones se desarrolla, principalmente, en las rutas formales. En estas vías ya ha existido un control y presencia del Estado, aunque perforado por un sistema de corrupción y señales que favorecen la impunidad. El problema radica, entonces, en aquellos pasos de frontera no controlados, donde el contrabando y otras economías ilícitas siguen siendo actividades conocidas por todos, tanto por población como por las autoridades políticas y de fiscalización.

Durante el IV Gabinete Ministerial Binacional (Declaración de Cobija, 2018), se tomaron acuerdos relativos a la cooperación en materia de bienes incautados y a la pérdida de dominio. Además, abordó la necesidad de la coordinación de acciones preventivas de interdicción y la realización de operativos coordinados, simultáneos y conjuntos para combatir el contrabando. También se anunció la habilitación del paso de frontera San Lorenzo (Madre de Dios, Perú)-Extrema (Pando, Bolivia). En el V Gabinete (Declaración de Ilo, 2019), se acordó estudiar la viabilidad del Cebaf Thola-Kollo (Ingavi), la culminación de la carretera Tacna-Collpa-La Paz y acciones conjuntas urgentes para combatir la minería ilegal. Finalmente, en el VI Gabinete Binacional Perú-Bolivia-La Paz, de octubre del 2021, los presidentes Castillo y Arce pusieron énfasis en impulsar la masificación del gas y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de ambos lados de la frontera, además de ratificar la lucha contra la minería ilegal y el contrabando.

Estos acuerdos son políticas de gobierno que deben normarse y operativizarse, pues no siempre tienen la eficiencia requerida. Esto se debe a que, a medida que se aplican, se van evidenciando puntos de vista disímiles

sobre aspectos importantes. Por esta razón, es necesario establecer, previamente, cómo combatir el contrabando desde un enfoque integral de desarrollo y seguridad nacional que tome en cuenta las «nuevas amenazas». Asimismo, es importante determinar cómo concentrar los esfuerzos conjuntos para investigar el lavado de dinero y activos. De ese modo, será posible golpear las finanzas del crimen organizado transnacional, que es su ámbito más sensible. Lamentablemente, la inestabilidad política y la crisis social agudizada por la pandemia del Coronavirus retrasan la toma de decisiones en nuestros países, no solo en la lucha contra el contrabando, sino también contra el tráfico ilícito de drogas, como la cocaína, y otras economías criminales.

Comisión Binacional Perú-Bolivia de Lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería

Esta Comisión se constituyó en el Acta Presidencial de Ilo en el 2010. A partir de ello, en el 2012, se creó en el Perú el Grupo de Trabajo Multisectorial presidido por el Ministerio de la Producción e integrado por representantes de diversas entidades del sector público. En lo sucesivo, se lograron avances como resultado de las reuniones de la Comisión. Así, en la IX Reunión de la Comisión Binacional (Cusco 2018), se revisaron los compromisos del Plan de Acción de la Declaración de Cobija relacionados con el control del contrabando. Con base en ello, se acordó ejecutar operativos binacionales de lucha contra el contrabando y crear el grupo de trabajo del contrabando de madera, productos no maderables y de la fauna silvestre. En la reunión del año siguiente, la X Reunión (La Paz 2019), se alcanzaron acuerdos vinculados al contrabando de mercancías; hidrocarburos y derivados de productos agropecuarios; de oro; de tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos. Asimismo, se pactaron compromisos en materia de delitos financieros y se acordó

efectuar las gestiones para la suscripción de un instrumento internacional respecto de la intervención en operativos binacionales.

Encuentros presidenciales y Gabinetes Binacionales de ministros Perú-Chile

El I Gabinete Binacional Ministerial (Declaración de Lima, 2017) suscribió un Plan de Acción. Este instrumento considera, en el «Eje II Seguridad y Defensa, Cooperación en materia de Lucha contra el Crimen Organizado Transnacional», la creación del Grupo de Trabajo Bilateral Perú-Chile de Lucha contra el Contrabando. Al año siguiente, el II Gabinete Binacional (Declaración de Santiago, 2018) aprobó un Plan de Acción que incluye, entre otros compromisos, el de facilitar e intercambiar información estratégica en la lucha contra el crimen organizado y el contrabando. Asimismo,

Los compromisos del Estado peruano contra los delitos transnacionales con Bolivia y Chile surgen de numerosos mecanismos bilaterales, como los encuentros presidenciales y gabinetes ministeriales binacionales. En estos se aprueban declaraciones y acuerdos y se conforman grupos de trabajo que implementan diversas acciones para contrarrestar de manera conjunta el contrabando en sus jurisdicciones.

se acordó la adopción de una hoja de ruta sobre lucha contra la trata de personas, la suscripción de un Acuerdo Interinstitucional de Cooperación para Enfrentar el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, y la firma del Protocolo de Cooperación entre la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú y la Unidad de Análisis Financiero de Chile, con el objetivo de combatir el lavado de activos.

El III Gabinete Binacional (Declaración de Paracas, 2019) suscribió 160 iniciativas contempladas en el Plan de Acción.

Ambos países

reafirmaron su compromiso en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional [...] e instruyeron a sus autoridades competentes para que aprueben un acuerdo operativo de control migratorio simplificado. [...] [Esta medida buscaba] mejorar la eficiencia y seguridad en la atención de los más de 7,5 millones de usuarios y 1,3 millones de vehículos que transitan anualmente por el paso fronterizo. [Adicionalmente, se resaltó] la importancia de fortalecer la lucha contra el tráfico y la recuperación de bienes culturales.¹⁵

Finalmente, los gobiernos de Perú y Chile acordaron celebrar el 28 y 29 de octubre del 2022 en Valparaíso el IV Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional.

Grupo de Trabajo Bilateral Perú-Chile de Lucha contra el Contrabando

La I Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral se realizó en el 2019 en el Complejo Fronterizo de Santa Rosa, en Tacna. Según diversas estimaciones, en este departamento, el contrabando asciende a USD 11 millones, lo que representa el 19 % del total nacional. Aunque no se limita a ellos, los productos más

incautados por las autoridades en los controles son licores, ropa y cigarrillos. Esto refleja el alto flujo de mercadería ilegal de un lado a otro de la frontera. Por ello, entre los compromisos adquiridos en la primera reunión del Grupo de Trabajo Bilateral¹⁶, destaca «el intercambio de información entre las aduanas de Arica y Tacna». Con ello, se busca

generar alertas tempranas, así como también analizar la trazabilidad de las mercancías que salen e ingresan de las zonas francas de ambos países.

Otra de las acciones que se fortalecerán será el control fronterizo a materias relacionadas con la propiedad intelectual. También se fijaron mecanismos para fortalecer el control al tránsito del dinero transfronterizo.

Con ese fin, «se planificarán operativos binacionales para verificar el ingreso y salida de dinero en efectivo y títulos de valores, tanto en zonas primarias como en pasos no habilitados y recintos aledaños a los complejos fronterizos».

En esa línea, en la misma publicación, Gustavo Díaz, cónsul General de Chile a la fecha, indicó que «el contrabando responde a un tipo de crimen transnacional que amenaza la producción y la legislación de ambos países».

La II Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral (de manera virtual, 2020) revisó el Plan Operativo Anual. El representante de la aduana chilena señaló que

en el contexto de la pandemia los procesos de fiscalización han continuado realizando con la misma rigurosidad de siempre, aumentando especialmente los análisis de información y el uso de las tecnologías de la información para seguir avanzando en el uso intensivo de la inteligencia de datos.¹⁷

La III Reunión se llevó a cabo el 21 de octubre de 2021 con el objetivo de revisar y aprobar el Plan Operativo 2022. Entre las actividades debe destacarse el intercambio de información entre las unidades de inteligencia financiera.

El Grupo de Trabajo Bilateral Perú-Chile viene concentrando su labor en la investigación financiera del crimen organizado transnacional y en el lavado de dinero y activos, así como en los nuevos delitos informáticos a los que se están desplazando estas organizaciones criminales. Aparte del contrabando, Chile muestra una particular preocupación por el tráfico de drogas ilícitas, ya que corre el riesgo de convertirse en una plataforma de exportación de drogas en dirección a Asia Pacífico, además de haber registrado un aumento del consumo de estupefacientes por parte de su población. También es motivo de preocupación la migración ilegal de ciudadanos venezolanos, colombianos y haitianos, más aún en época de pandemia.

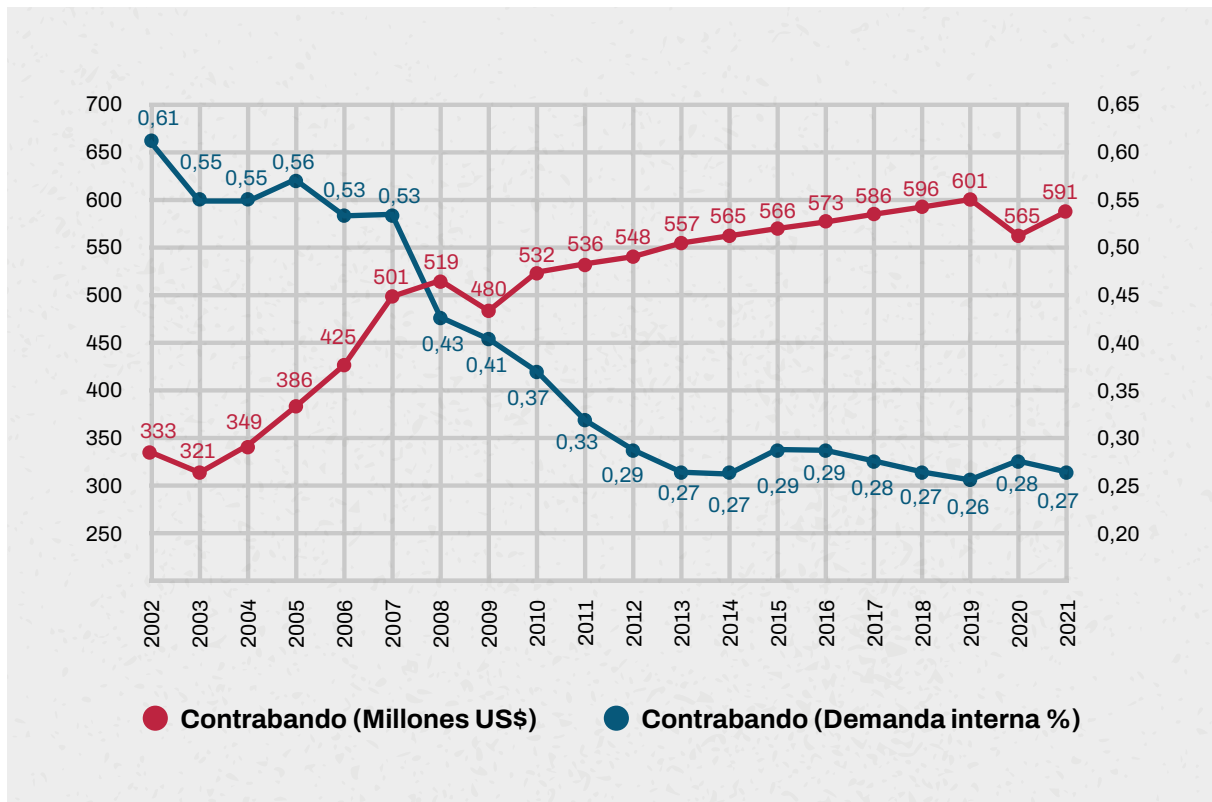
Uno de los aspectos que no contribuye a dar solución a esta materia son las tensiones diplomáticas entre Chile y Bolivia, ya que afectan la necesaria cooperación para enfrentar el crimen organizado transnacional. De esta forma, la Zona Franca de Iquique y las zonas de extensión son la puerta de ingreso de mercaderías de contrabando a Bolivia y de ahí a los demás países de la región.

4. Tamaño de la economía criminal generada por el contrabando

La Sunat estima en US\$ 591 millones el nivel del contrabando en el Perú para el año 2021, lo que representa un incremento de 4,6 % respecto al año previo. Sin embargo, dicho resultado resulta inferior a los niveles mostrados en los años 2018 y 2019, previos a la crisis de la COVID-19 (Sunat, 2022).

Figura 17

Contrabando: Evolución y participación respecto de la demanda interna (2002-2021)



Nota. Elaboración propia basada en Ministerio de Economía y Finanzas, 2019.

Asimismo, la Superintendencia apunta que esta variación está vinculada con las disposiciones adoptadas para combatir la pandemia, que fueron más estrictas durante el 2020. La paulatina reactivación abrió la posibilidad de este crecimiento, gracias a la demanda interna y a los pases por zonas no oficiales, ya que las fronteras continuaron cerradas durante todo el 2021. A pesar de esto último, el contrabando encontró el modo de incrementarse (Sunat, 2022).

Con una mirada a un periodo más amplio podremos extraer información más clara de la tendencia, más allá del bache de la

pandemia. Así, se registra la evolución anual del contrabando estimado por la Sunat para el periodo 2002-2021, además de su participación con relación a la demanda interna. «En los últimos 10 años, el contrabando: i) registra una tasa de crecimiento promedio anual de 1,0%; y, ii) como porcentaje de la demanda interna no sobrepasa el 0,3%» (Sunat, 2022).

Es importante considerar que los cierres de frontera, según lo que recoge la Sunat (2022), han afectado de modo distinto dos localidades dentro del mismo departamento. Así, el contrabando que se desarrolla en el norte de Puno ha podido continuar operando

principalmente mediante pasos fronterizos no habilitados. En cambio, en la zona de Desaguadero el impacto ha sido mayor.

Por su parte, el impacto fiscal del contrabando para el año 2021 se cuantifica en US\$ 116 millones, superior en 4,4% respecto del año previo. De ese monto, US\$ 100 millones corresponde al IGV, US\$ 12 millones al ISC y los restantes US\$ 4 millones al arancel dejado de pagar (Sunat, 2022).

5. Conexiones con otras economías criminales

El mayor problema que subyace al contrabando es que se puede relacionar con otras economías criminales que existen en el país. En otras palabras, el contrabando no es solo un delito de evasión tributaria, sino que se conecta con otros sistemas ilegales, como la minería ilegal, el narcotráfico, la trata de personas, la tala ilegal de madera, entre otros, y, de ese modo, se articula con el crimen organizado transnacional.

Tabla 2

Estimación del contrabando en el Perú, según origen geográfico (2012-2021) (en millones de dólares)

Fuentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
										Monto	Part. (%)	Var (%) 2021/2020
I. Frontera	300	309	311	311	313	311	306	303	286	291	49,3	1,6
Puno	236	241	245	245	251	247	243	241	232	234	39,7	1,1
Norte (Tumbes y Piura)	64	68	66	65	62	64	63	62	55	57	9,6	3,6
II. Frontera y zona geográfica con tratamiento especial	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	18,9	6,6
Tacna	123	117	111	108	108	111	115	115	105	112	18,9	6,6
III. Zona geográfica con tratamiento especial	10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	1,3	10,1
PECO	10	11	12	9	7	9	10	8	7	8	1,3	10,1
IV. Provincia Constitucional del Callao	115	121	131	138	145	155	166	175	167	180	30,5	8,3
Jurisdicción de la Aduana Marítima	65	68	74	78	81	86	90	94	88	95	16,2	8,1
Jurisdicción de la Aduana Aérea y Postal	50	53	57	60	64	69	76	81	78	85	14,4	8,5
Nota: Contrabando / Importaciones %	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,6	1,2		
Total Contrabando (I+II+III+IV)	548	557	565	566	573	586	596	601	565	591	100	4,6

Nota. Adaptado de Sunat, 2022, p. 19.

Figura 18

Ubicación del contrabando dentro del funcionamiento de otras economías criminales en el país



Nota. Adaptado de Blanes, J. (2016). *El subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales* (p. 229). https://cebem.org/wp-content/uploads/2018/12/libro_el-subsistema-fronterizo-boliviano-blanes.pdf

Así también, la propagación del contrabando puede consolidar otras actividades de economías criminales, como el caso de la minería ilegal o la trata de personas. Estos sistemas delictivos hallan en las mercancías contrabandeadas los insumos necesarios para su funcionamiento y aprovechan, para sus propios fines, sus modalidades operativas, como el cruce encubierto de las fronteras. Del mismo modo, existen polos económicos en la región dinamizados por otro tipo de actividades ilegales. Es el caso del distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, cuya mina La Rinconada es el mayor centro de minería informal y punto de destino y origen de varias redes de economías criminales

(trata de personas, contrabando de oro). Otro ejemplo es la provincia de Sandía — considerada un área crítica— en Puno, donde también se presenta un problema social y económico de gran magnitud. Tal como ocurre en las zonas subtropicales de Bolivia, en esta zona y demás lugares del Perú se viene afianzando un cambio demográfico a partir de su ocupación por personas provenientes de las tierras altas, dedicadas al cultivo ilegal de hoja de coca y el narcotráfico. Con estas variables, Puno es una de las zonas cocaleras más importantes del Perú. Según *OjoPúblico* (2017)¹⁸, el departamento altoandino tiene aproximadamente 4500 hectáreas dedicadas al cultivo de hoja de coca, y ocupa el tercer lugar en extensión de cultivos a nivel nacional, por detrás de Cusco y Ayacucho. De acuerdo con un testimonio recogido por el mismo portal, las autoridades afirman que Puno, al ser zona de frontera, se ha mimetizado con actividades como la producción de droga en la selva, la minería ilegal, el tráfico de insumos químicos y el contrabando. Puno es, pues, una región crítica donde se traslapan casi todas las modalidades de economías criminales.

Finalmente, un caso que merece mayor estudio es lo que ocurre en la península de Cachi Pucara (distrito Pilcuyo) sobre el lago Titicaca. Esta zona ha sido tomada por los narcotraficantes, quienes envían droga en hidroaviones y deslizadores (motores Yamaha 60 Hp) a Bolivia. Incluso, entre sus mercancías ilegales se encuentran la marihuana *creepy*, que proviene de Colombia, y la pasta básica lavada del Vraem. La actividad de fachada de estas operaciones es la pesca.

Por otro lado, al igual que con la droga, también se exporta oro por diversas rutas. Su origen es la minería ilegal, tan extendida en la región, sobre todo en la parte sur de Madre de Dios y el norte del departamento de Puno.

6. El contrabando en el contexto de la COVID-19

La pandemia de la COVID-19 no solo viene ocasionando efectos nocivos a la salud pública a nivel mundial, sino que también está generando cambios en aspectos sociales importantes en todos los países. El primero de ellos y el más destacable es el debilitamiento de la economía formal, debido a la paralización de las actividades económicas de todo tipo durante los primeros meses del 2020. Esto ha ocasionado un incremento sustantivo de los niveles de pobreza, el aumento del desempleo y la multiplicación de las necesidades de la población por obtener ingresos al corto plazo. Esta necesidad, a su vez, ha generado distintos efectos tanto a nivel metropolitano como en el interior del país.

El impacto en la economía regional formal y al empleo, sin contar aún con cifras oficiales, parece haber sido devastador. Esto ha generado procesos sociales aún en curso: el desplazamientos de la población de retorno a sus comunidades y pueblos de origen; los cambios en su actividad económica y el consiguiente incremento del comercio informal de mercaderías para la pandemia, con frecuencia fraudulentas; el incremento de la deserción escolar y la formación técnica y universitaria... Asimismo, ciertas evidencias van mostrando el traslado de muchos jóvenes a la categoría de trabajadores familiares no remunerados en las áreas rurales; es decir, han llegado para ayudar en la casa o la chacra (Ñopo y Pajita, 2020). Algunos otros, en cambio, según lo que indican fuentes del lugar, se habrían insertado en las economías ilegales, principalmente, en la minería no formal y el narcotráfico, aunque también en la delincuencia común.

Es en este ambiente de incertidumbre donde un gran porcentaje de esta población retornante

encontrará en las economías criminales una oportunidad de ingreso alternativo a las actividades formales como el comercio, la agricultura, el turismo, la ganadería, entre otros. Esto se debe a que el «dinero fácil» que ofrecen las actividades ilícitas es un incentivo atractivo en este contexto de pandemia. La minería ilegal, por ejemplo, se ha visto impulsada en estos años por el precio internacional del oro, más allá del creciente daño ambiental y a la salud que produce. El narcotráfico, por su parte, ha incrementado el precio de la cocaína a partir del cierre de fronteras que se produjo como medida de contención del Coronavirus y que, sin duda, complicó el tráfico de drogas. Es posible que ello motivara a que algunos de los retornantes se dedicasen a la siembra de coca y la producción de pasta lavada o cocaína. De modo similar ocurre con la tala ilegal, pues estas actividades atrapan a las poblaciones en un círculo de ilegalidad, donde la comisión de un delito encadena con otro, como, en este caso, el de usurpación de tierras para la expansión de monocultivos y la deforestación ilícita. Mención aparte requiere la vulnerabilidad de los retornantes ante la trata de personas y la posibilidad de ser captados para integrar las bandas delincuenciales y caer en el sicariato.

Ahora bien, respecto al contrabando en particular, el impacto ha cambiado a lo largo del desarrollo de la pandemia. En un primer momento, el principal impacto fue el cierre de los pasos fronterizos habilitados con Bolivia y Chile. Esto redujo considerablemente el comercio y la actividad de los canales fronterizos formales, como el Puente Internacional de Desaguadero y los controles de aduanas, debido a que no se permitía el ingreso de vehículos ni de personas. Sin embargo, si bien el flujo formal se detuvo y disminuyó en gran medida, el contrabando por zonas no controladas aún continuaba. Siguiendo esta línea, la CLCDAP refirió que la reducción en casos de incautación durante el

primer trimestre del 2020 no necesariamente indica una caída en la actividad, sino que el resultado fue afectado por el inicio de la cuarentena el 15 de marzo (*Gestión*, 2020)¹⁹. Esto fue corroborado de igual manera en las entrevistas con funcionarios de Tacna y Puno. En suma, si bien el contrabando visible en canales formales ha disminuido también por una reducción del número de operativos por parte de la Policía, la envergadura del contrabando que no se detecta y que pasa por otras rutas aún queda en incertidumbre. Los primeros informes de la Sunat sobre las mercancías de contrabando durante la pandemia registran un crecimiento en el rubro de textiles como vestimenta y de equipos e instrumental médicos, balones de oxígeno, medicinas y otros vinculados a la emergencia de salud.

Por otra parte, el contrabando también se puede fortalecer por el ingreso de nuevos grupos poblacionales urbanos en este contexto de incremento del desempleo. De este modo, los ciudadanos antes alejados de las economías ilícitas se estarían conectando con ellas, en un proceso de normalización de la corrupción social. En este escenario, las organizaciones criminales urbanas dedicadas al contrabando tienen una expectativa de expansión mayor o, incluso, pueden ver optimizados sus procedimientos gracias a los conocimientos técnicos de sus nuevos integrantes.

7. Conclusiones

El contrabando es un fenómeno social complejo que tiene muchas aristas. Su práctica afecta considerablemente la economía nacional al reducir el control del Estado y los ingresos del fisco al evadir los impuestos de ley pertinentes. Asimismo, este fenómeno comprende un conjunto de efectos sociales y políticos. En el caso de Puno, en particular, y de las regiones del sur del Perú, en general, el contrabando

se ha vuelto un engranaje importante dentro de la economía local, que involucra a diversos actores, grupos poblacionales y hasta a representantes de autoridades del Estado dentro de su funcionamiento. La informalidad predominante en la economía peruana, así como los escasos niveles de institucionalidad del Estado, se convierte en caldo de cultivo para que el contrabando no solo se expanda, sino que se posiciona como una opción a la economía formal.

De la misma manera, la intervención del Estado para combatir contra el contrabando se ve afectada tanto por la insuficiente capacidad de recursos humanos y financieros destinados a este como a otro de los problemas estructurales que atraviesa el funcionamiento del Estado: la corrupción. Las principales instituciones reguladoras en Puno —la Sunat, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público— también han presentado casos de gran y pequeña corrupción que han develado redes complejas entre las organizaciones criminales dedicadas al contrabando y funcionarios públicos de alto y pequeño rango. Siguiendo un estudio realizado por Pedraglio (2014), «el afianzamiento de la economía ilegal ha dado paso a una nueva modalidad de corrupción que necesita controlar territorios y un Estado que se haga de la vista gorda».

Hemos podido identificar algunos momentos clave donde las autoridades intervienen ya sea mediante su acción u omisión dentro del funcionamiento del contrabando. Uno primero consiste en permitir la instalación y el desarrollo de las organizaciones mafiosas. Luego, se puede mencionar el servir de bisagra entre la economía criminal y la legal, el financiar actividades y organizaciones legales, el ayudar a controlar territorios y zonas de tránsito, y, en general, brindar protección hasta en calles, ferias y mercados de las ciudades. En algunos casos incluso rivalizan con los «chalecos» de las mafias que a través de la extorsión y la

violencia disputan el control de esos mismos lugares. Esto último genera un nuevo escenario en que el vínculo entre lo formal y lo informal se hace más tenue:

Debe tomarse en consideración el papel de los actores no estatales. Aquí no solo debe considerarse el campo de la legalidad, sino tomar en cuenta las complejas relaciones que existen en el territorio entre lo legal, lo informal o lo ilegal, que más que constituir compartimentos estancos, conforman una unidad intrincada y compleja (Vilca, 2019, p. 107).

Hay que tener en cuenta que la economía ilegal es fundamentalmente transnacional: está globalizada y su vocación es sobre todo exportadora. El motor de esta corrupción se arraiga en el mercado, en los precios, en la competencia. Estamos, pues, ante una organización criminal compleja, diversificada, de estructura crecientemente horizontal, transnacional y con una extraordinaria permeabilidad para penetrar y capturar la porosa y débil institucionalidad del Estado peruano e ingresar a la tecnología virtual de comunicaciones de última generación. En ese sentido, las crecientes y oportunas intervenciones del Estado, tanto a nivel nacional como binacional (con Bolivia), para detener el contrabando y que han sido reseñadas en páginas anteriores estarán destinadas al fracaso si no se parte de la idea de que este fenómeno no es aislado, sino que ya forma parte de los procesos económicos y sociales de la sociedad puneña.

Si bien el centro de nuestro análisis ha sido la problemática del contrabando en Puno, se han logrado hallazgos que ameritan destacarse para futuros estudios. Uno primero es que Puno es parte de un espacio socioterritorial mayor: su ubicación geoespacial comprende los territorios a ambos lados de la frontera sur del Perú con

La informalidad predominante en la economía peruana, así como los escasos niveles de institucionalidad del Estado, se convierte en caldo de cultivo para que el contrabando no solo se expanda, sino que se posiciona como una opción a la economía formal.

Bolivia y Chile y el Tripartito Bolpebras. En esa línea, ¿qué vínculos y complejidades implican esa ubicación en la lucha contra el contrabando y las economías criminales? Las fronteras constituyen sitios estratégicos cuya soberanía y seguridad estatal se redefinen a partir de las nuevas amenazas (García, 2015). En este caso, estas amenazas se vinculan con la creciente interrelación de las diferentes economías ilegales entre sí. Su consiguiente impacto en las estructuras de poder local y el proceso de corrupción generalizada se materializan en el nivel de representación política que grupos mafiosos han ido obteniendo en los últimos años. Una pregunta que surge ante este panorama es qué rol están cumpliendo la PNP y las Fuerzas Armadas, a la luz de conceptos como el de seguridad nacional o el de desarrollo e integración de las fronteras. Y si se va a un ámbito subcontinental, una duda importante es cómo el Estado Plurinacional de Bolivia, debido a su ubicación geoestratégica, se ha tornado en epicentro sudamericano del crimen organizado transnacional (COT) al vincular operaciones ilegales con Perú y Chile y con Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Es necesario indagar, en consecuencia, con una visión geoestratégica del contrabando en el cono sur de América Latina que tenga como

eje las relaciones con el libre mercado y el comercio del Pacífico Sur.

En lo que nos respecta en estas páginas, el análisis realizado confirma las hipótesis planteadas para el estudio y señala que el combate contra el contrabando y las economías criminales requiere la adopción de enfoques integrales y sistémicos que permitan interrelacionar los diferentes procesos y actividades de las economías criminales

considerando los espacios transnacionales en los que operan. Finalmente, es indudable que la crisis sostenida en el Perú, la devastación del Estado y la naturalización de la corrupción y la violencia en toda la sociedad no son el mejor escenario para retomar la lucha contra el contrabando y otras economías criminales. Más bien, estas se convierten en la amenaza más seria de riesgo para la unidad e integridad territorial y la seguridad nacional.

¹ Decreto Legislativo 1542, Decreto Legislativo que modifica la Ley 28008, «Ley de los delitos aduaneros». (26 de marzo del 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-n-28008-ley-de-los-decreto-legislativo-n-1542-2052256-6/>

² El Decreto Legislativo 1542 modifica los artículos 1, 3, 4, 13, 20, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 33, 35 y 38, el epígrafe del Capítulo III del Título II y la Décima Disposición Complementaria de la Ley 28008, «Ley de los Delitos Aduaneros».

³ Datos básicos: La lucha contra la corrupción. (19 de febrero del 2020). *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

⁴ Densidad poblacional provincia Huancané 20,55 hab./km², provincia Mocho 19,65 hab./km², provincia Sandía 4,28 hab./km², departamento Puno 20 hab./km², media nacional 24,2 hab./km².

⁵ R. Ramírez (entrevista de D. Vera, 12 de septiembre del 2020).

⁶ Para el 2022 el país sobrepasaría los doce millones de personas. La población de La Paz alcanzaría los tres millones (26 %). IBCE CIFRAS Boletín Electrónico Bimensual 958 – Bolivia, 14 de abril de 2021. Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INEI).

⁷ Gutiérrez, M. (24 de mayo del 2019). Cuatro familias de Juliaca controlan las «Culebras» que llegan de Bolivia. *La República* <https://larepublica.pe/politica/595348-cuatro-familias-de-juliaca-controlan-las-culebras-que-llegan-de-bolivia/>

⁸ R. Ramírez (entrevista de D. Vera, 12 de septiembre del 2020).

⁹ Fernández, L. (17 de octubre del 2021). Policía se enfrenta a extranjeros e incauta S/ 2 millones de contrabando en Puno. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/10/17/policia-se-enfrenta-a-extranjeros-e-incauta-s-2-millones-de-contrabando-en-puno-lrsd/>

¹⁰ R. Ramírez (entrevista de D. Vera, 12 de septiembre del 2020).

¹¹ Fernández, L. (8 de septiembre del 2021). Arequipa: Policía incauta mercadería de contrabando valorizada en S/ 85.000. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/09/08/arequipa-policia-incauta-mercaderia-de-contrabando-valorizada-en-s-85000-lrsd/>

Golpe al contrabando en Puno: intervienen camión que ocultaba mercancías por S/ 1 millón. (15 de noviembre del 2021). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-golpe-al-contrabando-puno-intervienen-camion-ocultaba-mercancias-s-1-millon-869538.aspx>

Sánchez, K. (3 de diciembre del 2021). Puno: contrabandistas se enfrentan a policías durante operativo en Tanca Tanca. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/12/03/puno-contrabandistas-se-enfrentan-a-policias-durante-operativo-en-tanca-tanca-lrsd/>

Sánchez, K. (16 de diciembre del 2021). Puno: Policía incauta 90 sacos de azúcar de contrabando camuflados en minibús. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/12/16/puno-policia-incauta-90-sacos-de-azucar-de-contrabando-camuflados-en-minibus-lrsd/>

Puno: intervienen camión con 25 toneladas de ropa de contrabando. (14 de febrero del 2022). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/12/16/puno-policia-incauta-90-sacos-de-azucar-de-contrabando-camuflados-en-minibus-lrsd/>

Sánchez, K. (15 de marzo del 2022). Puno: Policía incauta contrabando valorizado en 225.000 soles. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/03/15/puno-policia-incauta-contrabando-valorizado-en-225000-soles-lrsd/>

¹² Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Estado Plurinacional de Bolivia. (2020). *Informe estadístico sobre contrabando*. Dirección General de Análisis Productivo. https://siip.produccion.gob.bo/noticias/files/BI_03062020ac707_INFESTCONTRABANDO2.pdf

¹³ Meganoticias Chile. (2021). Operación «Rey Midas»: Capturan a banda por contrabando de oro de alta pureza extraído ilegalmente. <https://www.youtube.com/watch?v=5UfLzfsWgnU>

¹⁴ McDermott, J. (16 de octubre de 2014). 10 razones por las cuales Bolivia es un potencial paraíso para el COT. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/diez-razones-bolivia-potencial-paraiso-cot/>

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). Declaración de Paracas con ocasión del Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional de Ministros Perú-Chile. *Plataforma digital única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/52353-declaracion-de-paracascon-ocasion-del-encuentro-presidencial-y-iii-gabinete-binacional-deminstros-peru-chile>

¹⁶ Dirección Nacional de Aduanas de Chile. (24 de junio del 2019). Comienza a operar grupo Chile-Perú contra el contrabando. *Dirección Nacional de Aduanas de Chile*. <https://www.aduana.cl/comienza-a-operar-grupo-chile-peru-contr-elcontrabando/aduana/2019-06-24/155528.html>

¹⁷ Dirección Nacional de Aduanas de Chile. (17 de agosto de 2020). Chile y Perú coordinan trabajo para enfrentar el contrabando en sus fronteras. *Dirección Nacional de Aduanas de Chile*. <https://www.aduana.cl/chile-y-peru-coordinan-trabajo-para-enfrentar-elcontrabando-en-sus/aduana/2020-08-17/124656.html>

¹⁸ Cabral, E. (26 de septiembre del 2017). Viaje al corazón del valle de Tambopata: entre el mejor café del mundo y la droga. *OjoPúblico*. <https://narcomapa.ojo-publico.com/articulo/viaje-al-corazon-del-valle-de-tambopata-entre-el-mejor-cafe-del-mundo-y-la-droga/>

¹⁹ O'Hara Salini, G. (23 de junio del 2020). Se incautaron más de US\$ 52 millones en contrabando en primer trimestre del 2020. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/se-incautaron-mas-de-us52-millones-en-contrabando-en-primer-trimestre-del-2020-noticia/>

CAPÍTULO III

TRATA DE PERSONAS Y OTRAS FORMAS DE EXPLOTACIÓN

CAPÍTULO III

Trata de personas y otras formas de explotación

1. Una caracterización del problema

La trata de personas, conocida en algunos lugares como la *esclavitud del siglo XXI*, es quizás una vieja actividad criminal, pero la legislación que pretende enfrentarla es reciente en América y el mundo. Internacionalmente, este crimen cobró vigencia en el año 2000 a través del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, uno de los tres Protocolos de Palermo (de los dos restantes, uno estaba destinado a enfrentar el contrabando o tráfico de migrantes y el otro, a controlar la fabricación y el tráfico de armas).

En el Perú, el Protocolo Contra la Trata de Personas fue ratificado por el Congreso de la República en el 2001, pero recién entró en vigor en el 2003. En enero del 2007 se adecúa el tipo penal de trata de personas en el Código Penal peruano (artículo 153) siguiendo las pautas del protocolo de Naciones Unidas y, en el 2014, se reordena la norma y, con las modificaciones

realizadas en el 2017, su vigencia se extiende hasta la fecha actual. Es importante señalar que, en marzo del 2021, con la Ley 31146, se reagrupan los delitos de trata de personas y otras formas de explotación humana en un nuevo título del Código Penal, denominado «Delitos contra la dignidad», cuya relevancia explicaremos más adelante. Los tipos penales se encuentran del artículo 129 a hasta el 129 p.

En términos continentales, en estos últimos 20 años, prácticamente todos los países de América han desarrollado algún tipo de norma para sancionar este crimen.

De acuerdo con nuestra legislación, la trata de personas es un delito que implica un proceso que se inicia al momento de la captación y el traslado de la víctima —mediante amenazas, fraude o engaño— con el propósito de explotarla. De manera complementaria, el Código Penal peruano¹ especifica la amplia gama del concepto de explotación en la trata de personas. Así,

La trata de personas se asocia con otros crímenes, como la venta de niños o el tráfico de órganos, que implican variantes del negocio criminal como la adopción ilegal y el turismo del trasplante.

comprende, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre, la extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación.

Figura 19

Leyes que penalizan la trata de personas en países de América

	Argentina Ley 26364/2008 Prevención y sanción Trata de personas y asistencia a víctimas		Estados Unidos Ley de Protección a Víctimas de Trata y Violencia, 2000 Ley de reautorización Protección a Víctimas de Trata, 2008
	Belice Ley 2003 Trata de Personas		Guatemala Decreto 9-2009 Ley contra la Violencia Sexual, explotación y Trata de personas Art. 194 Código Penal
	Bolivia Ley 3325/2006 Trata y tráfico de personas Ley del 18 de enero 2006 y Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados		Honduras Art. 149 Código Penal
	Brasil Decreto 6347/2008 Plan Nacional de la Trata de Personas Ley 1106/2005 Código Penal		México Ley 27/11/2007 Trata de Personas
	Canadá Ley de inmigración y Protección Para los refugiados, junio 2002 Ley-49, para enmendar el Código Penal		Nicaragua Art. 40 Título IV Constitución
	Chile Art. 367 Código Penal		Panamá Decreto Ejecutivo 97/2004 Comisión Intersectorial de Alto Nivel
	Colombia Ley 985/2005 Medidas contra la Trata de Personas y normas para la atención y protección de las víctimas		Paraguay Decreto 5093/2005 Prevención y combate a la Trata de Personas. Ley N°137/2003 Tráfico ilícito de Migrantes y Trata de Personas
	Costa Rica Art. 172 Código Penal Decreto 32824 Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas		Perú Ley 31146/2021 Decreto Supremo N°2/2004 Crea grupo Trabajo Permanente Trata de Personas Modificada por Ley 30251 (2014)
	Ecuador Decreto 1823/2006 Combate al tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños/as y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores Decreto 1981/2004 Ley 15/16/2005		República Dominicana Ley 137-03/2003 Tráfico ilícito de Migrantes y Trata de Personas
	El Salvador Art. 367-B Código Penal		Uruguay Ley 18250/2008 Tráfico y Trata de Personas
			Venezuela Art. 54 de Constitución

Nota. Elaborado por CHS Alternativo con información del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).

Nótese que este listado no es limitativo, ya que la expresión «entre otros» se suma a «cualquier otra forma análoga de explotación», lo que proporciona un amplio margen a la discrecionalidad e interpretación a los operadores de justicia. De esa forma, diversas finalidades son posibles de asociar con la trata. La más frecuente y conocida de ellas es la explotación sexual cuando la víctima ha sido una mujer menor de edad o joven (aunque, en general, cualquiera de sus diversas variantes y escenarios son de conocimiento público). Le sigue, en orden de preponderancia casuística, la explotación laboral, que, sin embargo, no está específicamente tipificada en el Perú. Esta implica el aprovechamiento de la mano de obra de adultos, jóvenes o niñas, niños o adolescentes (NNA), en condiciones de vulnerabilidad.

Podemos asociar a este espectro, entre otras formas de explotación, la esclavitud, el trabajo forzoso², la servidumbre (doméstica o no) y la mendicidad forzosa (con el alquiler y el aprovechamiento de bebés, niñas y niños, discapacitados o ancianos). Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la explotación sexual es entendida como una modalidad de explotación laboral y, cuando se trata de menores de edad, se considera una de sus peores manifestaciones.

Finalmente, la trata de personas se asocia con otros crímenes, como la venta de niños o el tráfico de órganos, que implican variantes del negocio criminal como la adopción ilegal y el turismo del trasplante. Luego, cuando el tipo penal se amplió, se permitió que los operadores de justicia identifiquen y persigan formas análogas a la esclavitud que no se hubiesen considerado textualmente en el articulado correspondiente.

Para la OIT, la esclavitud moderna³ o el trabajo forzoso moviliza ganancias ilegales totales de USD 150 000 millones al año:

A nivel mundial, dos terceras partes de las ganancias provenientes del trabajo forzoso son generadas por la explotación sexual forzosa, una cifra que se estima en alrededor de 99 000 millones de dólares anuales. Al calcular las ganancias, se asume que los salarios y los consumos intermedios constituyen cerca de 30 por ciento del total de las ganancias de las víctimas de trabajo forzoso en la explotación sexual forzosa.

Las víctimas de la explotación laboral forzada, incluyendo el trabajo doméstico, la agricultura y otras actividades, generan ganancias anuales estimadas en 51 000 millones de dólares (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014, p. 5).⁴

Este resultado es calculado por la OIT utilizando fórmulas distintas a las empleadas en su estudio del 2005. En dicha investigación, se había estimado que las ganancias generadas por trabajo forzoso eran de USD 44 000 millones, de los cuales 32 000 millones correspondían a la trata de personas.⁵ Otro resultado del estudio de la OIT del 2014 es que establece cifras diferenciadas de ingresos entre los continentes y señala también el valor de las ganancias anuales que genera cada víctima. En ese sentido, en América Latina y el Caribe, una víctima genera utilidades anuales por USD 7500, siendo la explotación sexual la modalidad de explotación más lucrativa. Por otra parte, los explotadores obtienen USD 12 000 millones anuales de ingresos a nivel mundial y en América Latina y el Caribe.

La concentración por más de USD 97 000 millones se origina en Asia Pacífico (51,8 millones) y en las economías desarrolladas y la Unión Europea (46,9 millones), por lo que se puede deducir una conexión entre el movimiento económico y la trata de personas u otras formas de explotación.

Figura 20

La trata de personas según el tipo de explotación, 2022



Nota. Elaborado por CHS Alternativo con información de Instituto Nacional de Estadística e Informática. (10 de octubre del 2022). Perú: *Estadísticas de trata de personas, 2016-2021*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3586321-peru-estadisticas-de-trata-de-personas-2016-2021>

En el Perú, no disponemos de un cálculo estimado sobre el monto económico que movilizan las diversas formas de explotación, en particular, la trata de personas. Pero se cuenta con evidencias de la estrecha relación

entre esta última y la minería no formal e ilegal. Del mismo modo, existe información que relaciona la trata de personas con la explotación sexual que tiene lugar en las ferias agropecuarias en algunas regiones del país, así como con la explotación laboral en la industria informal textil o con el comercio fraudulento de equipos eléctricos, por citar tan solo unos ejemplos.

Aun así, es posible asumir que, al igual que en otros países de la región, los tratantes tendrían una utilidad conservadora de USD 7500 por víctima al año. Siguiendo la metodología de la OIT, esto está fuera de los gastos, con lo cual se alcanza una suma en moneda local de S/ 28 875,00 anuales por víctima.⁶ Dicha rentabilidad pura se explica por la limitada inversión que hace el Estado peruano para prevenir, perseguir el delito y proteger a las víctimas,⁷ así como para financiar el Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas en el Perú.

La gran variedad de *modus operandi*, roles y actores que entran en juego en esta compleja economía criminal torna muy difícil la medición de la dimensión económica de la trata de personas y las diversas formas de explotación. Un indicativo de la dificultad para aprehender este problema se expresa en la cantidad de tipos penales asociados a estos delitos, alrededor de veinte, los que, a su vez, se abren a otras modalidades con sus agravantes. A esto hay que agregar la ya mencionada ventana abierta a la interpretación que puedan hacer los operadores de justicia para detectar nuevas modalidades no recogidas en el texto. En ese sentido, esto da cuenta de las múltiples variantes que está tomando la explotación, en cada una de sus fases.

Además, en el Perú, no existe región que no registre denuncias y casos de trata de personas. Hablamos de un delito oculto, subterráneo, que opera usualmente detrás

de una puerta y bajo un techo, protegido por la inviolabilidad domiciliaria, ya sea en un hotel, una casa, una empresa, un bar o un establecimiento informal; o escondido en la inmensidad del territorio nacional, donde escasamente llega el Estado con sus autoridades de fiscalización y de justicia. Este factor influye también en la dificultad para dimensionar económicamente el delito.

2. ¿Cómo opera la trata de personas y otras formas de explotación?

Para describir cómo opera la trata de personas en el Perú y sus variantes, tenemos que comprender que este es un delito en donde los medios y las conductas empleadas con el fin de explotar a una persona son tan relevantes como la explotación en sí misma. Por ello, es necesario analizar por un momento la gama de medios de los que dispone. Estos incluyen, según el Código Penal peruano, la «violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de la libertad, fraude, engaño, abuso de poder o una situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o de cualquier beneficio»⁸ que termine por afectar la libertad personal del individuo con el propósito específico de realizar cualquiera de las siguientes conductas: captar, transportar, trasladar, acoger, recibir o retener a una persona con el fin de explotarla.

La secuencia lógica de las conductas establecidas con el fin de explotar hace una clara referencia a la cadena logística que interviene en el proceso previo a la explotación. Dicha cadena es claramente relevante en la dimensión económica del delito, pues implica el empleo de diversas plataformas de reclutamiento en las redes sociales, los medios escritos, en paneles de oferta o requerimientos de empleo en mercados, quioscos o plazas públicas. Funciona con células compartimentadas, en donde cada actor tiene su propio negocio, lo que dificulta

su rastreo. Esto, por ejemplo, se ve reflejado en el «negocio» del transporte, la falsificación de documentos y en el pago de los múltiples medios de transporte informales para el traslado de una víctima por lagos, ríos, mar, tierra o aire.

Para el coronel PNP Fredy Castillo⁹, quien fuera el jefe de la Dirección Nacional de Lucha contra la Trata y el Tráfico Ilícito de Migrantes, indica que este delito «resulta tan rentable a las organizaciones criminales que tienen relación intrínseca con el lavado de activos provenientes de la minería ilegal, tráfico ilícito de drogas, tala ilegal, tráfico de niños, tráfico de órganos, contrabando y cibercrimen [...]».

En las zonas urbanas, la trata de personas se desarrolla a través del ofrecimiento por catálogo *online* de menores de edad que son explotados sexualmente. En este caso, las víctimas captadas son estudiantes de secundaria de bajos recursos a quienes se les ofrece ganar dinero fácil. Sus clientes son sujetos que están al margen de ley, que se dedican al tráfico ilícito de drogas, extorsiones, robo agravado, secuestros, estafas y crimen organizado. El dinero, al no estar declarado, es gastado sin control, con lo cual los tratantes también constituyen un capital producto de esta actividad ilícita, lo que se configura lavado de activos.

2.1. Modalidades

Como puede apreciarse en una investigación sobre trata de personas en la Amazonía peruana,¹⁰ en ocasiones las víctimas sufren la transformación de su identidad antes de llegar a los lugares donde serán explotadas. Así, a lo largo de la ruta, se modifican sus nombres y se alteran sus documentos de identidad. En algunos casos, inclusive, los delincuentes financian el traslado de las víctimas mediante su explotación sexual. En ese eslabón de la cadena delictiva, los establecimientos

de hospedaje que las reciben, y que son mayoritariamente informales, cumplen un rol importante, ya que lucran a sabiendas de lo que ocurre.

Figura 21

Elementos clave en la definición del delito de trata de personas



Nota. Elaborado por CHS Alternativo con información de Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018).

Perú: *Estadísticas de trata de personas, 2011-2018.* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_trata_de_personas_3.pdf

Es relativamente fácil imaginar las diversas modalidades en que se efectúa la explotación sexual o laboral, aunque no deja de sorprender el amplio espectro en que se expresa

económicamente. En todos los casos, el bien transable es el ser humano (sin distinción de género o edad, raza o nacionalidad) y puede ser un negocio en sí mismo o una forma de atraer el consumo de otros bienes o servicios.

Así, por ejemplo, el tratante puede retener a las víctimas para ofrecerlas para el servicio sexual en locales donde las mantienen controladas, o adicionalmente para tenerlas como parte del elenco destinado a fomentar el consumo de bebidas alcohólicas o comida en bares, restaurantes, discotecas o centros de diversión. El servicio puede ser fijo, itinerante o por *delivery*. Las modalidades de pago son diversas: en efectivo, en especies, en oro o con tarjeta. La demanda es también variada y prevé todos los niveles socioeconómicos en cualquiera de las regiones del Perú.

En el caso de la explotación laboral, las modalidades dependerán del tipo de negocio (legal o ilegal), región (andina, altoandina, etc.), de su ámbito (minería de socavón o aluvial, tala de madera, agricultura); de si se asocian a la economía familiar (pequeño negocio, panadería, restaurante) o la servidumbre (empleada del hogar), a los negocios de entretenimiento, entre otros.

Tiene lugar una extensa discusión con respecto a si la explotación sexual, cuyos tipos penales autónomos se han desarrollado en el 2017 y en el 2019, debe entenderse de manera diferenciada a la trata de personas con fines de explotación sexual. Si bien fenomenológica, legal y criminalistamente presentan diferencias sustantivas, en lo económico todas las modalidades buscan el lucro a través de la explotación sexual del ser humano. Así, este factor es el denominador común a las diversas formas de explotación.

Por otra parte, desde una perspectiva dinámica, en la experiencia del Centro de Asistencia Legal y Psicosocial (CALP) de CHS Alternativo, una

víctima de explotación sexual puede migrar entre diversas modalidades de ese tipo de explotación, o migrar su situación al adquirir la mayoría de edad. Por ejemplo, una adolescente víctima de explotación sexual, sin que hayan tomado forma los medios y las conductas propias de la trata de personas, puede ser explotada bajo diversas modalidades: en escenario de calle, en viajes y turismo o en cualquiera de las modalidades de explotación sexual en línea, que incluyen la pornografía infantil y el oscuro negocio de la «*Dark Web*» o internet oscura. Si bien puede permanecer en esa situación hasta la mayoría de edad, su explotación por un tercero podría darse en la prostitución o podría ser captada por alguna red de trata de personas.

No debe descartarse que de una situación de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (ESNNA) se pase a una situación de trata, dependiendo del grado de vulnerabilidad de la víctima. En ese sentido, una persona que desaparece de su hogar por algún tipo de conflicto familiar o personal, o una persona en calidad de migrante, sin redes de soporte y en mala situación económica, son altamente vulnerables y pueden ser captadas y sometidas a una situación de explotación sexual.

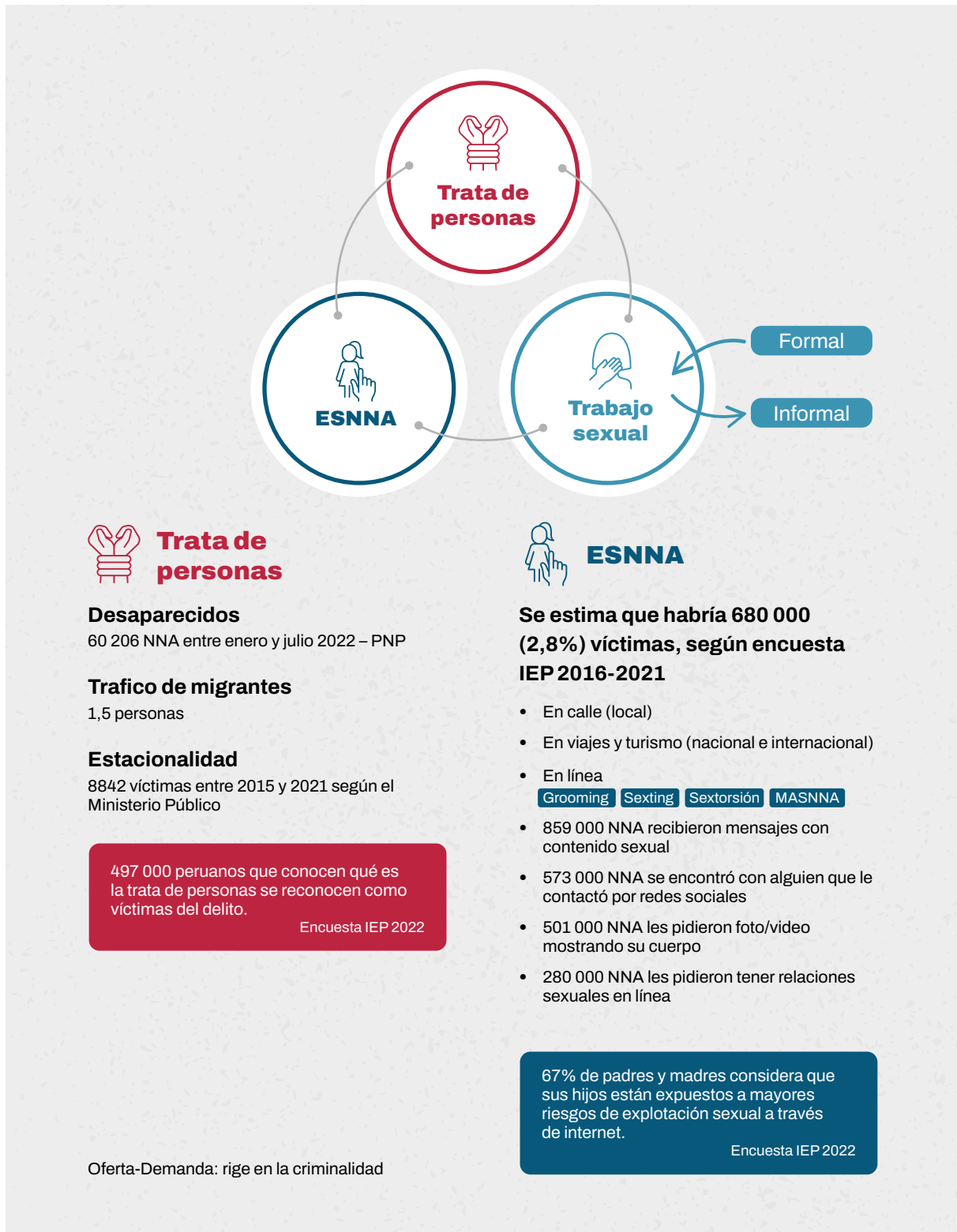
Como puede apreciarse en la figura que muestra las intersecciones de la explotación sexual, se distingue la trata de personas con fines de explotación sexual (tanto de personas adultas como menores de edad) de la ESNNA, como de la prostitución o trabajo sexual bajo condiciones de aprovechamiento por un tercero.

Lo que se ha encontrado es que existe una suerte de movilidad entre las diversas formas de explotación sexual.¹¹ Esto vuelve aún más difícil precisar el valor y el monto económico que las modalidades de explotación generan. Así, por ejemplo, una víctima de ESNNA, con

esporádica explotación sexual en calle, puede ser captada con una falsa oferta de empleo, trasladada y explotada sexualmente hasta la mayoría de edad. Si logra escapar de los tratantes y continúa bajo la explotación sexual de un tercero, se encontraría en condiciones de prostitución manejada por un proxeneta o rufián, según los términos del Código Penal, pero ya no en condiciones de trata de personas. En cada caso son diversos los circuitos «productivos» y varían los actores, pero lo que permanece es la existencia de una oferta y demanda por servicios o entretenimiento sexual en todo el país.

Desde CHS Alternativo se han realizado una serie de encuestas a nivel nacional con el fin de medir las percepciones y el conocimiento que se tiene sobre el delito de trata de personas, así como para tener un aproximado estadístico con relación al número de personas que, conociendo la definición del delito, consideran que han sido víctimas de trata de personas en algún momento de su vida. En el 2022, año en que se aplicó la encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP),¹² se encontró que 497 000 personas consideraban haber sido víctimas de trata de personas. Si bien es un estimado estadístico, la brecha con el número de denuncias que registran el Ministerio Público o la Policía Nacional es muy alta. Por ejemplo, el Ministerio Público lleva registradas 8842 víctimas entre el 2015 y el 2021, muy por debajo del estimado estadístico de la encuesta citada.

En lo que se refiere a la ESNNA, en otras encuestas realizadas por CHS Alternativo y que se pueden consultar en línea,¹³ se llegó a estimar en 680 000 las víctimas de ESNNA según lo refirieron los adultos encuestados. Si bien es una aproximación estadística, las respuestas afirmativas a la situación de explotación sexual se dieron luego de la lectura de la definición del concepto de ESNNA por parte del encuestador.

Figura 22*Intersecciones de la explotación sexual*

Nota. Elaboración de CHS Alternativo.

Con relación a los procesos que conducen a la explotación sexual en línea, también se tienen evidencias proporcionadas por otra encuesta desarrollada por el IEP por encargo de CHS Alternativo. Este instrumento arroja que cerca de ochocientos sesenta mil adolescentes recibieron mensajes de contenido sexual a través del internet.¹⁴ Esta información es parte de un estudio longitudinal que abarcó los años 2018, 2019, 2021 y 2022,¹⁵ que se enfocó en la explotación sexual en línea, modalidad poco estudiada que se encuentra vinculada al mundo de la tecnología y, en particular, a la internet profunda u oscura (*Deep Web o Dark Web*).

Este espacio virtual (internet profunda u oscura) es el lugar en el que se intercambia y negocia todo tipo de material de abuso sexual obtenido por medio de redes sociales mediante un proceso de seducción y engaño conocido como *grooming*, en el que usualmente una persona adulta se hace pasar por menor de edad para conseguir material sexual (*sexting*) y luego comercializarlo. No es poco frecuente que este tipo de agresor vaya un poco más allá y extorsione a su víctima amenazándola con difundir las imágenes para obtener dinero, más material o inclusive sexo, que luego es filmado y subido a las redes de la internet profunda u oscura. Tampoco es infrecuente que, a través de la amenaza, se inicie un proceso de explotación sexual activa, que puede terminar en condiciones de trata de personas.¹⁶

Ahora bien, ¿cuánto dinero mueve este negocio ilegal? Es difícil saberlo pues a diferencia de otros tipos de explotación sexual hay quienes se quedan en la primera aproximación y comparten el material «sin ánimo de lucro» en sus redes, foros o círculos cerrados, que luego son comercializados por un tercero que logra tener acceso al material y se lo apropia para lucrar con él.

Según Mathias Pavlich¹⁷, experto en temas informáticos, la mayoría de las transacciones ilícitas en la internet profunda en el Perú ocurre a través de monedas virtuales como el bitcoin. Un bitcoin actualmente equivale a algo más de S/ 64 000 o casi USD 18 000. Considera que el valor de la pornografía infantil comercializada en la internet profunda u oscura en el 2020 ascendía a cerca de doce mil millones de dólares anuales, es decir, algo más de 672 000 bitcoin.

En la siguiente figura se recoge cuáles son para Pavlich las principales características de la comercialización y ventas en la internet profunda en el Perú.

Es decir, las imágenes se venden entre USD 35,8 a USD 71,7. En cambio, un video puede costar entre USD 107,6 a USD 179. Solo en seis meses de pandemia se superaron las 100 000 descargas de pornografía infantil en el Perú. En un escenario conservador que considere tan solo descargas de fotografía a un valor promedio, estaríamos hablando de algo más de S/ 19 millones que se gastaron en ver pornografía infantil en la internet profunda u oscura.

2.2. Los casos

A través de una aproximación casuística en el 2015¹⁸, un estudio dio cuenta de que en el Perú se producían entre 14 000 y 26 000 casos de ESNNA al año, una cifra bastante más elevada que el número de víctimas que reportan los sistemas oficiales en los casos de trata de personas. Sin embargo, está pendiente una investigación que informe de este complejo fenómeno a nivel nacional y que permita conocer la extensión de la explotación sexual de menores de edad, así como la estructura de los beneficios económicos en juego. En medio de todo, las normas penales de explotación sexual datan del 2017 y del 2019, la mayoría de ellas.

Figura 23

Principales características de la comercialización en la Dark Web en el Perú



Nota. Elaborado por CHS Alternativo con información de Mathias Pavlich Salmón.

Uno de los principales problemas que tenemos en el Perú y en otros países de América Latina es la ausencia de información confiable con relación al número de víctimas de trata de personas y el tipo de explotación de la que fueron víctimas. En el caso del Perú contamos con dos tipos de registro de casos de trata: uno es llevado por la Policía Nacional del Perú denominado RETA, y el otro, manejado por el Ministerio Público, se denomina Sistra.

La información de ambos sistemas ha sido en los últimos años divergente, situación que generó el compromiso del Ejecutivo por solucionar el inconveniente a lo largo de los últimos tres gobiernos. Sin embargo, hasta la actualidad no se cuenta con información confiable que permita tener una idea aproximada de la dimensión del problema, de los principales centros y modalidades de la explotación, o de las rutas que se sigue para concretarla.

Desde el Instituto Nacional Penitenciario puede constatar el incremento del delito a través de las capturas y las detenciones preliminares de los presuntos tratantes. En la entrevista que se le hiciera al expresidente del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) Carlos Romero¹⁹ dijo que en los últimos años se había producido un incremento de internos por el delito de trata de personas:

cabe precisar que en el 2018 los 69 establecimientos penitenciarios del país albergaron a 397 personas privadas de libertad por trata de personas, tanto en su tipo penal base como en sus formas agravadas. Esta cifra representó casi el doble de las 208 del 2015 y, a su vez, casi cuadruplicó las 104 registradas el 2012 [...]. Si desagregamos esta estadística penitenciaria por situación jurídica, se observa que el peso relativo de quienes están cumpliendo una sentencia condenatoria se incrementó en la última

década, pasando de representar un promedio de 27 % los años 2012 y 2013, al 33 % durante el trienio 2014-2017 y alcanzar el 43 % el 2018 [...].

El informe sobre la situación de la trata de personas²⁰ recoge las cifras publicadas por el INEI en el boletín estadístico 2019-2020, que, a su vez, emplea la información entregada por el Ministerio Público y la Policía. Lo que se observa, entonces, es una discrepancia en las cifras de ambas instituciones: para el año 2018, el Ministerio Público reporta 1358 denuncias, con al menos una víctima, mientras que la Policía Nacional, 734.

Esto es similar a lo que ocurre en el 2019, cuando la fiscalía reporta 795 denuncias en siete meses, mientras que la Policía en todo el año, apenas 509 denuncias. Después de la pandemia, el desfase entre las cifras de la fiscalía con las de la Policía Nacional, continúa. Así para el 2020 el Ministerio Público reporta 746 denuncias y la Policía Nacional, 372. Durante el año 2021, el Ministerio Público registra 447 denuncias, mientras que la Policía Nacional, 535, esta vez algo más que la fiscalía.²¹

Es posible que las divergencias se originen debido a los distintos puntos de partida de ambos sistemas: la denuncia, en el caso del RETA, y la investigación fiscal, en el caso del Ministerio Público. De cualquier manera, la información es útil para evaluar el comportamiento del delito a lo largo del tiempo y las zonas en las que suele concentrarse la mayor cantidad de casos. En ese sentido, podríamos señalar como denominador común la mayor concentración de casos de trata de personas en tres ámbitos geográficos: Lima, la zona oriental (Ucayali, San Martín y Loreto) y la zona sur del Perú (Cusco, Madre de Dios y Puno). La zona sur se encuentra asociada a la minería no formal y el contrabando, mientras que la zona oriental se vincula a la tala ilegal y al trabajo forzoso. Por su parte, Lima

concentra un número importante de casos debido al movimiento económico informal y a la alta demanda de servicios en condiciones de explotación.

La información que otros organismos internacionales hacen sobre los estimados de víctimas de explotación o esclavitud modernas, asimismo, importante. Así, la Walk Free Foundation (WFF)²², en su índice global de esclavitud del 2017, estimaba, de acuerdo con sus parámetros, que en el Perú había 80 000 personas en situación de esclavitud moderna. Al 2022, no se dispone de una actualización de estas cifras. Por su parte, los datos recogidos en las encuestas del IEP mencionadas en la «Intersecciones de la explotación sexual» nos ofrecen una aproximación de la dimensión de la vivencia del delito, pero no nos permiten anualizarla con el propósito de establecer algún parámetro de la utilidad económica anual.

En el reporte del 2018 de la WFF también se manejan estimados globales de esclavitud en el mundo. Con los mismos parámetros, señalaba que las personas en situación de esclavitud moderna llegaban a 40,3 millones. Además, como consecuencia del trabajo forzoso, estimaba que el volumen de mercadería con origen en trabajo esclavo importada por parte del G20 era del orden de los USD 354 billones. Los cinco productos de mayor consumo señalados eran las portátiles, las computadoras y los teléfonos móviles por USD 200,1 billones; las confecciones por USD 127,7 billones; los productos marinos por USD 12,9 billones; el cacao por USD 3,6 billones; y la caña de azúcar por USD 2,1 billones.

En esa misma línea, podríamos suponer que el oro ilegal extraído en el Perú y exportado al mercado internacional proviene, en un importante porcentaje, del trabajo de miles de personas en situación de, al menos, abuso laboral o trabajo forzoso.

Como menciona Torres (2015, como se citó en CooperAcción 2019)²³, «el valor total de la producción ilegal o informal de oro en el Perú, registrada y no registrada, ascendió a US\$ 15 777 millones durante 2003-2014; monto que en promedio representó US\$ 1315 millones al año». Como se sabe, parte de este oro ilegal es destinado a la producción de computadoras y telefonía celular, por lo que no podemos descartar que el oro ilegal peruano integre esa cadena de suministro para la mercadería exportada al G20.

2.3. Lo oculto

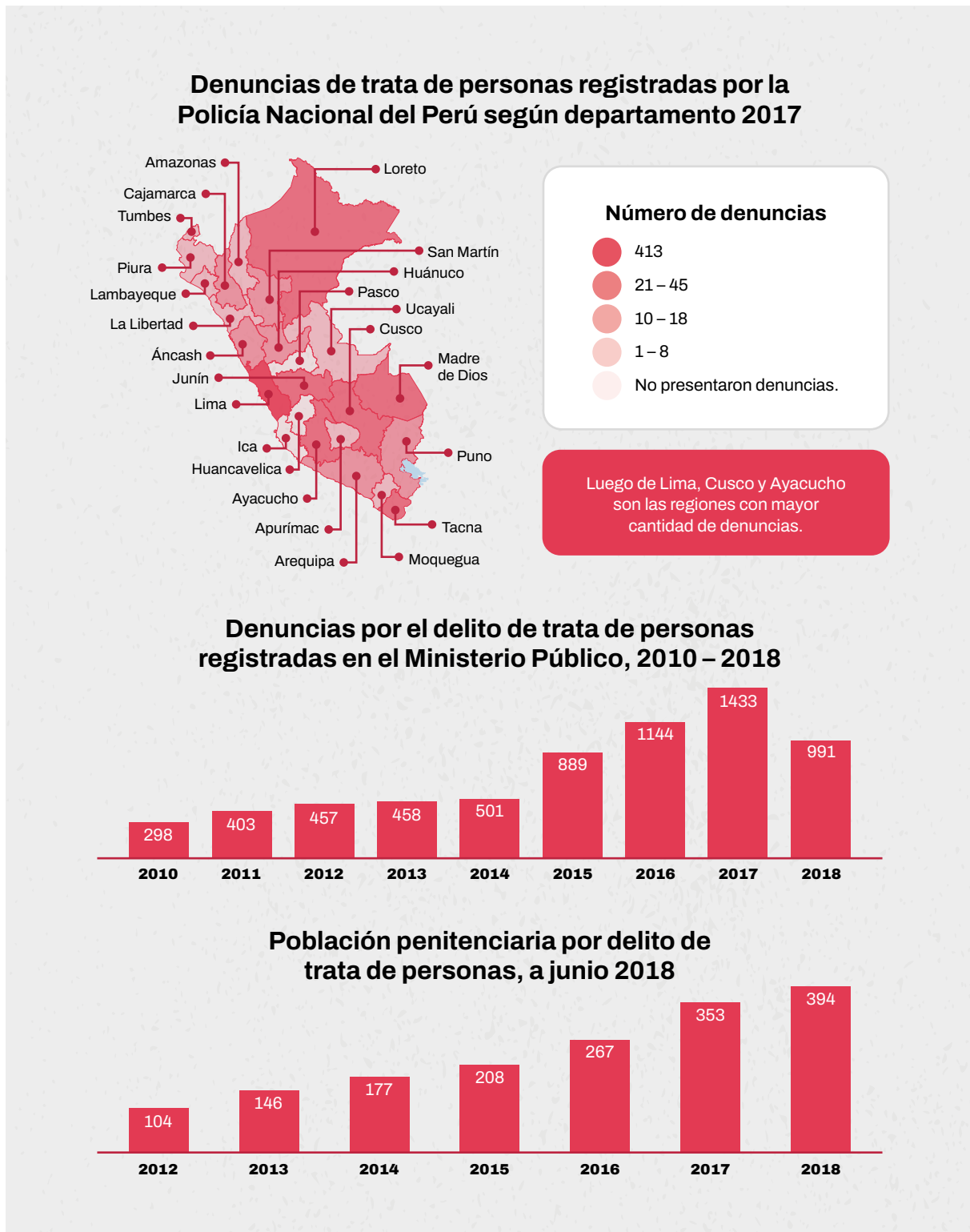
La persecución de la trata de personas en el Perú ha tenido una concentración en la finalidad de explotación sexual. Sobre todo durante los primeros años, desde que se emitió la ley en el 2007, los operativos estaban orientados a rescatar víctimas menores de edad en explotación sexual. Recién en los últimos cinco años se ha podido observar un crecimiento del número de denuncias y operativos destinados a combatir la explotación laboral como finalidad de la trata, que ya consideraba explícitamente también el trabajo forzoso, la servidumbre, la esclavitud y otras formas análogas a la esclavitud.

En el año 2017 se crean los tipos penales de trabajo forzoso y esclavitud, como tipos penales autónomos. Pero estos aún no se ven reflejados en la productividad policial y fiscal.

¿Cómo calificar, por ejemplo, el servicio de las trabajadoras domésticas en el Perú? ¿Cuántas de estas personas reciben las condiciones que por ley les corresponde? Si no reciben el salario mínimo ni cuentan con días de descanso y trabajan más de las 48 horas semanales, ¿cómo calificarlas? Sin duda, muchos empleadores cumplen con las disposiciones legales en torno a las trabajadoras del hogar, pero se sabe de otro grupo importante que no.

Figura 24

Indicadores de la trata de personas en el Perú



Nota. Adaptado de Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú: Estadísticas de trata de personas, 2011-2018*. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_trata_de_personas_3.pdf

En el Perú, son aproximadamente cuatrocientos cincuenta mil las trabajadoras del hogar.²⁴ Es factible que un porcentaje de ellas pueda caer en la premisa del trabajo forzoso o en el de trata de personas con fines de explotación laboral, más aún cuando el tipo penal de trata de personas implica el aprovechamiento de condiciones de vulnerabilidad con la finalidad de explotación laboral. Sin embargo, no existen investigaciones que aborden el tema del número de trabajadoras del hogar que permanecen contra su voluntad o bajo la amenaza de alguna pena. Lo que se conoce es que el 92 %²⁵ de ellas trabaja en condiciones informales, es decir, sin estar registradas en la seguridad social ni en el Ministerio de Trabajo y, por lo tanto, sin los beneficios laborales que les confiere el régimen legal.

Ello nos pone en un escenario en donde solo el segmento de trabajadoras del hogar comprende un universo de 414 000 personas del servicio doméstico en riesgo de explotación, que corresponde al 92 % en empleo informal. En todo caso, es pertinente preguntarse cuántas de estas personas están trabajando por un monto muy por debajo del salario mínimo de S/ 930 mensuales, bajo el argumento de que reciben casa y comida. No lo sabemos a ciencia cierta, aunque en la experiencia del CALP en la ciudad de Iquitos se han encontrado casos de mujeres con «pagos de 150 soles o menos». En muchos casos, se indica que es la población nativa en particular la que vive en condiciones de servidumbre doméstica.

Tomemos un referente conservador. Pensemos que, pese a tener una relación informal, el 20 % de empleadores sí cumple con pagar al menos la remuneración mínima vital y el pago de beneficios legales al trabajador del servicio doméstico. Con base en ello, podemos suponer que 330 000 personas aproximadamente no reciben lo que les corresponde por ley.

El empleador abusivo o explotador lucra con el esfuerzo del trabajador doméstico. ¿Cuánto representa esto? Tendríamos que calcular, en el espacio microfamiliar, la diferencia entre el salario mínimo y el monto recibido. Es decir, y solo a manera de ejemplo, si lo que el empleador entrega es un 30 % del salario mínimo, lo que está dejando de pagar se constituye en la «utilidad» ilegal. Digamos que, si deja de pagar el 70 %, esto equivale a S/ 650 mensuales más beneficios. Es decir, 330 000 trabajadores domésticos estarían dejando de percibir S/ 214 millones mensuales, más beneficios. En suma, y si el escenario del ejemplo fuese cierto, estaríamos hablando de USD 2700 anuales por persona o de USD 891 millones anuales que deja de recibir el servicio doméstico en condiciones de abuso o explotación, según este cálculo grueso.

Por otra parte, todo trabajo que se realiza en el país, independientemente de si es remunerado o no, pero bajo la amenaza de una pena o sanción, aunque se haya iniciado de manera voluntaria, se convierte en trabajo forzoso.

Así como existe movilidad entre los diferentes tipos de explotación sexual, se identifica un fenómeno similar entre los diferentes tipos de explotación en el ámbito laboral. El vínculo entre ambos campos de explotación persiste, pues según los reportes de la Policía y de la fiscalía la principal forma de captación para la trata de personas con fines de explotación sexual es y ha sido a lo largo de los últimos años la falsa oferta de empleo para mujeres jóvenes o adolescentes. Se ha documentado también un aprovechamiento de la necesidad por conseguir ingresos y un empleo por parte de los jóvenes que se ven impulsados a sostenerse económicamente y a ayudar a sus familias. El tratante o el explotador siempre se encuentran al acecho de cualquier condición de vulnerabilidad para capitalizar el negocio criminal con nuevas víctimas.

Figura 25*Modalidades de explotación laboral*

	Trabajo Forzoso	Trata de Personas	Esclavitud
Definición	Todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual no se ofrece voluntariamente.	Actividad ilegal que implica la comercialización de un ser humano, con el fin de explotarla.	Es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad (usar, disponer, disfrutar, reivindicar) o algunos de ellos.
Elementos del tipo penal peruano	Conducta		
	Obligar a una persona a realizar un trabajo o prestar un servicio, sin importar si hay retribución.	Captación, Transporte, Traslado, Acogida, Recepción y Retención de una persona	<ul style="list-style-type: none"> Obligar a una persona trabajar en condiciones de esclavitud o servidumbre. Reducirla o mantenerla en situación de esclavitud o servidumbre.
	Medios		
	Cualquier medio en contra de su voluntad.	<ul style="list-style-type: none"> Coercitivos: violencia, amenaza u otras formas de coacción, privación de libertad. Fraudulentos: fraude, engaño Abusivos: abuso de poder, abuso de situación de vulnerabilidad. 	No se establecen. Se menciona que también se sanciona si se utiliza el “engaño, manipulación y otro condicionamiento”.
	Finalidad		
	No se establece. Bastará que el actor realice la conducta.	Venta de niños, explotación sexual, esclavitud y prácticas análogas, explotación laboral, trabajo forzoso, mendicidad, extracción o tráfico de órganos, entre otros.	No se establece
Fuentes	<ul style="list-style-type: none"> Convenio 29 OIT Código Penal, Art.168-8 	Protocolo de Palermo y Código Penal Arts. 153 y 153A	Código Penal, Art.153-C: Esclavitud y otras formas de explotación

Nota. Elaborado por CHS Alternativo.

Podríamos afirmar que se traza una suerte de continuo imaginario dependiendo de la gravedad de la explotación. Por ejemplo, el abuso laboral o el incumplimiento de algunos aspectos de la Ley del Trabajo podría dar pie a sanciones administrativas, mas no a sanciones de tipo penal. Esto es así aunque se hayan producido situaciones de abuso que, sin duda, se expresan en montos económicos que se ahorra el abusador, como a través del no pago de horas extras o del no reconocimiento de

algunos beneficios. De ahí en adelante se abre un abanico de posibilidades donde resulta complicado establecer ciertos límites entre una figura y otra, por lo que queda a la interpretación del operador de justicia.

La trata de personas está definida en el artículo 129 a del Código Penal peruano. Ahí se describe, en el numeral 2, los fines de explotación de la trata de personas. Nótese el amplio espectro en la gama laboral: «[...] la

esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, cualquier forma de explotación laboral, la mendicidad, los trabajos o servicios forzados, la servidumbre [...] así como cualquier otra forma análoga de explotación».²⁶ Debe precisarse que, según el acuerdo plenario de la Corte Suprema de Justicia 06-2019/CJ-116 del 10 de septiembre del 2019, se corrobora que no es necesario que se produzca la finalidad de explotación para hablar del delito de trata de personas. Si se logra probar las conductas y los medios que se produjeron con el fin de alcanzar la explotación, basta, así no se concrete.

En ese orden de ideas, podríamos afirmar que el extremo más grave de este continuo imaginario sería el de la esclavitud o sus formas análogas, ya que se estaría ejerciendo sobre un ser humano los atributos del derecho de propiedad, como ocurrió hasta 1854 en el Perú. El trabajo forzoso se acerca a una forma análoga de esclavitud, pues consiste en obligar a una persona a realizar un trabajo o servicio, sin importar la remuneración. Es un tipo penal autónomo que se agrava si se produce bajo una condición de trata de personas.

2.4. Cachorro

Hemos encontrado durante el proceso de investigación que la modalidad del «cachorro» continúa produciéndose en las minas de La Rinconada y Cerro Lunar en el distrito de Ananea en Puno:

El nevado de Ananea es propiedad del Estado, que a su vez otorga la explotación total de la mina a la Corporación Minera Ananea, una sociedad anónima de capitales peruanos.

La empresa alquila la explotación de las bocaminas, es decir, de cada socavón que hay dentro del glaciar, a unos trescientos contratistas. Cada contratista, por su parte, subcontrata a los mineros,

que son quienes se internan en los túneles de alrededor de un kilómetro de largo dentro del nevado Ananea. Los mineros trabajan bajo un sistema llamado «cachorro», por el cual lo hacen veintiocho días gratis, extrayendo oro para el contratista, y solo dos para beneficio propio. Si en esos dos días el minero no encuentra oro, habrá trabajado gratis durante un mes.²⁷

El cachorro es un mecanismo peculiar de jornada laboral semejante a la servidumbre de la gleba que solía tener vigencia en la época medieval. Hoy se sigue practicando y expresa una modalidad de explotación que se acepta sin miramientos en este lugar del Perú.

De acuerdo con las Naciones Unidas, la servidumbre de la gleba es considerada una práctica análoga a la esclavitud. La define como

la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a esta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición.²⁸

Como puede verse, la definición ofrecida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos calza perfectamente con la modalidad de trabajo que se emplea en las minas del distrito de Ananea, en la provincia de Putina, Puno.

¿Cuánto representa esta modalidad de explotación a nivel de la economía criminal? Difícil saberlo. Un estudio de la OIT y CARE²⁹ deja en claro que no solo es la población adulta en un porcentaje cercano al 80 % la que se dedica a la actividad minera en las condiciones descritas, sino que a esa población también debe agregársele un 81 % de niños entre los 6 y 11 años en actividades relacionadas

con la minería y un 87 % del grupo de los 15 a los 19 años en condiciones similares. Es decir, constituye una amplia fuerza laboral entregada al sistema del cachorro o pallaqueo (búsqueda de vestigios de oro en las rocas desechadas). Por ello, son diversas variables que deberán tomarse en cuenta para el cálculo de la magnitud de esta actividad dentro de este enclave. La información disponible no da luces sobre el número de participantes que pertenecen a la población estable o la población volátil ni sobre la cantidad de oro que se obtiene de esta localidad, usualmente acopiado y comercializado en Juliaca.

2.5. Servidumbre

A estas modalidades de explotación laboral se debe agregar la servidumbre, cuya expresión más común es la que se produce en el ámbito doméstico (incluido el matrimonio servil), y la mendicidad, en la que puede participar cualquier persona, de cualquier edad. Periódica y frecuentemente se realizan operativos dirigidos a combatir este tipo de explotación, en coordinación con las autoridades municipales locales que, por cierto, tienen un rol muy importante en la prevención y fiscalización de las diversas formas de explotación, incluida la mendicidad infantil.³⁰

3. Del marco legal y los organismos del Estado (en los diferentes niveles de Gobierno) que intervienen

Las leyes contra la trata de personas que se dieron en el 2007 y en el 2014 generaron sendos decretos supremos³¹ que establecieron las responsabilidades del Estado peruano, en sus tres niveles de gobierno, para enfrentar la trata de personas en el Perú. El reglamento del año 2016 amplió las responsabilidades de los sectores y preparó el terreno para el Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas

que se emitió en junio del 2017 y que se estuvo vigente hasta junio del 2022, cuando fue reemplazado por la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030.

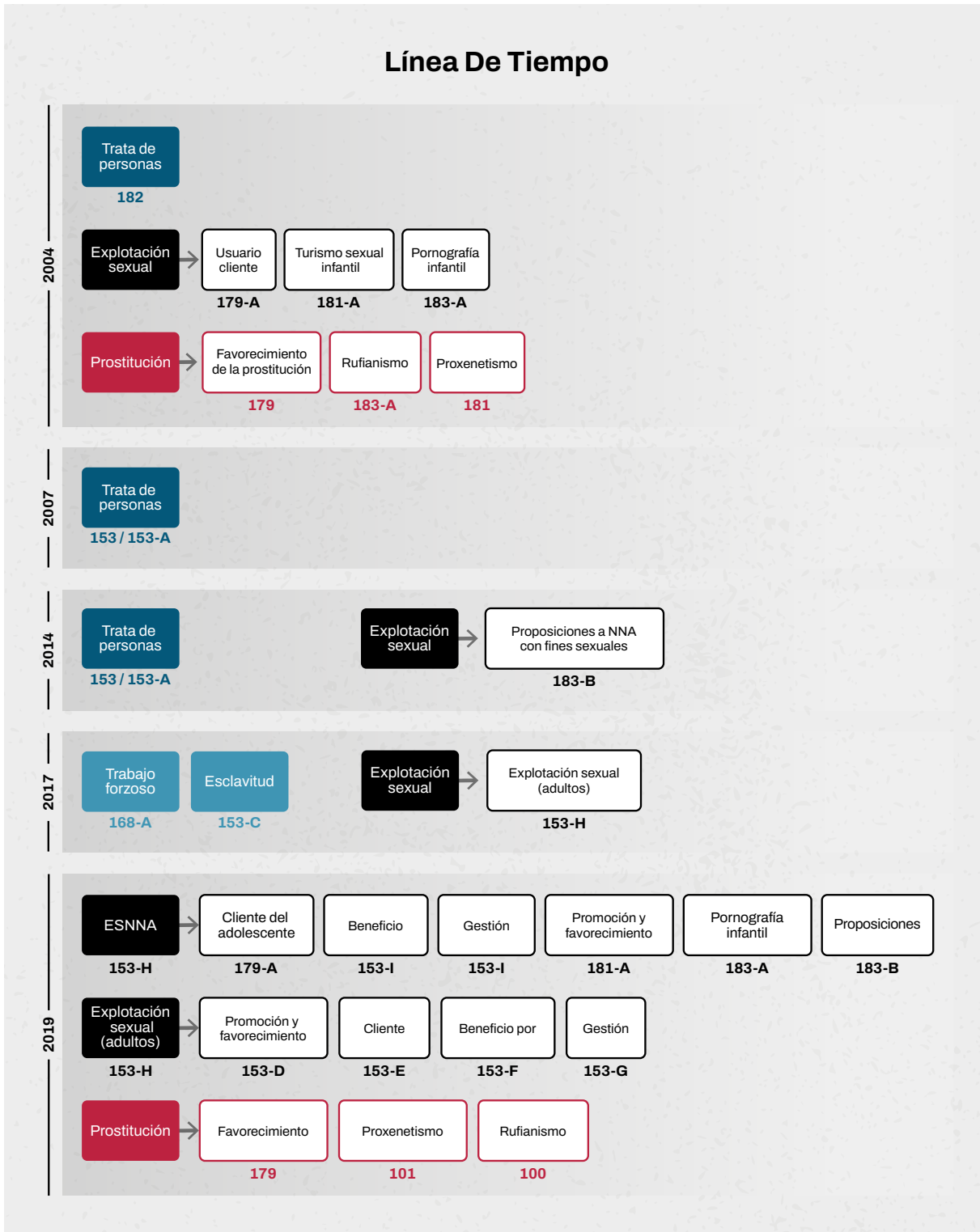
La línea de tiempo que mostramos grafica la evolución de los diversos tipos penales asociados a diversas formas de explotación humana. En el 2004, después de que entrara en vigor el Protocolo de Palermo, se emitieron un conjunto de normas destinadas a penalizar la explotación sexual que se producía a través de la pornografía, en viajes y turismo, y se castigaba la demanda de sexo con menores de edad. Ya existía un tipo penal de trata de personas, pero estaba enfocado en la explotación sexual.

Durante el 2004 se crea también, en el Ministerio del Interior, el grupo Multisectorial de Naturaleza Permanente Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, que continúa hasta la actualidad en calidad de Comisión Nacional. Durante los dos primeros años de funcionamiento se desarrollaron, con el apoyo de la sociedad civil, la Ley 28950, así como el sistema de registro de casos de trata de personas y delitos afines, denominado RETA.

A partir del 2007 (con la Ley 28950), se modifica el tipo penal de trata de personas de acuerdo con las pautas del Protocolo de Palermo, y se dispone el castigo de cinco finalidades de explotación: la sexual, la laboral, la de mendicidad, la de venta de niños y la del tráfico de órganos. Se establecen los medios y las conductas y se precisa que, cuando se trate de menores de edad, los medios carecerán de valor jurídico, al igual que el consentimiento de la víctima. En el 2008, se reglamenta la Ley 28950, después de esperar más de 18 meses para su promulgación. En el 2011, se aprueba el primer Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas, con una duración de 5 años.

Figura 26

Evolución de los diversos tipos penales asociados a diversas formas de explotación humana



Nota. Elaborado por CHS Alternativo.

En el 2014, se promulga la Ley 30251 que reordena el tipo penal y realiza precisiones importantes para entender mejor los medios y las conductas de la trata de personas, se vicia el consentimiento de la mujer adulta cuando se comprueba el uso de un medio para obtener su consentimiento. En el 2015, desde el Ministerio de Justicia, se aprueba la Política Nacional Contra la Trata de Personas. En el 2016, se crea un nuevo reglamento de la Ley 28950 con mayores alcances y compromisos a nivel del Estado, sobre todo para los Gobiernos regionales y locales. En este acto también se crea la Comisión Nacional que sustituye al Grupo de Trabajo que venía reuniéndose desde el 2004.

Durante el 2017, se producen cambios importantes en la legislación relacionada con la explotación humana. En materia laboral, se definen las actividades ilícitas, pues el trabajo forzoso y la esclavitud se convierten en tipos penales autónomos, al margen de los medios y conductas asociados a la trata de personas. Asimismo, se produce una modificación en la comprensión de la explotación sexual en la medida en que adquiere una dimensión específica y ya no solamente relacionada con los actores en torno a la explotación, como rufianismo o proxenetismo. El beneficio de la explotación sexual adulta se aproxima a sustituir el rufianismo y el proxenetismo, ambas figuras con años de condena muy inferiores a los de la explotación sexual adulta. De este modo, la coexistencia de estos tipos penales no resulta comprensible.

Durante el 2019 se desarrolla el tipo penal de explotación sexual con una gran variedad de modalidades. Si bien se mantienen con penas bajas la prostitución, el rufianismo y el proxenetismo, y se crean tipos penales relacionados con la concepción anterior, también ocurre un claro giro hacia la sanción del aprovechamiento económico ilegal que se hace de la víctima. Así, se castiga la gestión de la explotación sexual adulta, además de

su promoción o la obtención de beneficios económicos a partir de ella. Estos tipos penales se desarrollan bajo el manto general del artículo 153³² del Código Penal que, como ya hemos visto, se refiere a la prohibición de la trata de personas.

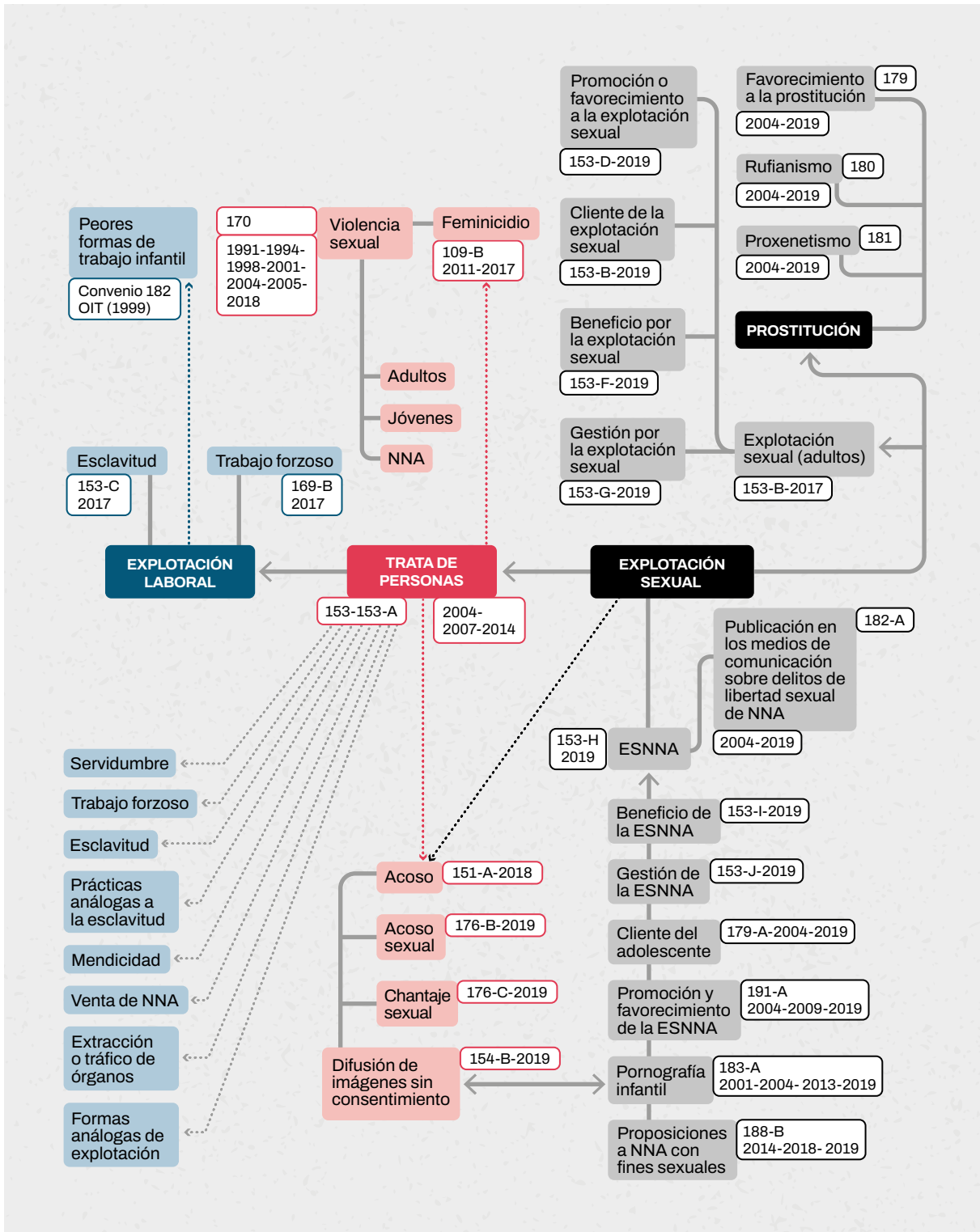
A manera de espejo, las normas que sancionan la explotación sexual de menores de edad también se actualizan³³ y se producen las siguientes modificaciones relacionadas con el delito de explotación sexual en sus diferentes modalidades, «a fin de proteger especialmente a las niñas, niños, adolescentes y mujeres. Los artículos del Código Penal modificados son 153-B, 179, 179-a, 180, 181, 181-a, 182-a, 183, 183-a y 183-b». ³⁴ La numeración de estos artículos fue modificada posteriormente por la Ley 31146 en el año 2021, como veremos después.

La ESNNA cuenta, entonces, con un marco jurídico que le permite perseguir el delito y destacar los aspectos económicos que motivan este accionar criminal. En ese sentido, las denominaciones de los tipos penales remarcan los beneficios económicos, como el concepto de clientes del adolescente, el del aprovechamiento de los beneficios y el de la gestión de la explotación de niñas, niños y adolescentes.³⁵

Al igual que con los adultos, se castiga la promoción y el favorecimiento de la ESNNA, las proposiciones con fines sexuales y la pornografía infantil. Estas normas se complementan con las nuevas acerca de acoso sexual, chantaje sexual, así como la difusión de imágenes sin consentimiento (relacionada con la pornografía infantil), muy vinculadas con la explotación sexual en línea, es decir, el aprovechamiento de las tecnologías para efectuar la explotación sexual de un menor de edad. La gama es muy variada y quizás se entienda mejor con el cuadro siguiente en el que hemos incorporado otras formas de violencia sexual:

Figura 27

Violencias estructuradas, 2019



Nota. Elaborado por CHS Alternativo.

Este avance en el marco normativo indica la preocupación de los legisladores por el incremento de las figuras delictivas que requieren de un nuevo reordenamiento jurídico. Al mismo tiempo, es manifestación de un conjunto de diversas expresiones de violencia que traen a colación factores muy variados. De una parte, como factores socioculturales se pueden identificar el machismo, la tolerancia social al delito y la indiferencia ciudadana y de las autoridades, y, entre los estructurales, la pobreza y la informalidad. Estas condiciones generan el ambiente propicio para el crecimiento de la criminalidad en sus vastas expresiones como las descritas en la figura precedente.

Toda esta exuberancia normativa fue materia de simplificación y de reordenamiento el 29 de marzo del 2021 cuando se publica la Ley 31146. Asimismo, se produce una modificación sustantiva con la creación de un nuevo título al interior del Código Penal, denominado «Delitos contra la dignidad humana». En su interior, se agrupan los delitos de trata de personas y de explotación humana que se encontraban antes distribuidos en cinco capítulos del Código Penal.

Esta modificación del Código Penal se ajusta a lo dispuesto en el acuerdo plenario 6-2019 de la Corte Suprema de Justicia del Perú al declarar que el bien jurídico protegido es ante todo la dignidad de la persona humana. Al ser esta última un bien jurídico innegociable, los jueces no podrán argumentar que la víctima se encontraba en condiciones de explotación por voluntad propia.

4. Entidades responsables y Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas

Como mencionamos anteriormente, los reglamentos de la Ley 28950 y los planes de

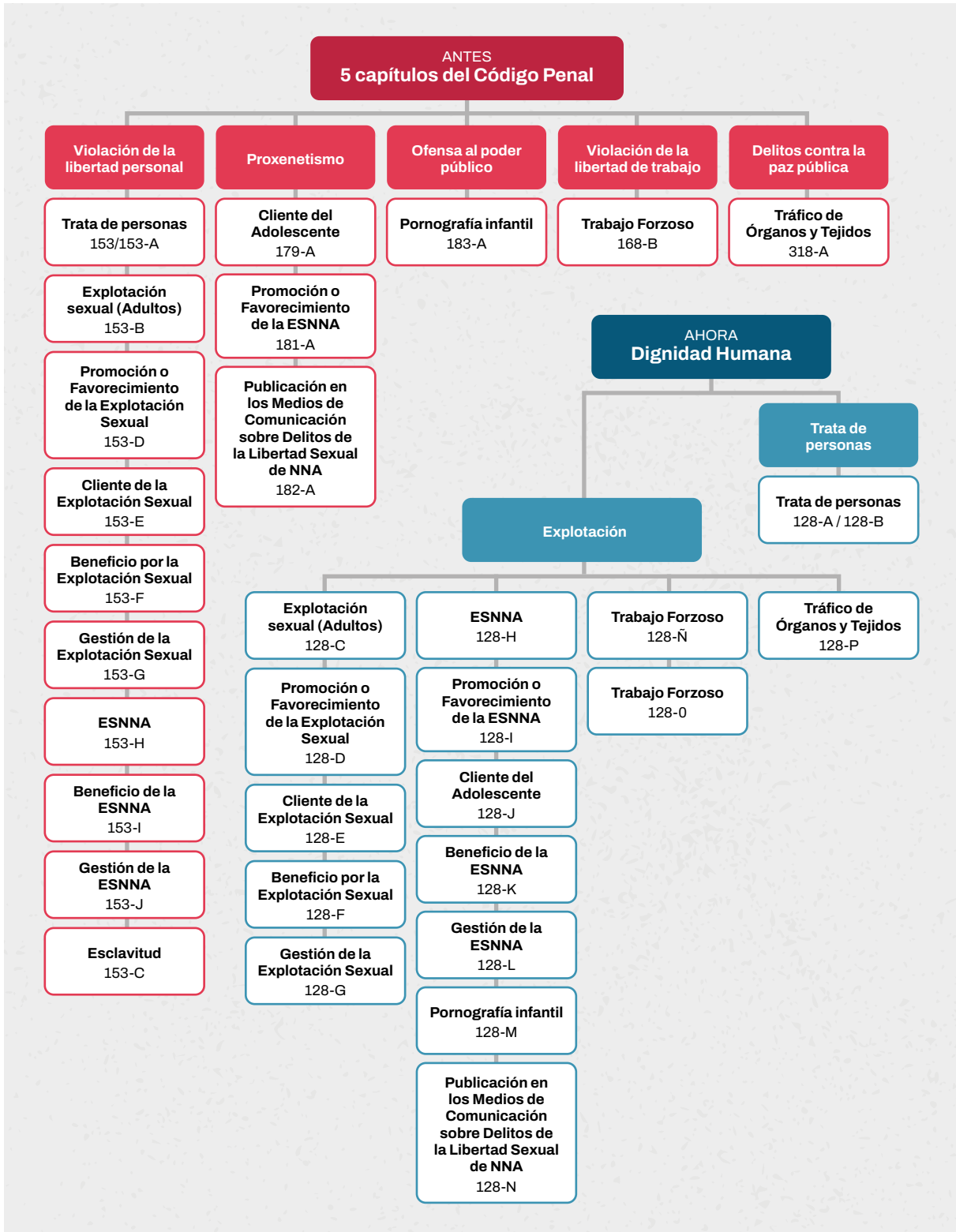
acción contra la trata de personas establecen la arquitectura funcional de las diversas instancias del Estado que tienen responsabilidades ineludibles en la lucha contra la explotación humana en los diferentes niveles de gobierno. El reglamento marca las líneas más amplias de responsabilidad de los ministerios del Interior, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del Trabajo y Promoción del Empleo, de Justicia y Derechos Humanos, de Salud, de Educación, de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y Turismo, de Transportes y Comunicaciones, y de Energía y Minas, así como del Ministerio Público, el Poder Judicial y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Igualmente, se establecen responsabilidades para los 26 Gobiernos regionales y los 1872 Gobiernos locales (194 provinciales y 1678 distritales), según la Resolución Jefatural 047-2020-INEI, pues el reglamento tiene un enfoque de alcance territorial de la política pública. En términos generales, y de acuerdo con su primer artículo, regula las medidas de prevención, los factores de riesgo, la persecución del delito, la protección, asistencia y reintegración de las víctimas, entre otros alcances, para desarrollar e implementar la norma a nivel nacional.

El desarrollo de este reglamento llegó el 2017 con el segundo Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas 2017-2021 (PNAT), el cual contiene un largo preámbulo sobre los factores de riesgo y las causas estructurales que se deben abordar para enfrentar la criminalidad, así como los principios y enfoques que han de primar al momento de poner en práctica el PNAT. Es importante señalar que, en coincidencia con el reglamento de la Ley 28950, el PNAT hace hincapié en la necesidad de incorporar una visión de seguridad ciudadana desde el control territorial. Esta perspectiva se recoge en el desarrollo conceptual de los motivos y el contexto de surgimiento del plan.

Figura 28

Variación de la legislación en cuanto a la trata de personas y la explotación



Nota. Elaborado por CHS Alternativo.

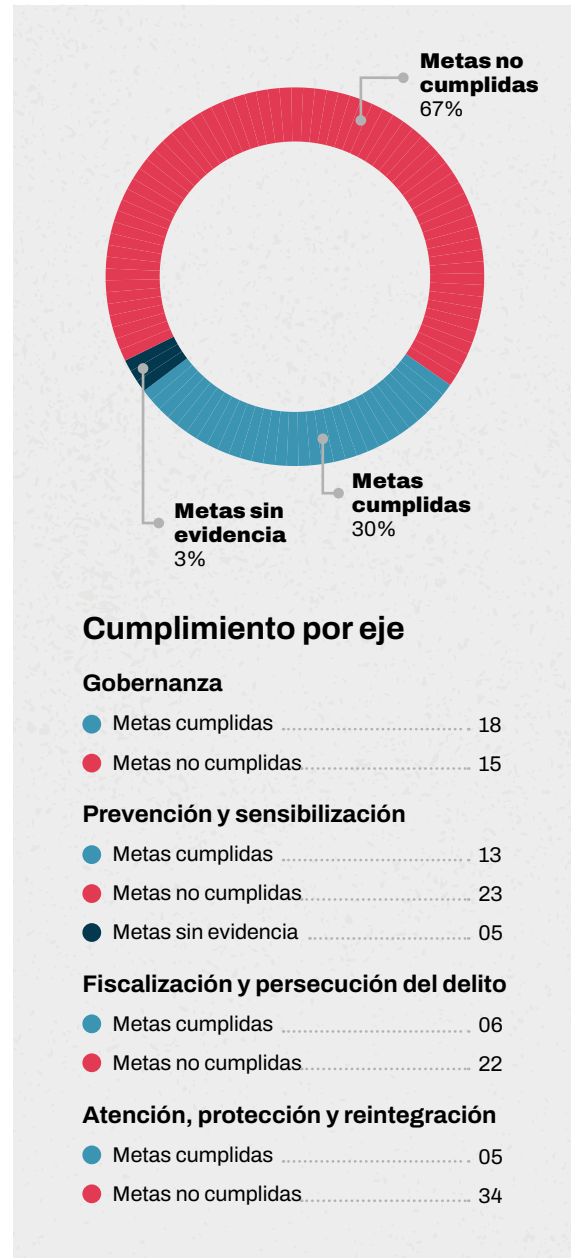
De ahí se desprende que corresponde a los Gobiernos locales tener participación en este objetivo, considerando su rol de prevención y coordinación, que debe ejecutarse desde los concejos locales de seguridad ciudadana. Asimismo, su labor de fiscalización de los establecimientos o actividades que deben contar con licencia de funcionamiento para cualquier actividad económica es fundamental, pues justamente dichos establecimientos o locales suelen ser escenario de la comisión de delitos asociados a la explotación humana.

El PNAT se despliega tomando en cuenta cuatro ejes: gobernanza institucional; prevención y sensibilización; atención, protección y reintegración de víctimas; y fiscalización y persecución. Contiene 141 metas distribuidas en los cuatro ejes con diferentes grados de participación de las entidades públicas. CHS Alternativo realizó un análisis de cuántas de ellas se han alcanzado. Así, de acuerdo con el VIII Informe Alternativo³⁶, y con base en la información reportada por el Estado, se tiene que al finalizar el PNAT, solamente el 29,78 % de las metas han sido cumplidas. Asimismo, se ha reportado explícitamente que un 66,66 % de metas no han sido cumplidas en el periodo. Respecto al 3,56 % de metas sin evidencia, no se reportó información o se cuenta con información insuficiente para poder establecer su cumplimiento. Una razón para esto último es precisamente la falta de una línea de base y de un sistema de monitoreo que debió culminarse durante el primer año de ejecución del PNAT.

En todo caso, si bien hemos avanzado en el marco normativo y en la política pública, aún quedan muchos vacíos y desafíos que cumplir por parte de las autoridades responsables. Entre los más importantes para combatir este tipo de economía criminal, recogido por el VII y el VIII Informe Alternativo, se menciona lo relacionado con la asignación presupuestal para enfrentar de manera integral el delito.

Figura 29

Nivel de cumplimiento del PNAT



Nota. Elaborado por CHS Alternativo.

Así, por ejemplo, se señala que es

urgente la implementación de un Programa Presupuestal para la lucha contra la explotación humana, incluida la trata de personas [...]. Durante el 2019

el Estado destinó 0,23 centavos de sol por persona al año para protegerla de la explotación humana, cifra que disminuye a 0,16 centavos de sol en la ejecución del presupuesto [...]. El 76 % de los Gobiernos regionales no han reportado una asignación de presupuesto para la lucha contra la trata de personas (CHS Alternativo, 2020, p. 159).³⁷

No obstante, al momento de presentar el VIII Informe Alternativo en septiembre del 2022, la asignación presupuestal se había visto reducida a S/ 0,12 centavos de sol por persona al año.

Por otro lado, hemos señalado la importancia del compromiso de los Gobiernos regionales y locales, pero el VII Informe Alternativo, por ejemplo, señala que el «76 % de los Gobiernos regionales no han reportado una asignación de presupuesto para la lucha contra la trata de personas [...]» (CHS Alternativo, 2020, p. 159)³⁸ y que solo «6 Gobiernos regionales y 1 Gobierno local reportan acciones concretas para atender los factores estructurales de riesgo frente a la trata de personas, especialmente en las zonas de alta incidencia del delito» (CHS Alternativo, 2020, p. 160).³⁹ Nos queda claro que es prácticamente inexistente esta acción preventiva a nivel de casi el 100 % de los Gobiernos locales. No es de extrañar tampoco, ante este panorama, que el «93,3 de Gobiernos locales no informó sobre acciones o avances en el eje de Fiscalización y Persecución del delito» (CHS Alternativo, 2020, p. 161).⁴⁰ Esta situación no varía sustantivamente al momento de presentarse el VIII Informe Alternativo.

Es del mismo modo relevante lo que se menciona con relación a la persecución del delito, más aún cuando resta trabajar lo relacionado con la interconexión de los sistemas de la Policía y del Ministerio Público. Este aspecto, por quinto año consecutivo, se reporta como una promesa incumplida. Ello lleva a tener una «brecha de inconsistencia»

entre las denuncias reportadas por la PNP y el MP-FN, que se sostiene hasta el 2022 y que es necesario superar con registros unificados.

El camino todavía es largo. En la actualidad, se han creado 14 fiscalías especializadas en perseguir la trata de personas que van a poder conocer los delitos relacionados con la explotación humana, como la ESNNA en cualquiera de sus formas y también, el trabajo forzoso, situación que antes les correspondía a las fiscalías comunes. Aun así, falta dotar al resto de las regiones del país de fiscalías especializadas contra la trata de personas (Fistrap).

En el Perú, se dispone de una policía especializada a nivel nacional (que no tiene a cargo todos los delitos vinculados a la trata de personas, como ESNNA en línea) y algunas fiscalías especializadas. No obstante, no se cuenta con juzgados especializados en materia de trata de personas. La experiencia que se puso en marcha en Madre de Dios no cumplió con tener la suficiente masa crítica que justificara su continuidad y su réplica en otros distritos judiciales del país. En consecuencia, se hizo patente la necesidad de favorecer una ejecución penal más simple, eficiente y precisa. En este contexto, el Congreso de la República aprobó una iniciativa legislativa para agrupar los tipos penales de explotación humana, juntamente con el tipo penal de trata de personas, a través de la Ley 31146, que esperamos cumpla su cometido. Con esto, es probable que los índices de impunidad se reduzcan, pues estos alcanzaron, por ejemplo, en el caso de la trata de personas, el 3,59 % entre el 2017 al 2020. Es decir, de cada 100 imputados por el Ministerio Público, menos de 4 recibieron una sentencia condenatoria (CHS Alternativo, 2021, p. 102).⁴¹

Ahora, con el nuevo marco normativo, pensamos que sería importante contar con cuerpos especializados en enfrentar delitos

contra la dignidad que sean parte de la Policía, el Ministerio Público y Poder Judicial, guardando coherencia con la Ley 31146.

Por último, en julio del 2021 se aprobó la nueva «Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030», mediante Decreto Supremo 009-2021-IN. Esta política llega para sustituir el PNAT, que culminó el 2021. Si bien la política establece la realización de 42 servicios para desarrollar los ejes de prevención, persecución y fiscalización, y atención y reintegración, carece de un eje de gobernabilidad y de asignación presupuestal para el cumplimiento de los Objetivos Prioritarios mencionados en la política. Asimismo, no hay referencia específica para la aplicación de los servicios que le corresponden a los Gobiernos regionales y locales ni indicadores de medición para los servicios establecidos a nivel nacional.

5. Interacciones con otras economías criminales

Lo usual en el mundo criminal es que se produzcan asociaciones entre las diversas economías ilícitas y que compartan estrategias, zonas de influencia, logística y servicios. En ese sentido, la trata de personas o la explotación humana, al estar en el «mercado de los recursos humanos», proveen de fuerza laboral o de servicios de «entretenimiento» a otras economías criminales, con las que crea sinergias delictivas.

Esto explica por qué la Ley 28950 y sus reglamentos (2008 y 2017) regulan también otro delito asociado a la trata de personas desde el Protocolo de Palermo (año 2000), como es el tráfico ilícito de migrantes. Una de las razones para que esto haya ocurrido así es que, cuando se firmó el protocolo mencionado, el foco estaba puesto en la trata internacional de personas, es decir, en la captación de una víctima en un país para ser explotada

en otro. En dicha modalidad, los tratantes se valían de los traficantes de personas que se especializaban en violentar las normas migratorias, con miras a introducir ilegalmente en un país a quienes lo contrataran para ello. Es decir, se trataba de una alianza estratégica entre ambos sistemas delictivos para respaldarse logística y económicamente. Esta alianza continúa en la actualidad y en los últimos años viene siendo usada con intensidad, por ejemplo, para facilitar la migración irregular de ciudadanos latinoamericanos, sobre todo centroamericanos, hacia la frontera de México con Estados Unidos. En los últimos diez años, son innumerables los episodios que han sido reportados por la prensa internacional, incluidas grandes caravanas de migrantes con cientos de niños, niñas y adolescentes sin el acompañamiento de sus padres (varios de estos últimos ya radicados en Estados Unidos).

Las causas fundamentales de este tipo de migración son la desesperación por las dificultades que se afronta a diario y la esperanza de una vida mejor. En el Perú también hemos experimentado el fenómeno migratorio internacional, en ambas direcciones. En los años ochenta y noventa, cientos de peruanos migraron como consecuencia de la crisis económica y la violencia terrorista hacia países de Europa y Estados Unidos, en especial. Después, en el 2010, miles de haitianos llegaron a la frontera norte del país buscando refugio debido a la crisis humanitaria que generó el terremoto que golpeó en enero de ese año a su territorio. Y más recientemente, desde el 2017, una importante migración venezolana se produce como consecuencia de la crisis sociopolítica y económica en ese país. En el caso de los haitianos, usaron el Perú como territorio de tránsito hacia Brasil⁴², esperanzados en ser contratados en las grandes obras de construcción de estadios para el Mundial de fútbol del 2014, como en otras obras asociadas a este evento que

realizaban constructoras pequeñas y que solían contratarlos.⁴³ Hoy aún se mantiene el flujo migratorio de estos ciudadanos desde Brasil hacia Bolivia con la intención de alcanzar Chile, entre otras rutas reportadas por los medios de comunicación. Con el pasar del tiempo, son ellos mismos quienes han armado sus redes de tráfico de personas.⁴⁴

Sin embargo, el flujo migratorio irregular de mayor impacto estos años en el Perú es, sin duda alguna, la migración venezolana, que se intensificó en el segundo semestre del 2017. Según Acnur, al 2019

más de 830 000 personas venezolanas han llegado al Perú y más de 482 500 han solicitado la condición de refugiado. Esto hace al Perú el primer país de acogida de personas venezolanas con necesidad de protección internacional y el segundo destino de refugiados y migrantes venezolanos a nivel mundial.⁴⁵

En el Perú, se dispone de una policía especializada a nivel nacional y algunas fiscalías especializadas. No obstante, no se cuenta con juzgados especializados en materia de trata de personas. La experiencia que se puso en marcha en Madre de Dios no cumplió con tener la suficiente masa crítica que justificara su continuidad y su réplica en otros distritos judiciales del país.

Al 2022, según la BBC, recogiendo información de Acnur, se estima que la cifra de migrantes venezolanos en el Perú es del orden de 1 280 000.⁴⁶ Este fenómeno propició el crecimiento paulatino entre la población local de un sentimiento de desconfianza hacia estos migrantes, al percibir que sus oportunidades laborales se podrían verse mermadas. Así, se volvió frecuente que políticos de diversas posturas ideológicas trataran el tema de la migración venezolana con una redituable mirada xenófoba. En esa línea, durante el 2019 el ministro del Interior se refirió de manera negativa con respecto a la presencia de *extranjeros* (un eufemismo que se empleó para hablar de venezolanos) y los culpó del incremento de la inseguridad en la capital, donde la población venezolana estaba concentrada principalmente.⁴⁷ No tomó en cuenta que en años anteriores al 2015 la victimización por inseguridad ciudadana había sido mucho más alta sin tener migración venezolana en el país. Ese arriesgado prejuicio, sin embargo, no niega que, como en cualquier flujo migratorio, llegaron delincuentes al país y algunos de ellos se organizaron en ciertos distritos de Lima. Los que se capturaron fueron devueltos a Venezuela. El Ministerio del Interior se encargó de darle publicidad a dichos sucesos.⁴⁸

En cambio, lo que ha obtenido muy poca publicidad por parte del Ejecutivo es la cantidad de venezolanos que son víctimas de abuso o de explotación. De acuerdo con la información del INEI⁴⁹, el 93,5 % de los venezolanos en el Perú tienen alguna ocupación laboral. El 94,2 % trabaja sin ningún tipo de seguro y el 88,5 % trabaja sin ningún tipo de contrato. El promedio de horas de trabajo por semana del migrante hombre es de 63 horas y de 56 horas la mujer venezolana migrante. Ambos casos están muy por encima del límite máximo de las 48 horas

semanales. En general, el 87,6 % considera que ni sus necesidades de salud, de ingresos ni de educación se encuentran satisfechas.

Como se ha mencionado, los tratantes o explotadores se encuentran al acecho de personas en condiciones de vulnerabilidad para captarlas, que es, precisamente, uno de los medios tipificados en la Ley Contra la Trata de Personas. Este medio se encuentra con tanta frecuencia en la judicialización de los casos de trata de personas que, inclusive, el Ministerio Público ha producido un protocolo para definir y sistematizar las condiciones de vulnerabilidad.

Es así como después de no tener reportadas víctimas de trata de personas en el 2016, los medios de comunicación informaron de tres víctimas venezolanas en el 2017, para luego pasar a 175 en el 2018 y a 210 en el 2019. El informe del Departamento de Estado de Estados Unidos con relación a la situación de la trata de personas en el Perú correspondiente al 2019⁵⁰ da en cambio cuenta de 301 víctimas venezolanas, de las cuales 31 eran menores de edad. Y es que venezolanos en la informalidad, en situación de mayor pobreza, sin redes u otras formas de soporte, son más vulnerables para ser incorporados en la oferta para la trata de personas u otras formas de explotación. La demanda por parte de los tratantes o explotadores sexuales o laborales ve en ellos un recurso fácil y económicamente rentable. A manera de ejemplo, una noticia de principios del 2020⁵¹ informó de aproximadamente doscientas mujeres venezolanas, con menores de edad incluidas, eran manejadas hasta por tres bandas de proxenetismo, solo en el distrito de Lince, en Lima, distribuidas sobre todo en las avenidas Arequipa y Arenales. Esta situación se puso en evidencia cuando unos sicarios asesinaron, en un conocido restaurante de comida rápida, a un proxeneta peruano que quería hacerse de parte del negocio. De esta manera, podemos constatar cómo diversos delitos asociados con el tráfico de

migrantes, la trata de personas, la ESNNA, el proxenetismo y el sicariato se vieron envueltos en este episodio, lo que da cuenta del carácter sistémico de la criminalidad.

Al 2022, esta situación se ha agudizado en Lima Metropolitana y en otras ciudades como Arequipa, donde el proxenetismo y el sicariato controlan las calles en que se produce explotación sexual. Recientemente, el general a cargo de la Dirección contra la trata de personas ha informado, por primera vez desde el 2007, que el mayor número de víctimas de trata son mujeres extranjeras.⁵²

Esta sinergia también la encontramos en otros escenarios de las economías criminales en el Perú. La trata de personas, la explotación sexual y laboral, el trabajo forzoso y las demás modalidades de explotación humana se ubican como recursos para las otras economías ilegales que requieren de gente para la extracción del oro en la minería ilegal o de la madera en las actividades forestales ilícitas. En ambos casos, son empleadas estas personas en actividades colaterales de entretenimiento o acompañamiento, o en la explotación sexual directa.

Sabemos que la minería ilegal genera movimientos económicos ilícitos y se engancha con otras actividades ilícitas como el tráfico de combustible, o el contrabando de mercurio o de dinamita para extraer los recursos minerales. De manera análoga, el narcotráfico y la tala ilegal recurren al mismo esquema para reproducir las condiciones de explotación de los recursos humanos empleados en las actividades criminales. Esto se expresa de forma directa, en las pozas de maceración o tala de los bosques; o también de forma subsidiaria, en los centros de explotación sexual o *prostibares* locales, como ocurre en San Francisco (Ayacucho) con Kimbiri (Cusco) o en la triple frontera loreana que compartimos con Colombia y con Brasil.

Finalmente, no disponemos de datos suficientes para afirmar que fenómenos como el pandillaje, la construcción civil, el tráfico de tierras, la extorsión, el sicariato u otros delitos se vinculen de manera directa con la trata de personas u otras formas de explotación, pero sí contamos con indicios. Así como se relaciona a la economía formal en el mercado legal, lo propio ocurre con las economías criminales en el mercado ilegal.

6. La sostenibilidad del delito

Al iniciar este capítulo sobre trata de personas y otras formas de explotación, citamos la investigación de la OIT «Ganancias y Pobreza: La Economía del Trabajo Forzoso», en la que se llega al estimado mundial de USD 150 000 millones de utilidad al año por el trabajo forzoso o la esclavitud moderna. Esta investigación fue publicada muchos años antes de que se desatara la pandemia de la COVID-19, pero, como es lógico, no deja de tomar en cuenta que nuestro mundo está a su vez plagado de conflictos y desplazamientos que ponen en riesgo a la población más vulnerable en los lugares donde estos eventos ocurren.

En ese sentido, la cita que continúa cobra aún más vigencia a la luz de las consecuencias de la emergencia sanitaria y del impacto que viene generando en la estructura socioeconómica del país.

[...] la conclusión más impactante de esta investigación es la evidente correlación entre la vulnerabilidad de los hogares a las pérdidas imprevistas de los ingresos y la probabilidad de caer en trabajo forzoso. Las encuestas citadas en este informe ilustran que, a pesar de las variaciones entre los países y en las condiciones económicas, para los hogares pobres es especialmente difícil enfrentar crisis de los ingresos, sobre todo las que empujan

a los hogares por debajo del umbral de pobreza alimentaria. En presencia de este tipo de crisis, los hombres y las mujeres sin redes de protección social tienden a pedir préstamos para satisfacer sus demandas mínimas de consumo y a aceptar cualquier trabajo para sí mismos o para sus hijos, aún bajo condiciones de explotación. Esto puede resultar en una fuerte dependencia de sus acreedores, reclutadores o empleadores sin escrúpulos, quienes sacan provecho de su situación de vulnerabilidad.⁵³

La correlación mencionada entre el incremento de la vulnerabilidad por la pérdida de ingresos económicos y la probabilidad de ser explotados demanda acción inmediata por parte de las autoridades y los ciudadanos. Se debe adoptar un sentido de urgencia que debiera llevarnos a tomar medidas de prevención y cuidado extremos para impedir que se incrementen los casos de trata y explotación en el Perú. En especial, se debe atender a la población que carece, como dice la cita, de redes de protección social, entre ellas, la población migrante.

En el 2015, cuando publicamos el libro *Trata de Personas e Inseguridad Ciudadana*⁵⁴, dimos cuenta de algunos factores de riesgo, algunos estructurales y otros de gobernabilidad, que, combinados entre sí, generaban condiciones espectaculares para la rentabilidad del delito de trata de personas y delitos afines. Esta situación proyectaba las altas probabilidades de que el delito sea sostenible en el tiempo. Desde una perspectiva de microeconomía criminal, las decisiones se toman en función de las utilidades que el delito les puede generar. Si es un «buen negocio», el crimen continuará; por el contrario, si el crimen no les es rentable o funcional, lo más probable es que el delito se extinga, casi de manera natural.

De una manera esquemática, los dos factores principales que aislamos en ese momento fueron el riesgo y el costo. El *riesgo* lo definimos como la probabilidad de ser capturado y sentenciado a varios años de cárcel (el delito de trata sin agravantes va de 8 a 12 años de cárcel) y el *costo*, como el nivel de inversión económica o gastos que debe realizar el criminal para cometer el delito. En otras palabras, en un escenario de alto riesgo y alto costo, el delito no es rentable ni atractivo. En cambio, en un escenario de bajo riesgo y bajo costo, la posibilidad de crecimiento y sostenibilidad del delito es auspiciosa.

¿Qué factores inciden en el riesgo? Desde nuestro punto de vista, se pueden identificar tres variables importantes que definen el nivel de riesgo:

- A.** la corrupción, expresada en la posibilidad de pagar a las diversas autoridades por su inactividad, silencio, respaldo o cualquier otra acción u omisión que impida el alcance de la ley;
- B.** la impunidad, expresada como la probabilidad de que el explotador sea imputado por la fiscalía y llevado a juicio, y que ese proceso termine en una sentencia condenatoria sin que la defensa del imputado haya podido evadir, con argumentos o con corrupción, la sentencia final; y
- C.** la tolerancia social, que podría entenderse como el grado de indiferencia que la ciudadanía tiene hacia las situaciones de explotación que no le atañen directamente.

En el Perú de hoy, son innumerables las evidencias del grado de deterioro y corrupción que afectan a nuestras instituciones y autoridades, por lo que no es difícil imaginar que esa es una variable que un explotador,

Como se ha mencionado, los tratantes o explotadores se encuentran al acecho de personas en condiciones de vulnerabilidad para captarlas, que es, precisamente, uno de los medios tipificados en la Ley Contra la Trata de Personas. Este medio se encuentra con tanta frecuencia en la judicialización de los casos de trata de personas que, inclusive, el Ministerio Público ha producido un protocolo para definir y sistematizar las condiciones de vulnerabilidad.

en cualquier modalidad, va a aplicar para aminorar el riesgo de enfrentar algún proceso administrativo, civil o penal.

La pandemia ha mostrado los niveles de corrupción en la administración pública en diversos niveles del gobierno, ya sea nacional, regional o municipal. La Contraloría de la República ha publicado una investigación que da cuenta del nivel y profundidad de esta economía criminal. En ese mismo orden de ideas, la impunidad es muy alta en el sistema judicial, pues como se ha visto, más del 96% de los casos que han sido imputados por el delito de trata no terminan en sentencia condenatoria. Así, nuevamente el riesgo por cometer el delito luce muy bajo.

Por último, la tolerancia social es difícil de medir, pues la indiferencia suele también asociarse al temor de que pueda ser objeto de

alguna venganza si un ciudadano denuncia una situación de explotación. Aun así, sí se puede medir el compromiso de la ciudadanía cuando es afectada directamente por el delito o la inseguridad, es decir, cuando es víctima de un robo. El INEI, que lleva permanentemente la estadística nacional sobre seguridad ciudadana, ha establecido que el nivel de denuncia ante la comisaría cuando es víctima de un delito fluctúa entre el 15 % al 20 %. Si el 80-85 % de la ciudadanía no denuncia un delito que lo afecta personalmente, es muy probable que permanezca indiferente frente a circunstancias que afectan a terceros.

¿Qué factores inciden en el costo? Al igual que en el caso del riesgo, nosotros aislamos tres variables que determinan la cantidad de dinero que el tratante o explotador debe gastar para su actividad criminal. Estas son las siguientes:

- A.** la pobreza monetaria, es decir, la cantidad de personas que tienen limitaciones económicas para cubrir las necesidades básicas, y que, por lo tanto, serán más accesibles a ofertas engañosas y más vulnerables a ser captadas;
- B.** la informalidad, entendida no solo como la actividad laboral sin seguridad social o beneficios, sino como la actividad económica no controlada y, en consecuencia, constitutiva de una zona gris que permite el traslado en vehículos y a través de carreteras sin control, alojamiento en establecimientos no supervisados y explotación en lugares donde la fiscalización no llega; y
- C.** el presupuesto que invierte el Estado en prevenir y sancionar el delito, pues, dependiendo del grado de inversión económica del Estado, el tratante o explotador tendrá que oponer una mayor cantidad de dinero para evadir el control y la persecución.

7. Impacto de la COVID-19

Tomando en cuenta lo anteriormente explicado, si antes de la pandemia de COVID-19 la pobreza rondaba al 20 % de la población, su impacto llevará la pobreza al 27 %, ⁵⁵ según estimaciones de Macroconsult. Ello implica que el mercado para los explotadores se amplía con los casi 8,9 millones de personas que se encontrarían en esa situación. En suma, a más pobreza y desempleo, más facilidades para captar víctimas, con menos esfuerzo e inversión.

Por otro lado, se percibe un retroceso en la estructura formal de los negocios y en el empleo, pues con 6,7 millones de desempleados solo en Lima los trabajadores han migrado hacia las actividades informales para subsistir. ⁵⁶ Si al final del 2019, en época pre-COVID-19 la población económicamente activa (PEA) era del 72 %, el INEI calcula que la PEA informal crecerá en un 5 % a nivel nacional, hasta casi el 80 % en promedio. Eso significa, de igual manera, menor fiscalización y una amplia zona gris en donde se podrá explotar a las víctimas, al disminuir el ya bajo costo de captación, traslado y explotación que existía antes de la pandemia.

Finalmente, el presupuesto que el Estado invierte en combatir la trata y la explotación apenas alcanza una ejecución presupuestal de algo menos de S/ 5,4 millones para financiar el PNAT. Ello equivale a 0,16 centavos de sol por persona al año para financiar la prevención en todo el país, la persecución del delito y la atención y la reintegración de las víctimas. Esta situación disminuyó más aún al 2021, pues el presupuesto fue menor al de los años anteriores.

Comparado con el cálculo conservador de la OIT y la WFF, que estiman en S/ 2,1 billones en utilidades, se entenderá que, ante el bajo riesgo y muy bajo costo que enfrentan las economías

criminales de la trata de personas y otras formas de explotación, la rentabilidad del delito en el Perú está garantizada, más aún en época de la COVID-19, donde la oferta de población vulnerable ha crecido sustancialmente, según los indicadores, y ha afectado a ciudadanos peruanos y extranjeros.

En cualquier caso, queda claro que los indicadores macroeconómicos dan cuenta de las dificultades que la ciudadanía viene enfrentando y de las facilidades de las que disfrutaban los operadores de las economías criminales. Sin ir muy lejos, el 76 % de los estudiantes de secundaria de Puno han desertado del colegio por dificultades económicas.⁵⁷ Buena parte de ellos terminarán en la labor minera, pese a ser menores de edad y estar prohibidos de esta actividad según los convenios internacionales. A su vez, a nivel nacional, se ha producido también una importante deserción por parte de los estudiantes de las universidades y de Instituciones Técnicas. De acuerdo con la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (Fipes), «aproximadamente el 15 % estudiantes dejaron sus carreras durante la pandemia, y además estiman que en el siguiente semestre la deserción universitaria llegaría a un 35 %».⁵⁸ Se refieren a que en el primer semestre del 2021 esperaban una deserción mayor, por lo que no es de extrañar que estos jóvenes puedan terminar siendo absorbidos por las economías ilegales que no solicitan papeles ni antecedentes laborales.

8. Aproximación al cálculo del tamaño de esta economía criminal

Como puede apreciarse, es sumamente amplio el espectro de las modalidades de explotación relacionadas con la trata de personas. En contraste, la información acerca del tamaño y alcance de estos fenómenos criminales

es insuficiente para dimensionar los valores económicos en juego. Ni la inversión por parte del criminal para capturar el recurso y producirlo para su explotación ni las utilidades o ahorros que les generan son claras. Eso incluye actividades a gran escala, como la que involucra a la minería ilegal y los servicios sexuales asociados, y a una escala menor, como en la explotación sexual de niñas y adolescentes por parte de sus familiares con miras a reforzar la economía doméstica⁵⁹ (tal cual fue reportado en ciertos lugares de la Amazonía) o mediante la explotación laboral en el servicio doméstico, ya reseñada.

Sin embargo, si tomamos dos datos entregados por dos organizaciones internacionales como son la OIT y la organización WFF, podríamos obtener una aproximación a la utilidad anual que genera la explotación humana. En esa línea, la OIT estima para América Latina y el Caribe la utilidad anual por persona víctima de trabajo forzoso (en sus términos, incluye la explotación sexual) en USD 7500,00. Por su parte, la WFF señala que en el Perú hay aproximadamente ochenta mil víctimas de esclavitud moderna. Al cruzar ambas informaciones de modo referencial, la utilidad anual de este negocio criminal llegaría al orden de los USD 600 millones anuales. Al cambio de 3,90⁶⁰, la utilidad global en el Perú sería del orden de los S/ 2340 millones, frente a los 4,03 millones ejecutados por el Estado peruano durante el 2021 para enfrentar el delito a través del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas (VIII Informe Alternativo, CHS Alternativo, 2022).⁶¹ Una economía criminal que genera, según estimaciones de organismos internacionales, al menos S/ 2148 millones requiere de una inversión más fuerte por parte del Estado peruano para ejecutar la política pública que el propio Estado diseñó y a la cual se comprometió bajo responsabilidad, según los artículos segundo y tercero del decreto supremo que dio origen al segundo PNAT en el 2017.

A los S/ 2340 millones de utilidades generados por la trata de personas, tomando en cuenta las cifras de la OIT y de la WFF, cabría agregarle las ingentes cantidades de dinero que se mueven en la internet profunda u oscura con relación a la comercialización de imágenes de abuso sexual de menores de edad. ¿Cuánto se debe agregar al negocio de esta economía criminal? Difícil precisarlo, pero el propio Mathias Pavlich nos confirmó que el Perú es una plaza muy importante para generar imágenes que se comercializan en este mundo criminal digital. Por lo pronto, se ha estimado en doce mil millones de dólares lo que ha movilizó la web a nivel de este segmento del mercado. Lo que no hemos podido identificar es el porcentaje que le corresponde al Perú en este movimiento económico.

Por otra parte, ya hemos mencionado lo complicado que resulta hacer cálculos finos con relación al trabajo doméstico. Sin embargo, es lógico presumir, dadas las altas cifras de informalidad, que al menos se estaría dejando de pagar S/ 214 millones mensuales, es decir, más de USD 700 millones anuales que habría

En el Perú de hoy, son innumerables las evidencias del grado de deterioro y corrupción que afectan a nuestras instituciones y autoridades, por lo que no es difícil imaginar que esa es una variable que un explotador, en cualquier modalidad, va a aplicar para aminorar el riesgo de enfrentar algún proceso administrativo, civil o penal.

que agregar a las utilidades que genera esta variada economía criminal.

No obstante, tampoco hemos podido traer al tablero de cálculo lo que generan otras actividades ilegales que lindan con el trabajo medieval, como la figura del cachorroo descrita en páginas anteriores. Sea como fuere, esta economía criminal y sus diversas variantes de explotación mueven ingentes cantidades de dinero con impunidad ante los escasos recursos destinados por el Estado peruano para enfrentarla.

9. Temas para el debate

Las diversas expresiones legales que se han desarrollado en América Latina y el Caribe coinciden en castigar las situaciones relacionadas con la trata de personas, el trabajo forzoso, la explotación laboral u otras formas de explotación. Independientemente de su formulación, tienen una expresión o dimensión económica. En particular, la trata de personas y la explotación humana se refieren a la comercialización del ser humano con diferentes propósitos, en los que destacan dos finalidades: la sexual y la laboral. En ambos casos, se rigen bajo las leyes de la oferta y la demanda ilegal.

En el Perú, se ha producido una evolución hacia la dispersión de las diferentes expresiones de la explotación humana, que ponen de manifiesto las diferentes modalidades de explotación, pero que también podrían traer inconvenientes al momento de procesar a los delincuentes. La frondosidad de las situaciones que pueden llevar a la explotación humana y la consecuente gran cantidad de los tipos penales que se requieren demandan de una visión más sistémica que permita ser más eficientes en el proceso de reducir la impunidad, castigar a los explotadores y permitir el acceso a la justicia por parte de las víctimas y sus familiares. Una extensa variedad de normas suele producir

resquicios a través de los que se pueden escurrir los delincuentes. Esperamos que el nuevo marco legal ayude al procesamiento de los explotadores.

Existe una importante actividad económica relacionada con las situaciones de explotación. No ha sido posible medir individualmente cada una de las modalidades de explotación humana, pero es posible estimar, con base a criterios consensuados por situación de explotación, la utilidad aproximada que cada una de las finalidades de la trata y explotación puede generar. Sin embargo, tocaría censar las diversas modalidades y sus particularidades, pues no es lo mismo la explotación sexual en un *prostibar* de Madre de Dios que la explotación laboral bajo el sistema medieval del cachorro en Puno, aunque ambas estén relacionadas con la explotación minera.

Conceptualmente, se requiere una visión abierta para comprender los diversos casos de explotación humana, debido al tránsito o migración que puede producirse entre las modalidades de explotación, ya sea sexual o laboral. Se tienen evidencias prácticas de esta movilidad entre tipos penales. Este detalle no es menor, pues plantea enfoques diferenciados al momento de la atención y protección.

Las diversas modalidades de explotación y las finalidades de la trata de personas constituyen un abanico extenso de opciones y mercados de negocios criminales. Si el Estado no se encuentra pendiente de los mismos ni anticipa

ni ejecuta acciones de control y fiscalización, la modalidad criminal se sostendrá y crecerá en el tiempo. Abonan en su favor factores de bajo riesgo y bajo costo de la economía criminal.

A esto se suman variables relacionadas con la sostenibilidad del delito que, conjugadas a las condiciones críticas de la pandemia, nos presentan un escenario preocupante en el mediano plazo, a menos que se actúe para reducir los riesgos.

Internacionalmente, organizaciones como la OIT y la WFF ofrecen indicadores que, al combinarlos, arrojan una utilidad anual en el Perú de S/ 2,1 billones. No hemos de precisar qué porcentaje de los USD 12 billones que se mueven en la web con material de abuso sexual infantil corresponden al Perú. Lo mismo en el caso de la explotación laboral y el trabajo doméstico.

El Estado peruano apenas pudo destinar en el 2021 S/ 4,03 millones para combatir la trata de personas. Ese monto incluye la gobernanza, la prevención, la identificación de las víctimas y la atención y reintegración de víctimas y sobrevivientes de la trata de personas y otras formas de explotación. Lamentablemente, la COVID-19 acentuó las condiciones de vulnerabilidad de los ciudadanos en el Perú, por lo que los factores estructurales y las dificultades de gobernabilidad favorecerán las situaciones de explotación y trata de personas en el país.

¹ Código Penal peruano, artículo 129 a.

² Todo trabajo que se realiza en el país, independientemente de si es remunerado o no, pero bajo la amenaza de una pena o sanción, aunque se haya iniciado de manera voluntaria, se convierte en trabajo forzoso.

³ Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Ganancias y Pobreza: La Economía del Trabajo Forzoso*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243422.pdf

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ A una tasa promedio de 3,85 soles por dólar en agosto del 2022.

⁷ Capital Humano y Social Alternativo. (2020). *VII Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2018-2019*. https://chsalternativo.org/wp-content/uploads/2015/12/VII-INFORME-ALTERNATIVO-FINAL_.pdf

⁸ Código Penal peruano, artículo 129 a.

⁹ F. Castillo (entrevista de R. Valdés, 18 de noviembre del 2020).

¹⁰ La trata de personas en la Amazonía peruana. (s. f.). *Capital Humano y Social Alternativo*. <https://chsalternativo.org/trata-de-personas-en-la-amazonia-peruana/>

¹¹ Querol A. (2009). *Del Abandono Social a la Explotación Sexual: Testimonios de dos Víctimas en Iquitos*. <https://chsalternativo.org/recurso/del-abandono-social-a-la-explotacion-sexual-testimonios-de-dos-victimas-en-iquitos/>

¹² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo y Capital Humano y Social Alternativo. (s. f.). *Percepción del rol del Estado en la lucha contra la TRATA DE PERSONAS* [infografía]. *Capital Humano y Social Alternativo*. <https://chsalternativo.org/publicaciones/infografia-percepciones-de-la-trata-de-personas-en-el-peru-en-2022/>

¹³ Capital Humano y Social Alternativo. (s. f.). *Explotación Sexual a Niños, Niñas y Adolescentes (ESNNA)* [infografía]. <https://chsalternativo.org/publicaciones/explotacion-sexual-a-ninos-ninas-y-adolescentes/>

¹⁴ Capital Humano y Social Alternativo. (s. f.). *Estudio longitudinal de ESNNA en línea 2018-2022* [infografía]. <https://chsalternativo.org/publicaciones/estudio-longitudinal-de-esnna-en-linea-2018-2022/>

¹⁵ Más cifras pueden encontrarse en la figura denominada «Intersecciones de la explotación sexual».

¹⁶ Querol, A. (2009). *Del Abandono Social a la Explotación Sexual: Testimonios de dos Víctimas en Iquitos*. <https://chsalternativo.org/recurso/del-abandono-social-a-la-explotacion-sexual-testimonios-de-dos-victimas-en-iquitos/>

¹⁷ M. Pavlich (entrevista de R. Valdés, 18 de noviembre del 2020).

¹⁸ Explotación Sexual en el Perú. (s. f.). *CHS Alternativo* [Blog]. <http://www.chsalternativo.org/blog/que-es-la-explotacion-sexual-ninas-ninos-adolescentes-1/>

¹⁹ C. Romero (entrevista de R. Valdés, 14 de noviembre del 2020).

²⁰ Capital Humano y Social Alternativo. (2020). *VII informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2018-2019*. <https://chsalternativo.org/publicaciones/vii-informe-alternativo/>

²¹ Capital Humano y Social Alternativo. (2022). *VIII Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2020-2021*, p. 102. <https://chsalternativo.org/publicaciones/viii-informe-alternativo-balance-de-la-sociedad-civil-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-el-peru-2020-2021/>

- ²² Walk Free Foundation y Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_651915.pdf
- ²³ CooperAcción. (26 de junio del 2019). *Perú, el principal exportador de oro ilegal a Suiza*. <http://cooperaccion.org.pe/peru-el-principal-exportador-de-oro-ilegal-a-suiza/>
- ²⁴ Fuentes, P., Rodríguez, E. y Casali, P. (2013). *Trabajo doméstico remunerado en el Perú. Situación y perspectivas en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_213173.pdf
- ²⁵ Sarmiento, J. (18 de mayo del 2020). «No somos parte de la familia, somos trabajadoras». *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2020/05/18/empleadas-del-hogar-no-somos-parte-de-la-familia-somos-trabajadoras-ministerio-de-trabajo/>
- ²⁶ Código Penal del Perú, artículo 129 a, modificado en el 2021 por la Ley 31146.
- ²⁷ Movimiento Mesoamericano contra el Modelo extractivo Minero. (12 de marzo del 2018). Oro podrido: cómo es trabajar en una mina en Perú. *M4*. <https://movimientom4.org/2018/03/oro-podrido-como-es-trabajar-en-una-mina-en-peru/>
- ²⁸ Organización de las Naciones Unidas. (1956). Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolitionOfSlavery.aspx>
- ²⁹ CARE Perú y Organización Internacional del Trabajo. (2004). *La Rinconada. Realidad minera artesanal emblemática*. https://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_6567/lang--es/index.htm
- ³⁰ Mendicidad y explotación infantil aumenta en calles de la ciudad de Chimbote. (24 de septiembre del 2019). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2019/09/24/mendicidad-y-explotacion-infantil-aumenta-en-calles-de-la-ciudad-de-chimbote/>
- ³¹ Ley 28950 y Ley 30251/DS 007-2008-IN y DS 001-2016-IN.
- ³² Ahora artículo 129 a, según modificación de la Ley 31146 de marzo del 2021.
- ³³ Zapata, S. (25 de junio del 2019). Delito de explotación sexual: las modificaciones en el Código Penal. *Observatorio Nacional de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*. <https://observatorioviolencia.pe/modificaciones-al-codigo-penal-en-los-delitos-de-explotacion-sexual/>
- ³⁴ Ibid.
- ³⁵ «Artículo 129-J. Cliente del adolescente: El que, mediante una prestación económica o ventaja de cualquier naturaleza tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías con una persona de catorce y menor de dieciocho años, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince ni mayor de veinte años. El consentimiento brindado por el adolescente carece de efectos jurídicos».
- ³⁶ Capital Humano y Social Alternativo. (2022). *VIII Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2020-2021*, pp. 52, 71, 92 y 115. <https://chsalternativo.org/publicaciones/viii-informe-alternativo-balance-de-la-sociedad-civil-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-el-peru-2020-2021/>
- ³⁷ Capital Humano y Social Alternativo. (2020). *VII informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2018-2019*. https://chsalternativo.org/wp-content/uploads/2015/12/VII-INFORME-ALTERNATIVO-FINAL_.pdf

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Capital Humano y Social Alternativo. (2022). *VIII Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2020-2021*, p. 102. <https://chsalternativo.org/publicaciones/viii-informe-alternativo-balance-de-la-sociedad-civil-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-el-peru-2020-2021/>

⁴² Fowks, J. (16 de noviembre del 2013). Continúa el éxodo sostenido de haitianos que atraviesan Perú camino a Brasil. *El País*. https://elpais.com/internacional/2013/11/16/actualidad/1384635459_778304.html

⁴³ Rosas, F. (22 de febrero del 2014). De Haití a Curitiba: 8.000 kilómetros en búsqueda de trabajo. *El País*. https://elpais.com/internacional/2014/02/01/actualidad/1391293275_172329.html

⁴⁴ Miranda, B. (7 de septiembre del 2020). Tráfico de personas: cómo opera la red que traslada a haitianos través de 4 países rumbo a Chile (y que los pone en riesgo de explotación laboral y sexual). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54033973>

⁴⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s. f.). *Perú*. <https://www.acnur.org/peru.html>

⁴⁶ Olmo, G. (26 de abril del 2022). Los venezolanos que prosperan en Perú (y qué le aportan al país que los acoge). *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60830102#:~:text=Per%C3%BA%20se%20ha%20convertido%20en,de%20venezolanos%20en%20el%20pa%C3%ADs>

⁴⁷ García, S. (27 de mayo del 2019). Ministro peruano culpa a migración venezolana del aumento de delitos en Lima. *Anadolu Agencia*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/ministro-peruano-culpa-a-migraci%C3%B3n-venezolana-del-aumento-de-delitos-en-lima/1490383>

⁴⁸ Ministerio del Interior. (20 de enero del 2020). Ministro Morán supervisó expulsión de más de 130 venezolanos implicados en hechos delictivos en Perú. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/78602-ministro-moran-superviso-expulsion-de-mas-de-130-venezolanos-implicados-en-hechos-delictivos-en-peru>

⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Condiciones de Vida de la población venezolana que reside en el país*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/

⁵⁰ Departamento de Estado de Estados Unidos. (junio del 2019). *Trafficking in Persons Report*. <https://pe.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/107/Per%C3%BA-Informe-Anual-de-Trata-de-Personas-Dpto-de-Estado-EEUU-2019-1.pdf>

⁵¹ Vilchez, C. (16 de enero del 2020). Tres bandas extranjeras disputan control del proxenetismo en Risso. *Correo*. <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/tres-bandas-extranjeras-disputan-control-del-proxenetismo-en-risso-noticia/>

⁵² Perú: Rescatan a 589 venezolanas víctimas de tráfico humano. (05 de octubre de 2022). *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/peru-rescatan-589-venezolanas-trafico-humano/6777237.html>

⁵³ Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Ganancias y Pobreza: La Economía del Trabajo Forzoso*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243422.pdf

⁵⁴ Valdés, R. y Basombrió, C. (2015). *Trata de personas e inseguridad ciudadana*. Lima: Capital Humano y Social Alternativo.

⁵⁵ Pobreza en el Perú aumentaría abruptamente a 27% este año. (15 de septiembre del 2020). *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/economia/economia/pobreza-en-el-peru-aumentaria-abruptamente-a-27-este-ano-macroconsult-midis-vulnerabilidad-economia-familiar-noticia-1292626#:~:text=La%20tasa%20de%20pobreza%20del,seg%C3%BAn%20un%20informe%20de%20Macroconsult.&text=En%20las%20zonas%20urbanas%20se,a%2022%25%20durante%20este%202020>

⁵⁶ La pandemia profundiza aún más la masiva informalidad de la economía peruana. (20 de agosto del 2020). *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/coronavirus-en-peru-la-pandemia-profundiza-aun-mas-la-masiva-informalidad-de-la-economia-peruana-noticia/>

⁵⁷ Puno: Más de 20 mil estudiantes abandonan las clases virtuales por falta de dinero. (21 de septiembre del 2020). *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/peru/puno/aprendo-en-casa-puno-mas-de-20-mil-estudiantes-abandonaron-las-clases-virtuales-por-falta-de-dinero-noticia-1293802>

⁵⁸ El 15% de estudiantes abandonó la universidad durante el estado de emergencia, según gremio de instituciones privadas. (3 de agosto del 2020). *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/peru/actualidad/covid-19-el-15-de-estudiantes-abandono-la-universidad-durante-el-estado-de-emergencia-segun-gremio-de-instituciones-privadas-noticia-1283361>

⁵⁹ Mujica, J. (2016). Victimización sexual múltiple y patrones de victimización en casos de violación a mujeres adolescentes en el Perú. *Revista de Victimología*, 3, pp. 43-64.

⁶⁰ Wise. (s. f.). *Dólar estadounidense a Nuevo sol peruano*. Recuperado el 26 de julio del 2022, de <https://wise.com/es/currency-converter/usd-to-pen-rate>

⁶¹ Capital Humano y Social Alternativo. (2022). *VIII informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2018-2022*, p. 47.

CAPÍTULO IV

LA MINERÍA ILEGAL: CRECE Y MATA

CAPÍTULO IV

La minería ilegal: crece y mata

1. Introducción

Por cuarta vez, en poco menos de veinte años, el 17 diciembre del 2021, el Congreso de la República aprobó el dictamen de los proyectos de ley que prorrogan la vigencia del proceso de formalización minera por tres años adicionales. A pesar de varios pronunciamientos institucionales en contra de tal medida, el 31 de diciembre, el presidente Pedro Castillo promulgó la Ley 31388, que amplía hasta diciembre del 2024 la vigencia del proceso de formalización minera integral. ¿Esta nueva ampliación será, como en ocasiones anteriores, solo una extensión de un *statu quo* donde la informalidad y la ilegalidad conviven y se entrelazan en las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal?

El Congreso ya había extendido el plazo en el 2019 (Ley 31007) hasta diciembre del 2021 que, según el Ministerio del Ambiente (Minam), «ocasionó nuevas inscripciones en la formalización, habilitando a que muchos operadores ilegales se inscribieran, sin que se hayan demostrado cambios en sus prácticas» (2021).

En un proceso sumarisimo, la Comisión de Energía y Minas del Congreso, presidida por Carlos Enrique Alva Rojas (Acción Popular, La Libertad), aprobó por unanimidad el dictamen favorable a los proyectos de ley que pasó rápidamente al Pleno, donde fue aprobado por 103 votos a favor, cinco en contra y una abstención.

El congresista Eduardo Salhuana Cavides (Alianza Para el Progreso, Madre de Dios) fue

el principal promotor de la ley. Días antes de su aprobación, participó en el XIV Congreso Nacional de Pequeños productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú (11 y 12 de diciembre del 2021, Juliaca), donde se demandó, entre otros temas, la ampliación del proceso de formalización minera.

El viceministro de minas Jorge Chávez Cuesta destacó que el Minem emitió una opinión favorable a la norma aprobada, porque «permite que los mineros que vienen haciendo las cosas bien puedan continuar su camino a la formalidad» (*Andina*, 2021).

Como respuesta, 37 organizaciones de la sociedad civil (ambientalistas, indígenas) rechazaron la decisión del Congreso y advirtieron que esta «conlleva a tener mineros ilegales amparados en la formalización» (Pronunciamiento, 2021).

El Minam advirtió:

las ampliaciones sin compromisos ni obligaciones claras constituyen un retroceso para la prevención y adecuada gestión social y ambiental y que el proyecto aprobado por el Congreso de la República constituye un riesgo ambiental y un retroceso en la lucha contra la minería ilegal (Ministerio del Ambiente [Minam], 2021).

La Defensoría del Pueblo (2021), en carta dirigida a la presidenta del Consejo de Ministros Mirtha Vásquez, rechazó la

ampliación: «la medida desnaturaliza su carácter excepcional y temporal, siendo perjudicial para la sostenibilidad del país y beneficia a la minería ilegal». Por su parte, el año anterior, la Dra. Flor de María Vega Zapata, fiscal superior coordinadora nacional de la FEMA del Ministerio Público, manifestó su preocupación por la

imposibilidad de lograr una sanción penal por la posesión, tenencia, comercialización y beneficio de mineral extraído y procesado ilícitamente, a pesar de la evidente afectación a fuentes hídricas, suelos y otros componentes ambientales. Ello debido a la exención de responsabilidad penal para todos los mineros inscritos en el Reinfo (CN-FEMA, 2020).

Aquello que se vislumbraba en ese tiempo, aún es patente para los observadores. «Aunque parezca paradójico, cada ampliación del proceso de formalización incentiva la informalidad y la ilegalidad en la minería, la contaminación y la impunidad» (Castañeda, 2022).¹ Sin embargo, una vez más, ganaron los lobistas de los mineros ilegales, quienes son los verdaderos favorecidos con esta norma, pues las ampliaciones no benefician a los

La minería no formal está presente con mayor o menor magnitud en todas las regiones del país, pero principalmente en Arequipa, Puno, Madre de Dios, Ayacucho, Apurímac y La Libertad. Ocupa, aproximadamente, 25 millones de hectáreas del territorio nacional.

mineros informales que sí están interesados en concluir su proceso de formalización, con miras a acceder a la banca formal, por ejemplo. Por el contrario, esta ley los desincentiva.

El desafío está planteado: antes de la pandemia de la COVID-19, se informó:

Macroconsult: Exportaciones de oro ilegal suman US\$ 1800 millones y superan al narcotráfico. X Simposium del Oro. El socio director de la firma, Elmer Cuba, aseguró que el 22 % de los envíos totales del metal precioso son ilícitos. «El volumen de exportación de oro de procedencia llega por lo menos a 1800 millones de dólares, más que el narcotráfico que alcanza los 1208 millones de dólares: el oro ilegal le gana a la cocaína», estimó. Y aclaró que, incluso, Madre de Dios está fuera de este cálculo, siendo la región donde se concentra la minería ilegal. Además, la minería ilegal genera utilidades de 1000 millones de dólares y deja de contribuir en tributos unos 305 millones de dólares (*Gestión*, 2012).²

Ya en plena pandemia (2020), Víctor Gobitz (IIMP) declaró:

Los subsectores, pequeña minería y minería artesanal [...], se estima que emplean directamente a 100.000 trabajadores, y si incluimos a sus proveedores de bienes y servicios, generan empleo para unos 500.000 peruanos. La producción aurífera artesanal no formal sería de alrededor de 600.000 onzas al año. Esto, en precios actuales, significa US\$1.000 millones anuales.³

Según el *Anuario Minero 2021* del Minem, la producción aurífera del Perú en el 2021 fue de 97,3 toneladas métricas finas (TMF), un aumento del 10,5 % en comparación a similar

periodo del 2020 (87,1 TMF)⁴. En conclusión, si la producción aurífera del Perú en el 2021 fue de 97,3 TMF y si tomamos como referencia que la producción ilegal de oro llegó al 29 % del total de la producción formal en el 2019 (Macroconsult S. A., 2019)⁵; entonces, la producción ilegal de oro en el 2021 fue de aproximadamente 28 TMF, valorada, a un precio de USD 1799 ozt (Consejo Mundial del Oro), en aproximadamente USD 1777 millones en manos de los mineros ilegales.

El monto involucrado en los informes de inteligencia financiera por delito precedente (agosto del 2018 a julio del 2019) en la minería ilegal alcanzaba la suma de USD 2217 millones⁶. Es verdad que no todos los investigados terminarán siendo involucrados, pero también que parte de lo producido ilegalmente no debe haber sido detectado por la UIF. Para ofrecer un poco de contexto, basta decir que la minería ilegal e informal producen aproximadamente 24 000 kg de oro al año, lo que requiere, por sus condiciones de producción, 48 000 kg de mercurio en el mismo periodo (Cayo, 2019)⁷, y que más de 1500 toneladas de oro se exportaron desde el Perú entre el 2015 y 2019 sin que se sepa quién las extrajo (Convoca, 2020).⁸

La *minería no formal* está presente con mayor o menor magnitud en todas las regiones del país, pero principalmente en Arequipa, Puno, Madre de Dios, Ayacucho, Apurímac y La Libertad. Ocupa, aproximadamente, 25 millones de hectáreas del territorio nacional (Sinia, 2017), con los impactos de devastación ambiental, amenaza a la vida, menoscabo del Estado de derecho y afectación a la economía y seguridad nacional.

A la luz de los hechos ocurridos entre enero del 2020 y julio del 2022, vinculados con el impacto de la COVID-19 y la profunda crisis económica, de gobernabilidad y corrupción institucionalizada que vive el país,

analizamos las posibles respuestas a tres preguntas esenciales:

- ¿La incorporación en el Reinfo de más personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades no formales de explotación y beneficio de minerales asegura su formalización y transformación en pequeños mineros y mineros artesanales responsables, con márgenes de rentabilidad y prácticas sostenibles?
- ¿Es posible crear en el corto plazo cadenas de valor formales y un sistema de trazabilidad del oro?
- ¿Qué tanto se puede avanzar en las actuales condiciones en la erradicación de la minería ilegal y sus nexos con otras economías ilegales como narcotráfico, contrabando, trata de personas, usurpación de terrenos, deforestación y tala ilegal y lavado de activos?

2. Panorama de la minería no formal a julio del 2022

El factor clave para entender el actual panorama de la *minería no formal* y, sobre todo, el hecho que, ahora más que antes, la minería ilegal crece y mata es porque *no se ha producido ninguna transformación real en la cadena productiva de este estrato minero*. Más aún, en la actualidad presenciamos cómo las organizaciones criminales, en su permanente esfuerzo por diversificar y adaptar sus negocios, procuran controlar territorios y poblaciones donde se enlazan dos o más actividades ilícitas, y usan el sistema financiero internacional y la tecnología digital para multiplicar y ocultar sus ganancias.

Sin duda, el caso más representativo de este esquema de negocios ilícitos y crímenes es el de Fidel Sánchez Alayo, procesado en el Perú por lavado de dinero del narcotráfico. Investigaciones de autoridades

neozelandesas a la offshore Nikoley de Montevideo y a la aseguradora neozelandesa Contractors Bonding Limited encontraron que eran accionistas de la compañía peruana Corporación del Centro (CDC), hoy Minera Summa Gold Corporation, de propiedad de Fidel Sánchez Alayo. Este procesado posee siete concesiones dentro del cerro El Toro (Huamachuco, La Libertad), pero no declara producción anual. No obstante, esto último, entre el 2012 y el 2019, exportó 18 toneladas de mineral a la India, EE. UU. e Italia. Se conoció, además, que participaron dos empresas de la familia, acusadas también por las autoridades peruanas de lavado de dinero del narcotráfico: Compañía Minera San Simón y San Simón Equipos. Actualmente, un fiscal provincial de La Libertad, Henry Espinoza Urbina, investiga a este grupo de personas por los presuntos delitos de homicidio, banda criminal y usurpación, luego de que ingresaran a derrumbar los hogares de una familia de la zona y se enfrentaran con una ronda campesina en el cerro El Toro, lo que ocasionó la muerte de cuatro personas, de ambos bandos (*OjoPúblico*, 2020).⁹

El antecedente más importante de narcotráfico vinculado a la minería ilegal, lavado de activos y exportación de oro sucio (en el 2013 la fiscalía logró calcular que solo en un año había exportado más de 14 toneladas de oro por un monto de USD 636 millones a través de cuatro de sus empresas) fue el caso de Pedro Pérez Miranda, alias Peter Ferrari, el Rey del Oro, en la década pasada, quien falleció a los pocos días de salir de la cárcel por la COVID-19.

Presentamos, a continuación, solo dos casos: el triángulo fronterizo Madre de Dios-Puno-Bolivia y el caso de El Cenepa (Condorcanqui / Amazonas) y unas notas sobre el Cinturón Minero del norte (Huamachuco, Quiruvilca, Patate en La Libertad), sin dejar sentada nuestra preocupación por lo que viene ocurriendo en

la selva central (provincias de Puerto Inca (Huánuco), Oxapampa (Pasco) y Atalaya (Ucayali). y en Loreto (ríos Nanay y Napo y sus afluyentes).

2.1. El triángulo fronterizo Madre de Dios-Puno-Bolivia

No se puede entender La Pampa si no se le ubica en este triángulo fronterizo que concentra sus operaciones en los departamentos de Madre de Dios (provincias de Tambopata y Manu) y Puno (provincias Sandía, San Antonio de Putina, Huancané). Según fuentes policiales, el centro poblado de La Rinconada (Puno) es el punto de partida de las rutas más transitadas de contrabando de oro e insumos que llegan a Brasil por Iñapari; a Bolivia, por Perlas de Oro y Desaguadero; y a Chile, vía Tacna.

Se conoce que el departamento de Madre de Dios es hoy día un territorio fuera de control. El incremento de la minería ilegal se encuentra asociado al tráfico de combustible, mercurio y productos químicos fiscalizados, así como a la corrupción de funcionarios, la ineficacia de los operativos de interdicción, el contrabando de oro con destino a empresas bolivianas, la presencia del sicariato y la participación de la población como recurso para obtener ingresos económicos. En ese escenario, las organizaciones criminales prefieren actuar en territorios donde convergen dos o más economías criminales para compartir mano de obra temporal y tareas con mafias especializadas. En el triángulo fronterizo, Devida reporta que el 7 % de la hoja de coca producida en Inambari y Tambopata van al narcotráfico. Puno es la principal zona del contrabando en el Perú y, en ese sentido, constituye la puerta de ingreso desde Bolivia de todo tipo de mercaderías, combustibles e insumos para la minería ilegal. Y también es ruta del tráfico de personas y la tala ilegal.

Figura 30

Pedido de ayuda de los defensores ambientales de La Pampa

ATENCIÓN URGENTE**Mineros ilegales estarían planeando invadir la Reserva Nacional Tambopata – Madre de Dios**

De acuerdo a información fidedigna proporcionada por los sistemas de vigilancia y alerta temprana de los defensores ambientales de La Pampa, provincia de Tambopata, Madre de Dios, diversos grupos de mineros ilegales y extorsionadores se encuentran deforestando y aserrando madera ilegal en el sector A-8 frente al río Malinowski, quienes adicionalmente estarían planeando una invasión a la Reserva Nacional Tambopata durante los próximos días. Se hace de conocimiento estos hechos a las autoridades para los fines respectivos.

Lima 3 de octubre del 2022.

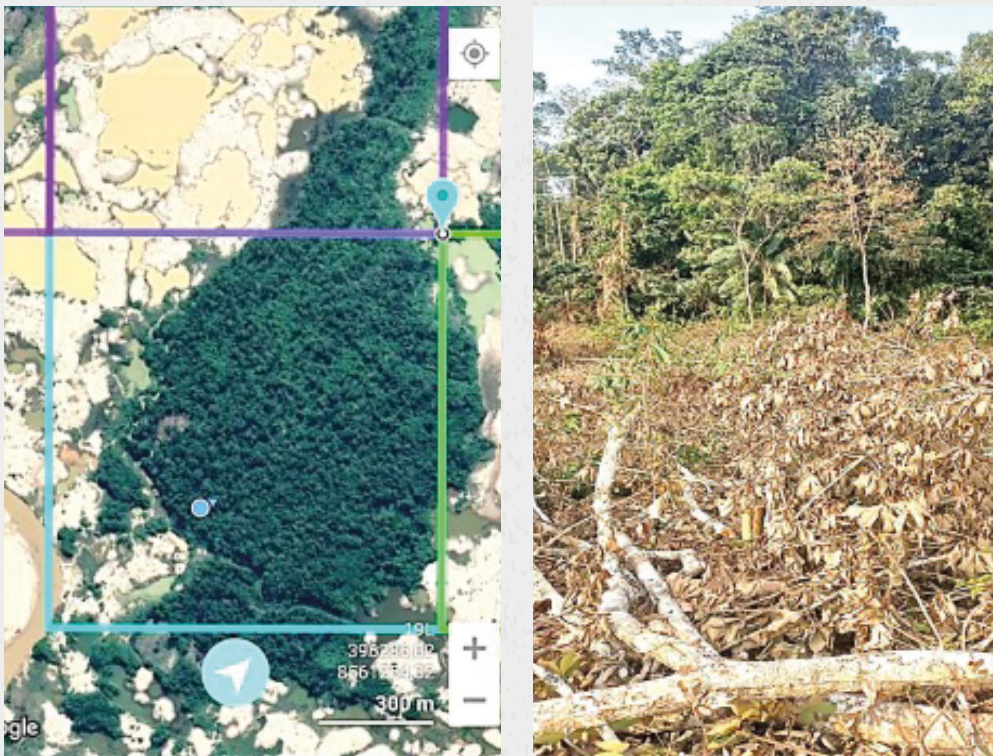


Figura 31

Mapa del corredor minero y La Pampa



Nota. Tomado de Ministerio del Interior, 2019.

Tanto es así que el 3 de octubre los sistemas de vigilancia y alerta de los defensores ambientales de La Pampa, en un comunicado de ATENCIÓN URGENTE, denunciaron que los mineros ilegales estarían planeando invadir la reserva natural de Tambopata, Madre de Dios. Días previos, la Defensoría del Pueblo en oficio al primer ministro Aníbal Torres mostró su preocupación por lo que viene sucediendo no solo en esta región, sino en otras provincias de la Amazonía. En consecuencia, pidió al Ejecutivo prorrogar los estados de emergencia.

Gracias al trabajo profesional de los órganos de inteligencia de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio del Interior, se conoce la ubicación de los campamentos de la minería ilegal, las rutas terrestres, fluviales, puertos y estaciones para el suministro clandestino de insumos (mercurio, combustible, explosivos y otros), los medios de transportes y locales de compra-venta de oro.

Lo que falta a las autoridades es un enfoque y plan multisectorial de largo plazo, voluntad política y sostenibilidad institucional, financiera y logística para erradicar la minería ilegal y combatir a la corrupción a todo nivel.

2.1.1. La Pampa y efecto globo en Madre de Dios

Según el Mininter (2019), la minería ilegal en Madre de Dios involucra a más de 50 000 personas, directa e indirectamente. CITE de Madre de Dios considera que

en la región de Madre de Dios, existirían 1600 operaciones mineras distribuidas en las tres localidades mineras importantes, en la zona alta (Quincemil y Huepetue), en la zona intermedia (Delta y Colorado) y en la zona baja o llanura (Laberinto). Entre 25 000 a 30 000 trabajadores directos.

La zona alta e intermedia es una minería aluvial mecanizada (uso de equipo pesado) donde por cada operación en promedio deben trabajar entre 10 a 15 personas, mientras que la zona baja que la denominamos minería aluvial hidráulica (por el uso de bombas de succión) deben trabajar entre 2 a 10 personas por frente de operación (Hay asociaciones de mineros que tienen más de 2 frentes de explotación). Se estima una producción de 20 toneladas de oro por año (casi 7 millones de onzas de oro). El consumo de mercurio se estima entre 80 a 150 toneladas por año¹⁰.

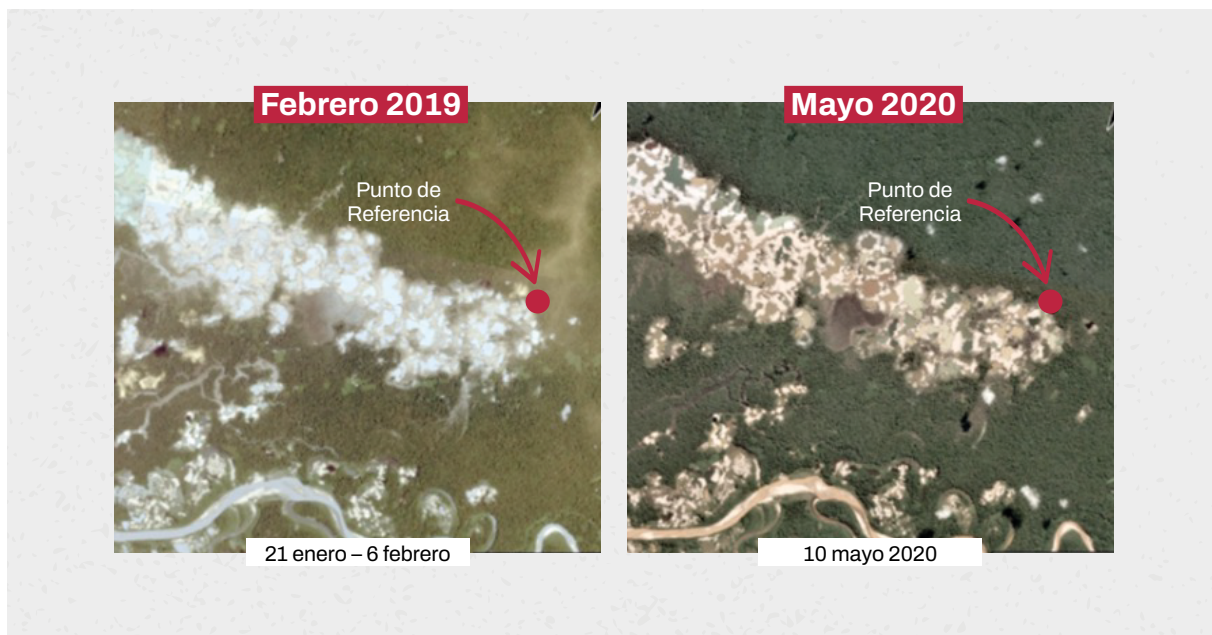
La Operación Mercurio, realizada en el mes de febrero del 2019, fue organizada para erradicar la minería ilegal, el contrabando de mercurio, el tráfico de combustible y la trata de personas en La Pampa, una zona de 200 km² ubicada en

el distrito de Mazuco, provincia de Tambopata. Desde esa fecha hasta el I semestre del 2020 esta estrategia multisectorial del Gobierno logró mantener la presencia de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, un equipo de fiscales y los programas sociales —con ciertos altibajos por la pandemia y cambios de ministros— bajo la orientación política que indica que «el desarrollo es la única manera de vencer permanentemente a las economías ilegales» (Caparros, 2020).

El Gobierno e instituciones privadas y de cooperación internacional monitorearon el posible desplazamiento de mineros ilegales por la carretera Interoceánica Sur y ríos aledaños hacia otras cuencas. Este «efecto globo» pondría en riesgo a las comunidades nativas, además de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, lo que puede significar la deforestación del bosque.

Figura 32

Imágenes satelitales del efecto de la minería en La Pampa (2019-2020)



Nota. Adaptado de Andina, 2020.

El 17 de enero del 2020 el Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP, por sus siglas en inglés) publicó mapas satelitales que demostraban que «no había muchos indicios de que la operación forzara a los mineros a talar bosques cercanos» y que «no ha habido una inmensa reubicación de la deforestación, como se temía, por la extracción de oro» (Cannon, 2020).

Sin embargo, el informe del MAAP publicado por *Mongabay* el 8 de agosto del 2020 advierte que:

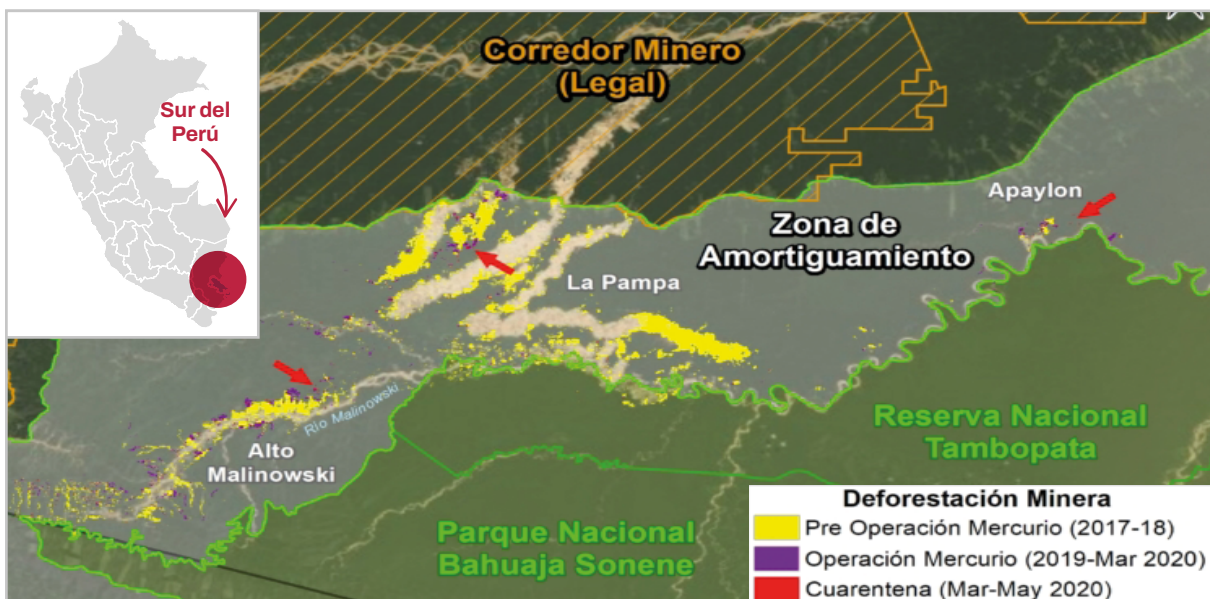
El incremento de minería ilegal, deforestación y el hostigamiento que sufren ha hecho que los indígenas amahuacas del Pariamanu denominen la Nueva Pampa a su territorio. La deforestación a causa de la actividad minera en las zonas aledañas al río

Pariamanu se incrementó en 70 % durante el último año, según el último informe del MAAP (Mongabay, 2020).

El 7 de julio del 2020 la fiscal Karina Garay, de la FEMA de Madre de Dios, intervino tres campamentos de minería ilegal instalados en el sector de Apaylon, correspondiente a la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata. En declaraciones al portal *OjoPúblico* (2020)¹¹, el presidente de la Reserva Comunal Amaraeri Walter Quertehuari señaló que «el Gobierno no está cumpliendo con controlar la actividad minera ilegal en esta zona protegida». En este reportaje también se informa sobre el desplazamiento de mineros ilegales a otras zonas de la provincia del Manu y a la provincia de Sandia en Puno. La imagen satelital del MAAP muestra que la minería ilegal «crece en otros puntos dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata».

Figura 33

Minería en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata



Nota. Adaptado de Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina. (2020). *Reducción de minería ilegal en la Amazonía peruana sur*. <https://www.maaproject.org/2020/mineria-peru-2020/>

La entonces ministra del Minam Fabiola Muñoz declaró que «se ha controlado el 94 % de la minería en la zona de La Pampa»¹². Si bien esto es cierto, la minería se sigue extendiendo a otras cuencas de la Amazonía sur y fuera del corredor minero autorizado. Según el Ministerio de Energía y Minas, la producción de oro en Madre de Dios se habría reducido en 84 % entre enero del 2019 y enero del 2022, gracias a la Operación Mercurio 2019. Sin embargo, estudios recientes muestran que ese logro ha sido relativo. En un reportaje de María Elena Hidalgo titulado «De 9 mil 549 mineros, solo el 3,4 % se ha formalizado»¹³, se sostiene que, ante el fracaso de la formalización, los mineros ilegales han reaparecido en La Pampa y Nueva Arequipa. A su vez, se han trasladado también al corredor minero, y en su camino han ido asesinando a quienes se les opusiera. Por su parte, casi el 50 % de mineros en proceso de formalización están entrampados por encontrarse explotando concesiones que no cuentan con titulares. De las 500 000 hectáreas del corredor minero, aproximadamente el 58 % se encuentra superpuesto a otros derechos. «Si bien la actividad retrocedió con el Plan Mercurio, poco se hizo para revertir el desastre ambiental».

Una de las particularidades en la región de Madre de Dios, anota el CITE, es que

más del 80 % de productores mineros formales e informales trabajan en sus propias concesiones mineras, cosa que no ocurre en otras regiones del Perú. Sin embargo, hay trabas para el proceso de formalización que principalmente son técnicas; en primer lugar la existencia de concesiones mineras caducadas (hoy puede alcanzar el 60 % del total de concesiones de la región) por ley estas concesiones no pueden volver solicitarse como concesiones mineras (solo aplicable para la región de Madre

de Dios), estas concesiones caducadas han sido invadidas por mineros que principalmente trabajaban en la zona de la «Pampa» y de mineros ilegales han pasado a mineros informales; en segundo lugar, las superposiciones con concesiones forestales y agrícolas, no hay normatividad que regule cuál actividad es prioritaria. Sin embargo, el proceso de formalización tiene un efecto positivo en los mineros formalizados porque pueden vender su producción aurífera de manera formal a los comercializadoras formales y por tanto obtener un mejor precio de venta.¹⁴

La productividad de las operaciones mineras en la región de Madre de Dios, depende de la zona de explotación. En la zona alta y media donde la explotación minera es mecanizada la producción por operación minera varía entre 200 y 400 gramos de oro por día, mientras que en la zona baja la producción es muy variable según el tamaño de la operación pudiendo variar entre 5 a 150 gramos por día. La recuperación metalúrgica del oro no pasa del 40 %. En cuanto a la eficiencia económica, la utilidad neta alcanza entre el 20 a 30 %. Con referencia a la comercialización del oro, por las restricciones existentes, se estima que el 70 % de la producción va a otros países principalmente a Bolivia.¹⁵

Entre los impactos ambientales, como indica en un reportaje de *El Comercio* del periodista Diego Suárez, citando una investigación de Jacqueline Gerson y Claudia Vega,

los bosques amazónicos antiguos cerca de la minería de oro están capturando grandes volúmenes de mercurio atmosférico, más que cualquier otro ecosistema estudiado previamente

en todo el mundo. El mercurio no solo contamina a los peces y a las poblaciones humanas, sino también a la biodiversidad amazónica.¹⁶

Cuarto poder, en el programa emitido el 17 de abril del 2022, señaló que

tras el operativo Mercurio 2019, cerca de un 90 % de mineros ilegales se trasladó al centro poblado Barranco Chico. En la zona viven poblaciones de las etnias Amarakaeri, Kisambaeri y Sapiteri. Más de 6000 personas dedicadas a la minería ilegal (obreros, nativos, choferes, cocineros, empresarios mineros, etc.) operan en la zona.

El sacerdote Tomás Burns señaló que la minería ilegal se había vuelto a reagrupar y retomado La Pampa y áreas de conservación.

Así, expresa que el avance de la tala ilegal es imparable. «Un elemento letal es la presencia creciente del narcotráfico (ruta Brasil-sembríos de coca-pozas-laboratorios y pistas)».

Adicionalmente, el Comando Vermehlo¹⁷ viene articulando estas actividades ilícitas en Madre de Dios y —por confirmar— en Ucayali, ejerciendo control territorial y violencia. «Todos saben que actúan, pero nadie se atreve a denunciar. La PNP no actúa y el Estado está replegado».¹⁸ Las actividades de minería ilegal vienen invadiendo áreas naturales protegidas como la Reserva Comunal de Amarakaeri, zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene y Parque Nacional del Manu. Así, se han convertido en un riesgo de alta intensidad que pone en peligro los ecosistemas de dichas áreas naturales, al afectar los cuerpos de aguas, la vida silvestre, entre otros.

Tabla 3

Otras zonas de operaciones de mineros ilegales

Lugar	Ubicación	Referencia
Sector Pariamanu	Prov. Tambopata (Comunidad Nativa Boca Pariamanu)	Río Piedra
Sector Guacamayo	Norte de La Pampa	
Sector La Iberia	Carretera Interoceánica	Frontera con Brasil
Comunidad Nativa Malinowski	Altura del KM 116 C Carretera Interoceánica	Río Malinowski
Comunidad Nativa Kotshimba	Distrito Inambari – Tambopata – Madre de Dios	Ambos márgenes del río Malinowski
Huapetue – Caychive	Cuenca de los ríos Caychive y Huapetue	
Llanura amazónica	Ríos Madre de Dios, Puquiri, Colorado, Inambari y Malinowski	

Nota. Adaptado de Ministerio del Interior, 2019.

Para completar el panorama post Operación Mercurio en Madre de Dios, se recoge la información aparecida en el artículo «A sangre y fuego retornan mineros ilegales a Madre de Dios»¹⁹, que entre otros temas señala que en medio de la pandemia, ante la ausencia de las fuerzas de seguridad en la zona, los delincuentes reaparecieron con más fuerza. Como parte de la Operación Mercurio, se instaló una base de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (Dinoes) en Nueva Arequipa. Pero, luego, con la reducción del presupuesto destinado a la lucha contra la minería ilícita en Madre de Dios, el puesto fue desactivado. Existen siete bases temporales mixtas que albergan efectivos del Ejército y de la Policía Nacional. Al constatar la reducción de la presencia policial, y la disminución de los operativos, los mineros ilegales han aprovechado la situación para ampliar sus actividades. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) proyecta la creación de un Comando Especial Madre de Dios destinado exclusivamente a la represión de las actividades de la minería ilegal.

Entretanto, el panorama político se complica en la región. El juzgado impuso 36 meses de prisión preventiva a gobernador Luis Hidalgo por la presunta comisión de los delitos de tráfico de influencias, cohecho pasivo y tráfico de producto forestal maderable en agravio del Estado (La República, 2022). En este contexto, mientras el problema siga siendo encarado solo con los —vale aclarar— necesarios operativos policiales y militares, no saldremos de esta situación que se agrava cada vez más. Es necesario encontrar otras vías sostenibles para reparar el desastre humano y ambiental, alternativas para el desarrollo territorial que puedan incluir la explotación legal del oro y una labor de inteligencia multisectorial con un comando unificado para desbaratar la corrupción y a las organizaciones criminales que no solo amenazan y extorsionan, sino que

matan. Se requiere una visión de país y una política nacional pluricultural de largo plazo que le dé sostenibilidad institucional, económica, política y social a los diferentes esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional que se vienen realizando.

2.1.2. Puno

La actividad minera ilegal opera en las cuencas de los ríos Ramis, Suches, Inambari y Tambopata. Se, especialmente, en el centro poblado La Rinconada y Lunar de Oro, distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina y Cojata, provincia de Huancané. Los centros mineros informales de La Rinconada, Cerro Lunar de Oro y Ancoccala (Cuenca del río Ramis) concentran la mayor cantidad de mineros informales que, en promedio, sobrepasan las 5000 personas en cada zona; debido a su proximidad entre ellos, se ubican en un radio de acción de 30 km, si se tiene como referencia el distrito de Ananea.

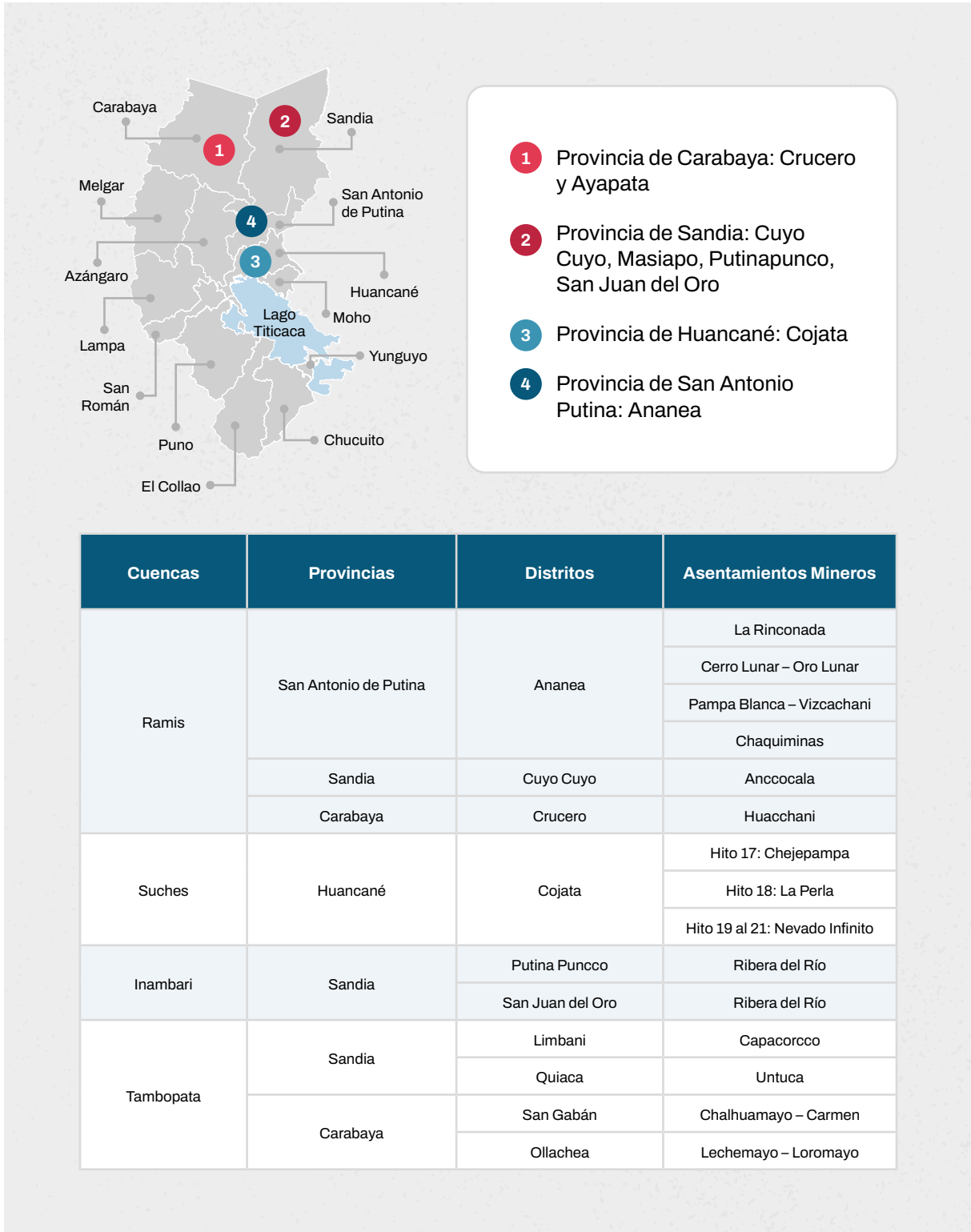
Según fuentes del Ministerio del Interior, el total de la población flotante de las cuencas del río Ramis y Suches es de 60 000 habitantes aproximadamente, de los cuales casi veintitrés mil se dedican a la minería informal. Los demás, por su parte, se relacionan directa e indirectamente con dicha actividad ilegal. Los más vinculados económicamente se dedican a proveer de insumos químicos, combustible de contrabando, explosivos, mientras que los otros son dueños de bares, discotecas, prostíbulos, hospedaje y comercio ambulatorio.

2.1.3. Bolivia

Existen dos principales circuitos delictivos que operan entre Perú y Bolivia: el contrabando de oro de la minería ilegal del Perú a Bolivia y el contrabando de mercurio, combustible, explosivos y otros de Bolivia a la minería ilegal y el narcotráfico del Perú.

Figura 34

Asentamientos mineros en Puno



Nota. Adaptado de Ministerio del Interior, 2019.

La producción de oro en Bolivia depende de las cooperativas (más del 80 %), pero su producción es menos de lo que este país exporta.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia, hasta septiembre del 2021, Bolivia exportó oro por USD 1739 millones, casi equivalentes a las ventas de gas natural, que en todo ese año llegaron a USD 2241 millones. Expertos consideran que el contrabando de oro iguala las cifras de exportación legal. En octubre, la operación denominada «Rey Midas», en Chile, descubrió una organización criminal dedicada al contrabando y extracción ilegal de oro desde Perú y Bolivia, para luego exportarlo hacia Suiza y Emiratos Árabes Unidos (Página Siete, 2022).²⁰

Desde el 2015 Bolivia está importando un promedio de 180 toneladas de mercurio al año, cuando las estimaciones del propio Ministerio de Minería dan cuenta de que se necesitan solo entre 60 y 90 toneladas. Significa, entonces, que el 50 % de lo que se está importando legalmente termina fuera de Bolivia, lo que aporta a un contrabando ilegal de mercurio para la minería ilegal a países como Perú, Brasil y Colombia (Mongabay, 2022).²¹

En un reportaje del periodista Juan Alejandro Paredes publicado el 30 de mayo del 2022 en el diario *El Deber* de La Paz, Bolivia, titulado «Empresas peruanas operan en El Alto y llevan mercurio a su país por vías ilegales», se informa de que

son cuatro compañías del vecino país que se asentaron en Bolivia con el fin de importar mercurio y luego llevarlo a Perú de manera ilícita para extraer oro. Dos de estas firmas fueron investigadas en Puno por estar vinculadas al narcotráfico.

Del mismo reporte tomamos la siguiente información:

ReyRex Internacional es una empresa peruana que decidió asentarse en la ciudad de El Alto para importar mercurio. Su sede está en Juliaca, caca. También tiene otra oficina en Puno. Esta empresa logra mover casi un millón de dólares en compras de mercurio. También importa otros insumos para la minería. En Perú existe una extracción de oro descontrolado, al igual que en Bolivia. Ese negocio se concentra en las regiones de Piura, Puno y Madre de Dios. Desde 2015, cuando se puso en vigencia el Convenio de Minamata, las cifras de importación legal del metal cayeron prácticamente a cero.

J y JP es el nombre de otra empresa peruana que tiene registros en El Alto; sin embargo, en Perú tiene otra identidad comercial, pero es dirigida por la misma persona. El gerente estuvo denunciado en Perú por importación ilegal de agentes químicos. Su sede está en la ciudad de Puno.

El negocio de la minería aluvial del oro en Bolivia.

Las empresas venden desde Bs 1.100 hasta Bs 1.500 el kilo del mercurio. Una mayoría se va al norte de La Paz para que las cooperativas mineras, que se asocian con inversores chinos y colombianos, utilicen el metal para explotar oro en los ríos que desembocan en la Amazonía. Son los inversores chinos y colombianos quienes instalaron las dragas en los ríos del norte paceño tras acuerdos con las cooperativas mineras, que recibieron por parte del Gobierno cuadrículas de terreno para que exploten el preciado metal.

2.2. El Cenepa: la violencia acecha

Nuestra relación con la selva sigue estando marcada por una baja comprensión intercultural y ecológica. Esta incompreensión, que genera políticas y modelos de desarrollo que no responden a una realidad que se desconoce, es la base de un deterioro general de la vida en el Maraón en estos últimos 25 años. ¿Cómo podemos construir un futuro si por principio asumimos que son extremadamente pobres, es decir, que nada pueden? ¿Cómo hacer políticas públicas si no conocemos una realidad tan distinta? ¿Cómo es la psicología social de una población que durante 25 años seguidos le dicen que es extremadamente pobre? (Maneiro, 2022).²²

2.2.1. El Cenepa

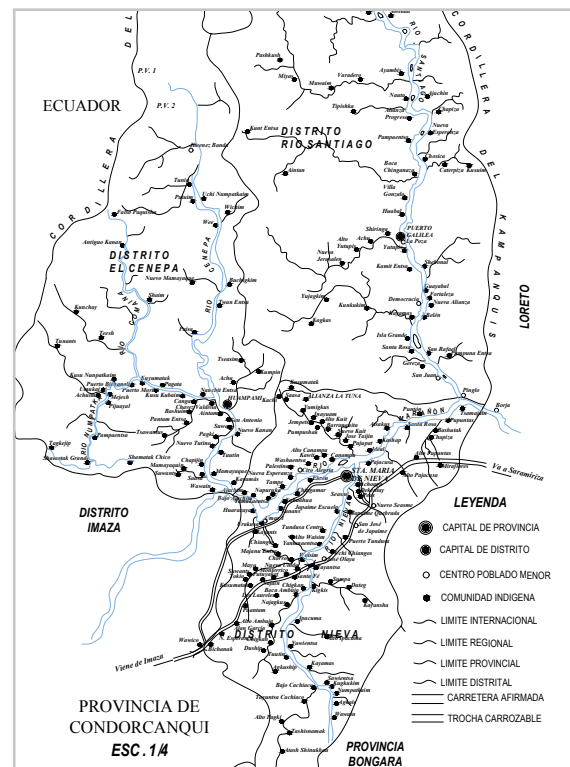
El Cenepa, distrito de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, territorio del pueblo awajún, ha sido puesto en la agenda pública nacional por acción de sus autoridades y líderes indígenas, quienes vienen denunciando la extracción ilegal de oro en la frontera (cordillera del Cóndor). Este oro es llevado a Ecuador en medio de la expansión de la extracción aluvial ilícita de este mineral en el río Cenepa y otros ríos de la provincia. A este problema se suman la deforestación de los bosques por la tala ilegal, la extracción de recursos naturales (topa/palo de balsa) y el crecimiento de cultivos de coca y narcotráfico en toda la provincia. Por su parte, la población se ve afectada por la propagación del VIH y la diabetes, la violencia sexual que sufren las niñas y quedan impunes, así como asesinatos cometidos por sicarios, como el caso del jefe rondero Antonio Yagkuag en Nieva.

2.2.2. Territorio complejo

La provincia de Condorcanqui está situada en la cuenca media del río Maraón: un extenso territorio que incluye, además de Condorcanqui, el distrito de Imaza de la provincia de Bagua, en Amazonas, y la provincia de Datem del Maraón en Loreto. Está ubicada entre dos cordilleras: la del Cóndor, límite con el Ecuador, y la cordillera del Kampanquis, límite con el departamento de Loreto. Es un territorio de relieve quebrado y suelos de selvas tropicales, frágiles y pobres, con una fuerte erosión antrópica por malas prácticas de cultivo y tala indiscriminada. La cuenca conserva una gran biodiversidad y recursos naturales. Los bosques húmedos albergan una gran cantidad de especies de uso maderable y fauna. El oro aluvial viene de la cordillera del Cóndor y de las quebradas propias de esa geografía.

Figura 35

Provincia de Condorcanqui



Nota. Propiedad de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui.

Una extensa red fluvial formada por el río Maraón y sus principales afluentes, los ríos Cenepa, Santiago Nieva y Chiriaco, con abundantes quebradas, son la principal vía de transporte y comunicación. El Eje Vial 4: Jaén-Bagua-Imaza-Puente Duran-Nieva-Saramiriza es la carretera por donde sale la madera y el oro ilegal, la PBC, así como las personas víctimas de trata. Por su conformación geológica, porosidad, falta de control del Estado y la corrupción, la frontera facilita el tránsito de personas y bienes indocumentados del Ecuador al territorio peruano por diversos puntos al suroeste de la cordillera del Cóndor y en el espacio de frontera en el río Santiago. La población no recibe los servicios públicos adecuados por el Estado, cuya política de colonización y extractivismo hasta fines de los

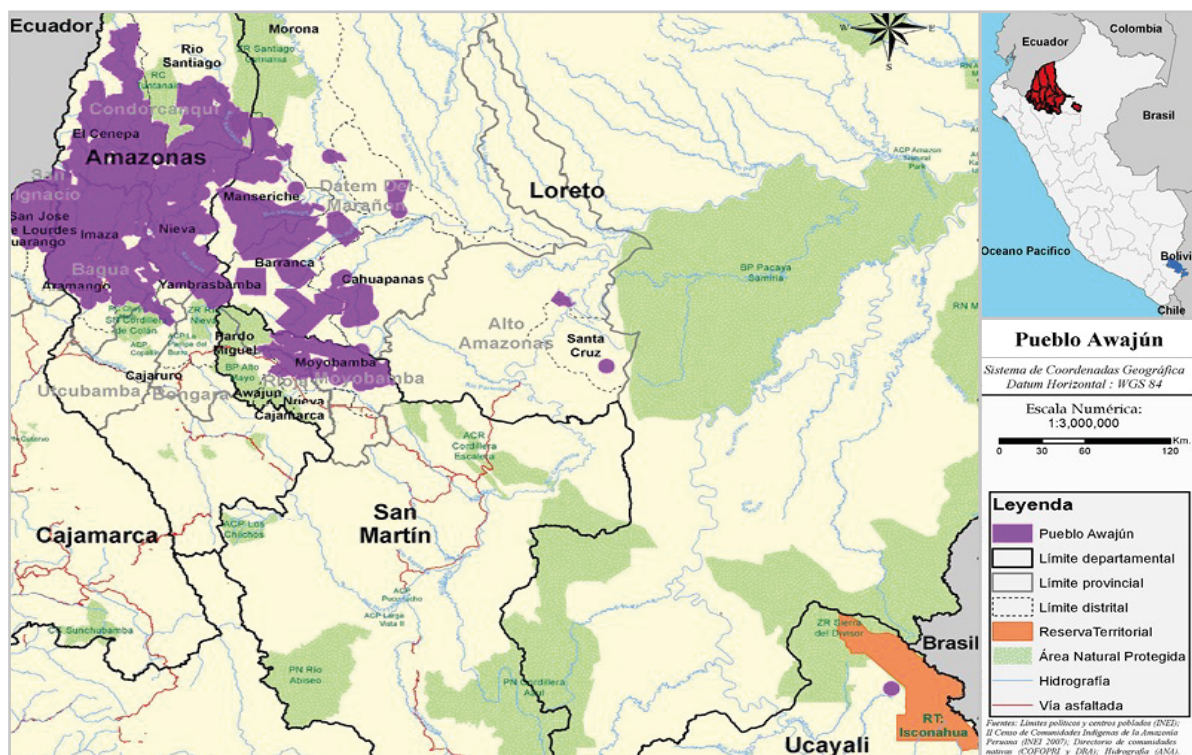
70 fracasó. Posteriormente, la carretera del oleoducto (Mesones Muro-Bagua-Olmos) ha sido el factor principal de ingreso de población foránea al medio Maraón.

2.2.3. Pueblos awajún y wampis

El pueblo awajún vive en todo el distrito El Cenepa, en el bajo Santiago del distrito Río Santiago y en el distrito Santa María de Nieva, provincia Condorcanqui; en el distrito Imaza, provincia Bagua, ambas en el departamento Amazonas; en el distrito Saramiriza, provincia Datem del Maraón, y en la provincia Alto Amazonas, departamento Loreto; en la provincia de San Ignacio, departamento de Cajamarca, y en las provincias Rioja y Moyobamba, departamento de San Martín. Su población se estima en 70 468 personas.²³

Figura 36

Distribución geográfica del pueblo awajún



Nota. Tomado de Ministerio de Cultura. Viceministerio de Interculturalidad, 2019.

Figura 37

Ubicación del campamento Morona



Nota. Adaptado de buscador de Google: Iña Wampisti Nunke-Territories of Live (Territorios de Vida).

Por su parte, el pueblo wampis vive en el medio y alto Santiago en el distrito Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, y parte del río Morona, provincia Datem de Maraón, Loreto, cerca de la frontera con Ecuador. Su población se estima en 11 824 personas.²⁴

Ante la creciente expansión de la minería ilegal en los territorios de estos pueblos y los recientes incidentes violentos, nos formulamos las preguntas: ¿qué hace que los nativos incursionen en minería ilegal? ¿Son los pueblos indígenas víctimas/agraviados o socios? ¿Qué llevó a la pérdida del control social sobre las principales organizaciones indígenas, hoy enfrentadas y con graves denuncias entre ellas?

La reciente literatura plantea que el pueblo awajún está viviendo un proceso de «adaptación cultural», cuya consecuencia progresiva es la «pérdida de su identidad étnica». De esta manera, se estaría produciendo un cambio en su modo de entender a la naturaleza, que estaría pasando a ser solo una «fuente de aprovechamiento», cuestión que se refuerza a partir de su relacionamiento con la minería ilegal (Pachas, 2021).²⁵ Por otra parte, se debate sobre el control territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía, la gobernanza y la gestión de los recursos de su territorio a partir de la estructura clánica familiar, el rol de los apus, las comunidades nativas, así como el papel de las organizaciones gremiales y su representatividad, las ONG y las diversas

dependencias y programas estatales. La mayoría de los autores consideran que estas instituciones viven un momento de crisis y fragmentación, que se ha disgregado el control territorial y que las políticas públicas y privadas para el desarrollo de la región o han fracasado o muestran pocos resultados. En este contexto, surgen los gobiernos territoriales autónomos (GTA), propuestos por algunos líderes nativos e intelectuales como una posible alternativa de gobernanza territorial de la Amazonía.²⁶

Hay una «fisura social creada por la minería ilegal» que contrapone a sus habitantes, incluso a nivel interétnico. Las actividades agropecuarias y de conservación forestal están en desventaja frente a la minería ilegal, porque «no pueden ofrecer un ingreso monetario diario para la familia». Los awajún y wampis «son una población vulnerable», y no tienen una posición consensuada frente a la minería ilegal y otras economías delictivas, lo cual facilita que estas sigan expandiéndose (Pachas, 2021).

Zabarburú narra sus encuentros con líderes awajún y wampis. «La aparición de las economías ilegales es una gran amenaza para los territorios y la cohesión social». En estos negocios ya hay algunos awajún y wampis, no todos, pero algunos apus «están captando y desintegrando». Los ilegales presionan a las comunidades nativas: «¿Durante 50 años qué te ha dado el Estado? Tienes madera, oro, tierra. Yo la trabajo y te doy una parte de la utilidad y tú ves lo que haces con ella. Es poderosa la tentación. Es bien difícil resistirse». Los van fragmentando y a quienes se resisten los amenazan. Los ilegales dicen: «Ellos viven de la plata que les dan las ONG, es una estrategia para dividirlos y enfrentarlos». Los pueblos en su mayoría no quieren saber nada de petróleo ni de minas en sus territorios. Fracásó igualmente el «desarrollismo del Estado», que ha sido más bien un factor de fragmentación de la población.²⁷

2.2.4. Territorialidad y autonomía

En la década de los años 90 se sentó la tesis de la territorialidad y autonomía de los pueblos indígenas. «Las aspiraciones de los pueblos indígenas en pro de vincular su propia existencia, como pueblo, a un territorio étnico» (García, 1992).²⁸

Esta tesis es desarrollada por diversos investigadores. Zabarburú (2022) postula la urgencia del reconocimiento constitucional de los diez GTA establecidos con diferentes procesos y modalidades. El primero fue el wampis (2015), luego el achuar y recientemente el awajún (cien mil indígenas del nororiente). Esta organización para la gobernanza recupera la relación simbólica, ancestral e integral de la naturaleza y el territorio. Esta decisión de los pueblos indígenas reconoce la autoridad del Gobierno peruano y no son secesionistas.

La nueva agenda de la Amazonía es: nación o pueblo indígena, ya no comunidad nativa, autogobierno y territorio integral. Si se resuelve el financiamiento y la capacidad de gestión de los GTA en los próximos tres años, estos se consolidan. Si las economías ilegales se imponen, perderemos la Amazonía, la van a depredar. «GTA o economías ilegales, esa es la disputa».²⁹

La dispersión territorial de los awajún y wampis, incluso con superposición de sus territorios, por ejemplo, en el medio y bajo Santiago, puede generar tensiones. No se sabe cuántos indígenas apoyan realmente la conformación de los GTA, tampoco el número de comunidades que los respaldan, solo se conocen las federaciones que firmaron su adhesión. Unos los ven como amenaza a la unidad territorial de la nación; otros, como una respuesta al fracaso de muchas iniciativas de organizaciones indígenas, ONG y políticas públicas y el deseo de buscar caminos nuevos.

«Pueden ser una oportunidad para ahondar políticas más autonómicas en educación, salud y gestión territorial».³⁰

No se puede desconocer este proceso que apunta a una nueva forma de gobernanza territorial autónoma indígena de la Amazonía. Es una cuestión de poder y hegemonía, de efectivo control territorial, que supone, entre otras, una real representación social, resolver las demandas de titulación de las comunidades nativas y una delimitación territorial consensuada entre los pueblos indígenas.

Los GTA enfrentan diversos desafíos, dos en lo inmediato: la capacidad para desalojar las economías delictivas de su territorio y desarrollar una capacidad de gestión en torno a políticas participativas comunitarias para la conservación de bosques y participación en los programas globales para enfrentar el cambio climático y protección del bosque como grandes sumideros del dióxido de carbono.

Por ahora, los GTA tienen una relativa capacidad política, pues los municipios son los receptores de los recursos del canon y de las transferencias del presupuesto nacional y «son los alcaldes quienes representan el gobierno local y son los motores de los procesos de desarrollo». Además, el concepto integral del territorio choca con el actual ordenamiento legal: el agua pertenece a la nación (administrado por la ANA), mientras que los bosques son concesionados por el Estado, así como los recursos del subsuelo.

El curso del proceso podría originar más adelante una tensión de fuerzas por el control territorial, la gobernanza y las transferencias presupuestales. Si es que la cuenca media del Marañón la llegaran a controlar las economías criminales, en expansión hacia todo el nororiente, Cajamarca-La Libertad (Cinturón Minero del Norte) y la costa norte del Perú, (el puerto de Paita se convertiría en un

segundo Callao), se trataría de un escenario extremadamente crítico. «Estamos camino a eso», señaló un entrevistado en condición de anonimato. Este asunto estratégico debe ser un punto de la agenda nacional y de los países de la cuenca amazónica y Sudamérica.³¹

2.2.5. Minería ilegal

En Condorcanqui hay cuatro zonas de explotación minera ilegal. Las detallamos a continuación.

2.2.5.1. Filoneana o de socavón en el distrito El Cenepa (cordillera del Cóndor)

En la parte alta de la cuenca del río Cenepa, en la cordillera del Cóndor, se registra actividad minera ilegal aurífera de socavón. En la quebrada El Tambo, donde se encuentra el puesto de vigilancia del EP y donde funcionaban las instalaciones de la Compañía Minera Afrodita, viven aproximadamente 30 a 40 mineros ilegales, quienes tomaron las instalaciones de Afrodita cuando fue abandonada. Algunas versiones indican que esto fue resultado de un acuerdo con la empresa. Durante los operativos de interdicción, se dinamitaron los socavones y la trocha con dirección a la localidad ecuatoriana de La Herradura, donde se procesa el mineral. Debido a la pandemia, se retiró el personal policial y los fiscales. Actualmente, se han reabierto y hay nuevos socavones de donde extraen rocas con minerales.

2.2.5.2. Aluvial en el río Cenepa, distrito El Cenepa y sus tributarios (Comaina)

En esta temporada de crecida se ha podido observar desde Huampami hasta el Marañón —parte baja del río Cenepa— dragas de diferentes tamaños. Al igual que en el Comaina, antes solo se trabajaba con motores de

succión de poca capacidad. La minería aluvial no se desarrolla en lugares permanentes, sino donde van encontrando bancos de material acumulado en el cauce de los ríos y quebradas y donde encuentran contraparte en la comunidad. Las labores de succión en las playas se desarrollan cuando termina la temporada de crecida. La explotación de oro se realiza también dentro del bosque. Se aprecia que los equipos se van sofisticando en técnica y tamaño.

En reciente estudio realizado por Odecofroc-Paz y Esperanza, sobre minería ilegal en el río Cenepa, de las veinte dragas identificadas durante el recorrido, siete de ellas estaban operando (35 %). Los lugares donde más actividad se registró fueron en las comunidades de Nuevo Tutino y Tutin con seis

dragas, Aintam con cinco dragas y Huampami con seis dragas. Se encontraron, además, seis zonas de derrumbes de fajas marginales causadas por la actividad de minería ilegal. De estas zonas la más vulnerable es la de la comunidad Sua-san Antonio, ya que este poblado podría desaparecer por los derrumbes ocasionados por las dragas y las lluvias que ocurren en su territorio.

Aintam es una comunidad absolutamente socavada en su interior. Casi todas las orillas del Cenepa está dañadas. Esto genera además de la contaminación por metales pesados, la erosión de las orillas que enturbian el agua y afecta la pesca. Esta erosión significa pérdida de tierras y afectación de inmuebles; por ejemplo, en San Antonio se cayó una escuela por este motivo.

Figura 38

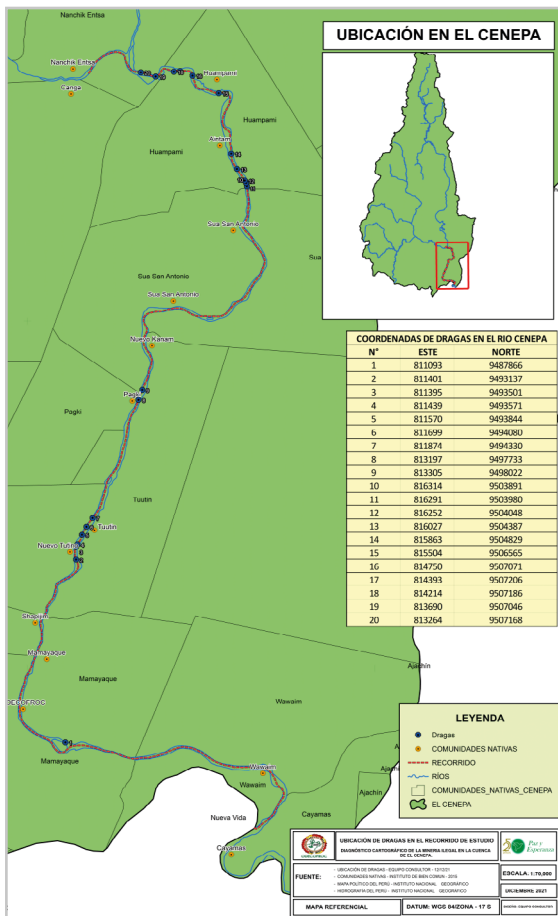
Draga operando en el río Cenepa en temporada de crecida, mayo del 2022



Nota. Fotografía de Iñigo Maneiro, 2022.

Figura 39

Ubicación de dragas en el recorrido de estudio



Nota. Propiedad de Paz y Esperanza, 2021

2.2.5.3. Aluvial en el río Santiago y sus tributarios, distrito Río Santiago

A lo largo de todo el río, se trabaja con dragas y balsas tracas artesanales, motores, motobombas, radiadores, grupos electrógenos, tolvas, saquetas de polietileno, carretillas, palanas, zapapicos. Asimismo, para la separación de minerales, se emplean insumos químicos como el cianuro, el mercurio y el ácido sulfúrico. Estas son sustancias altamente contaminantes vertidas en un río que es rico, navegable, de tráfico binacional y con campos de cultivo en sus riberas.

2.2.5.4. Aluvial en el río Marañón y sus tributarios

Se reporta minería aluvial con dragas en el río Marañón hacia la cordillera Kampanquis, límite con Loreto, y de orilla con cernidor. La zona cocalera por excelencia es el sector medio de la carretera Bagua-Samariza en torno a los asentamientos hispanohablantes.

2.2.6. Rutas utilizadas para trasladar el mineral

La ruta hacia el Ecuador es por la frontera en la cordillera del Cóndor, distrito El Cenepa. Se usan varios puntos de tránsito ilegal, como caminos de herradura y trochas, entre ellas, la trocha carrozable El Tambo-La Herradura en el Ecuador. En el distrito Río Santiago el traslado hacia Ecuador es por vía fluvial en la zona de frontera del río Santiago. Por otro lado, la ruta nacional del tráfico de oro, la madera, las drogas, los recursos naturales y la fauna es de Samariza-Santa María de Nieva-Chiriaco-Bagua-Jaén-departamentos de la costa norte y Lima. A su vez, la minería ilegal en los distritos El Cenepa y Río Santiago ha abierto una ruta de comercio ilegal de mercurio del Ecuador a la selva norte del Perú con las consecuencias de contaminación y la instalación de redes de corrupción.

2.2.7. Concesiones mineras y áreas protegidas

La cordillera del Cóndor es una zona geológica y biológicamente muy compleja. Ha sido declarada Parque Nacional Ichigkat Muja y tenía una superficie inicial que abarcaba 153 000 hectáreas. Durante el gobierno de Alan García, se redujo casi a la mitad, a 88 000 hectáreas, con lo cual se liberaron 65 000 ha. para favorecer las concesiones mineras (la Compañía Minera Afrodita, entre otras). Este atropello contra las comunidades nativas fue uno de los reclamos de la plataforma (Ley

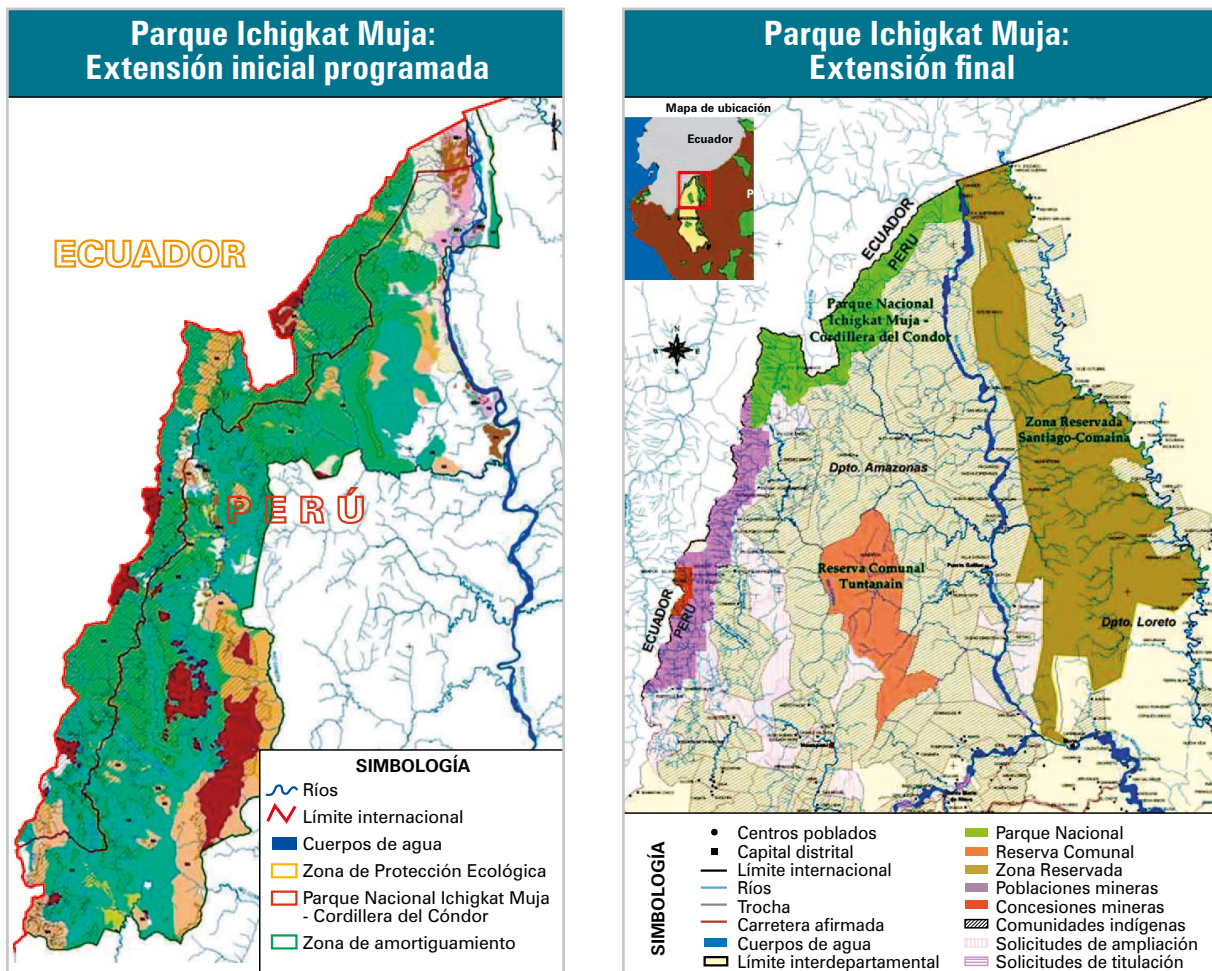
de consulta previa) que motivó el Baguazo (2009). El Comité de Lucha de la provincia de Condorcanqui/Odecofroc (febrero del 2020) exigió «la restitución del área total del Parque Nacional, así como no se otorguen más concesiones mineras en la cordillera del Cóndor». La propuesta es convertir esos territorios en áreas de protección estricta, pues son muy sensibles a la erosión y la contaminación.

Se observa en la siguiente imagen la extensión propuesta del Parque Nacional y, en la segunda, la reducción de casi 65 000 hectáreas.

También se encuentran la Reserva Comunal Tuntanaín, ubicada en los distritos El Cenepa, Río Santiago y Nieva (94 967,68 hectáreas) y la Zona Reservada Santiago-Comaina (1 642 570 ha).

Figura 40

Parque Nacional Ichigkat Muja



Nota: Tomado del Centro de Documentación e Información Bolivia - CEDIB (12 de junio de 2021). Parque Ichigkat Muja: Extensión inicial programada / extensión final. <https://www.cedib.org/biblioteca/parque-ichigkat-muja-extension-inicial-programada-extension-final/>

Cualquier prospección, investigación de campo vinculada a recursos del territorio (oro, petróleo), sobre todo por un foráneo y más en la cuenca del Cenepa, significaría muy altas probabilidades de conflicto. El conflicto con la explotación minera es, por tanto, latente, debido al número de petitorios y concesiones en trámite (86), algunas de ellas superpuestas a territorios indígenas o áreas protegidas.

Zebelio Kayap, expresidente Odecofroc, informó que, en abril del 2019, luego de seis años, el Décimo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Lima declaró fundada la demanda de amparo contra el Ingemmet y el Minem presentada por el abogado Javier Mujica de la ONG Perú Equidad, representante de la organización awajún. De ese modo, se ordenó la nulidad de 111 concesiones mineras sobre territorio ancestral de los pueblos awajún y wampis por incumplirse el derecho a la consulta previa (Mongabay, 2020).

2.2.8. Las interdicciones

Las interdicciones que ha realizado el gobierno en la cordillera del Cóndor, en el distrito de El Cenepa, al igual que operativos en otras regiones, no muestran resultados sostenibles, más aún por el corte que significó la pandemia de la COVID-19 y la ausencia de una política participativa de los pueblos awajún y wampis. Lo que apreciamos ahora es que la minería ilegal y otras economías criminales se siguen expandiendo. El gobierno, luego de denuncias de incursiones armadas de madereros ilegales y el aumento de dragas en los ríos, decretó el 24 de junio el estado de emergencia en la provincia de Condorcanqui. El alcalde provincial y las organizaciones indígenas reclaman un plan integral y sostenido de intervención, pues «los ilegales se sombrea y luego regresan con más fuerza». Lamentablemente, excluyeron de las reuniones previas de coordinación con la PCM a los gobiernos territoriales autónomos (GTA) de los pueblos awajún y wampis.

Inforegión señala el 24 de julio del 2022:

Amazonas: Operativo contra la minería ilegal interviene equipos por S/ 4 millones. Operaciones de interdicción combinadas con la participación de personal de la Policía Nacional, del Ejército del Perú y de la Fiscalía de la Nación contra la minería ilegal realizado en las comunidades Wawaim y en la comunidad anexa Santa Fe en la provincia de Condorcanqui, se les incautó seis dragas, dos motores y un grupo electrógeno.

Se informa también de que «Odecofroc denunció que se alista una nueva toma de su local el próximo sábado 30, así como se produjo el pasado 17 de julio».

Diversos analistas señalan que la situación que viene ocurriendo en El Cenepa es bastante compleja y confusa, ya que, además de minería ilegal, hay narcotráfico y tala ilegal de madera. Afirman que no se mira ni se analiza la activa participación de comunidades y muchas familias awajún comprometidas en la minería ilegal y se informa con noticias inexactas, como que los atacantes fueron colonos, que estaban armados y secuestraron al dirigente Horteiz Baitug, al alcalde de El Cenepa, Carlos Alberto y la representante awajún, Matut Micaela Impi, cuando ello no es cierto. Según estos analistas, lo que ocurrió el domingo 17 en la comunidad de Mamayaque, donde funciona la sede de Odecofroc, fue una incursión de nativos dedicados a la minería ilegal al local de la organización mientras se realizaba una asamblea. Hubo fuertes discusiones acerca del tema de la minería. Los protestantes manifestaban que trabajan en esa actividad por falta de recursos económicos y exigían la renuncia de los actuales dirigentes. Se causaron daños a la antena de internet de la organización. El lunes siguiente se llevó a cabo una reunión en Palacio de Gobierno en la que participaron dos exdirigentes de Odecofroc

que exigieron la intervención de la PNP para frenar la presencia de las dragas. Se reunieron antes con el presidente P. Castillo, quien les ofreció atender sus demandas. Se espera que se realicen acciones de interdicción, tal como ha informado Inforegión, y se atiendan las demandas locales.

2.2.9. Minería ilegal y narcotráfico

Si la extracción ilegal del oro es una iniciativa del clan familiar con equipos de succión en las orillas de los ríos y en el bosque, no se requerirá demasiado capital y podrá solventarse con recursos propios y préstamos familiares. La ruta de investigación debe dirigirse sobre el inversionista foráneo que logra asociarse con el apu para que lo deje trabajar en los ríos de su comunidad con dragas, motores, alimentos, transporte, precursores químicos y más tarde —que no es aún el escenario en El Cenepa— con volquetes, tractores línea amarilla, sicarios y coimas para funcionarios corruptos, a cambio de un pago y trabajo para los nativos. ¿Cómo

se financia ese inversionista foráneo? ¿Cuándo y cómo el negocio ilegal termina en manos de una organización criminal internacional?

Una zona que merece mayor investigación es El Tambo (cordillera del Cóndor) y sus nexos con La Herradura (Ecuador) por la posibilidad de financiamiento del narcotráfico y las redes de corrupción que operan con la complicidad de autoridades y funcionarios del Estado encargados del control de fronteras y de los delitos ambientales.

2.2.10. Desarrollo y violencia

El alcalde provincial de Condorcanqui Héctor Requejo, junto con los dirigentes de las organizaciones indígenas e hispanohablantes, además de otras autoridades e instituciones, en reuniones participativas, han logrado consensuar una plataforma de desarrollo. Estos acuerdos han sido presentados a la presidencia de la República, PCM, sectores del Ejecutivo, Congreso, Comando Conjunto de las Fuerzas

Figura 41

Quema de una draga en El Cenepa



Nota. Tomado de Noticias SER, junio del 2022.

Armadas, Gobierno regional, con el objetivo de que atiendan de manera urgente sus demandas. No obstante, no se han obtenido respuestas; es más, cuando han llegado autoridades a la zona o se han firmado actas de compromisos a partir de reuniones virtuales, estos no se cumplen. Se ha llegado a una situación crítica de alto riesgo en El Cenepa y la provincia de Condorcanqui. Recientemente, una comunidad decidió quemar una draga y retener embarcaciones con madera ilegal en el río Cenepa.

La cuenca media del Marañón es una bomba tiempo. La minería ilegal y las otras economías criminales son un síntoma. Esto es producto del permanente fracaso de las políticas públicas del Estado y de las organizaciones privadas que se aplican en la Amazonía.

2.3. Cinturón minero del Norte

En un reportaje del periodista Hernán Medrano publicado en *El Comercio* (5 de agosto del 2022) titulado «La violencia estalla por la minería ilegal de oro en La Libertad», se describe a Pataz como «una tierra de nadie». En esta localidad, ocurren continuos enfrentamientos con armas de guerra «entre bandas delictivas extranjeras» contratadas por grupos de mineros ilegales para apoderarse de sectores con mayor cantidad de oro. Dichos enfrentamientos han causado varios muertos que luego aparecen en las calles y quebradas o desaparecen en los socavones.

En el reportaje se menciona al centro poblado Pueblo Nuevo como una zona muy alejada sin presencia del Estado. En el distrito de Pataz existen más de cien asociaciones de mineros, unos en proceso de formalización y otros ilegales. En el mismo distrito, la compañía Poderosa es la única representante de la gran minería. En la zona «se han identificado bandas como el Tren de Aragua, Los Pulpos, La Jauría». La minería informal e ilegal se extiende

a Retamas, Quiruvilca, Parcoy, cerro El Toro en Huamachuco, Sánchez Carrión, Otuzco y Santiago de Chuco. Las autoridades piden se declare el estado de emergencia en seis provincias de la sierra de La Libertad.

3. La cadena de valor en la minería artesanal no formal

La cadena de valor en la minería artesanal se caracteriza por tener diversos procesos de acumulación, tanto de capital como de poder político, en los territorios donde se desarrolla. En recientes estudios de casos, se ha podido observar un dinámico proceso de cambios en las relaciones del poder en los espacios territoriales locales, vinculados a la actividad de la pequeña minería y la minería artesanal informal e ilegal.

La *minería no formal* se caracteriza por no disponer de información técnica, tener altos costos de operación, baja productividad, transacciones no equitativas y baja recuperación metalúrgica. Su utilidad depende de prácticas al margen de la ley.

3.1. Caso de la minería aluvial aurífera ilegal en Madre de Dios (Apoyo Consultoría, 2020)

Para comenzar, este estudio establece tres etapas en la cadena de valor de la minería ilegal en esta zona del país: etapa I: exploración y preparación; etapa II: explotación y beneficio; etapa III: comercialización. Posteriormente, se identifica a los actores privados y públicos en cada etapa de la cadena de valor para efectuar una valoración económica de la cadena. Con ese fin, considera ciertos supuestos clave para calcular que, en la etapa I, la minería ilegal invierte un monto total de S/ 56 100. En cambio, para las etapas II y III produce una cantidad de 2990 g de oro e ingresos operativos por S/ 607 000 (considerando un precio del oro ilegal a S/ 203 por g y USD 1820 por onza).

El estudio de Apoyo Consultoría también realiza un cálculo de la estructura operativa y de los diversos actores involucrados. Se destaca que la utilidad operativa para el líder o dueño del capital es de un margen bruto de S/ 119 000 (15 %). Los demás actores involucrados también reciben su parte. Las comunidades o dueños del terreno obtienen S/ 93 000. La mano de obra de la unidad operativa ilegal recibe S/ 179 000. Los comercializadores de insumos se llevan S/ 130 000, mientras que la inversión en maquinarias es de S/ 62 000 y para transporte, de S/ 8000. Finalmente, el monto destinado a coimas y pagos a mafias es de S/ 16 000.

En ese contexto, cabe resaltar el margen de utilidad del líder o dueño del capital de una unidad operativa ilegal (campamento o labor), pues es factible que este tenga un número mayor de unidades a las que financia, con lo cual sus ingresos anuales se multiplicarían. Destaca también que los costos anuales de la ilegalidad incorporados en la estructura operativa incluyen las coimas a las autoridades de control del transporte (S/ 3700) y el pago de cupos por la extorsión de mafias (S/ 12 500). En cuanto al costo de mano de obra mensual en la unidad operativa ilegal, se detalla que a un traquero se le paga S/ 3600, a un machetero S/ 1500 y a una cocinera S/ 1200. Estos salarios son muy superiores a los que podría ganar un jornalero temporal agrario S/ 120 a S/ 150 por semana (entre S/ 480 a S/ 600 mensual).

Con el precio del oro en alza, las continuas crisis políticas y el creciente espacio territorial y político ganado por los mineros ilegales, articulados con actividades de otras economías ilegales, el panorama de Madre de Dios y, en general, de toda la Amazonía es muy complicado. Esta situación se puede convertir en un riesgo para la seguridad nacional, más aún si se consideran las limitaciones del Estado para controlar y fiscalizar las actividades ilícitas en manos cada vez más de organizaciones criminales internacionales (PCC, CV/Brasil).³²

3.2. Caso de la minería comunera no formal filoniana de cobre en Apurímac (CHS-V&C)

En el 2019, Capital Humano y Social Alternativo y V&C Analistas realizaron estudios de campo en el departamento de Apurímac sobre la minería informal e ilegal filoniana de cobre e identificaron una modalidad que definieron como *minería artesanal comunera no formal*. Esta modalidad se caracteriza por lo siguiente: *la asamblea comunal es la que decide*, según su estatuto, incorporar la extracción artesanal de minerales en las tierras que están en posesión de los comuneros, con el fin de mejorar los ingresos y las condiciones de vida de las familias comuneras. La decisión comunal —muy extendida en la zona— es de no deshacerse de la tierra, porque es su principal activo y capital de reserva. Una vez tomado el acuerdo comunal, las comunidades deciden explotar el cobre (y otros minerales como oro, zinc y plata) en la medida de su capacidad técnica artesanal. Dado que saben que la concesión minera tiene en su mayoría como titular a una gran empresa minera, su estrategia consiste en crear una asociación de mineros artesanales y una pequeña o microempresa con registro en la Sunat (RUC). Además, ocupan con viviendas, cultivos e instalaciones los terrenos superficiales de las áreas concesionadas y se inscriben en el Reinfo para iniciar un largo proceso, con la dificultad de no tener el contrato de cesión o explotación que exige la ley de formalización minera.

La decisión de la comunidad exige un fuerte liderazgo y organización «cuasi paramilitar», pues supone una serie de arreglos, a nivel interno, con los diferentes grupos familiares de interés, posesionarios de terrenos y mano de obra disponible. También es parte del trabajo el negociar con agentes externos, como financistas, perforistas y técnicos mineros (geólogos), proveedores, transportistas,

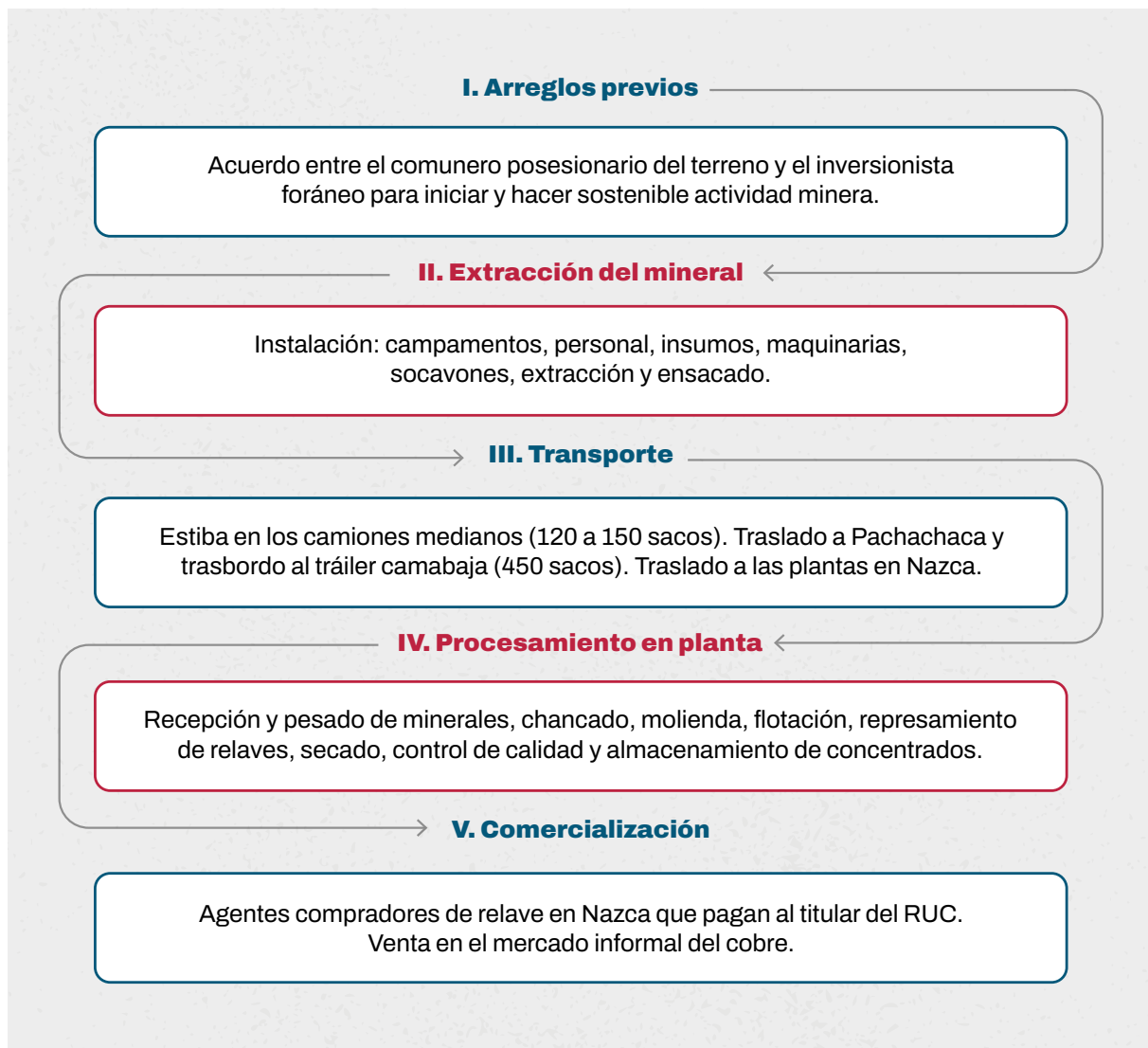
plantas de procesamiento y agentes comercializadores. Incluso, es necesario sostener un diálogo con las comunidades vecinas que demandan empleo y con las que se ubican en las vías del traslado del mineral, pues estas demandan el pago de un peaje. En conclusión, es una actividad económica compleja que impacta y moviliza actores

en un territorio más amplio que su propio territorio comunal.

El ejercicio de valoración económica de la cadena de valor de la *minería artesanal comunera no formal* filoniana de cobre en Apurímac tiene las siguientes etapas, actores, inversión, gastos y utilidad aproximada.

Figura 42

Etapas de la cadena de valor de la minería artesanal comunera no formal de cobre



Nota. Adaptado de Capital Humano y Social Alternativo y V&C, 2019.

Tabla 4

Eslabones y actores de la cadena de valor minería artesanal comunera no formal de cobre, Apurímac

I. Arreglos previos	II. Extracción del mineral	III. Transporte	IV. Procesamiento en planta	V. Comercialización
<ul style="list-style-type: none"> Comunero posesionario y socio puede quedarse con el 50, 40 o 30 % de las utilidades que no son inmediatas Inversionista foráneo Grupos familiares de interés de la comunidad Comunidades vecinas (empleo) y en el trayecto del transporte (peaje) Sunat DREM/GORE 	<ul style="list-style-type: none"> Perforista líder Ayudante de perforista Peones Vigilantes Cocinera Proveedores de insumos, explosivos, alimentos, mobiliario, herramientas, maquinaria línea amarilla, talleres Challhuahuacho, Abancay, Nazca Sucamec 	<ul style="list-style-type: none"> Propietario del camión/ chofer Estibadores Estación de combustible Talleres de mecánica Tiendas de repuestos PNP de carreteras 	<ul style="list-style-type: none"> Propietarios de plantas procesadoras Nazca Delincuencia común No se ha identificado mafias que cobren cupos ni la presencia de sicarios 	<ul style="list-style-type: none"> Agentes compradores del relave para el mercado informal del cobre Contrabandistas

Nota. Elaborado por Capital Humano y Social Alternativo y V&C, 2019.

En un ejercicio de costos e ingresos, se calculó un promedio de S/ 81 000 para inversión y S/ 66 600 para gastos, lo que arrojaría S/ 14 400 de utilidad mensual promedio por socavón, que se reparten, según acuerdo previo no notarial, en 50, 40 o 30 % a favor del socio comunero. A eso hay que descontar el costo por la ilegalidad (coimas a autoridades y policías de carreteras), gastos en viajes y trámites documentarios ante la DREM/GORE, la Sunat y la DGF/MEM en Abancay y Lima, reuniones de coordinación gremial y política en Abancay y Lima, pago a profesionales para estudios geológicos o la elaboración del instrumento ambiental, así como la atención a los accidentados y a su familia. El financiamiento de la fiesta de aniversario de la comunidad y de la asociación minera en la que se distribuye chalecos, cascos y herramientas para los asociados se hace a la usanza andina.

En el contexto de pobreza predominante en Apurímac, la mayoría de los emprendimientos económicos de las comunidades campesinas

está destinado al fracaso. Es por ello por lo que, de momento, solo la extracción artesanal no formal del cobre y algo de zinc, plata y oro brinda una oportunidad económica a las familias campesinas, concedoras, además, del enorme potencial minero histórico de sus territorios.

Las familias campesinas, particularmente los jóvenes, como estrategia para mejorar sus ingresos, sin deshacerse de sus tierras, optaron por buscar empleo y contratos con la gran minería. Después de mostrarse inviable su expectativa, están optando por aliarse con inversionistas privados foráneos para explotar sus tierras. Así, extraen el mineral de manera artesanal y no formal, como una oportunidad de capitalización y negocio, que mejore los ingresos y las condiciones de vida de las familias campesinas.

Para el financiamiento del capital inicial, los propietarios de las plantas procesadoras pueden adelantar al comunero-minero, a

manera de avío, un monto de dinero. Con ello, comprometen al mismo tiempo la venta del mineral que analizan previamente en su laboratorio. También pueden hacer préstamos los comerciantes, los dueños de ferreterías o de otros negocios, así como cajas rurales y transportistas. Una pista de investigación policial es si estos recursos financieros provienen de economías criminales (el narcotráfico o el contrabando) y si son parte del delito de lavado de activos.

4. Contexto

El panorama descrito de la *minería no formal* conviene analizarlo considerando el contexto en el que se desarrolla. Por una parte, es necesario tener en cuenta las complejas relaciones de poder entre los diversos actores involucrados en la minería informal e ilegal en los espacios territoriales locales, regionales y en la política nacional. Por otra, se requiere identificar los riesgos que representa esta actividad para el Perú, a la luz de los principales hechos ocurridos recientemente, de la literatura más actual (Wiener, 2019; Cano, 2021; Mininter, 2019-2022) y de las iniciativas que vienen desarrollándose (Minem/DGFM, 2020-2022; Prevenir, 2020-2022; Servir-Amazonía-RAMI, 2020-2022). De esta manera, será posible esbozar un estado de la cuestión de los procesos en curso y una mejor prognosis de los escenarios futuros. Cabe señalar que, en el discurso del presidente ante el Congreso del 28 de julio del 2022, este anunció la publicación por parte del Minem de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal, la que efectivamente se publicó para un plazo de consulta ciudadana.

Si bien contiene abundantes planteamientos estratégicos, alternativas de solución seleccionadas y priorizadas por el gobierno para la formalización de la pequeña minería, minería artesanal y minería de pequeña escala, así como el establecimiento de objetivos

prioritarios y lineamientos para dicho fin que podrían funcionar, todo esto no está evaluado en términos de sus potenciales consecuencias inesperadas, factibilidad o viabilidad, ni han sido sometidas a un análisis de costo-beneficio. Tampoco aplican un enfoque territorial que reconozca la diversidad geográfica y el contexto institucional, socioeconómico y ambiental específico en el que se desarrolla cada proyecto minero, pues estas dimensiones son fundamentales para impedir o posibilitar una formalización efectiva. El Estado debe evitar implementar las políticas públicas de «arriba hacia abajo» y debe incluir a los productores en el diseño» (Domingo Drago en entrevista con los autores).

4.1. Cotización del oro y minería no formal

El alza del precio del oro y del cobre incentiva la expansión de la minería informal e ilegal con todos los impactos negativos para los derechos humanos, el ambiente y la economía nacional que ello acarrea.

La minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) es el medio de vida de alrededor de 40 millones de personas en el mundo, que representan el 90 % de la mano de obra del sector minero de oro y generan alrededor del 20 % de su producción anual. El 30 % de mujeres participan en la MAPE a nivel mundial, en tanto que 2,2 millones de personas trabajan en la MAPE de América Latina y el Caribe (PIM-Solidaridad, 2019, <https://www.responsiblemines.org/2020/04/impacto-covid-19-mineria-artesanal-y-de-pequena-escala/>).

Cabe anotar que el número creciente de trabajadores MAPE formales, informales e ilegales no solo se explica por la subida del precio del mineral, sino, también, por la crisis de la agricultura campesina y la pobreza rural en estas partes del mundo. En ese sentido, la

mayoría de los trabajadores MAPE temporales son campesinos que buscan una fuente de ingreso adicional o ocuparse en un contexto de creciente desempleo. Asimismo, las organizaciones criminales, aún medianas, que vienen asumiendo la producción y comercialización ilegal del oro extorsionan y asesinan con el objetivo convertir en «colaboradoras» a las comunidades indígenas. De ese modo, logran el control de mayores extensiones de territorio y cuentan con la mano de obra necesaria para expandir sus actividades ilícitas.

4.2. Crece la violencia en la minería ilegal

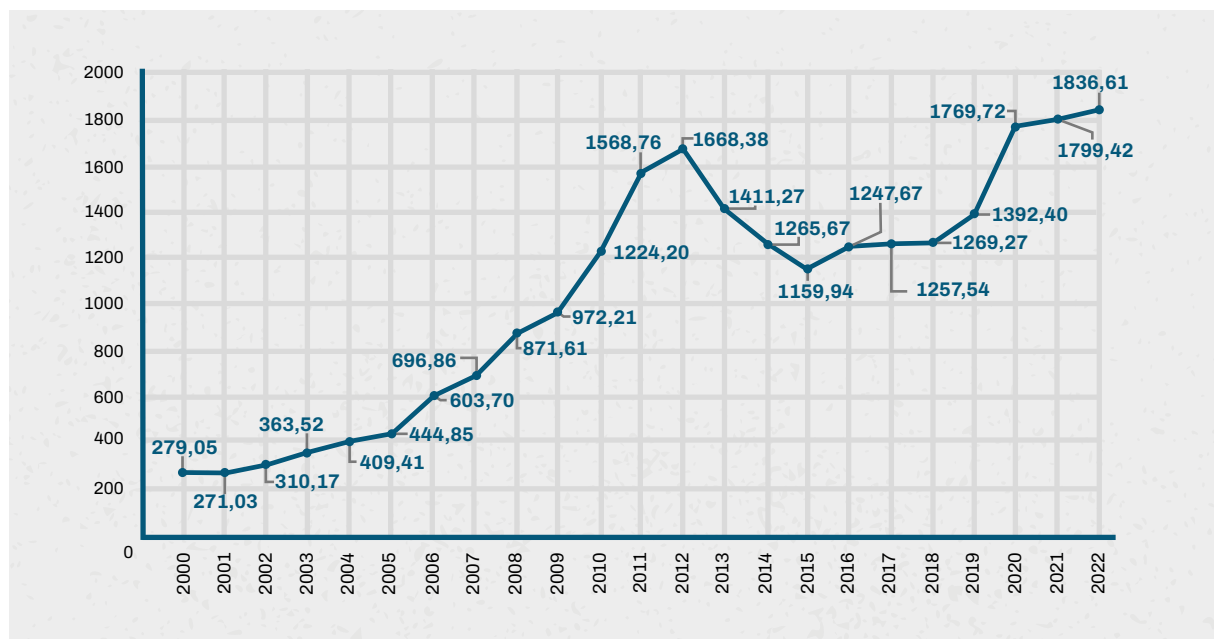
- Enfrentamiento de tres comunidades campesinas, Huaquirca, Sabaño y Virundo, en las provincias Antabamba y Grau (11-12 de noviembre del 2021) deja un saldo de dos muertos y más de sesenta heridos. El

conflicto tenía ya un largo historial por el linderaje de sus tierras, pero se añadieron dos nuevos actores: mineros artesanales en una zona de linderaje y la empresa minera Anabi S. A. C., «que recibió en concesión los terrenos en disputa».³³

- «Denuncian extracción ilegal de mineral de Las Bambas».³⁴ La comunidad de Huancuire ocupa terrenos de la minera, extrae y traslada mineral en camiones hacia la comunidad de Pamputa-Progreso, donde es procesado para luego enviarlo a Pisco y Nazca. Hubo incidentes violentos con la policía y seguridad de la minera (31 de mayo del 2022).
- Mineros ilegales arrasan campamento de la empresa Argos, en el distrito de Sina, provincia San Antonio de Putina, Puno, y se apropiaron del yacimiento de oro (21 de noviembre del 2021).

Figura 43

Variación del precio del oro en dólares (2000-2022)



Nota. Adaptado de Banco Central de Reserva del Perú, 2022.

- El campamento de exploración de minera Ares-Proyecto Azuca, en Antabamba, Apurímac, fue quemado y destruido por el grupo Uchuro de mineros ilegales con la intención de tomar el control de las concesiones mineras (16 de mayo del 2022).
- Está el caso del campamento minero Los Chancas de la empresa Southern Perú-SPCC, ubicado en el anexo Choccomarca, sector Patahuasi, entre los distritos de Tapairihua y Pochuanca, provincia Aymaraes, Apurímac, donde un grupo de presuntos mineros ilegales del cerro Huipani tomaron, saquearon y quemaron el campamento.
- La expansión de la minería informal e ilegal y las disputas entre grupos por la explotación de socavones para explotar el mineral origina enfrentamientos letales, como el ocurrido el 2 de junio del 2022 en el yacimiento aurífero Calpa, en el distrito de Atico, provincia de Caravelí, Arequipa, entre los mineros artesanales de las asociaciones Calpa Renace, Atico Calpa y la empresa Intigold Mining S. A., que les cobraba regalías por explotar el oro en sus concesiones, con el trágico resultado de 14 mineros fallecidos y 20 heridos por proyectiles de armas de fuego. «La Fiscalía de Crimen Organizado ha iniciado un proceso para determinar si detrás de todos estos enfrentamientos existe un grupo organizado para delinquir» (La República, 11 de junio del 2022).
- Resulta trágico también el número de accidentes fatales que ocurren en las labores de la minería informal. El 1 de abril del 2019 ocho mineros ilegales mueren asfixiados por fuga de gas en un socavón en el cerro El Toro, Huamachuco, La Libertad. En San Antonio de Putina,

provincia de Sandia, Puno, se han reportado seis mineros muertos en una semana (medios de prensa, 29 de mayo del 2022). Los accidentes fatales no se reportan ni registran ante autoridad alguna y son motivo de «arreglos» entre los propietarios de la labor minera y los familiares del occiso para que no denuncien. «Los cadáveres tienen precio».

Ante el escalamiento de la violencia, el Ejecutivo publicó el 20 de julio el Decreto Supremo 008-2022-EM, que incorpora una causal de exclusión del proceso de formalización de aquellos mineros que no desarrollen sus actividades de forma pacífica, o que vulneren el derecho a la vida, a la integridad, seguridad o salud de las personas; o provoquen daños a las instalaciones públicas o privadas. Este DS 008 se derogó el 5 de septiembre del 2022 mediante el Decreto Supremo 010-2022-EM, luego de una reunión el 16 de agosto del presidente Castillo con representantes de la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal, en la que el mandatario ofreció corregir los decretos que son lesivos a los intereses de los mineros informales.

4.3. Ley 31494 aprueba armar a los Comités de Autodefensa

La norma fue aprobada por insistencia por el Congreso de la República (95 votos) el 16 de junio del 2022. Había sido observada por el gobierno de Pedro Castillo y, anteriormente, por el de Francisco Sagasti. «Hay 915 CAD acreditados, con la promulgación de la ley, podrían sumar más de 74 000 y acceder a armamento civil [...]. En un contexto donde el Estado no existe».³⁵ Esta norma regula los Comités de Autodefensa (CAD) en zonas de emergencia, se amplía a las zonas rurales del país (comunidades campesinas, nativas

y centros poblados), se les autoriza el uso de armas para la seguridad y se les incorpora la función de desarrollo rural. Tienen una delimitación geográfica local bajo la supervisión de las comisarías o FF. AA. Se indica, además, que los CAD serán capacitados en arresto ciudadano y en el uso legítimo de armas de fuego.

Sin embargo, por todas las añadiduras mencionadas, esta ley es inconstitucional, pues el artículo 166 de la Constitución señala: «La PNP garantiza, mantiene y restablece el orden interno». Así, con dichas modificaciones, se está otorgando capacidades a las CAD que constitucionalmente corresponden a la PNP. Pero, además, la entrada en vigor de esta ley resulta peligrosa por la presencia de economías criminales en las zonas rurales. Ya se ha visto cómo, en el caso de la minería ilegal, no es extraño que ocurran enfrentamientos letales. Ahora, al amparo de esta ley, unos y otros bandos podrán armarse legalmente, con la escalada de violencia que aquello puede representar. Si a esto se suma el que los conflictos interculturales y de tierras podrán también tratar de resolverse mediante las armas, podríamos estarnos conduciendo al paramilitarismo y a una espiral difícil de controlar.

Se constituye la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú (Puno, diciembre 2021) Presidida por Máximo Franco Bequer – FEMAR / Arequipa y su vicepresidente Celso Cajachagua - FENAMARPE / Ica - Nasca, convirtiéndose en un potente y legítimo interlocutor del sector de los mineros artesanales y de la pequeña minería en proceso de formalización, con las autoridades del Estado, aunque está pendiente su registro civil.

4.4. Nace la Confederación de Comunidades Indígenas y Mineras del Perú

En nota de prensa se anunció que, en presencia de mil doscientos delegados del país, el 24 de junio 2022 en la ciudad de Abancay, se constituyó la referida confederación, habiéndose aprobado el informe técnico jurídico sobre territorialidad de los pueblos indígenas, su autonomía y recursos naturales y una propuesta para la nueva Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal. Asistieron los congresistas de Perú Libre Guido Bellido (Cusco), quien juramentó a la directiva elegida, y Elizabeth Taipe (Apurímac). El presidente de la comisión organizadora del primer congreso fue el dirigente minero Nelson Pinares Hanco, de la comunidad indígena de Pamputa (Cotabambas). Fue elegido presidente de la Confederación Hernán de la Cruz Enciso «Tankar Rau Rau Amaru». Una de las propuestas es que las concesiones donde trabajan los mineros comuneros reviertan a manos de las comunidades mineras; y otra es la anulación de las concesiones mineras, teniendo como referencia la experiencia de Madre de Dios y la cordillera del Cóndor, donde las concesiones y permisos fueron anulados por no haber cumplido la consulta previa (nota de prensa del 26 de junio del 2022).

El Ministerio de Energía y Minas en su Dirección General de Formalización Minera hizo entrega final, según la Guía de Políticas Nacionales del Ceplan, de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal (julio del 2022). En este documento se hace un diagnóstico de los subsectores mineros, se establecen objetivos prioritarios y lineamientos, y la provisión de servicios y estándares.

5. Evaluación del proceso de formalización minera y erradicación de la minería ilegal

5.1. Marco conceptual

Si bien la normativa legal define las categorías de *minería informal* y *minería ilegal* (tabla 5), en recientes estudios de casos se observa una multiplicidad de áreas grises en los diversos eslabones de la cadena de valor de la pequeña minería y minería artesanal. Esto se debe a que entre ellas se superponen actividades legales, informales e ilegales, lo que vuelve más compleja la diferenciación conceptual y administrativa entre una y otra.

En estos casos, es necesario realizar una disección analítica de los procesos y actores

que intervienen en las diferentes actividades de la pequeña minería y la minería artesanal. Estas actividades son

- el financiamiento,
- el acceso al terreno superficial,
- la obtención del derecho de concesión,
- la tramitación de permisos,
- la contratación de personal,
- la instalación de la labor minera (campamento),
- la adquisición de equipos e insumos, y
- la organización del tren logístico, el cateo y la exploración, la extracción, el transporte del mineral, el procesamiento en plantas de beneficio, la comercialización, la protección del negocio y las relaciones comunitarias, la rentabilidad y la tributación.

Tabla 5

Definiciones de minería informal y minería ilegal

Dispositivo legal	Descripción
Decreto de Urgencia 012-2010	Declaran de interés nacional el ordenamiento minero en el Departamento de Madre de Dios. Establece zonas de exclusión minera aurífera, la prohibición de uso de dragas y artefactos similares.
Decreto Legislativo 1102-2012	Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.
Decreto Legislativo 1105-2012	<p>Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal ejercidas en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional.</p> <p><i>Minería ilegal.</i> Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio.</p> <p><i>Minería informal.</i> Actividad minera que es realizada usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo.</p> <p>El proceso de formalización de la actividad minera de pequeña minería y minería artesanal es aquel mediante el cual se establecen y administran los requisitos, plazos y procedimientos para que el sujeto de formalización pueda cumplir con la legislación vigente. El sujeto de formalización al que se refiere el párrafo anterior puede ser una persona natural, una persona jurídica o un grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad.</p>

Nota. Elaboración propia.

Este es el caso de algunas labores mineras artesanales que, si bien se realizan en zonas no prohibidas (consideradas dentro de la categoría de minería informal), incurren en actividades ilícitas en ciertas etapas de la cadena de valor:

- cuando el financiamiento proviene de una economía criminal (narcotráfico);
- cuando se recurre al pago de coimas y corrupción a las autoridades para evadir los controles y la fiscalización;
- cuando se obtienen de manera ilícita insumos químicos fiscalizados (IQF) o explosivos;
- cuando la comercialización del oro se hace vía el contrabando; o
- cuando incurren en defraudación tributaria al Estado, entre otros casos.

Ya en otras ocasiones afirmábamos que

ha quedado en evidencia, de acuerdo con la definición de minería ilegal e informal, que es el carácter administrativo del proceso el que marca la diferencia. En ese sentido, es preferible hablar de *minería no formal*, que incluye la ilegal y la informal, respetando las salvedades administrativas que marcan las diferencias con la minería formal (Valdés, Basombrío y Vera, 2019, p. 22).

Esta realidad es compleja, ya que incluye casos que no calzan en las categorías establecidas por la ley y que dificultan la identificación y la erradicación de la minería ilegal y la persecución del delito. Ante esto, es preciso desarrollar el concepto de *minería no formal*, para aplicarlo a aquellas labores mineras en pequeña escala en que, en las diferentes etapas de la cadena de valor, intervienen y se superponen actividades legales, informales e ilegales. Esta categoría de *actividad minera no formal* requiere un tratamiento especial para que se reconozcan, separen

y promuevan las actividades que pueden ser legales, de la pequeña minería y minería artesanal, y, al mismo tiempo, se identifique, persiga y erradique las actividades ilegales de ese estrato.

Con este enfoque, se debe emprender investigaciones, estudios de casos y censos que permitan una mejor aproximación y nueva comprensión de la realidad de la actividad de los diversos pequeños mineros y mineros artesanales. Asimismo, se necesita comprender sus múltiples relaciones con otros actores y agentes que operan en un determinado territorio y en toda la cadena de valor de la actividad minera. Sobre todo, se debe enfatizar el análisis en las relaciones con sus financistas, con las plantas procesadoras y los agentes comercializadores de oro, que son los eslabones donde se traslapan las relaciones legales, informales e ilegales. Así, dotados de un mayor conocimiento, se podrá diseñar y articular mejores políticas, estrategias y recursos organizativos, logísticos y administrativos del Estado. Esta nueva realidad servirá para institucionalizar un sistema de trazabilidad del oro, que procure el cuidado ambiental y la protección de la salud con parámetros estándar para todos los estratos mineros. Mediante el procesamiento del mineral en plantas fiscalizadas y la comercialización limpia del oro, será posible erradicar a las mafias y las actividades ilícitas de la pequeña minería y minería artesanal.

Ante esta problemática, el presidente Pedro Castillo en su mensaje a la nación ante el Congreso de la República el 28 de julio 2022 anunció: «El proyecto de ley sobre minería ilegal define mejor el tipo delictivo para posibilitar mayor eficacia a la justicia». Dicha norma incorpora una nueva conducta referida a aquellas personas que «ceden» a terceros su autorización de manera irregular (casos de usura), que ahora se sancionará con dos años de prisión. La propuesta también agrega

el agravante de organización criminal para el agente que comete delitos de minería ilegal, con penas aplicables de 8 a 20 años. Por otro lado, se incorpora como conducta sancionable la generación de situaciones de grave riesgo ambiental. Asimismo, se establece la inhabilitación para realizar actividades mineras de 2 a 12 años para el tipo base e inhabilitación perpetua si el agente es cabecilla o jefe.

5.2. Inscripción en el Reinfo y mineros formalizados

Un método para evaluar el proceso de formalización minera es considerar el número de mineros inscritos en el Reinfo que se han comprometido a cumplir todos los requerimientos para culminar su formalización y ser declarados pequeños mineros o mineros artesanales. Debe recordarse que el proceso de formalización incluye tanto las labores de explotación como las de beneficio (plantas de procesamiento del mineral) sea que se trate de personas jurídicas o naturales.

El *Anuario Minero 2020* del Ministerio de Energía y Minas informa sobre la inscripción en el Reinfo por región al 31 de diciembre del 2020.³⁶

En resumen, al 31 de diciembre del 2020 tenemos 88 811 mineros en labores de explotación y beneficio inscritos en el Reinfo. De estos, se han formalizado 9659 mineros, 10,87 %.

De los inscritos en el Reinfo solo 28 440 están vigentes y 60 158 suspendidos por no presentar su lgafo o acreditar el registro de insumos químicos. La suspensión significa que están fuera del plazo para la formalización, pero siguen en el registro, por lo que son beneficiarios de la reciente ampliación y no serán procesados por causar daños ambientales (Santos, 2021).

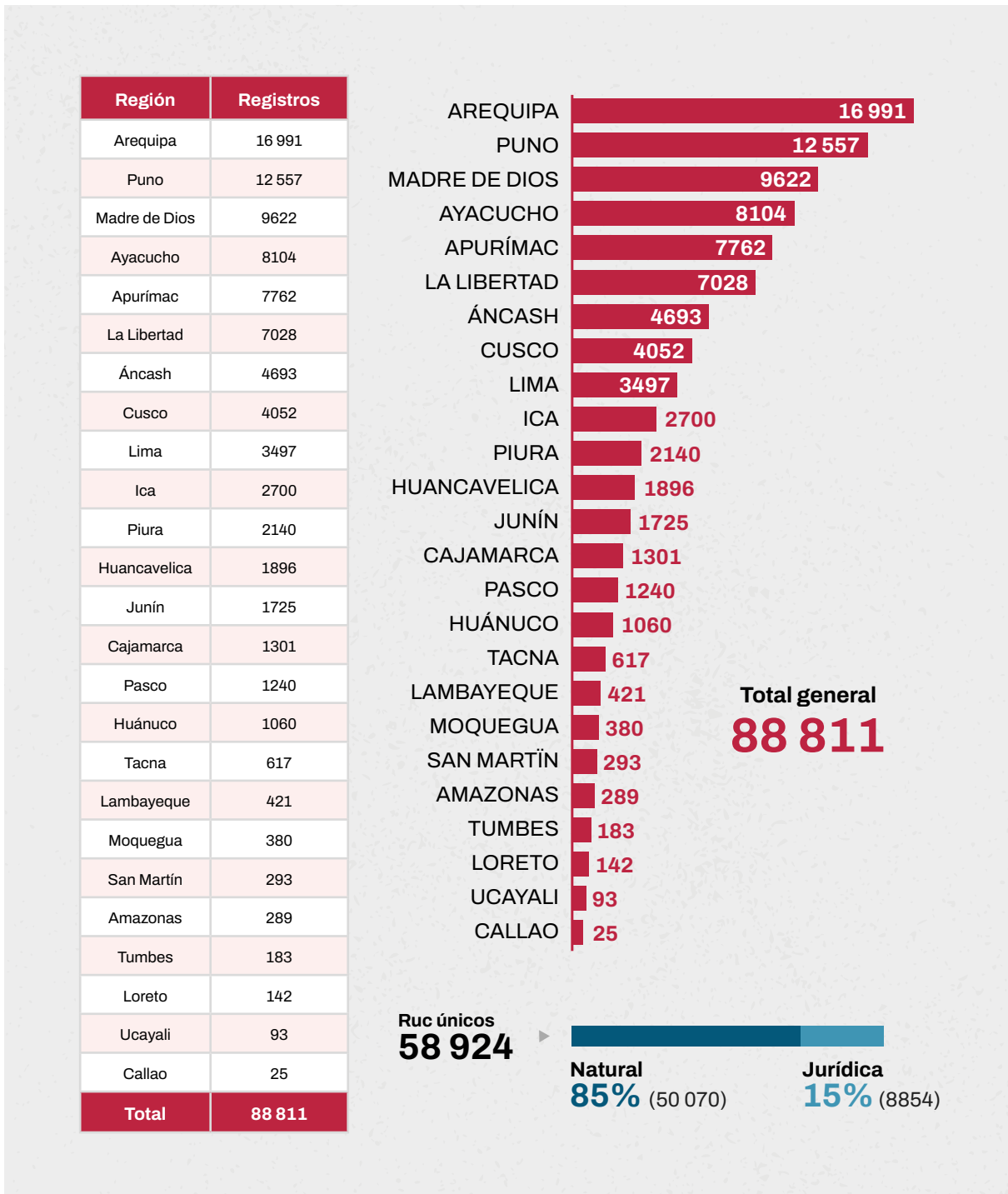
Diversos especialistas consideran que el proceso de formalización minera no ha alcanzado los resultados esperados, entre otras razones, por las continuas ampliaciones en los plazos de registro que desincentivan a los mineros que de buena fe quieren formalizarse. Un diagnóstico más severo, recogido por Cano, señala que, «antes que impulsar un proceso de formalización minera, en realidad, se ha generado un sistema masivo de blanqueo de oro de procedencia ilegal».³⁷ Por otra parte, es difícil establecer con claridad cuántos mineros informales faltan inscribirse en el Reinfo o cumplir con los requisitos para formalizarse. La falta de un censo de pequeños mineros y mineros artesanales informales contribuye a esta situación, que es, incluso, más ardua de superar cuando se analiza a los mineros ilegales, ya que poseen las características propias de las economías subterráneas.

El Minem sostiene que el número de inscritos en el Reinfo entre los años 2018 a 2020 es mayor en comparación a los dos periodos anteriores, incluso considerando la pandemia de la COVID-19 (marzo a diciembre del 2020). ¿A qué se debería ese incremento?

A continuación presentamos algunas hipótesis. La primera es que la inscripción en el Reinfo es un recurso de los mineros ilegales para burlar las acciones de control y fiscalización de las autoridades. Esto se debe a que dicho trámite les garantiza movilidad para el transporte del mineral, pues, como el Estado no ha implementado un sistema de trazabilidad del oro, no tiene forma de conocer de qué labor minera se extrajo. Por otro lado, también los protege de investigaciones fiscales por delitos ambientales y de minería ilegal. Y, aunque no realice labores mineras, con la inscripción y acreditación del Reinfo, puede comercializar el oro extraído por otros.

Figura 44

Número de inscripciones en Reinfo por región



Nota. Adaptado de Minem, 2020

Figura 45*Cantidad de mineros formalizados (2020)*

Departamento	REINFO	Socios	Total
Puno	40	2853	2893
La Libertad	234	2207	2441
Ayacucho	165	1434	1599
Arequipa	672	748	1420
Cusco	17	634	651
Madre de Dios	117	132	249
Apurímac	5	68	73
Cajamarca	10	9	19
Moquegua	6	0	6
San Martín	13	0	13
Piura	32	0	32
Ica	29	0	29
Huánuco	8	0	8
Tumbes	1	0	1
Junín	15	0	15
Pasco	41	0	41
Amazonas	1	0	1
Áncash	23	0	23
Ucayali	2	0	2
Tacna	8	0	8
Lima	114	0	114
Huancavelica	9	0	9
Loreto	10	0	10
Lambayeque	2	0	2
Total General	1574	8085	9659

Nota. Adaptado de Ministerio de Energía y Minas, 2020.

La segunda hipótesis es que se ha incrementado el número de personas dedicadas a la minería informal e ilegal, producto del «retorno» principalmente de jóvenes a sus comunidades y pueblos de origen ante el impacto de la pandemia de la COVID-19. Otro posible factor es el abandono temporal de las clases virtuales por parte de los estudiantes secundarios. Asimismo, el desplazamiento de «trabajadores familiares no remunerados» del sector rural a actividades que les generen algún tipo de ingreso como la minería informal e ilegal es otra posible causa. Esta situación podría estar generando tensiones entre los mineros de diferentes labores, quienes buscarían algún nivel de protección al acudir a inscribirse en el Reinfo.

Una tercera hipótesis es que se está produciendo un desplazamiento demográfico importante hacia las zonas con potencial minero, principalmente a la Amazonía, para explorar, explotar y procesar mineral de manera informal e ilegal, a partir del alza del precio del oro y cobre. Se trataría de una «fiebre del oro» que tendrá un tremendo impacto en las economías locales, las condiciones de vida y el ambiente.

Estas hipótesis se sustentan en avances de investigación (Grade, IEP y Apoyo, 2020), testimonios y declaraciones de autoridades (Minam, DRE Puno) y en entrevistas realizadas para este estudio. Sin embargo, no se tiene un registro oficial, por ejemplo, del número total de «retornantes» y cuántos de ellos se habrían incorporado a la minería informal o ilegal. De igual manera sucede con los abandonos temporales o definitivos de las clases virtuales de escolares durante la pandemia o con relación a los desplazamientos migratorios a zonas con potencial minero.

Según Alberto Rojas, ex director general de la DGFM, no se descarta que sectores de mineros informales hayan decidido inscribirse

en el Reinfo para el «desarrollo de actividades mineras, disponer de un fondo para asistencia técnica e incentivos para quienes hayan logrado la formalidad» (Radio Nacional, 14 de octubre del 2020).

En cualquier caso, es evidente que estar inscritos en el Reinfo es una opción de defensa y oportunidad. El análisis realizado permite concluir que el ritmo de crecimiento de las inscripciones es mucho mayor que el ritmo de mineros formalizado. Así, no necesariamente el mayor número de mineros inscritos en el Reinfo indica una disminución de las labores ilícitas. La acreditación en el Reinfo es un «detente protector».

5.3. El contrato de cesión o explotación: la principal traba

La formalización consiste en que, antes de solicitar la concesión de beneficio, el titular de una concesión minera tiene que acreditar ante la Dirección General de Minería (DGM) que está autorizado a acceder y utilizar el terreno superficial en el caso de que este sea de propiedad privada o del Estado. De igual forma, si el propietario o poseionario del suelo superficial quiere explotar recursos mineros del subsuelo dentro de su propiedad, deberá ser poseedor de un título de concesión que otorga el Estado. Como se sabe, la legislación peruana busca un equilibrio de derechos entre el titular de la concesión de los recursos del subsuelo que pertenecen a la Nación, que la otorga el Estado y el propietario o poseionario del suelo superficial. Pero, más allá de este «equilibrio de derechos», en la práctica, ocurren un conjunto de situaciones de negociación y conflicto. Existen mineros informales inscritos en el Reinfo que, aunque no puedan acreditar el contrato de cesión o explotación con el titular de la concesión, siguen operando en las concesiones de terceros. Así también ocurre con los que no se han inscrito en el Reinfo, sea porque tienen un acuerdo informal con el titular

de la concesión o porque este no es habido, es decir, porque ocupan de hecho el terreno superficial (porque es el propietario o poseedor, o simplemente es invasor) y explotan el mineral.

Pequeños mineros y mineros artesanales reclaman no tener áreas suficientes no concesionadas para realizar sus labores formalmente, ya que, además, existen concesiones que no se encuentran en producción. Denuncian las trabas para obtener contratos de cesión o explotación que deben acreditar con el titular de la concesión minera, un requisito que se ha convertido en la principal traba administrativa para que culminen el proceso de formalización.

En síntesis, podemos agrupar las situaciones de conflicto en torno a los terrenos superficiales y las concesiones mineras en los siguientes grupos:

- *Negociaciones que pueden terminar en conflicto.* a) El propietario o poseionario particular o persona jurídica no tiene título de concesión minera, requiere contrato de cesión o explotación minera en común acuerdo con el titular de la concesión. Mientras el minero no pueda acreditar el contrato, no puede formalizarse. Este es el tipo de problema administrativo que tienen las comunidades campesinas que deciden realizar labores de *minería artesanal no formal* en sus territorios, donde los recursos mineros del subsuelo están concesionados. b) Conflicto entre el propietario o poseionario del terreno superficial y los titulares de la concesión minera con proyecto para desarrollarlo: requiere autorización de acceso y uso del terreno superficial. Conflicto: el propietario o poseionario particular o persona jurídica del terreno superficial, por diversas razones, no quiere negociar el ingreso de la empresa o desconoce contratos acordados. Es la naturaleza de la mayoría de los conflictos

entre las comunidades y los propietarios particulares del terreno superficial con las empresas mineras.

- **Conflicto.** El titular de la concesión minera, empresa o particular, no quiere un acuerdo formal con el minero propietario o poseionario del terreno superficial por diversas razones: por ser área de interés para el proyecto minero o ser una operación minera en cierre. Interés especulativo: exigencia de pago por alquiler o regalías, exigencia de entrega de porcentaje del mineral extraído, en estos casos, los mineros informales suelen allanarse; inexistencia de título formal de la concesión minera; la concesión está abandonada o es caduca. De hecho, ese minero no puede acreditar el contrato de cesión o explotación y no podrá formalizarse. Conflicto: Operaciones mineras en cierre pueden ser invadidas, al igual que las áreas de las concesiones de las empresas (constituye delito), o invadir las concesiones de particulares (delito), caducas o abandonada y empezar la extracción no autorizada del mineral.
- **Conflicto por posible superposición de derechos de propiedad.** Es propietario o poseionario precario, pues su título de propiedad no está registrado o no está georreferenciado. Puede o no tener título de concesión minera, siempre y cuando no exista superposición de derechos con otras concesiones, por ejemplo, forestales, que pertenecen al Estado. Requiere sanear su título de propiedad del terreno superficial.
- **Conflicto minero informal o ilegal invade terreno superficial y explota recurso del cual no es titular de la concesión.** Configura delito. Ocurre con mineros ilegales que, mediante oferta de dinero, extorsión y el sicariato, se hacen de tierras comunales, ríos, quebradas y de mano de obra barata de comunidades campesinas y nativas para explotar oro. Configura delito ambiental.

Como se puede apreciar, es un mundo de conflictos y negociaciones que se cruzan unos a otros. Hay una superposición de derechos, conflictos de intereses y expectativas. Está pendiente el saneamiento de los títulos de propiedad, linderaje y georreferenciación de la propiedad rural, en particular de las comunidades campesinas y nativas. Lo cierto es que más del 80 % de los mineros inscritos en el Reinfo explotan recursos en concesiones de terceros. En general, los titulares de concesiones no quieren firmar los contratos de cesión o explotación, lo que propicia una mala relación de los mineros informales con los titulares de las concesiones.

Un método para evaluar el proceso de formalización minera es considerar el número de mineros inscritos en el Reinfo que se han comprometido a cumplir todos los requerimientos para culminar su formalización y ser declarados pequeños mineros o mineros artesanales.

Debe recordarse que el proceso de formalización incluye tanto las labores de explotación como las de beneficio (plantas de procesamiento del mineral) sea que se trate de personas jurídicas o naturales.

Al 31 de diciembre del 2020 tenemos 88 811 mineros en labores de explotación y beneficio inscritos en el Reinfo. De estos, se han formalizado 9659 mineros, 10,87 %.

Ante esta situación, Alberto Rojas exdirector DGFM sostiene que

se busca mejorar el marco normativo, donde se permita al Estado asumir la titularidad de concesiones mineras y dársela en cesión a los mineros de la pequeña escala, cumpliendo determinados criterios. Esta propuesta ayudaría a solucionar el problema de cerca de 10 000 operaciones mineras inscritas en el Reinfo sobre áreas extinguidas que aún no han sido concesionadas (*Energiminas*, 13 de octubre del 2020).³⁸

5.4. La erradicación de la minería ilegal

El 18 de octubre del 2019, el Ministerio de Energía y Minas indicó en su página web lo siguiente sobre la Ley 31007:

El titular de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), Lenin Valencia, señaló que la nueva ley es un aporte importante para fomentar la formalización de la actividad minera y reducir la minería ilegal. «Las economías ilícitas y delictivas se aprovechan muchas veces de las restricciones administrativas que encuentran los mineros para acceder a la formalidad o a los procesos de formalización», remarcó.³⁹

De acuerdo con lo declarado por Valencia, la ampliación del plazo para la inscripción en el Reinfo tiene dos propósitos: «fomentar la formalización de la actividad minera» y «reducir la minería ilegal» mediante la eliminación de «restricciones administrativas», de las que se aprovechan las «economías ilícitas y delictivas». Entonces, para evaluar el proceso de formalización minera y sus resultados en el periodo octubre del 2019 a diciembre del 2020, no solo se debe observar si hubo una

mayor inscripción de mineros informales en el Reinfo, sino, también, si la eliminación de las restricciones administrativas contribuyó a reducir la minería ilegal.⁴⁰

También es una preocupación el probable desplazamiento de estos extractores a otras economías criminales, particularmente el narcotráfico, la tala ilegal de madera o el contrabando. Esta situación se debe a que, cada vez más, para crecientes sectores de la población —en especial la joven y rural—, la ilegalidad (en este caso en la minería) ofrece mayores incentivos frente a los obstáculos que encuentran para realizar una minería artesanal formal o legal (Grade e Instituto de Estudios Peruanos-Apoyo, 2020). No obstante, no es posible aún dimensionar y cuantificar este peligroso proceso contra la seguridad nacional. La situación descrita se convierte también en el principal argumento de los Gobiernos regionales, responsables de fiscalizar la pequeña minería y minería artesanal, quienes señalan (sea por razones sociales o porque se encuentran comprometidos con el negocio) que esta actividad ilícita es la única que permite un ingreso para la subsistencia de las familias pobres.

Contribuye, además, a la expansión de la minería ilegal la pérdida de credibilidad y confianza en el Estado, tanto a nivel nacional como a nivel sectorial y regional. Esto se debe a los efectos de las marchas y contramarchas en el proceso de formalización y a la incapacidad del Estado para controlar, fiscalizar, extender y sostener las operaciones multisectoriales de erradicación de la minería ilegal, salvo (aunque con algunas dificultades) la Operación Mercurio en Madre de Dios.

Los mineros ilegales comparten una sensación de impunidad. Cuentan con la capacidad de reponer sus maquinarias y de reubicarse territorialmente luego de las intervenciones de la Policía y las Fuerzas Armadas. Asimismo,

ejercen un creciente control *de facto* de espacios territoriales y de mayor representación política en el Estado. Lenin Valencia ex DGFM en entrevista para la SPDA (11 de noviembre del 2019) dijo: «El error fue que el proceso era totalmente abierto y no había criterios para filtrar a las personas que entraban en el registro». ⁴¹ En esa línea, no se trata solo de leyes, reglamentos y plazos para erradicar la minería ilegal: lo principal son los acuerdos políticos, la toma de conciencia de que las actividades delictivas se infiltran en la pequeña minería y la minería artesanal, y que con ello se vuelven tan peligrosas como el narcotráfico y otras economías criminales.

Queda claro que este estrato minero tiene que ser reformulado integralmente para erradicar la contaminación y la explotación humana en toda la cadena de valor. Uno de los primeros pasos debería ser instalar un sistema de trazabilidad del oro para determinar el origen legal de su producción. Sin embargo, este es solo un aspecto. La reformulación del sector debe hacerse desde la fase del financiamiento de la actividad, con el fin de desligarla del lavado de activos. Luego, en la fase del procesamiento del oro por plantas (no solo informales), se debe intervenir para evitar que se cometan una serie de delitos. En cuanto a la tributación, es necesario prevenir el fraude contra el Estado. En el aspecto ambiental, se debe evitar la contaminación por el uso de mercurio. En términos comerciales, es importante cortar los abusos en el trato con los mineros en relación con el pesaje y los precios. Y en cuanto a la seguridad nacional —y como piedra de toque de todo este entramado— es urgente evitar que los actores de la minería se vinculen a mafias internacionales de contrabando de insumos y de exportación del oro y cobre ilegal (Bolivia, Miami, Suiza, Dubái, India, China, Alemania, Holanda, Nueva Zelanda, entre otros destinos). Por otra parte, la reformulación debe alcanzar a los altos costos de la pequeña

minería y la minería artesanal. En ese sentido, se debe superar la baja productividad e invertir en tecnología, información, gestión y asociatividad. Sin embargo, lo más importante es eliminar las prácticas ilegales que son las que les permiten los márgenes de utilidad, pero en un marco de inseguridad, corrupción y condiciones inhumanas de vida.

5.5. El discurso indígena

La formalización minera es un proceso político y de transformación productiva empresarial de la minería artesanal en pequeña escala, para hacerla sostenible y rentable y convertirla en un potencial para el desarrollo territorial. Como tal, el Estado debe considerar los diversos actores, sus discursos y las diferentes posturas que van asumiendo frente a este proceso.

Uno de esos actores son las comunidades campesinas y nativas, que últimamente dirigen sus reclamos con una cada vez más extendida narrativa indígena, que justifica su actividad extractiva y su demanda de acceso a las concesiones mineras. El discurso indígena parte de una visión de pertenencia y propiedad a un territorio ancestral, concepto más amplio y complejo que la posesión o propiedad del terreno superficial. Esta visión plantea una nueva relación de los comuneros con los recursos del subsuelo (minerales, hidrocarburos, gases), forestales, hídricos y otros que puedan existir en su territorio. Del mismo modo, implica una nueva relación con el Estado, basada en el principio de autonomía y respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Así, demandan el reconocimiento y la propiedad de los territorios y recursos de donde habitan y ya no títulos de propiedad comunales de los suelos superficiales.

Esta demanda se aprecia, particularmente, en las comunidades nativas de la Amazonía, que se declaran a sí mismas como una nación

o pueblo con territorio y gobierno autónomo (GTA). Este es el caso del gobierno territorial autónomo de la nación wampis, quienes en la actualidad enfrentan una invasión de mineros ilegales en el río Santiago. Algo similar ocurre con la GTA awajún, en el distrito de El Cenepa. Algunos sectores políticos asumen esa visión y fundamentan la necesidad de una nueva constitución para incorporarla como derecho de los pueblos indígenas.

El discurso reseñado coincide con ciertos aspectos de los planteamientos de algunos dirigentes andinos, como es el caso de Hernán de la Cruz Enciso, «Tankar Rau Rau Amaru», dirigente apurimeño recientemente elegido presidente de la Confederación de Comunidades Indígenas Mineras. Este dirigente contrapone la gran minería con los derechos de los comuneros que realizan labores de minería artesanal no formal, en particular a lo referido al otorgamiento por parte del Estado de los títulos de concesión minera. En ese aspecto, indica que dichas concesiones son de propiedad de las comunidades. Adicionalmente, hay que considerar que a estos planteamientos se suma la exigencia de la aplicación vinculante del derecho a la consulta previa y la «licencia social», diferente de la consulta del consentimiento libre.

Este discurso indígena tiene un doble efecto frente a la *minería no formal*. Por un lado, como ocurre con el pueblo wampis y otros pueblos de la Amazonía, permite la cohesión social para enfrentar a los mineros ilegales u otras economías ilícitas.⁴² Dicha cohesión social también les permite tomar decisiones comunales para involucrarse en actividades mineras formales, informales o ilegales. Pero, por otro lado, tiene el propósito de enfrentar al Estado y a la gran y mediana empresa minera y petrolera formal en la competencia por el acceso a los recursos del subsuelo, así como a partir de denuncias por la contaminación que ocasionan.

El discurso indígena parte de una visión de pertenencia y propiedad a un territorio ancestral. Esta visión plantea una nueva relación de los comuneros con los recursos del subsuelo (minerales, hidrocarburos, gases), forestales, hídricos y otros que puedan existir en su territorio. Del mismo modo, implica una nueva relación con el Estado, basada en el principio de autonomía y respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El que los recursos del subsuelo sean propiedad de los propietarios del terreno superficial es, con ciertas variantes, también la propuesta electoral del excandidato Hernando de Soto. Se trata de una idea que puede parecer atractiva para las comunidades campesinas y nativas dedicadas o interesadas en la minería artesanal no formal, pero, en realidad, podría terminar por despojarlas de toda pretensión de derecho sobre esos recursos. Esto podría suceder, por un lado, porque estos recursos del subsuelo se valorizarían en las bolsas de valores como acciones transables, y, por otro lado, porque sus titulares estarían en libertad de venderlas y recibir un pago al precio de mercado por quien quiera comprárselas. Estos nuevos titulares tendrían, culminada la transacción comercial, todo derecho de acceso y explotación de los recursos del subsuelo. Peor aún, si los títulos de propiedad del terreno superficial están debidamente saneados, también se convierten en bienes transables en las bolsas de valores. La amenaza de perder sus tierras es evidente.

6. Impacto de la COVID-19 en la minería no formal

El 16 de marzo del 2020, el presidente de la República Martín Vizcarra dispuso el aislamiento social obligatorio en todo el país, debido a la emergencia sanitaria de la COVID-19. Algunos expertos opinan que, a pesar de la pandemia y la cuarentena, la actividad de la minería ilegal continuó operando en razón del mayor precio del oro. No obstante, señalan que los compradores pagaban menos de la mitad del precio internacional del oro (Ipenza, 2020).⁴³

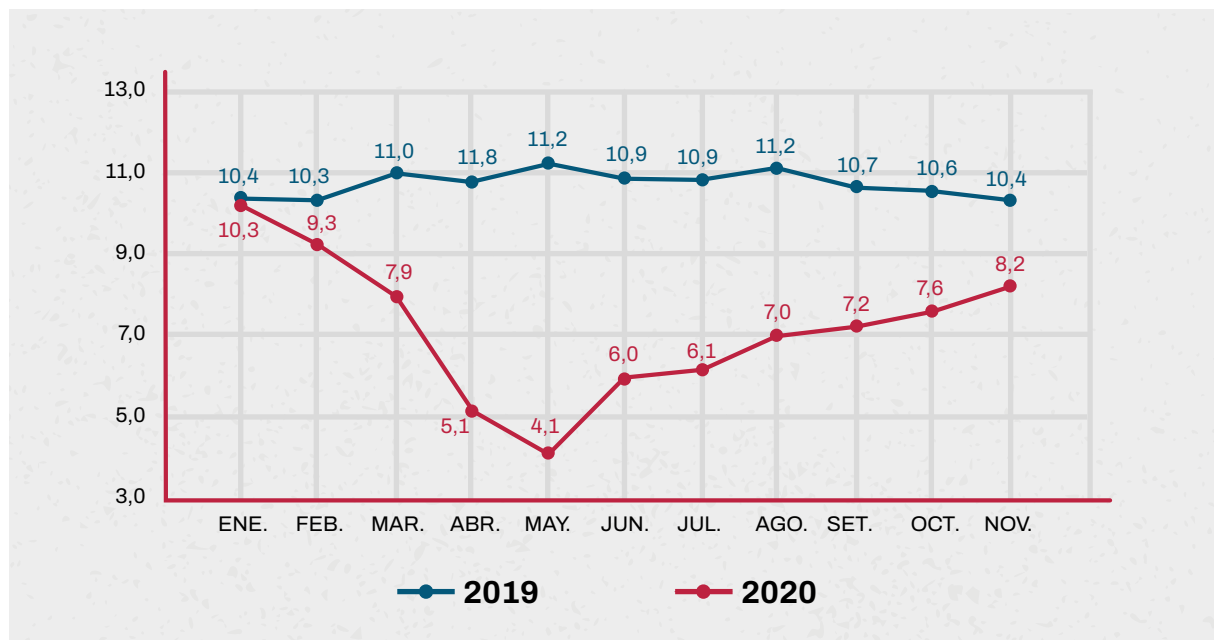
Los mineros artesanales consideran que por lo menos en los primeros seis meses de la pandemia y cuarentena la MAPE prácticamente se paró. Se trata de un periodo en el que las autoridades y las rondas campesinas «cercaron» el ingreso a las regiones y pueblos

por el temor al contagio. Esto conllevó una serie de dificultades en el transporte para el suministro de insumos, el traslado del mineral y el desplazamiento de los trabajadores.

Karina Garay, la ahora ex fiscal provincial especializada en Medio Ambiente de Madre de Dios, explicó que al inicio de la cuarentena la tendencia en la región fue el retiro de personas dedicadas a la actividad ilegal en La Pampa a departamentos como Cusco y Puno. No obstante, señaló también que la reducción de la presencia de la PNP y las FF. AA. por la emergencia ha generado que un grupo importante retorne y se asiente en los ríos Madre de Dios, Malinowski, Tambopata y Pariamanu. También hay presencia de estos grupos en el corredor minero donde se ubican los mineros formales o en vías de formalización, quienes han denunciado la invasión de los ilegales.⁴⁴

Figura 46

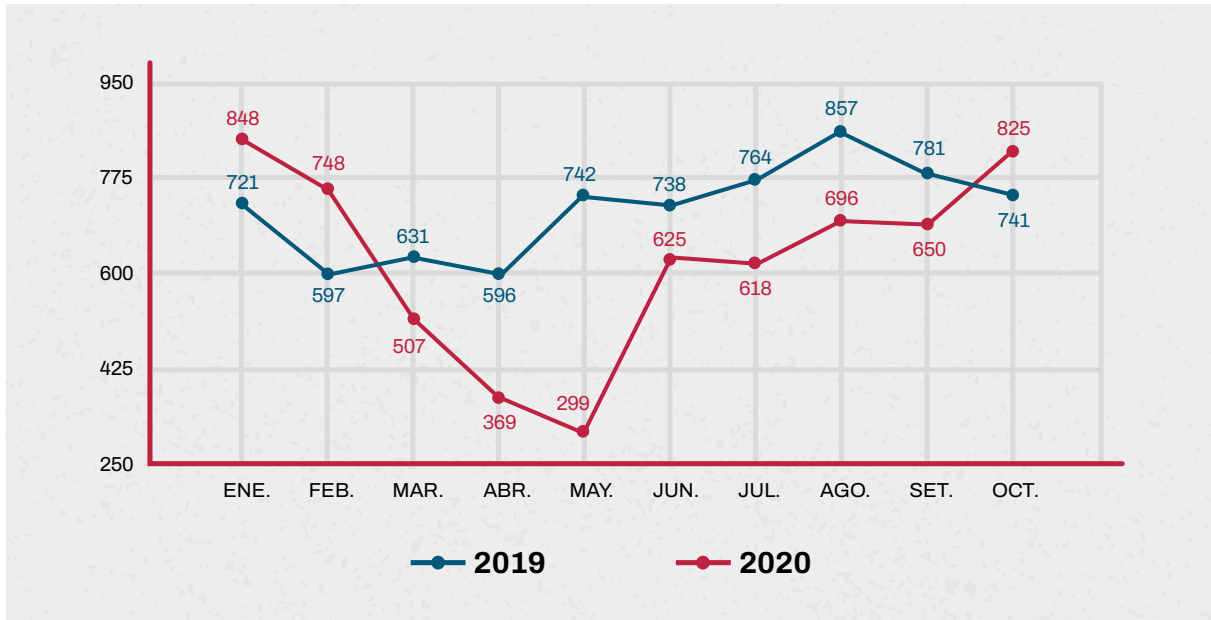
Producción mensual de oro (TMF) (2019-2020)



Nota. Adaptado de Minem, 2020, p. 6.

Figura 47

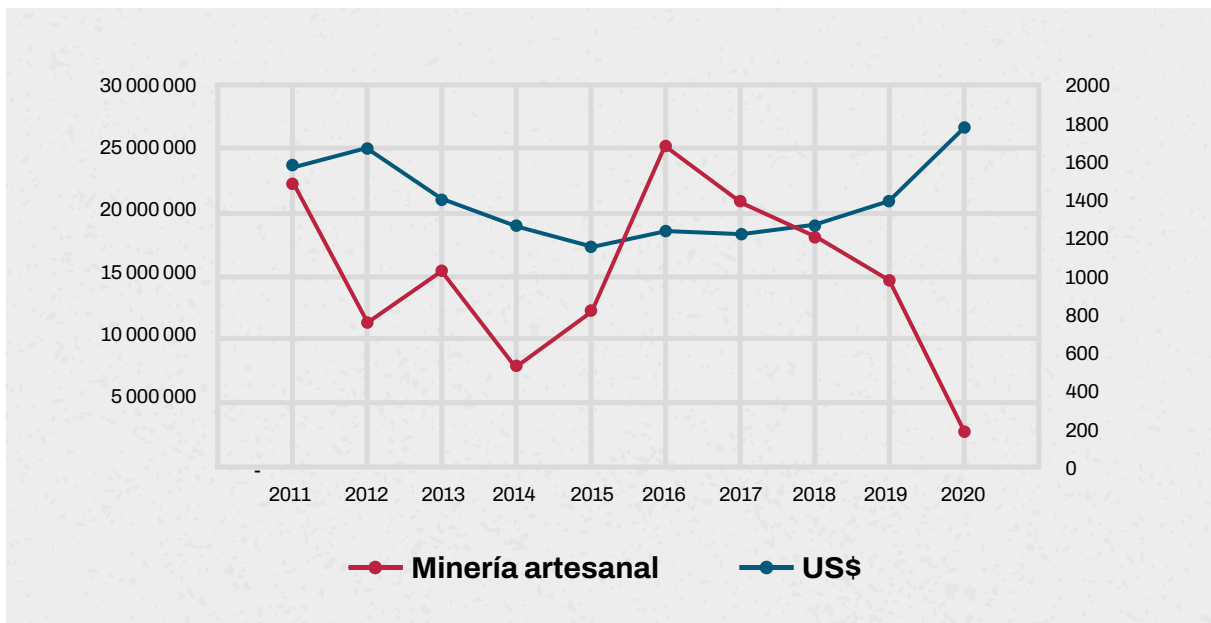
Valor de las exportaciones de oro (2019-2020) (Valor FOB en millones de US\$)



Nota. Elaboración propia basada en información del Ministerio de Energía y Minas, 2020.

Figura 48

Precio del oro por producción nacional de oro artesanal



Nota. Elaboración propia basada en información del Ministerio de Energía y Minas, 2021.

6.1. Impacto en la economía nacional

La producción mensual de oro nacional viene recuperándose en forma sostenida desde mayo del 2020, cuando registró su nivel mensual más bajo de la última década, y alcanzó en noviembre 8,2 toneladas. Sin embargo, la producción acumulada enero-noviembre del 2020 totalizó 78,7 toneladas, lo que representó una caída de 33,5 % con respecto a similar periodo del 2019, según el Ministerio de Energía y Minas.⁴⁵

El efecto negativo de la producción ha sido compensado parcialmente por la evolución positiva de la cotización del oro. Así en el periodo enero-octubre del 2020, mientras la producción registró un descenso de 34,7 % con respecto a similar periodo del 2019, las exportaciones auríferas, que sumaron US\$ 6222 millones, solo cayeron 13,2 % con respecto a similar periodo en 2019.⁴⁶

En la figura 48 apreciamos la drástica disminución de la producción de oro de la minería artesanal. Sin embargo, no necesariamente expresa una disminución de trabajadores MAPE. Si se considera la menor producción y el menor precio pagado por los comercializadores locales, los mineros artesanales en los primeros meses de la pandemia deben haber tenido una disminución muy grande en sus ingresos. Este sería un indicador de empobrecimiento de estos trabajadores como consecuencia no de la baja del precio del oro, sino de los efectos de la pandemia de la COVID-19, y, en alguna medida, también de las operaciones de interdicción.

6.2. COVID-19 impacto en la minería no formal

Las hipótesis sobre el impacto de la pandemia de la COVID-19, una vez pasada la cuarentena y las medidas restrictivas iniciales, apuntan a que ha habido una expansión de las actividades de la minería ilegal aurífera aluvial y filoniana y también de la minería ilegal filoniana de cobre. Además, es previsible que se engrose el número de trabajadores de la *minería no formal* por el impacto en el empleo urbano que ha tenido la pandemia, con lo que podrían agudizarse las tensiones y conflictos en el sector minero.

Cuatro son los factores que inciden en esta situación. El primero es el precio internacional del oro. En lo que va del año el precio del oro se ha incrementado 35 %, con lo cual se ha acercado a los dos mil dólares por onza. Un precio tan alto del oro, sin duda, es un incentivo para los mineros ilegales y constituye una mayor amenaza para el medio ambiente, los derechos humanos y la seguridad nacional. Un segundo factor es la existencia en el país de territorios con alto potencial minero, particularmente de oro y cobre. En esos territorios, muchos de ellos en zonas alejadas, donde el Estado no ejerce su autoridad, proliferará la minería ilegal. El tercer factor tiene que ver con la pérdida masiva de empleo formal e informal urbano como resultado de la pandemia de la COVID-19. De acuerdo con el INEI, desde inicios de la pandemia a diciembre del 2020 se han perdido 6,7 millones de empleos, una contracción de casi 40 % respecto al 2019. Este desmoronamiento del mercado laboral peruano produjo el fenómeno migratorio de los llamados *retornantes* como una estrategia urgente de sobrevivencia. Finalmente, el cuarto factor es el cierre de diversas actividades, entre ellas, las escolares, lo que ha provocado una crisis educativa. Según el director regional de educación (DRE)

de Puno, «más de 20 mil escolares de la región Puno han dejado de participar en las clases virtuales y, en algunos casos, comenzaron a trabajar en las minas» (*Correo*, 2020). A esto se suma el colapso del sector turismo, que era una alternativa de empleo para la población. Se prevé una caída de 79,4 % del turismo internacional y 69,8 % del turismo nacional para el presente año (Cárdenas, 2020). Muchos hospedajes ecológicos ubicados en la Amazonía que eran una contención y alerta sobre las actividades ilegales de la minería aurífera tendrán que cerrar, esto facilitará la expansión de estas. Estas cifras de disminución del turismo internacional y nacional son relevantes porque reflejan el durísimo impacto al inicio de la pandemia. Ya en los cinco primeros meses del año 2022 la Organización Mundial de Turismo (OMT) registró una «fuerte y constante recuperación después del impacto de la pandemia» (www.unwto.org). De igual manera, en una nota del diario *El Tiempo* informaba que «el ritmo de reactivación económica tras las enormes pérdidas que ha dejado la pandemia a lo largo de sus 17 meses, el turismo en el Amazonas, se constituye en parte fundamental para lograr el despegue definitivo en ese departamento (Leticia) de la Colombia profunda» (septiembre del 2021) (eltiempo.com).

6.3. Los retornantes⁴⁷

Al inicio, el desplazamiento de un número de personas se hizo de manera coordinada con el Gobierno nacional (Minam). Se guardaba cuarentena, se les facilitaba el transporte y se combatió la resistencia de las autoridades regionales y locales. No obstante, otro grupo mayor se desplazó a pie, por caminos de herradura o, por tramos, en camiones de carga.

¿A qué se dedicaron de inmediato los *retornantes*? La entonces ministra del Ambiente Fabiola Muñoz mencionó que 200 000 personas habían expresado su intención de

viajar a sus pueblos. La hipótesis es que se incorporaron mayoritariamente al sector rural de trabajadores familiares no remunerados.

Son cerca de 100 000 los peruanos que entre 2019 y el segundo trimestre del 2020 han ido a las zonas rurales del país. Son poco más de 400 000 los nuevos TFNR en el mismo periodo. Esto es, también un número considerable de peruanos en zonas rurales pasaron de una categoría ocupacional remunerada a la no remunerada (Ñopo y Pajita, 2020).⁴⁸

Esta es una situación transitoria hasta que el consumo de los ahorros y del capital familiar se agoten y se convierta en una amenaza que ponga en riesgo la sobrevivencia de la familia.

Una vez llegados a sus pueblos, muchos tuvieron que enfrentar la decisión de las autoridades comunales de no dejarlos ingresar. Así, se quedaron en los centros poblados o distritos, lo que agravó más su situación. Como respuesta, las comunidades organizaron el traslado de alimentos para sus familiares a las asociaciones de residentes de los distritos o capitales de provincia. Por su parte, quienes lograron ingresar a sus comunidades asumieron la condición de «Trabajador familiar no remunerado» (Ñopo, 2020) y realizaron diversas labores durante sus meses de permanencia: arreglos de cercos, construcción de corrales para animales, limpieza de acequias y canales de riego, compra de animales, entre otras que han significado una inversión en la actividad agropecuaria de la familia. También se tiene noticias de que construyeron casas en sus terrenos, ya que algunos llegaron con algún dinero. Sin embargo, en ciertas comunidades se produjeron tensiones entre los llegados que reclamaban su condición de comuneros e inscripción en el padrón de la comunidad. Buscaban de ese modo acceder a los derechos de tierra y agua, que siempre son recursos limitados y cuya administración depende de

la fortaleza institucional de la comunidad, así como de sus usos y costumbres. Estos hechos ocurrieron en los seis primeros meses de la pandemia.

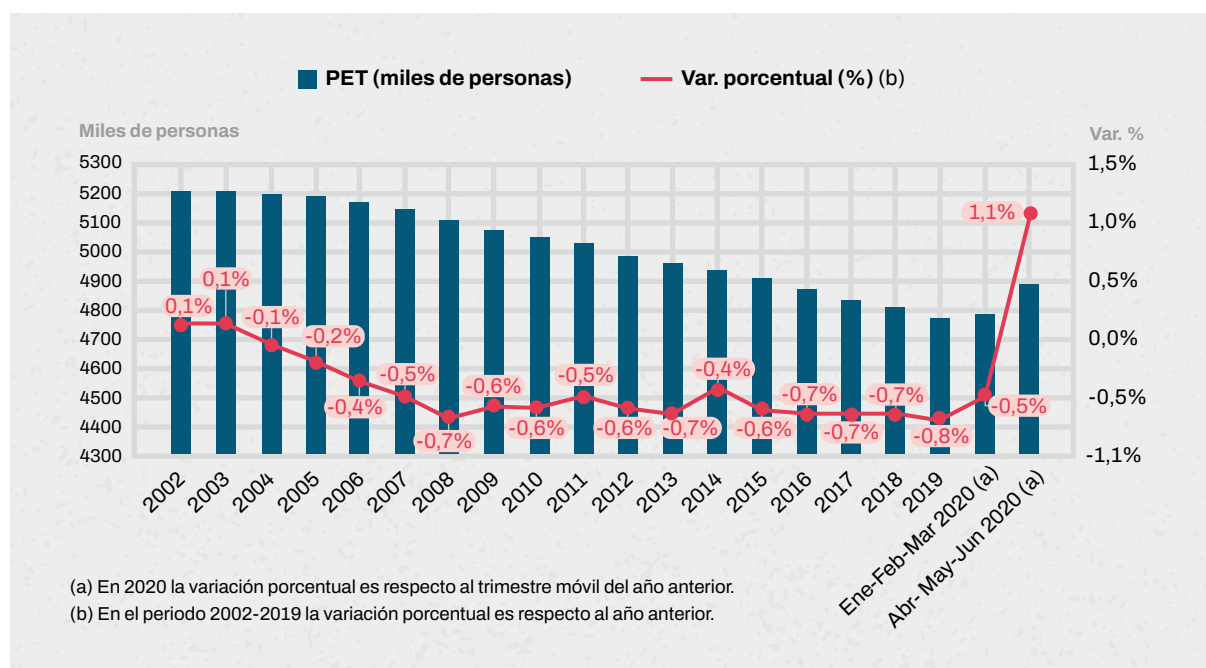
En el campo, muchas cosechas se perdieron por falta de financiamiento. La pequeña agricultura familiar y la propia agroindustria no generan los puestos de trabajo en la dimensión y urgencia que se requiere en estos momentos de crisis. Tampoco los producen la industria regional y la gran minería. Si ya los emprendimientos familiares eran difíciles de sostenerse antes de la pandemia, en las actuales condiciones de la economía, las dificultades se han multiplicado. Dependiendo de la capacidad de la inversión pública, el sector construcción en las zonas rurales (vías, caminos, canales de riego) podría absorber

una mínima parte de esa mano de obra desocupada que ha migrado al campo producto de la pandemia.

Un número no determinado de *retornantes*, en la medida que terminó *de facto* la cuarentena, decidieron volver a las ciudades para dedicarse a sus labores anteriores o buscar nuevos emprendimientos. Un número más pequeño se ha quedado en sus comunidades. Y otros, por un cálculo de costo-beneficio, habrían decidido engrosar las filas de alguna economía ilícita: la minería ilegal, el narcotráfico, el contrabando, la tala ilegal. Estas hipótesis requieren investigaciones de campo para su validación, pero es lo que viene ocurriendo en diferentes países de la región. Quizá estemos ante una nueva «fiebre del oro» como encrucijada para miles de desposeídos y hambrientos.

Figura 49

Perú rural: evolución de la población en edad de trabajar (PET) rural 2002-2019, trimestre móvil ene-feb-mar 2020 y abr-may-jun 2020 (miles de personas y variación porcentual)



Nota. Adaptado de INEI-Enaho, 2020.

Tabla 6*Pandemia y empleo rural*

Categoría Ocupacional	Abril – Mayo – Junio 2019	Abril – Mayo – Junio 2020	Var. (miles)	Var. %
Empleador	98	45	-53	-54%
Asalariado	868	487	-381	-44%
Independiente	1829	1634	-195	-11%
Trabajador familiar no remunerado	949	1352	403	43%
Trabajador del hogar	19	7	-12	-62%
Total	3762	3525	-238	-6%

Nota. Adaptado de INEI-Enaho, 2020.

7. Prospectiva de la minería no formal

En el libro *Minería no formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?*⁴⁹ se plantearon varias hipótesis sobre la problemática de la minería informal y minería ilegal, así como algunas posibles soluciones que reseñamos a continuación.

¿Es posible solucionar en el corto plazo el problema de la minería no formal en el Perú? La pregunta que nos hacemos es si con el actual estado de cosas y revisado el panorama de conjunto es posible que, con nuevas adecuaciones normativas y mayores recursos estatales dedicados a este esfuerzo, se pueda disminuir significativamente la extracción de oro y cobre por fuera de la ley en el Perú. Al finalizar este recorrido, creemos que la respuesta es no.

Esto se debe a que hay factores estructurales que lo impiden. Factores que no pueden ser modificados en el corto plazo. Empecemos

reconociendo que el Perú es un país informal. La minería no formal no es un lunar a extirpar para que no contamine a otros, sino, por el contrario, es una de las tantas expresiones del masivo fenómeno de la informalidad en el Perú.

Para fines de esta reflexión podríamos dividir el problema de la informalidad en dos tipos de actividades. Aquellas que lo son por los requisitos y costos de la formalidad. La otra, más complicada, remite a las economías ilegales, aquellas que están proscritas por el Estado, pero existen (o, mejor dicho, florecen) en partes importantes de nuestro territorio. Las más notorias: el cultivo de hoja de coca destinado al narcotráfico, la tala ilegal de madera del bosque amazónico, el contrabando, la multiplicidad de formas de préstamo y financiamiento de personas y pequeños negocios prohibidas por la legislación. Y, por supuesto, la minería a la que nos referimos. Décadas del Estado peruano tratando de disminuir estos problemas de informalidad e ilegalidad han fracasado.

En segundo lugar, está la histórica dificultad del Estado de hacer cumplir la ley. En muchas circunstancias, más todavía donde la presencia efectiva del Estado es muy limitada o inexistente, no hay capacidad coercitiva para que la ley se cumpla.

En tercer lugar, porque seguimos siendo un país donde hay sectores muy grandes de la población, en particular en zonas rurales, que tienen muy pocas opciones de generar ingresos razonables para el mantenimiento de sus familias. El Estado no tiene ninguna capacidad de ofrecer a los cientos de miles de personas involucradas en la actividad minera por fuera de la ley, opciones razonables de vida en economías legales.

La última razón, complementaria a la anterior, es que en el marco de un Estado que, muy pocas veces puede hacer que la ley se cumpla, hay un estímulo económico importante para la existencia de economías ilegales. Con los precios actuales del oro y del cobre, hacer esa minería es un negocio muy rentable, sobre todo para financistas y comercializadores. Ello les permite en muchos casos corromper (de diferente manera y en diferente nivel) para lograr que los encargados directos o indirectos de hacer cumplir la ley miren al costado.

7.1. Escenario en el corto plazo, poco probable

Presupone la viabilidad de experiencias que vayan abriendo curso para que en el mediano y largo plazo se transforme y fortalezca la pequeña minería y la minería artesanal. De esa manera, se podría volver rentable, responsable y sostenible, con lo cual se convertiría en un potencial para el desarrollo territorial. Obviamente, esta posibilidad dependerá de las condiciones políticas del país. Y, sobre todo, de la capacidad de controlar el creciente poder de la minería ilegal, tanto en los espacios locales del territorio como en la representación

política regional y nacional. Tal como se viene desarrollando la situación, apreciamos que es poco probable este escenario. Por el contrario, es deducible que en el corto plazo la formalización de la minería informal y la lucha contra la minería ilegal irá de tumbo en tumbo, con el consecuente incremento del poder de las organizaciones criminales. Esto generaría nuevos y mayores conflictos sociales que afectarían a la gran y mediana minería y a la MAPE formal, además de a la economía nacional.

Las medidas para hacer viable un escenario positivo deben estar sustentadas en una correlación y en la voluntad política nacional. Entre ellas, se pueden enumerar las siguientes:

- Modificar el concepto estratégico en la lucha contra la minería ilegal. El énfasis debe estar en la identificación, la persecución, la captura y la judicialización de los financistas del negocio ilícito, muy probablemente vinculados a organizaciones criminales internacionales y a diversos negocios y redes mafiosas.
- Implementar políticas públicas que incentiven la formalización minera y permitan alcanzar metas mínimas, al menos en las seis regiones donde esta minería se encuentra más extendida. Para ello, se requiere poner en marcha diversos programas de transformación productiva y comercial, instaurar el sistema de trazabilidad del oro y estándares ambientales para todos los estratos mineros y dar continuidad a la acción integral y multisectorial del Estado. Todo ello ayudaría a erradicar la minería ilegal en las áreas protegidas nacionales y en cuerpos de agua.
- Asumir un enfoque de desarrollo territorial y empresarial que promueva la articulación de cadenas productivas, la inversión y el aporte de la tecnología (gravimetría en la minería aluvial), la capacidad de gestión

y la información para incrementar la productividad y disminuir los altos costos. Con ello, se eliminarían las prácticas ilegales en toda la cadena de valor del negocio.

- Controlar la comercialización del oro ilegal. Es necesario instalar un sistema interconectado de trazabilidad con una base de datos articulada, con instrumentos de georreferenciación y estaciones de control en los puntos estratégicos de las carreteras. Así, se podrá controlar el contrabando de insumos, mediante un esfuerzo público y privado nacional e internacional.
- Controlar las prácticas ilegales, abusivas y contaminantes. Se debe erradicar gradualmente el uso del mercurio (Convenio de Minamata) en el procesamiento del mineral en los cientos de plantas de beneficio informales (y algunas formales) que existen en el país.
- Generar incentivos económicos por parte del Estado. Con ello se busca promover acuerdos entre los mineros extractores, los titulares de concesiones y los propietarios de los terrenos superficiales.
- Considerar la experiencia peruana de los *tres principios no negociables* de CMBSAA para el trato entre empresas formales y *mineros no autorizados* publicada en el Reporte 2022 de la Artisanal and Small-scale Gold Mining (ASGM) como lecciones aprendidas:

Primero, el cuidado ambiental está por encima de cualquier interés de grupo. Una condición necesaria para cualquier diálogo con estos sectores es el cuidado irrestricto al medio ambiente y el respeto a las obligaciones ambientales frente al Estado y sus leyes; segundo, la *minería no autorizada* tiene un potencial riesgo de vulnerar derechos fundamentales. Cualquier interacción con dichos actores tiene que realizarse con las garantías de que los derechos humanos no están o no

podrían ser afectados por la actividad y; tercero, Buenaventura defenderá y hará prevalecer el respeto a la propiedad, a los derechos privados y a las normas establecidas por el Estado peruano. En nuestra interacción debemos dejar por sentado el derecho irrestricto al Estado de derecho y a nuestros derechos como actividad formal.

- Promover la asociación de los pequeños productores mineros. Esto se puede llevar a cabo en cooperativas o en mypes, teniendo en cuenta la mala experiencia de Bolivia y cuidándonos de no repetirla.
- Promover experiencias exitosas como las de oro certificado para exportación.
- Establecer Zonas Especiales como las propuestas del Banco Mundial. En ellas, la pequeña minería y la minería artesanal podrían acceder a concesiones.
- Promover el diálogo y el interés mutuo allí donde haya superposición de derechos y conflicto de intereses entre comunidades campesinas y nativas, asociaciones de mineros artesanales y empresas mineras formales, así como concesiones forestales. El ordenamiento territorial no ideologizado es una herramienta técnica muy útil.
- Promover la reconversión laboral de los trabajadores que dejen la minería ilegal.
- Restaurar las condiciones ambientales de las zonas devastadas por la minería ilegal.
- Implementar un plan nacional de derechos para las mujeres trabajadoras mineras que son afectadas de manera particular por la contaminación, en sus ingresos económicos y en la gestión del negocio. Este plan debe incluir la protección del Estado para erradicar toda forma de violencia, abuso y discriminación contra la mujer y, especialmente, a las niñas de las comunidades campesinas y nativas.

Si las autoridades actuaran de esta manera, habría mayor previsibilidad para los diferentes actores, pero también se establecerían límites a la actividad minera artesanal. En las condiciones descritas, la minería artesanal se encontraría sujeta al control, erradicación y sanción si incurre en la ilegalidad. A su vez, se podrían controlar las presiones políticas interesadas, así como acabar con la impunidad. Es necesario alcanzar un acuerdo político nacional para impedir que las economías ilegales y las organizaciones criminales internacionales y las mafias locales vayan teniendo el control *de facto* de espacios territoriales donde el Estado está, pero no pueda ejercer la autoridad.

7.2. Escenario en el mediano plazo, probable

Se produciría en el caso de un entrapamiento político e institucional que trabe el funcionamiento del Estado y, en consecuencia, el proceso de formalización minera. En el contexto descrito, se facilitaría la expansión de la minería ilegal.

El 16 de marzo del 2020, el presidente de la República Martín Vizcarra dispuso el aislamiento social obligatorio en todo el país, debido a la emergencia sanitaria de la COVID-19. Algunos expertos opinan que, a pesar de la pandemia y la cuarentena, la actividad de la minería ilegal continuó operando en razón del mayor precio del oro.

Este es un escenario probable en el corto plazo, debido a las condiciones extremas del país. Podría manifestarse en sucesivas protestas de los mineros informales e ilegales para exigir cambios que les otorguen legalidad. Las concesiones de los recursos naturales y las grandes empresas extractivas serían puestas en agenda, con el objetivo de ganar más espacios de poder en la actual encrucijada política. Recuperarlos en el futuro por parte del Estado supondrá la recomposición de la autoridad y un nuevo pacto social de gobernabilidad democrática del país.

7.3. Escenario catastrófico en el largo plazo, posible pero no inevitable

De producirse, significaría una grave amenaza a la seguridad nacional. El control territorial y la mayor presencia en espacios políticos y en las economías nacional y regionales que lograrían las diferentes actividades ilegales y las organizaciones criminales internacionales serían patentes. Ello convertiría al Perú en un espacio de violencia extrema, centro de la disputa armada por el control de los territorios y el negocio.

Este es un escenario posible pero no inevitable, en el mediano y largo plazo. Tiene su anclaje en la creciente vinculación de las diversas economías criminales con los diferentes eslabones de las cadenas de valor de la pequeña minería y la minería artesanal aurífera y de cobre. Las actividades de financiamiento, procesamiento y comercialización son especialmente susceptibles de conectarse con sistemas ilícitos. Por ello, son consideradas por la Unidad de Inteligencia Financiera como posibles «fachadas» para el lavado de dinero.

Además de lo señalado, existen diversos factores nacionales y globales que permitirían a las economías criminales una mayor expansión, así como la ampliación y la

interrelación de sus flujos financieros y de gestión y de adaptabilidad del negocio a actividades ilícitas más rentables y de cooperación, según la experiencia adquirida y según sus especialidades. Esto sería notorio, por ejemplo, en los países de frontera a cargo de contrabandistas, así como en el establecimiento de franquicias criminales locales y el uso de tecnología y redes virtuales. Además, el manejo empresarial de las ventajas del libre comercio internacional y las estrategias de influencia política, corrupción y desestabilización del Estado serían otros métodos de afianzamiento de las actividades ilegales. Se llegaría a la compra de autoridades, funcionarios, militares y policías, hasta tener territorios bajo control y aparatos y mecanismos de protección y coerción mediante el crimen organizado transnacional, sostenido en la compra de armas y el lavado de activos.

8. Conclusiones

- El Estado peruano no está preparado para transformar la minería informal en fuertes estratos de pequeña minería y minería artesanal productivas y rentables, respetuosas de los derechos humanos, del medio ambiente y el Estado de derecho, y como un recurso potencial para el desarrollo territorial. La razón es porque está infiltrado por intereses particulares y mafiosos, sin una visión de país ni políticas públicas de largo plazo que se encaminen a los objetivos nacionales; carente, además, de una organización eficiente y de autoridad en todo el territorio nacional. Es el Estado con el que nuestra sociedad se ha dotado. Es una autoridad funcional a la naturalización de la corrupción, la violencia y la informalidad en todos los ámbitos de la vida social.
- Mientras se acometa la formalización de la minería con medidas parciales, desarticuladas y de corto plazo, sean estas

legales, administrativas o de interdicción policial y militar, no se lograrán resultados sostenibles y de beneficio real para los mineros y, menos aún, se podrá erradicar la minería ilegal. Es necesario que cambien las relaciones de producción entre los diferentes actores y se eliminen los traslapes de la formalidad a la informalidad y a la ilegalidad, particularmente en los eslabones del financiamiento, el procesamiento y la comercialización del mineral. Si no se producen cambios efectivos en la cadena de valor de la *minería no formal*, no se podrá mejorar la productividad en las labores mineras y los campamentos seguirán siendo reductos de vida infrahumana y permanente violencia.

- Estas tensiones se han agudizado. Hoy parecen sorprendernos los enfrentamientos violentos y letales, no solo entre grupos de mineros no formales, sino también tomando y arrasando instalaciones de empresas mineras formales. Incluso, se disputan abiertamente el derecho sobre las concesiones tituladas, como viene ocurriendo en Apurímac y otras regiones. Cabe señalar que la recién instalada Confederación Nacional de Comunidades Indígenas Mineras tiene como demanda la anulación de las concesiones mineras. La razón de fondo es que, sin reglas de juego claras y sin árbitros con legitimidad, la carrera por la extracción del oro y del cobre a precios récord comienza a tener los visos del «más fuerte, gana».
- No se tiene conciencia nacional acerca de que la minería ilegal es un negocio de mafias locales y nacionales. En un futuro cercano podría tratarse de organizaciones criminales transnacionales, cuya expansión es un peligro para la vida y una amenaza para la seguridad nacional. Mientras tanto, autoridades, medios de comunicación y sectores amplios de la ciudadanía

consideran que recurrir a economías criminales es un recurso legítimo de sectores que no encuentran trabajo formal y requieren ingresos para sustentar a sus familias. No se toma en cuenta que en el espectro de estas actividades nocivas están la minería ilegal, el contrabando, la tala ilegal y hasta el sembrío de coca para el narcotráfico, la piratería y otras economías criminales.

- Es de anotar en su perspectiva la aparición —de manera más organizada y extendida— de lo que hemos llamado *minería artesanal comunera no formal*, particularmente en Apurímac. En estos lugares se explota cobre de concesiones de terceros con una estrategia organizativa y comercial que impacta más allá de sus territorios comunales, lo que genera una economía local en crecimiento. Esta experiencia apunta a reclamar para sí las concesiones de los recursos mineros. Su tendencia no parece encaminarse a alianzas con organizaciones criminales, por los niveles de capitalización que estarían logrando.
- Hay crecientes evidencias de las relaciones de sectores de los pueblos indígenas de la Amazonía con la minería y la tala ilegales y la siembra de coca. Es un error victimizar de hecho al indígena sin apreciar la compleja situación que se está viviendo en la Amazonía. En la actualidad, se viene produciendo una «asociación ilícita» con los inversionistas y su complicidad para realizar actividades ilegales y depredatorias en sus territorios, a cambio de pagos a los apus de algunas comunidades y el trabajo para los nativos, con míseros salarios. Esto está abriendo una brecha de división y enfrentamiento muy peligrosa en los pueblos indígenas y sus organizaciones. Hay quienes rechazan estas actividades ilícitas y se disponen a hacer justicia con sus

propias manos, tal como viene ocurriendo en El Cenepa. Esto es el reflejo de un Estado que fracasa una y otra vez. En medio de esa crisis, se abre una ventana de oportunidad para nuevas formas organizativas de gestión del territorio de la Amazonía como son los GTA de pueblos indígenas, que generan, a su vez, un debate nacional sobre su viabilidad.

- Considerando solo la minería ilegal, es ya un hecho que existen espacios territoriales fuera del control y autoridad del Estado nacional y de la ciudadanía, como el Vraem. Uno de ellos es, sin duda, el departamento de Madre de Dios, en el espacio que hemos denominado el «Triángulo de la Frontera Sur» con Puno y Bolivia. Una situación parecida, pero con sus propias características, ocurre el espacio territorial de la selva central, en el Cinturón Minero del norte (sierra de La Libertad), el río Nanay y Napo y sus afluentes en Loreto, y en el distrito de El Cenepa en Condorcanqui, Amazonas. Otros bolsones de minería ilegal de oro y cobre en el sur y sur andino tienen características similares, en las que se han producido enfrentamientos letales entre diversos actores mineros. Los mineros ilegales expanden su presencia y control de espacios políticos de representación en algunas municipalidades distritales, provinciales, Gobiernos regionales y en grupos de congresistas, incluso en determinados ministerios. Otro tanto ocurre con determinados medios de comunicación, especialmente radiales y de provincias.

Las economías criminales, entre ellas la minería ilegal, representan la principal amenaza para la seguridad nacional del país, por el riesgo de la fragmentación del territorio nacional en manos de poderes locales mafiosos y organizaciones criminales que se extienden a toda América del Sur. Solo un acuerdo político nacional podría parar y transformar esta peligrosa situación.

¹ Y. Castañeda (entrevista, abril del 2022).

² Macroconsult: Exportaciones de oro ilegal suman US\$ 1,800 millones y superan al narcotráfico. (16 de mayo del 2012). *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/macroconsult-exportaciones-oro-ilegal-suman-us-1-800-millones-superan-narcotrafico-11015-noticia/>

³ Gobitz, V. (30 de junio de 2020). La reactivación minera: una solución desde adentro. *Rumbo minero*. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/la-reactivacion-minera-una-solucion-desde-adentro-por-victor-gobitz/>

⁴ Ministerio de Energía y Minas. (2021). *Anuario Minero 2021*, Ministerio de Energía y Minas. Oficina de Imagen Institucional y Comunicaciones Minem. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3282284/AM2021.pdf.pdf.pdf>

⁵ Minería informal. (10 de julio del 2019). *Macroconsult*. <https://sim.macroconsult.pe/mineria-informal/>

⁶ Valdés, R., Basombrío, C. y Vera, D. (2019). *Minería No Formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?* CHS y Fundación Konrad Adenauer (KAS), p. 85, tabla 5.

⁷ Minería informal: ¿cuál es su situación actual en el Perú? (28 de agosto del 2019). *Conexión ESAN*. <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2019/08/mineria-informal-cual-es-su-situacion-actual-en-el-peru/>

⁸ Montaña Pastrana, F. (27 de septiembre del 2020). Más de 1500 toneladas de oro se exportaron desde el Perú sin que se sepa quién las extrajo. *Convoca.pe*. <https://convoca.pe/investigacion/mas-de-1500-toneladas-de-oro-se-exportaron-desde-el-peru-sin-que-se-sepa-quien-las>

⁹ Cabral, E. y Sánchez, S. (17 de febrero del 2020). Acusado de lavado Fidel Sánchez aparece detrás de exportadora de oro en Zona de Minería Ilegal. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1619/fidel-sanchez-detras-de-exportadora-de-oro-en-la-libertad>

¹⁰ CITE Madre de Dios, 2019.

¹¹ Salcedo, V. J. (28 de junio del 2020). La minería ilegal se reubica en el límite en la Reserva Nacional Tambopata. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1926/la-mineria-ilegal-se-reubica-en-el-limite-en-la-reserva-tambopata>

¹² Ministerio del Ambiente. (19 de febrero del 2020). *Ministra Fabiola Muñoz: «La mejor estrategia para enfrentar la minería ilegal es promoviendo el desarrollo de las economías legales»*. *Plataforma Digital Única del Estado peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/84657-ministra-fabiola-munoz-la-mejor-estrategia-para-enfrentar-la-mineria-ilegal-es-promoviendo-el-desarrollo-de-las-economias-legales>

¹³ Hidalgo, M. E. (16 de abril del 2022). Madre de Dios: de 9 mil 549 mineros, solo el 3,4 % se ha formalizado. *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2022/04/16/madre-de-dios-de-9-mil-549-mineros-solo-el-34-por-ciento-se-ha-formalizado-mineria-informal-minem/>

¹⁴ CITE Madre de Dios, 2019.

¹⁵ CITE Madre de Dios, 2019.

¹⁶ Suárez, D. (17 de abril del 2022). Minería ilegal en Madre de Dios: detectan en bosques amazónicos niveles nunca antes vistos de mercurio. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/mineria-ilegal-en-madre-de-dios-detectan-en-bosques-amazonicos-niveles-nunca-antes-vistos-de-mercurio-noticia/>

¹⁷ El Comando Vermehlo es una de las principales organizaciones criminales del Brasil que se viene expandiendo en América Latina dedicada al narcotráfico, extorsión, robo, y sicariato.

¹⁸ Burns, T. (1 de abril del 2022). *Entrevista de Nicolás Lúcar a Tomás Burns* [entrevista]. Exitosa.

- ¹⁹ Hidalgo, M. E. (6 de abril del 2022). A sangre y fuego retornan mineros ilegales a Madre de Dios. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/03/27/mineria-ilegal-a-sangre-y-fuego-retornan-mineros-ilegales-a-madre-de-dios-marina-de-guerra-ejercito-pnp-lideres-sociales-medio-ambiente/>
- ²⁰ Freno al contrabando de oro. (28 de marzo del 2022). *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/opinion/editorial/freno-al-contrabando-de-oro-HCPS326991>
- ²¹ Sierra Praeli, Y. (29 de marzo del 2022). «El Estado boliviano no está controlando las importaciones y el posible contrabando de mercurio hacia otros países»: Óscar Campanini. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2022/03/el-problema-del-mercurio-en-bolivia-oscar-campanini-entrevista/>
- ²² I. Maneiro (entrevista, abril del 2022).
- ²³ Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios. Ministerio de Cultura. Censo Nacional 2017
- ²⁴ Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios. Ministerio de Cultura. Censo Nacional 2017
- ²⁵ Pachas C., H. (2022). Minería ilegal y su impacto sobre la Salud y Cultura de la Población Awajún y Wampis, y sobre la Biodiversidad en su Territorio en la Provincia de Condorcanqui, Región de Amazonas. *Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica-SAIPE*. <https://intercambio.pe/mineria-ilegal-impacto-condorcanqui/?print=pdf>
- ²⁶ William Zababurú Góñaz. «Autonomías y territorio integral en los pueblos nor orientales Amazónicos». Documento 2022.
- ²⁷ W. Zababurú (entrevista, mayo del 2022).
- ²⁸ Pedro García Hierro. «Organización de los pueblos indígenas del Pastaza» (OPIP). IBIS / Dinamarca. Puyo – Ecuador, 2-14 noviembre de 1992.
- ²⁹ W. Zababuru (entrevista, mayo del 2022).
- ³⁰ I. Maneiro (entrevista, abril del 2022).
- ³¹ Ecuador desde 1980: Territorio Huaorani. Las Circunscripciones Territoriales Indígenas como alternativa de nueva administración territorial del Estado (Constitución 1998). Chile, crisis mapuche. Colombia en reciente reunión de 14 pueblos indígenas firmaron una declaración. «Los territorios indígenas es la única forma en la que podemos proteger, preservar, mantener, conservar, defender los territorios, el conocimiento tradicional, la ley de origen, los sistemas alimentarios y nuestras formas de vida, reduciendo las presiones que amenazan nuestra integridad territorial y nuestra supervivencia cultural». *El País*, 20 de mayo 2022.
- ³² El Primer Comando de la Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV) son las dos principales organizaciones criminales del Brasil dedicadas a la extorsión, el narcotráfico, el sicariato y otras actividades delictivas que se vienen expandiendo en la parte sur del continente por el control de territorios y de estas actividades. En el Perú se tiene referencias de su presencia en Ucayali y Madre De Dios. Disputan de manera violenta con los carteles mexicanos y las organizaciones criminales venezolanas (como el Tren de Aragua, que, por otra parte, cuenta con presencia en Lima y La Libertad).
- ³³ Caballero Martín, V. (6 de enero del 2022). ¿Qué pasó en Grau y Antabamba? *OtraMirada*. <https://otramirada.pe/%C2%BFqu%C3%A9-paso-en-grau-y-antabamba>
- ³⁴ Pereyra Colchado, G. (4 de junio del 2022). Denuncian extracción ilegal de mineral de Las Bambas. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/apurimac/las-bambas-denuncian-la-extraccion-ilegal-de-material-de-la-mina-pedro-castillo-nacionalizacion-empresa-estatal-proyecto-inviabile-mineria-noticia/>

³⁵ Huerta, P. (24 de julio del 2022). Ley de los comités de autodefensa: miedos, olvidos y prejuicios. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2022/07/24/congreso-ley-de-los-comites-de-autodefensa-miedos-olvidos-y-prejuicios-pnp-fuerzas-armadas-mindef-vraem-instituto-de-defensa-legal-devida-comunidades-nativas-seguridad-ciudadana-midis/>

³⁶ Ministerio de Energía y Minas. (2020). *Anuario Minero 2020 Reporte Estadístico*, Ministerio de Energía y Minas. Oficina de Imagen Institucional y Comunicaciones, p. 40. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1921117/Anuario%20Minero%202020.pdf.pdf>

³⁷ Cano, Á. (2021). Formalización de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en la Amazonía Peruana. Lecciones aprendidas y propuestas de solución. *USAID*, p. 36. https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/data/20211022151758_Formalizacion-de-la-mineria-artesanal.pdf

³⁸ Minem: «Reinfo ha logrado un incremento del 40 % de operaciones mineras en vías de formalización». (13 de octubre del 2020). *Revista Energiminas*. <https://energiminas.com/minem-reinfo-ha-logrado-un-incremento-del-40-de-operaciones-mineras-en-vias-de-formalizacion>

³⁹ Amplían hasta el 31 de diciembre del 2021 el proceso de formalización de pequeños mineros y mineros artesanales. (18 de octubre del 2019). *Ministerio de Energía y Minas*. <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/58633-amplian-hasta-el-31-de-diciembre-del-2021-el-proceso-de-formalizacion-de-pequenos-mineros-y-mineros-artesanales>

⁴⁰ La coordinación de la formalización y la erradicación de la minería ilegal se encuentra a cargo de la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno contra la minería ilegal y el Desarrollo del proceso de formalización (DS 075-2012-PCM), modificado por DS 061-2016-PCM, que adscribe la Comisión Multisectorial Permanente al Ministerio de Energía y Minas, quien la preside, desempeñándose como secretaria técnica la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Minem. Esta comisión busca desmovilizar a miles de mineros ilegales que operan en ríos, quebradas y bosques de la Amazonía (minería aurífera aluvial) y también a los que operan en la minería filoniana andina y costeña (oro y cobre).

⁴¹ Minem: «No “pateamos” la formalización minera para el siguiente Gobierno». (11 de noviembre del 2019). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/minem-no-pateamos-la-formalizacion-minera-para-el-siguiente-gobierno/>

⁴² Nación Wampís actúa frente a tala ilegal: Decomisan madera con el apoyo de fuerzas comunitarias en Kanus (río Santiago) y anuncian despliegue de bases de control en el territorio. (14 de junio del 2022). *GTAWComunicaciones*. <https://nacionwampis.com/nacion-wampis-actua-frente-a-tala-ilegal-decomisan-madera-con-el-apoyo-de-fuerzas-comunitarias-en-kanus-rio-santiago-y-anuncian-despliegue-de-bases-de-control-en-el-territorio/>

⁴³ Ipenza, C. (15 de mayo del 2020). Los crímenes ambientales no se detienen durante la pandemia. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1816/los-crimenes-ambientales-no-se-detienen-durante-la-pandemia>

⁴⁴ F. García Delgado. (2 de junio del 2020). Madre de Dios: la minería ilegal de oro no da tregua en época de pandemia. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/coronavirus-en-peru-madre-de-dios-la-mineria-ilegal-de-oro-no-da-tregua-en-epoca-de-pandemia-informe-noticia/>

⁴⁵ Instituto de Ingenieros de Minas del Perú–IIMP.

⁴⁶ Instituto de Ingenieros de Minas del Perú–IIMP.

⁴⁷ No se tiene un registro oficial del número, edad, género, educación, lugar de salida, lugar de destino, medio de transporte, contagiados y fallecimientos y destino final de los «retornantes».

⁴⁸ Ñopo, H. y Pajita, D. (28 de agosto del 2020). Pandemia y empleo rural. *Foco económico*. <https://www.grade.org.pe/novedades/pandemia-y-empleo-rural-por-hugo-nopo-y-daniel-pajita/>

⁴⁹ Valdés, R., Basombrío, C. y Vera, D. (2019). *Minería No Formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?* CHS y Fundación Konrad Adenauer (KAS).

CAPÍTULO V

USURPACIÓN Y TRÁFICO DE PROPIEDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS



CAPÍTULO V**Usurpación y tráfico de propiedades públicas y privadas**

Esta economía criminal tiene múltiples expresiones y modalidades, pero estas se pueden resumir en la intervención ilegal de organizaciones criminales para apropiarse, mediante la fuerza o la trampa (disfrazada esta última de legalidad), de bienes públicos y privados, muchas veces enmascaradas como apoyo a las necesidades de los más pobres, mientras que otras directamente buscan el enriquecimiento indebido aprovechando las grietas en las estrategias del Estado para proteger la propiedad pública y la privada.

En este capítulo, damos cuenta de las principales modalidades que tienen estos problemas. Empezamos con los traficantes de terrenos en ciudades en expansión, las más de las veces con complicidad o coautoría de Gobiernos municipales que lucran con las necesidades de los más pobres. Otras variantes son las organizaciones criminales, que se adjudican propiedades privadas en ciudades, usando su poder de infiltración en diversos organismos estatales. Ofrecemos ejemplos de cómo el fenómeno de usurpación de propiedades se ha extendido también, bajo diversas modalidades, a zonas rurales con nuevo potencial económico.

Mostramos casos de cómo estas prácticas terminan también afectando áreas naturales protegidas, proyectos públicos de mucha importancia para el país como las grandes irrigaciones, las empresas emblemáticas y las zonas arqueológicas.

1. Los pioneros: los traficantes de terrenos

Las enormes migraciones, desde las áreas rurales hacia Lima y otras ciudades del país, que se realizaban en búsqueda de mejoras económicas y mayores servicios públicos, han generado, desde los años cincuenta, un crecimiento informal y no planificado de las ciudades. Una de las múltiples consecuencias que trajo este fenómeno fue la aparición de los traficantes de terrenos, que se apoderaban de propiedades públicas y privadas, y «vendían» derechos sobre dichos terrenos a personas que los necesitaban.

El importante crecimiento económico de las dos últimas décadas generó nuevas expectativas y les dio valor a terrenos que antes no lo tenían. En ese contexto, las organizaciones criminales vinculadas a los usurpadores de propiedades y traficantes de terrenos adquirieron mucha mayor importancia y se estructuraron en una lógica de crimen organizado¹. Los terrenos previstos para nueva actividad industrial o vivienda, así como las propiedades sin uso por particulares o por el Estado, han sido objeto sistemático de invasiones promovidas por traficantes de terrenos y, en muchos de los casos, han contado con la participación de alcaldes y otros funcionarios municipales.

Hay una enorme cantidad de ejemplos de esta práctica que se repiten sistemáticamente, a lo largo de los años, en todas las

ciudades grandes y medianas del país. Los megaoperativos contra el crimen organizado han sido claves para desbaratar muchas de estas organizaciones y para conocer la forma en que operan.

Así, por ejemplo, el 14 de febrero del 2022, las fiscalías contra el crimen organizado, con el apoyo de la PNP, allanaron 12 viviendas e intervinieron el municipio de Ancón como parte de un largo trabajo de inteligencia que permitió la captura del cabecilla de la banda, Raúl Davis Reto Pérez, y 14 de sus cómplices. La organización criminal venía operando durante siete años en una zona que es de propiedad del Estado. Más de 6000 propiedades y 18 000 familias participaron, engañados, en invasiones de terrenos del Estado; estas personas habían pagado por la adquisición de esos terrenos, con la convicción de que se estaban haciendo propietarios de ellos. Los predios involucrados se encuentran en los límites de Ancón, Carabayllo y Puente Piedra².

Las noticias sobre el tema y su impacto son recurrentes en los medios de comunicación.

23/05/2022: «Cuatro policías eran parte de una banda de traficantes de terrenos. También suboficial FAP. Junto a ellos cayeron otros 20 civiles en Puente Piedra. Tenían armas y planos. Su red criminal usurpaba predios del Estado y los vendían hasta en 60 mil soles»³.

07/05/2022: «Ate: Traficantes de terrenos disparan contra 150 familias y matan a joven que iba a postular a la Policía. Con Mini Uzi, los atacaron desde un cerro mientras que otro grupo llegó con pistolas. Querían desalojarlos para vender sus terrenos»⁴.

16/12/2020: «VMT: capturan a sujetos implicados en extorsión y tráfico de terrenos. Ambos delincuentes tienen antecedentes por varios delitos y sobre uno de ellos pesa una orden de captura internacional»⁵.

13/04/2021: «Villa El Salvador: reportan que más de 1000 personas invaden terrenos en la zona de Lomo de Corvina. Invasores aseguran que “lucharán” a través de la vía legal para quedarse con sus familias»⁶.

23/05/2021: «Piura: Ministerio Público investiga presunto tráfico de tierras en balneario de Talara»⁷.

12/07/2021: «Traficantes venden lotes hasta en 5 mil soles en invasión donde mataron a dirigente»⁸.

22/7/2021: «Invasores denuncian estafa y tráfico de terreno en Villa El Salvador. Celso Sandoval, profesor de profesión, denuncia que ha sido estafado por traficantes de terreno. Señala, le ofrecieron un terreno propio el cual ahora lo ha perdido todo por consecuencia del desalojo. Menciona también que como consecuencia del desalojo en la prolongación Oasis en Pastor Sevilla en Villa El Salvador, un niño fue sepultado por el caterpillar»⁹.

20/09/2021: «Carabayllo: traficantes de terrenos detonan explosivo en la puerta de una vivienda. Vecinos de la zona denuncian que sujetos intentan apoderarse de un espacio destinado para un proyecto de áreas verdes»¹⁰.

20/09/2021: «PNP detiene a 16 miembros de una banda de tráfico de terrenos en Chiclayo. Sujetos tenían en su poder dos pistolas, tres revólveres, municiones, explosivos y uniformes de uso policial»¹¹.

27/10/2021: «Desarticulan organización criminal que traficaba con terrenos en San Juan de Lurigancho. Se detuvo a 9 personas en operativo realizado esta madrugada en Lima, Cañete, Huarochirí y Tocache»¹².

08/09/2021: «Trujillo: detienen presunta organización criminal dedicada al tráfico de terrenos»¹³.

A todas estas noticias se puede añadir un caso paradigmático que da cuenta del alcance de estas organizaciones cuando la participación de una organización criminal es liderada por el propio alcalde. Este fue en el caso de Los Rucos de Chilca.

El 6 de abril del 2017, en el marco de la intensificación de acciones contra el crimen organizado por parte del Ministerio del Interior, y luego de seis meses de investigación, se detuvo a la organización criminal Los Rucos, integrada por más de 50 personas. Esta organización se dedicaba, entre otras actividades, a la usurpación agravada de propiedades en Lima e Ica. Ellos se aprovechaban de la falta de documentación o del abandono de grandes

extensiones, y se beneficiaban del vínculo que tenían con la municipalidad a cuya jurisdicción pertenecían esas propiedades.

La operación tuvo que realizarse simultáneamente en distritos de Lima, Imperial Cañete, Lurín y Paracas. El cabecilla de la organización era dirigente de un autodenominado sindicato de construcción civil. Uno de sus miembros más notorios e importantes era el alcalde de Chilca, Richard Ramos. También contaba con financistas, intermediarios y otros funcionarios municipales, miembros de la Policía (dos comandantes, un excomisario de Paracas y dos suboficiales), así como con sicarios para el amedrentamiento y la protección de la organización¹⁴.

Tabla 7

Megaoperativos 2017, caso Los Rucos

Megaoperativos 2017 Caso Los Rucos 506015607-2016-23-8	
Dependencia	<ul style="list-style-type: none"> • Tercera fiscalía supranacional corporativa especializada contra la criminalidad organizada • Equipo 4 • Dr. José Miguel Cuya Berrocal • Co Investigación DIVIAC-DIGEMIN
Delito	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico de terrenos • Extorsión • Sicariato
Investigados/ Imputados	<ul style="list-style-type: none"> • Número de detenidos: 31 • Prisión preventiva por 36 meses
Incautaciones	<ul style="list-style-type: none"> • 240 mil soles • 30 mil dólares • 5 vehículos • Documentos
Distrito Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Breña, Chorrillos, Cercado de Lima, Miraflores, San Borja, San Martín de Porres, Surco y Pucusana
Fecha Operativo	<ul style="list-style-type: none"> • 06 de abril 2017

Nota. Elaborado con base en Jorge Chávez Cotrina (comunicación personal, 22 de diciembre, 2020).

Figura 50

Elementos clave en el tráfico de terrenos



Nota. Elaboración propia.

En la vivienda del alcalde Ramos se encontraron más de doscientos mil soles y treinta mil dólares. La vivienda tenía una fachada aparentemente modesta, pero los drones permitieron ver que la había convertido en una lujosa mansión con piscina y hasta una cancha de fútbol profesional con césped sintético. Hay otros signos de ostentosa y súbita riqueza: un televisor de 68 pulgadas, un cuatrimoto, un Chevrolet Camara y costosos adornos. Todos estos lujos fueron adquiridos por la autoridad edil, quien recibía un sueldo mensual de S/ 10 000¹⁵.

Cabe mencionar otro ejemplo que ilustra un *modus operandi* que presenta diferencias y dimensiones mucho mayores al de otros casos. Se trata del operativo del 14 de febrero del 2022, cuando 14 de los integrantes de la organización criminal Los Ingenieros del Norte

fue desarticulada en Puente Piedra. Ellos habían cercado y lotizado 35 km² de tierras de ese distrito, así como de Ancón y Carabayllo. Los lotes se vendían a S/ 30 000 y las 6000 familias que vivían dentro de ese perímetro eran regularmente extorsionadas, dado que existía un solo portón de entrada y salida. Si no pagaban, les quemaban sus viviendas¹⁶.

2. Usurpación tramposa de propiedades: el caso Orellana y su clan

En el Perú, sin duda, el caso más notorio y grande de usurpación de propiedades, el mejor documentado, y que actualmente tiene a muchos de sus responsables en la cárcel, es el de la organización criminal que lideró Rodolfo Orellana.

Nacido en Tocache, en algún punto neurálgico del narcotráfico, Orellana comenzó a operar en Lima desde fines de los años noventa. La primera denuncia¹⁷ en su contra se remonta a junio del 2005, cuando el Colegio de Abogados de Lima (CAL) lo denunció por malos manejos presupuestales, al haber tomado decisiones unilaterales y debido a una serie de inconductas cuando estuvo a cargo de la Dirección de Economía de esa institución. «Paralelamente, en el Ministerio Público ya le seguían el rastro, pues existía la sospecha de que comandaba una organización dedicada al tráfico de terrenos y al lavado de activos»¹⁸.

Su notoriedad delincencial creció cuando Giovanni Paredes, quien heredó de Mario Paredes Cueva el conocido camal de Yerbateros, lo denunció públicamente por adjudicarse esa propiedad en el 2002. A causa de esta acción, se inició una larguísima batalla judicial que, al final, le permitió al legítimo propietario recuperar su predio.

La carrera criminal de Orellana empezó a desmoronarse en julio del 2014, cuando se pidió su detención preliminar por los delitos de estafa, lavado de activos y asociación ilícita para delinquir. El sujeto huyó a Colombia. Finalmente, el 13 de noviembre de ese año, fue capturado y repatriado. Antes, el 26 de octubre, había sido capturado en Arequipa «el llamado número dos de esta red criminal, Benedicto Jiménez, quien se encargaba de la dirección de la revista *Juez Justo*, a través de la cual se difamaba a quienes estaban en contra de la organización»¹⁹.

Actualmente, Orellana cumple su condena en la inhóspita prisión de Challapalca, a 4800 metros de altura, en la sierra de Tacna que limita con Puno.

El *modus operandi* fue muy bien descrito por el diario *Perú21*²⁰ en 10 puntos. A continuación, los resumimos y a la vez los complementamos con informaciones de otras fuentes:

1. Rodolfo Orellana y su hermana Judith constituyeron empresas de asesoría legal, inmobiliarias, compañías liquidadoras, cooperativas, asociaciones, fundaciones, empresas editoras de medios de comunicación y mineras para cometer diversos delitos.
2. Para apropiarse de inmuebles, un testaferro de la red criminal adquiría un aparente derecho de dominio —generado por documentos públicos falsos— sobre terrenos de terceras personas o que le pertenecen al Estado a través de una minuta o escritura pública.
3. Luego, las inscribía en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), con lo que ese título de dominio aparente se convertía en un título inscrito dotado de todas las cualidades que otorga un proceso regular. Con ello, se iniciaba el ocultamiento de su origen delictivo.

Hay que agregar que la complicidad del jefe de Sunarp fue decisiva para el funcionamiento de este esquema. De acuerdo con la fiscalía, Álvaro Delgado Scheelje había facilitado las inscripciones de los terrenos de los que la red criminal de Orellana se apropió de manera ilegal desde el 2009. El Poder Judicial condenó a Álvaro Delgado Scheelje, jefe de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) del 2009 al 2011, a seis años y ocho meses de prisión por integrar la organización criminal de Rodolfo Orellana²¹.

Este es considerado, ahora, como uno de los principales casos de infiltración del crimen organizado en una institución capital del Estado. Según el portal *OjoPúblico*:

se trató de una red de sobornos a distintos funcionarios que manejaban los registros públicos para que inscribieran títulos falsos de propiedades con problemas legales, un mecanismo que permitió a la red de Orellana apropiarse de extensos terrenos en al menos diez distritos de Lima.

El reportaje de *OjoPúblico* detalla, además, cómo se logró desarticular esta cadena de múltiples eslabones: con base en la revisión de cientos de documentos, registros telefónicos y decenas de testimonios de testigos.²²

4. Se transfería la propiedad adquirida a otros testaferros. Al pasar por más manos, se aleja el bien del origen delictivo.
5. En algunos casos, se simulaban procesos judiciales o arbitrajes para que el dominio del inmueble pasara a otro testaferro por un laudo o una resolución judicial. En estos procesos, participaban abogados, notarios, árbitros, tasadores y hasta empleados públicos.

El uso de los falsos arbitrajes es altamente sofisticado. Jesús Cornejo Arizmendi²³ explica que, utilizando esta modalidad, no habría ningún tipo de relación entre las partes y el bien inmueble objeto del contrato; es decir,

el testaferro ‘vendedor’ se atribuía falsamente la propiedad del inmueble objeto del contrato y, supuestamente, se lo vendía al testaferro ‘comprador’

[...] estos contratos contenían una cláusula arbitral, que establecía que, ante una supuesta ‘discrepancia’ entre las partes respecto de la ejecución y/o interpretación del contrato, la controversia sería resuelta en un Arbitraje.

Así, el círculo se cierra. Las dos partes son testaferros de Orellana.

6. Finalmente, los bienes eran comprados por la Cooperativa de Ahorro y Crédito para los Exportadores (Coopex), una de las empresas creadas por Orellana para sus fines ilícitos, o por testaferros u otras empresas de propiedad del abogado.

Coopex fue clave para la organización criminal. Debe recordarse que, en los sucesivos Congresos de la República y hasta 2018²⁴, diversos lobbies impidieron que las cooperativas fueran supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros. Gracias a ello, por muchos años, esta modalidad de ahorro resultó propicia para el lavado de activos. Finalmente, gracias al impulso del congresista Gino Costa, se logró la aprobación de la norma que establece la supervisión de la SBS sobre las cooperativas²⁵.

Coopex fue creada en enero del 2008. Dos meses después, otra cooperativa presuntamente vinculada a Orellana, Credipyme Perú Ltda., «le pidió a la SBS emitir una opinión respecto a que si podía o no avalar a sus asociados que brinden servicios al sector público. Esta consulta dio origen al informe 324-2008 LEG [...]».²⁶ El informe deja una cierta ambigüedad sobre si una corporativa de crédito puede o no garantizar negocios con el Estado. Esto fue aclarado rápidamente en un segundo informe en mayo del 2008, donde ese establece que las cooperativas al no

estar supervisadas no podían ser aval en negocios con el Estado. Pero Orellana, basándose en el primer informe usó impunemente para esos propósitos las cartas-fianza de Coopex para cometer sus delitos.

La situación fue todavía más grave. El informe de *Perú21* señala que, en el 2009, ante el pedido de la empresa Hocsá Contratistas Generales, que le hizo una consulta a la SBS sobre si Coopex podía emitir cartas-fianza para negociar con el Estado, se emitió un nuevo informe. Este señalaba que, al no estar bajo su control, no podía avalar ninguna clase de operación con el sector público. Este documento llegó a manos de los directivos de Coopex, quienes lo adulteraron y cambiaron su sentido. En la versión modificada por Coopex, se señalaba que las cooperativas sí podían avalar operaciones con el sector público.

7. Otra de las modalidades que utilizaba Orellana para apropiarse de inmuebles —que luego vendería a través de su inmobiliaria— era generar derechos de créditos a favor de un tercero (testaferros que estaban dentro de un proceso concursal) para, de este modo, librar a los inmuebles de cargas o gravámenes.
8. Los delitos cometidos incluyen apropiación de inmuebles y lavado de títulos, simulación de deudas y derecho de lavados de créditos, defraudaciones al Estado, lavado de activos de procedencia del tráfico ilícito de drogas. Además, incurrió en amedrentamiento e intimidación, seguimiento e interceptaciones telefónicas, actividades mineras ilegales y tala ilegal.

9. Para los actos ilícitos, la organización criminal de Orellana abarcaba cuatro aspectos: de carácter técnico-profesional, de gestión empresarial o comercial, de amedrentamiento y difamación, y de captación.

10. El aparato de amedrentamiento e intimidación de la organización criminal actuaba, a través de determinados medios de comunicación, en contra de funcionarios que obstaculizaran su labor delictiva. Estos medios eran *Juez Justo*, *Juez Justo TV*, TV Video SAC, UCONA SAC y Miraflores Corporación Radial SAC. Según múltiples fuentes periodísticas, esta función habría sido liderada por Heriberto Benítez y Benedicto Jiménez.²⁷

Benedicto Jiménez es descrito como su «operador de choque»²⁸. Jiménez y Orellana fundaron, en junio del 2008, la empresa Investigaciones Corporativas SAC. Según la ficha de inscripción, esta firma capta todo tipo de información a través de métodos como el «detectivismo». En ella también participó el coronel (r) Óscar Cánepa Ruiz, quien, según informó la revista *Caretas*, habría sido destituido de la Policía por cambiar 45 kilos de cocaína por sal en un almacén de la división antidrogas de la Policía en Ayacucho.

Jiménez dirigía también *Juez Justo*. La Fiscalía de la Nación consideró que los medios de *Juez Justo SAC* constituyeron una facción de la red criminal de Rodolfo Orellana que era manejada por Benedicto Jiménez, quien ejercía violencia psicológica y física contra todas aquellas personas que los investigaban. Asimismo, el Ministerio Público precisa que *Juez Justo* forma parte de las empresas que creó Orellana para lavar dinero producto de sus actividades ilícitas. Una de estas actividades era la apropiación ilícita de terrenos de los sectores público y privado²⁹.

Figura 51

El funcionamiento de la red Orellana para la venta ilegal de propiedades (2005 - 2014)



Nota. Elaboración propia.

Juez Justo actuaba en complicidad con la Asociación de Jueces Unidos por la Democracia (Jusdem), también propiedad de Orellana. En su primera edición (marzo del 2010), bajo el titular «Por una justicia de calidad», la revista *Juez Justo* —medio que, como se ha señalado, utilizaba la red del abogado Rodolfo Orellana para amedrentar a quienes se atrevían a denunciarlos o investigarlos— anunciaba un convenio con el Poder Judicial para capacitar jueces³⁰.

El otro presunto integrante de gran importancia en la red de Orellana, el excongresista Heriberto Benítez, no ha sido condenado, pese a los múltiples testimonios que lo vinculan con dicha organización. Este abogado también ha sido acusado de tener vínculos con el entorno delictivo de César Álvarez en Áncash. Así, es

acusado de ser parte de las dos organizaciones criminales más poderosas en la historia reciente del país.

Al final del 2021, había más de un centenar de investigaciones en todo el país vinculadas a esta red criminal. La fiscal de Lavado de Activos, Marita Barreto, quien inició la investigación al clan Orellana por blanqueo de dinero y asociación ilícita, ahora tiene a su cargo un total de 11 investigaciones que involucran a casi 400 personas³¹.

Recién el 17 de febrero del 2022, Orellana recibió su primera sentencia firme. La sala liquidadora lo condenó a siete años y cuatro meses de prisión por los delitos de estafa, asociación ilícita y falsificación de documentos, falsedad ideológica y fraude procesal³².

¿Hay nuevos «Orellanas»? Sí, pero no cuentan con organizaciones tan grandes como las de Orellana. De hecho, una mafia muy similar, pero más pequeña, fue bautizada por la Policía como Los Orellanitas. Esta organización, que operaba en Chimbote y Lima, fue desbaratada en 2016³³.

De acuerdo con César Villegas, fiscal del Crimen Organizado, cuando se realizó el megaoperativo eran 42 los investigados. La mayoría de estos eran abogados, a quienes se les acusaba de apoderarse de diversas propiedades y embarcaciones de la Caja de Beneficio y Seguridad Social del Pescador. Los delitos denunciados eran asociación ilícita para delinquir, fraude procesal y contra la fe pública. Una primera estimación del monto apropiado ilícitamente indicaba que este no era menor a los cuatro millones de soles³⁴.

Otro caso importante es el que involucró al alcalde de Santa Rosa. El 31 de enero del 2018, cayó la organización criminal conocida como Los Malditos de Santa Rosa. Entre los detenidos en aquel operativo, sin duda el más notorio era Carlos Arce Arias, exalcalde del distrito. El coordinador de las fiscalías contra el crimen organizado, Jorge Chávez Cotrina, describe así el *modus operandi* de esta organización criminal³⁵.

[...] los financistas e invasores, ubican terrenos del Estado no habitados o cedidos en uso a entidades del Estado (IPD, MGP, municipalidad y otros), seguidamente sostiene acuerdos para informarse de las características del predio (área, estado, posesión, información registral y otros) y luego de realizar una evaluación y analizar la cantidad de dinero invertir gestionan y tramitan certificados o constancias de posesión con el objeto de darle una apariencia legal a la usurpación cometida;

realizando también para ello, trámites ante las empresas prestadoras de servicios públicos para el otorgamiento a futuro de servicios básicos a nombre de terceros, siendo estos documentos obtenidos y utilizados posteriormente para legitimar una supuesta posición de antigua data que en realidad no ostenta para así ser reconocidos como propietarios para estos fines y como parte de la consólida de la apariencia legal a su ilícita obtención de terrenos, el cabecilla y sus aliados inversionistas se ponen de acuerdo para el «pago y expedición de arbitrios e impuestos» ante la Municipalidad Distrital de Santa Rosa por periodos en los que no tenían la posición; hechos delictivos que se habían iniciado a partir del año 2001 con la creación de la asociaciones de vivienda «PROFAM-PERÜ», «Las Brisas», «Golf de Santa Rosa», «los Hijos de PROFAM», «Tierra Prometida», entre otras (Chávez, 2020, pp. 195-196).

Agrega el coordinador de los fiscales anticorrupción que, en este emblemático caso, al igual que en otros, los mafiosos cuentan con apoyo logístico en diferentes niveles. Por un lado, «avezados delincuentes provistos de armas de fuego y explosivos, los que son contratados para brindar seguridad de los terrenos usurpados; también para falsos desalojos, sicariato, intimidación y amedrentamiento de posesionarios».

En segundo lugar, cuentan con el apoyo de personal de la Superintendencia de Bienes Nacionales. Este direcciona grandes extensiones de terreno (lotes) declarados en subasta pública que serán adjudicados en beneficio de la organización criminal. En tercer lugar, tienen como cómplices a servidores y funcionarios de la municipalidad, así como a miembros de la Policía Nacional del Perú.

Tabla 8*Megaoperativos 2018: Los Malditos de Santa Rosa*

Megaoperativos 2018 Caso N° 03-2017 “Los Malditos de Santa Rosa”	
Dependencia	<ul style="list-style-type: none"> • 1era FECOR Ventanilla (Equipo - 02)
Fiscal a cargo	<ul style="list-style-type: none"> • Mayra Guisela Castillo Chávez
Delito	<ul style="list-style-type: none"> • Sicariato • Apropiación ilícita de terrenos
Investigados / Imputados	<ul style="list-style-type: none"> • Cabecilla • Carlos Arce Arias, alias “Tío Charly” (alcalde del distrito de Santa Rosa) • Número de detenidos: 30 • 23 en prisión preventiva (36 meses) • 5 en comparecencia restringida • 1 víctima: sexo femenino, edad 34 años, victimada bajo la modalidad de estrangulamiento en la zona industrial de PROFAN del distrito de Santa Rosa
Incautaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Arma de fuego • Dinero en efectivo • Documentos
Distrito Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Ventanilla
Lugar y fecha del operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ventanilla • 31 de enero del 2018

Nota. Elaborado con base en Jorge Chávez Cotrina (comunicación personal, 22 de diciembre, 2020).

Con estas prevenciones aseguradas, las mafias invaden el terreno y, subrepticamente, instalan módulos prefabricados y de material noble. Seguidamente, se crean asociaciones de vivienda o asentamientos humanos cuya documentación es tramitada ante la municipalidad. Esta expide documentos que otorgan derechos posesionarios ficticios, planos de ubicación y localización, visado de planos perimétricos, memorias descriptivas, constancias de posesión, constancias de pago de arbitrios, resoluciones de gerencia. Todos estos documentos están fechados pasada la fecha cierta. Cuentan también con la colaboración del juez de paz, quien concierta la entrega de constancias de posesión de los terrenos usurpados con fecha anterior a la real.

Asimismo, la autoridad política, el gobernador del distrito y el ex subprefecto de Lima también colaboraron con la organización criminal otorgando constancias de hechos que «evidenciaban» la garantía posesoria con fecha anterior.

En otros casos, las mafias quemaban los módulos de vivienda y las chozas, y daban aviso inmediato a la Policía y a los fiscales, quienes acudían rápidamente a constatar tales circunstancias. De esta forma se generaban documentos públicos que acreditaban «vivencia» en dichos terrenos³⁶.

Otro ejemplo más reciente muestra que el problema no se ha detenido. El 10 de septiembre del 2021, agentes del

Departamento de Investigación Criminal de Alta Complejidad de Trujillo allanaron 11 viviendas ubicadas en los distritos de Trujillo, Chao y Poroto, así como las municipalidades distritales de Chao y Poroto, y los juzgados de Paz de Segunda Nominación del distrito de Poroto y de Chao. Capturaron a siete integrantes de una organización criminal involucrada en la venta de terrenos y viviendas de los que esta organización se había apoderado ilícitamente, y que les había reportado un ingreso superior a los dos millones de soles. Ellos serán investigados por los delitos contra la fe pública (falsedad genérica), contra el patrimonio (usurpación y estafa) y contra la tranquilidad pública (organización criminal), así como por otros delitos conexos, en agravio de personas naturales y del Estado peruano.

La organización operaba desde el año 2018. Para intentar formalizar la posesión de los terrenos usurpados y darles apariencia legal, creó las empresas Gia Ossi Perú P3 y Aposer, mediante las cuales vendían las propiedades a terceros³⁷.

Incluimos en este acápite, también, una modalidad de usurpación de propiedades que, pese a ser muy específica, no deja de tener impacto. Nos referimos a los problemas de usurpación de propiedades en algunas cooperativas azucareras del norte. El caso más llamativo es el de Tumán. Allí, dos administraciones han ido rotándose en el control de la azucarera por muchos años. Para lograrlo, han conseguido medidas cautelares, evidentemente contradictorias entre sí, que justificaban su pretensión y su poder. Mientras posean, disponen de la producción y obtienen pingües ganancias, pero no pagan impuestos y suprimen los derechos de los trabajadores y cooperativistas. Todo ello ocurre en un contexto de violencia que, tras dejar un saldo de 17 personas muertas, obligó al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski a declarar, en el 2017, el estado de emergencia en la zona.

En el origen de este problema están las mafias que se disputan la propiedad de la azucarera, entre las que Tumán es una de las más importantes de la región Lambayeque y del país. La disputa por tomar control sobre ella se arrastra desde 1996. Desde entonces, el Poder Judicial ha nombrado múltiples administraciones judiciales temporales con el subterfugio de la «emergencia», lo que favorecía alternativamente a uno u otro grupo en pugna.

El negocio que se disputan los grupos económicos de naturaleza mafiosa es muy grande. Tumán tiene 11 800 hectáreas de tierra, de las cuales más de 7700 se encuentran bajo riego, sembradas de caña de azúcar. Esto representa una producción de 7000 bolsas de azúcar diarias, que ellos venden a sus empresas comercializadoras a precio de planta (S/ 80 por bolsa), y que luego las revenden en el mercado a S/ 105 por bolsa.

A su vez, el daño al Estado y a los trabajadores es enorme³⁸. La EAI TUMAN SAA adeuda, por concepto de IGV, S/ 158 819,172; por impuesto selectivo al consumo, S/ 289 529; por impuesto temporal a los activos netos, S/ 15 526 790; por impuesto a la renta, S/ 4 964 800; por Fonavi, S/ 5 911 253; por impuesto extraordinario de solidaridad, S/ 1 285 640; por EsSalud, S/ 64 982 431; por ONP, S/ 30 015 824 soles; por multas, S/ 14 703 966; por Recit Tesoro, S/ 30 575 187; por FRACC.ART. 36 REG.EXCEP., S/ 29 362 701. La suma de esa deuda asciende, al 2017, a un total de S/ 356 437 473³⁹.

Según las investigaciones fiscales, de un lado están Los Wachiturros de Tumán, que tendrían como líder a Edwin Oviedo, expresidente de la Federación Peruana de Fútbol, quien actualmente se encuentra en prisión preventiva por el asesinato de dos dirigentes sindicales de la Cooperativa⁴⁰. Asimismo, el fiscal Germán Montero Ugaz sindicó al excongresista Héctor Becerril como uno de los principales

miembros de la organización⁴¹. Del otro lado, se encuentran Los Polleros, liderados por Leoncio Eguzquiza y Manuel Flores. Esta agrupación incluye, entre otros, a Segundo Sandoval y a Ernesto Flores Vilches (hermano del excongresista Clemente Flores, del partido PPK). Este último está acusado de defraudación tributaria y lavado de activos, y está vinculado con el prófugo Carlos Roncal, acusado de ser el autor intelectual del asesinato del funcionario de la Sunat que los investigaba, Luis Cieza Herrera⁴².

En el 2021, hubo protestas muy intensas de los trabajadores por la grave situación de la azucarera. Fuentes de la PNP dan cuenta de 105 protestas de esta naturaleza. En una de ellas, un trabajador sufrió un impacto de bala.

Desde enero del 2022, la gerencia general está a cargo de Víctor Antonio Becerril Rodríguez, parte del Grupo Oviedo-Becerril, uno de los grupos responsables de la crisis de la azucarera. A fines de marzo del 2022, los trabajadores de la EAI Tumán exigieron atención y el cumplimiento de sus demandas respecto al retiro de las administraciones judiciales, la declaratoria de emergencia a la industria azucarera de Lambayeque, la intervención y participación del Estado en las empresas azucareras del país, la instalación de mesas de diálogo con funcionarios de alto nivel, así como el pago de remuneración, CTS, AFP y beneficios sociales. No se vislumbra una solución en el corto plazo.

En el Perú, sin duda, el caso más notorio, grande y mejor documentado de usurpación de propiedades es el de la organización criminal que lideró Rodolfo Orellana.

3. Apropiación ilícita de terrenos donde se van a producir o se están produciendo inversiones públicas de envergadura

Tres casos ilustran el fenómeno.

Un caso emblemático y que tuvo mucha difusión es el de la zona conocida como Pampa Pacta, ubicada a mitad del camino entre la Panamericana Sur y Santo Domingo de los Olleros, en Huarochirí. Son aproximadamente 8000 hectáreas que ahora están bajo el control de invasores de terrenos.

De acuerdo con el informe de *El Comercio* en que basamos este acápite,⁴³ las 8000 hectáreas habían sido reservadas durante el régimen de Fujimori para el proyecto Mesías, una planta de tratamiento que se iba a construir con un aporte de varios millones de dólares provistos por el gobierno de Japón. Por ello, el Estado inscribió una partida registral que declaraba intangibles estos terrenos, iniciativa que colisionaba con los intereses de quienes habían adquirido dichos predios desde 1950.

Sedapal tenía la custodia de estas 8000 hectáreas. Controlaba el ingreso a Pampa Pacta con una tranquera. Ya en el gobierno de Ollanta Humala, y según el alcalde de Punta Hermosa de entonces, Guillermo Fernández, Sedapal se retiró de improviso de Pampa Pacta alegando que no tenían los recursos para mantener el control de la zona. Al día siguiente, llegaron miles de invasores. Concluye *El Comercio* que «para el alcalde distrital Guillermo Fernández, esto demostraba que todo fue una acción coordinada para que los traficantes se hicieran de este terreno».

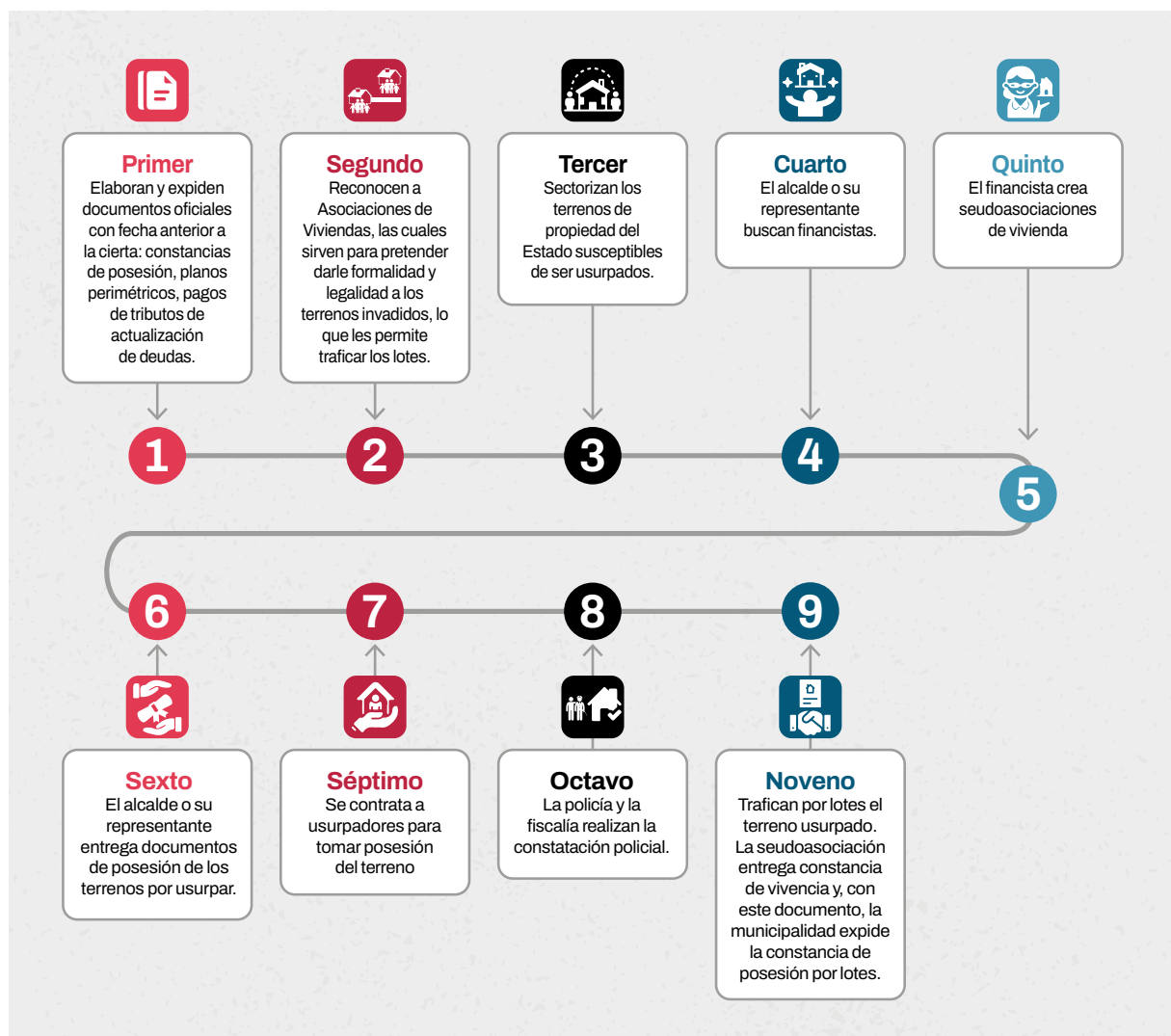
Entre los invasores, se detectó a la asociación agrícola Súmac Pacha, encabezada por Diosdado Navarro Oré y sus hermanos. Bajo la fachada de esta organización, los

invasores lotizaron parte de Pampa Pacta y la comercializaron junto con otros traficantes de terrenos y mineros informales. Súmac Pacha es la misma asociación que, en Lurín, logró sacar a Sedapal de su propia planta de tratamiento con el amparo de una medida cautelar de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Lima, en una disputa que generó un grave perjuicio en el mar, a la altura de la playa Arica.

Además de los casos específicos presentados, el coronel Jorge González, jefe de la reconocida División de Investigaciones de Delitos de Alta Complejidad (Diviac), resumió en una entrevista para esta investigación cómo entiende la Diviac el rol de los municipios en el tráfico de terrenos:

Figura 52

El rol de los municipios en el tráfico de terrenos



Nota. Elaboración propia con base en la entrevista realizada al coronel Jorge Gonzáles, entonces jefe de la Diviac.

Veamos otro caso.

Chavimochic, en La Libertad, uno de los proyectos más importantes de irrigación del país, está afectado por esta modalidad de usurpación de propiedades. Ya en el 2016, el fenómeno había crecido tanto que el Gobierno Regional de La Libertad logró recuperar, con la participación de 1200 policías, 700 hectáreas del Proyecto Especial Chavimochic, que habían sido invadidas por traficantes de terrenos un mes antes. El área estaba valorizada en USD 3 500 000 dólares. Carlos Moya Limo, procurador del Gobierno regional de La Libertad, señaló que esta invasión de Chavimochic fue la usurpación más grande de la región⁴⁴.

En marzo del 2020, trataron de invadir las áreas que están ubicadas en el sector de El Charco, en Santiago de Cao, distrito de la provincia de Ascope⁴⁵. En septiembre del 2020, en el sector El Milagro, personal del Área de Seguridad Territorial de la Subgerencia de Gestión de Tierras del Proyecto Especial Chavimochic (PECh) desalojó de inmediato a potenciales invasores, en defensa legítima posesionaria de la propiedad del Proyecto Especial Chavimochic⁴⁶.

En mayo del 2021, el personal del PECh ejecutó una nueva acción de desalojo extrajudicial, «donde se procedió con la fuerza de la ley a erradicar a facinerosos que pretendían apropiarse de terrenos de propiedad de la irrigación liberteña»⁴⁷.

En febrero del 2022, se estaba trabajando, junto con la PNP, en «la problemática de la defensa de los terrenos del PECh, para desalojar a los invasores y traficantes de tierras que pretenden apropiarse ilegalmente de terrenos del Estado bajo la argucia de demandas de prescripción adquisitiva de dominio»⁴⁸.

Situaciones parecidas ocurren en Arequipa en relación con el Proyecto Majes. Ya en el 2015, se daba cuenta de que unos 800 invasores se habían instalado en la sección del Proyecto Majes. Estos fueron desalojados por alrededor de 300 efectivos policiales. El terreno invadido alcanzaba unas 50 hectáreas⁴⁹.

En el 2018, la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema), con el apoyo de 80 efectivos de la Policía, logró recuperar terrenos invadidos ubicados en la sección Z, que colindan con los asentamientos E4 y E5, a la altura de los kilómetros 8, 9 y 10 de la carretera a Huambo. Esta asociación, ubicada en el centro poblado Santa María de la Colina, realizó una compraventa de terrenos eriazos a la familia Vásquez Díaz. Sin embargo, esta venta no consignó la ubicación del predio. Así, 350 casas precarias, sin habitantes, fueron retiradas de la zona. Los ocupantes habrían realizado una compraventa irregular a una familia. De este modo, los invasores se ubicaron indebidamente cerca al canal de agua que hay en la zona⁵⁰.

En el 2019, se denunciaba que, irregularmente, se habían asignado terrenos de Majes a invasores. El diario *La República* denunció que

el gerente de la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema), Marcelo Córdova, firmó convenios con asociaciones, a las que en gestiones anteriores se les anuló la entrega de predios o fueron desalojadas por invasores. Se trata de la Asociación de Criadores de Abejas El Dulce Bosque del Colca y el consorcio Frente de Defensa Agraria de Campesinos sin Tierras (Fredacstra) Pampa Baja Santa Rita de Siguanas⁵¹.

En junio del 2020,

ante las constantes invasiones que acontecen en el distrito de Majes, el Ing.

Napoleón Ocsa Flores, gerente ejecutivo de la Autoridad Autónoma de Majes, en coordinación con la Policía Nacional del Perú, la Procuraduría Pública del Gobierno regional de Arequipa ejecutaron una acción amparada en la Ley 30230 del año 2014, con la finalidad de recuperar el eriazos clasificado como L3-B2 del asentamiento B2 del distrito de Majes, la que cuenta con una extensión de 13,45 hectáreas⁵².

En septiembre del 2021, se reportó un caso bastante más grave, que muestra cómo desde el poder político se conducen este tipo de invasiones ilegales. La revista arequipeña *El Búho*⁵³ explica cómo el Consejo Regional aprobó, por mayoría, una ordenanza regional mediante la cual terrenos de la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema) pasaban a propiedad del Gobierno regional de Arequipa. De esta manera, este último podía realizar directamente procesos de adjudicación y venta de estos predios.

El mayor riesgo de esta ordenanza es que podría afectar los terrenos declarados intangibles, los cuales conforman el proyecto agroenergético Majes-Siguas II. Son aproximadamente 900 expedientes que empezarán a tramitarse para la adjudicación de terrenos luego de demostrar la posesión, la mayoría de las cuales es producto de invasiones.

Esta ordenanza colisiona con la Ordenanza Regional 233, que declara intangibles los terrenos de Majes-Siguas II. Además, afecta el cumplimiento de la Ley 23350 del año 1981, que considera que Autodema tendrá su propio patrimonio predial. Incluso mediante la Ley 23720, artículo 174, a Autodema se le entregan 471 576 hectáreas de tierras eriazas para su administración dentro del Proyecto Majes.

Veto Bernal es el consejero regional de la provincia de Caylloma que presentó esta ordenanza, aprobada por la facción oficialista del Consejo. Por su parte, los consejeros de oposición expusieron las irregularidades de esta normativa. Uno de los puntos que se critica a Bernal es no haber incluido, en su propuesta, la opinión del gerente de Autodema, Napoleón Ocsa. Esta entidad es la principal afectada con este traspaso de terrenos. Además, el jefe de asesoría legal del Gobierno regional de Arequipa, Augusto Palaco, en su informe 415-2021, advierte que no se conoce la cantidad de hectáreas ni su ubicación.

En noviembre del 2021, Veto Bernal, acusado de integrar la red criminal Los Hijos del Cóndor, fue detenido. Las investigaciones señalan negociación que Bernal negociaba tierras con los consejeros a cambio de que estos no fiscalizaran al gobernador Elmer Cáceres Llica. El consejero había sido denunciado hasta en 20 ocasiones por invadir terrenos destinados a la irrigación de Majes o al área de amortiguamiento.

Bernal apoyó la venta de tierras para la irrigación de Pampas Bayas, pese a que esta se sobreponía al Proyecto Majes II. Las investigaciones del Ministerio Público manejan la tesis de que los consejeros dieron el visto bueno a dicha propuesta porque a cada uno de los legisladores se les ofreció un lote.

A lo largo de los años, la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema) realizó denuncias penales contra Veto Bernal ante el Ministerio Público. La mayoría de ellas eran por usurpación con arma de fuego, pero también por estafa, asociación ilícita y falsedad genérica. De todos los casos, Bernal salió absuelto. En total, el consejero enfrentó más de 25 denuncias penales⁵⁴.

4. Apropiación de tierras para el desarrollo agrícola privado y de economías criminales

Un caso bien documentado de estos diferentes fenómenos es el de Ucayali⁵⁵. Veamos, primero, el de apropiación de tierras para desarrollo agrícola privado.

Juan Luis Dammert, investigador especializado en el tema, define este tipo de tráfico de tierras como

el uso perverso y sistemático de mecanismos de titulación de tierras del Estado para incorporarlas a los circuitos del mercado y lucrar con ellas. En términos genéricos, este consiste en organizar ocupaciones de terrenos y promover trámites administrativos para que estos terrenos sean titulados

Se reportó un caso bastante más grave, que muestra cómo desde el poder político se conducen este tipo de invasiones ilegales. La revista arequipeña *El Búho* explica cómo **el Consejo Regional aprobó, por mayoría, una ordenanza regional mediante la cual terrenos de la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema) pasaban a propiedad del Gobierno regional de Arequipa**. De esta manera, este último podía realizar directamente procesos de adjudicación y venta de estos predios.

y posteriormente vendidos. El cálculo es que las tierras tendrán un valor futuro mayor al actual, de ahí que los casos sean más intensos en áreas donde hay infraestructura proyectada u otro factor que permita especular que los precios de la tierra se elevarán considerablemente.

Dammert añade, pensando en la realidad rural, que

el tráfico de tierras tiene un carácter sistemático en tanto se crean estructuras dedicadas a obtener terrenos del Estado y lucrar con ellos en serie. Estas estructuras hacen uso perverso del mecanismo de titulación ya que apuntan a utilizar las campañas de titulación — dirigidas a regularizar la ocupación del territorio de agricultores y comunidades nativas y así brindarles seguridad jurídica— para acceder a títulos que luego venden al mejor postor. Al controlar los trámites de titulación en zonas rurales, las direcciones agrarias son el epicentro del manejo político de las presiones por la tierra⁵⁶.

A pesar de lo extendida y rentable que resulta para las organizaciones criminales que la implementan, la variante «promoción de la invasión» no es la única. Hay muchos casos de usurpación de propiedades (de terrenos eriazos o viviendas, o de negocios ya constituidos) que representan una variante posible si hay complicidad de agentes del Estado de distinto tipo. Se han multiplicado los casos en que un propietario se entera, sorpresivamente, de que ha perdido su predio, y fracasa en sus intentos por recuperarlo.

Dammert constata que, en los últimos años, se ha producido un crecimiento sin precedentes en proyectos agrícolas a gran escala en la Amazonía peruana. El desarrollo de estos proyectos, principalmente de palma aceitera,

ha desatado una controversia ambiental debido a la evidencia de la deforestación a gran escala que genera.

Dammert describe así la complejidad del fenómeno:

La acelerada carrera por la tierra en la zona del margen izquierdo del bajo Aguaytía ha incluido graves hechos de violencia. En este proceso de ocupación de la frontera forestal, que incluye ocupación de terrenos al interior del Bosque de Producción Permanente (BPP) Biabo Cordillera Azul, ha habido invasiones, se han otorgado títulos y constancias de posesión y también promesas de futuras titulaciones. En esta carrera participan empresas, agricultores, asociaciones creadas ad hoc, municipios y juzgados locales que otorgan constancias de posesión, y también, como ente que oficializa a quiénes se les otorga cuáles derechos, la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali (DRSAU). Los intereses de estos diferentes actores no son siempre los mismos ni están necesariamente coordinados. Al contrario, hay permanentes rencillas, malentendidos, denuncias y presiones a las autoridades para que apoyen una u otra posición de las partes interesadas. En este contexto han florecido los traficantes de tierras y los enfrentamientos entre estos⁵⁷.

La violencia extrema no ha estado ausente en estos procesos. El 1 de septiembre de 2017, fueron asesinados seis campesinos agricultores en las inmediaciones del caserío Bajo Royal, pertenecientes a la Asociación Agrícola Bello Paraíso.

Por su parte, *OjoPúblico* ha denunciado también a las mafias dedicadas a la venta

ilegal de predios amazónicos en Pucallpa⁵⁸. El medio informa de la asignación de 128 predios, ubicados en el distrito de Nueva Requena, a familiares y amistades de extrabajadores de la Dirección Regional Agraria de Ucayali. Esta operación se realizó con el fin de vender luego los predios a Ocho Sur SAC (denominada antes Plantaciones de Pucallpa SAC), compañía del Grupo Melka, dedicada al cultivo de palma aceitera.

Es elocuente el balance que hace *OjoPúblico* en este reportaje, en el que recorre más de una década de apropiación ilegal y violenta de terrenos. En el 2006, en Ucayali, había 6641 hectáreas de cultivo de palma aceitera; el 2012, la extensión ya alcanzaba las 17 000 hectáreas. El año pasado, el Gobierno regional anunciaba 40 000 hectáreas.

Ucayali es, también, un ejemplo de cómo la invasión de terrenos y la consiguiente deforestación se hacen en función de las economías criminales que surgen alrededor, como el narcotráfico, y la minería y la tala ilegales. En un completo informe sobre la deforestación y sus diversas causas, publicado por *Mongabay* el 22 de septiembre del 2021⁵⁹, Enrique Vera incluye al narcotráfico como uno de los factores determinantes de la deforestación. Informa del descubrimiento de nueve pistas de aterrizaje de narcotraficantes que, a su vez, responden a nuevos sembríos de coca ilegal, ubicados en zonas previamente deforestadas.

En respuesta a estas amenazas, en noviembre del 2021, 11 comunidades indígenas de la región Ucayali decidieron crear sus propias «guardias indígenas», con el fin de salvaguardar sus territorios ancestrales frente a la invasión de narcotraficantes, mineros ilegales y taladores de madera. El CAAP agrega que las «guardias indígenas» de Ucayali están conformadas por más de quinientas personas, entre hombres

y mujeres. Ante la poca o nula presencia de las autoridades en la zona, estas guardias se dedican de forma voluntaria a proteger sus territorios, recursos naturales y biodiversidad de las amenazas que enfrentan.

5. Invasión de zonas arqueológicas y zonas de protección ambiental

En ambos casos, producen una afectación que trasciende lo económico. A continuación, presentamos dos ejemplos recientes.

Una investigación de *OjoPúblico*⁶⁰ da cuenta de que Las Lomas de Paraíso, ubicadas en las zonas altas de Villa María del Triunfo, uno de los poquísimos ecosistemas que tiene Lima Metropolitana, vienen siendo destruidas por traficantes de terrenos. Afectan, hasta el momento, a cerca de quinientas hectáreas. De dicha extensión, 350 lotes ponen en peligro la zona conocida como «El santuario de las vizcachas», un área de conservación regional (ACR) desde el 2019. Como ACR, la defensa de esta zona está en manos de la Municipalidad de Lima, que podría desalojar de inmediato a los invasores. Gracias a la Ley 30230, que simplifica procedimiento para la «promoción y dinamización de la inversión», no se necesita una orden judicial para hacerlo⁶¹.

En febrero del 2020, la Municipalidad Metropolitana de Lima hizo un primer desalojo. En esa oportunidad el alcalde de la ciudad Jorge Muñoz sostuvo: «Estamos en las Lomas de Villa María del Triunfo junto a la Policía Nacional del Perú y un equipo de la Municipalidad de Lima llevando a cabo el operativo contra las invasiones en esta área natural protegida».⁶²

En agosto del 2020, se aprobó el protocolo de actuación interinstitucional para proteger los ecosistemas frágiles (lomas costeras,

humedales, entre otros) contra la amenaza de invasiones y el tráfico de terrenos. Según el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), los ecosistemas frágiles son territorios de alto valor de conservación y son vulnerables a consecuencia de las actividades antrópicas que se desarrollan en ellos o en su entorno, que amenazan y ponen en riesgo los servicios ecosistémicos que brindan. La Ley General del Ambiente considera ecosistemas frágiles a desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas altoandinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relictos; también a las jalcas y los páramos⁶³.

Este marco legal permite una mayor protección de las lomas costeras.

Sin embargo, en abril del 2021, se volvió a denunciar invasiones de presuntos traficantes de terrenos. Dichos invasores han «lotizado» el lugar y han levantado casas precarias dentro de la zona que, en diciembre del 2019, había sido reconocida como Área de Conservación Regional Sistema de Lomas de Lima.⁶⁴

El problema afecta también valiosos restos arqueológicos. En el caso de Chan Chan, las invasiones registradas empiezan hace muchos años y se localizan en la zona conocida como Las Pampas del Padre Abán, en donde se construirá el museo Gran Chimú. Este espacio forma parte de la zona intangible de Chan Chan. Durante la pandemia, y probablemente aprovechando que las autoridades concentraban sus esfuerzos en la lucha contra la COVID-19, se produjeron nuevas invasiones⁶⁵. En julio del 2021, hubo un intento de ocupar la zona conocida como Pampa Santa María, al este de la zona intangible de Chan Chan. Alrededor de 300 personas lotizaron con cal el lugar, pero la PNP los desalojó. En la intervención, seis personas fueron detenidas y denunciadas.⁶⁶

Otra zona bajo amenaza en Chan Chan es Chayhuac An, que colinda con Nik An (más conocida como Tschudi), que habría sido el primero de los nueve conjuntos amurallados construidos por la sociedad chimú. No está abierto al turismo, pero los arqueólogos han realizado excavaciones y trabajos de conservación. Por su antigüedad, es uno de los espacios más importantes de todo el complejo. Muy cerca de Chayhuac An, hay varias chacras que amenazan su conservación. El mayor peligro es el riego por inundación, que desestabiliza los antiguos muros. La actividad agrícola también promueve la presencia de personas extrañas cerca de la zona arqueológica⁶⁷.

En noviembre del 2021, 11 comunidades indígenas de la región Ucayali decidieron crear sus propias «guardias indígenas», con el fin de salvaguardar sus territorios ancestrales frente a la invasión de narcotraficantes, mineros ilegales y taladores de madera. El CAAP agrega que las «guardias indígenas» de Ucayali están conformadas por más de quinientas personas, entre hombres y mujeres. Ante la poca o nula presencia de las autoridades en la zona, estas guardias se dedican de forma voluntaria a proteger sus territorios, recursos naturales y biodiversidad de las amenazas que enfrentan.

Un caso similar ha tenido lugar en Caral, al norte de Lima⁶⁸. Con 4500 años de antigüedad, Caral es considerada la ciudad más antigua del mundo y es Patrimonio Cultural de la Humanidad. La arqueóloga Ruth Shady, directora del Proyecto Especial Arqueológico Caral-Supe, ha denunciado que traficantes de terrenos, que no son de la zona, han aprovechado la inamovilidad del estado de emergencia por la COVID-19 para invadir extensas áreas en la ciudad sagrada de Caral, que se encuentra en el valle de Supe. La arqueóloga tuvo que abandonar sus investigaciones, ya que no recibió protección policial ante las amenazas de muerte de los traficantes de tierras.

En octubre del 2021, Ruth Shady volvió a denunciar⁶⁹ que ella y todo su equipo de trabajo recibían amenazas de muerte por parte de los invasores de terrenos en Caral. Ella señaló que no podía acudir a la ciudadela ante las constantes amenazas y uno de los miembros de su equipo había sido golpeado.

Otro caso es el del complejo El Chorro, ubicado en Pomalca, distrito de la provincia de Chiclayo. En el 2020, durante la orden de inamovilidad impuesta para frenar los contagios de COVID-19, fue invadido por más de 100 personas. Dos meses antes, el Ministerio de Cultura había dispuesto la protección provisional de este sitio arqueológico, pues un informe de la Dirección Desconcentrada de Cultura de Lambayeque advirtió que la zona estaba «siendo afectada por la construcción de un cerco perimétrico y un muro», por parte de los futuros invasores.⁷⁰

6. Estimados de movimiento de dinero por usurpación de propiedades

No se han hecho investigaciones profundas sobre el monto de dinero que genera a sus promotores las diversas variantes de

usurpación de propiedades y tráfico de terrenos. Sin embargo, se tienen cifras fragmentarias, a partir de las cuales se puede calcular un monto aproximativo.

¿Cuánto dinero movió la organización criminal de Orellana? Según el informe final de la Comisión Investigadora del Congreso, «el movimiento económico que generaron las actividades ilícitas de la organización criminal Orellana Rengifo ascendió a más 490 millones de soles». Igualmente, el informe indica que los 166 inmuebles adquiridos y transferidos por la organización habrían generado un movimiento económico de ciento noventa y dos millones de soles. Durante los tres años que tuvo en su poder el local de la Fundación Por los Niños del Perú, esta dejó de percibir USD 1 320 000. También se precisa que las cooperativas vinculadas a la organización criminal Orellana Rengifo habrían emitido, entre el 2009 y 2014, 312 cartas fianzas para un total de 87 obras a nivel nacional, que sumarían un total por encima de los doscientos noventa y seis millones de soles.

El informe también señala que, de las 524 cartas fianzas de cooperativas que reportó la Contraloría General de la República, 141 corresponden a Coopex y Coopem. Sumadas, estas 141 superan los ciento un millones de soles. Del total de las cartas fianzas emitidas por las cooperativas, 159 fueron emitidas para respaldar 38 obras a cargo de 16 Gobiernos regionales, lo que generó un perjuicio superior a los ciento noventa y cuatro millones de soles.

Analizado en conjunto, el perjuicio al Estado según la fiscal del caso llega a los mil millones de soles⁷¹.

Estos dineros fueron lavados a través de una serie de empresas. Sus cómplices viajaron a paraísos fiscales, su hijo adoptivo Churchill Orellana lavó dinero a través de

nueve empresas, y se sindicó a Benedicto Jiménez y sus hijos como participantes de estas actividades⁷².

Sobre el tema, el coordinador de las fiscalías contra el crimen organizado, Jorge Chávez Cotrina, señala que en el Perú el tráfico de terrenos disputa el segundo lugar entre los delitos que actualmente generan mayores ganancias a las organizaciones criminales (después del narcotráfico y junto con la trata de personas y la minería ilegal). Por ello es posible afirmar que es el delito que más ha crecido. Según Chávez Cotrina, solo una de las tantas redes de traficantes de terrenos puede movilizar hasta veinte millones de soles al año, básicamente, por las ventas sucesivas de un mismo terreno, lo que se conoce como «ruleteo»⁷³. Además, estas mafias siguen obteniendo ingresos regularmente de los «beneficiados» con los terrenos a través de la extorsión disfrazada de diferentes servicios que, supuestamente, les prestan.

El fenómeno del tráfico de terrenos ha crecido vertiginosamente durante los últimos 15 años. Esto se debe al crecimiento económico, la revalorización de terrenos cercanos a las ciudades, y las necesidades tanto de vivienda para nuevas generaciones como de terrenos para industria y comercio.

Según un cálculo muy conservador, hay alrededor de 100 mafias en este negocio que operan en más de 20 ciudades (cinco por ciudad), mientras que otras 100 operan en la metrópoli Lima y Callao (5 en cada uno de los 20 distritos más afectados). Si multiplicamos estos números por los veinte millones estimados por Chávez Cotrina, los beneficios de esta economía criminal para sus perpetradores ascenderían, anualmente, a cuatro mil millones de soles. Y esta cifra no cuenta los fenómenos rurales y las mafias de usurpación de propiedades que actúan mediante otras vías.

7. Interacción con otras economías criminales

En zonas urbanas, las organizaciones criminales dedicadas a la invasión de terrenos muchas veces incursionan en delitos asociados con drogas, como el tráfico y la microcomercialización, así como en otros delitos como la extorsión y el sicariato.

En zonas rurales, como se ha señalado, pueden estar articuladas de diferentes modos con mafias de tráfico ilegal de madera, narcotráfico y minería ilegal.

8. Marco institucional y legal para enfrentar el problema

Entretanto, se ha fortalecido el marco legal para hacer frente a estos delitos.

La Constitución Política, en su artículo 70, establece que «El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza [...]. A nadie puede privarse de su propiedad si no, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por Ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada [...]».

El delito de usurpación se tipificó, por primera vez, en el Código Penal de 1991. Luego de sucesivas modificaciones, ha quedado como sigue:

USURPACIÓN

Artículo modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1187, publicado el 16 agosto 2015⁷⁴.

USURPACIÓN SIMPLE

Artículo 202.

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años:

1. El que, para apropiarse de todo o en parte de un inmueble, destruye o altera los linderos del mismo.
2. El que, con violencia, amenaza, engaño o abuso de confianza, despoja a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real.
3. El que, con violencia o amenaza, turba la posesión de un inmueble.
4. El que, ilegítimamente, ingresa a un inmueble, mediante actos ocultos, en ausencia del poseedor o con precauciones para asegurarse el desconocimiento de quienes tengan derecho a oponerse.

La violencia a la que se hace referencia en los numerales 2 y 3 se ejerce tanto sobre las personas como sobre los bienes.

FORMAS AGRAVADAS DE USURPACIÓN

Artículo 204.

La pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de doce años e inhabilitación según corresponda, cuando la usurpación se comete:

- Usando armas de fuego, explosivos o cualquier otro instrumento o sustancia peligrosos.

- Con la intervención de dos o más personas.
- Sobre inmueble reservado para fines habitacionales.
- Sobre bienes del Estado o de comunidades campesinas o nativas, o sobre bienes destinados a servicios públicos o inmuebles, que integran el Patrimonio Cultural de la Nación declarados por la entidad competente, o sobre las Áreas Naturales Protegidas por el Estado.
- Afectando la libre circulación en vías de comunicación.
- Colocando hitos, cercos perimétricos, cercos vivos, paneles o anuncios, demarcaciones para lotizado, instalación de esteras, plásticos u otros materiales.
- Abusando de su condición o cargo de funcionario, servidor público, de la función notarial o arbitral.
- Sobre derechos de vía o localización de área otorgados para proyectos de inversión.
- Utilizando documentos privados falsos o adulterados.
- En su condición de representante de una asociación u otro tipo de organización, representante de persona jurídica o cualquier persona natural, que entregue o acredite indebidamente documentos o valide actos de posesión de terrenos del Estado o de particulares.

Será reprimido con la misma pena el que organice, financie, facilite, fomente, dirija, provoque o promueva la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada.

En cuanto al marco institucional que debe prever y restablecer derechos en temas de usurpación de propiedades, uno muy importante les toca a las municipalidades.

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, en su artículo 73, dedicado a las materias de competencia municipal, señala lo siguiente:

(d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico - Uso del suelo
 - 1.1. Zonificación.
 - 1.2. Catastro urbano y rural.
 - 1.3. Habilitación urbana.
 - 1.4. Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
 - 1.5. Acondicionamiento territorial.

Otra institución clave en la materia es la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, Sunarp. Está regida por la Ley 26366⁷⁵. Se dedica a «Inscribir y publicitar actos, contratos, derechos y titularidades de las personas de manera oportuna, inclusiva, transparente, predecible y eficiente».

La Sunarp es

un organismo descentralizado autónomo del sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, y tiene entre sus principales funciones y atribuciones el de dictar las políticas y normas técnico-registrales de los registros públicos que integran el Sistema Nacional, planificar y organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que conforman el Sistema⁷⁶.

Adicionalmente, está el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, Cofopri, regido por la ley que define su misión como la de «formalizar la propiedad predial urbana, así como generar información catastral urbana a favor de los ciudadanos y gobiernos locales, de manera integral, comprehensiva y oportuna».

Tiene como objetivos:

- Mejorar el ordenamiento de los centros poblados urbanos y rurales
- Incrementar el acceso de la población a una vivienda segura
- Disminuir la informalidad de la propiedad predial urbana
- Incrementar la oferta del sector inmobiliario
- Incrementar el acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad

- Incrementar el acceso de la población urbana a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad
- Mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Sector⁷⁷

Finalmente, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) tiene también atribuciones relevantes y específicas sobre el problema que abordamos. La SBN se define como

un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Tiene personería jurídica de derecho público y goza de autonomía económica, presupuestal, financiera, técnica y funcional necesaria para la ejecución de los actos de adquisición, disposición, administración, registro y control de los bienes de propiedad estatal, cuya administración está a su cargo de acuerdo con la normativa vigente.

Su misión es la de gestionar y supervisar los bienes estatales en beneficio de las entidades públicas y privadas, así como de la ciudadanía, de manera transparente y eficiente⁷⁸.

Tanto el fiscal coordinador de las fiscalías contra el crimen organizado como el coronel Jorge González, jefe de la Diviac al momento de la entrevista, consideraron que existía un marco legal adecuado para enfrentar a estas organizaciones criminales.

Según González,

el delito de usurpación cometido por organizaciones criminales está comprendido en los alcances de la Ley 30077, Ley Contra el Crimen Organizado, motivo por el cual se [le] puede combatir eficazmente empleando las técnicas

especiales, de tal forma que podemos afirmar que tenemos una normatividad legal que nos permite investigar y enfrentar eficazmente este tipo de delitos.

Añade, sin embargo, que

existe un problema en la gestión para la recuperación de estos bienes de propiedad del Estado. A pesar de que la normatividad es clara, de acuerdo con la Ley 29618, se presume que el Estado es poseedor de todos los inmuebles de su propiedad. Así también, los

bienes de dominio privado estatal son imprescriptibles (artículo 2 de la Ley 29618). Las entidades públicas deberán adoptar las acciones necesarias para la defensa administrativa y judicial de los bienes estatales de su propiedad o de los que tienen a su cargo (artículo 19 de la Ley 29151). Siendo así, el objetivo debe ser el priorizar la defensa y recuperación de los bienes del Estado, casi de forma simultánea a la desarticulación de las organizaciones criminales, a efectos de que sirva como disuasión y desmotive la futura comisión de este tipo de delitos.

¹En el Perú hay una ley marco de crimen organizado que permite investigar con mejores herramientas legales este delito y todos los comprendidos en este libro. Se mencionarán sus características centrales en el capítulo final, «Reflexiones transversales».

²Tras captura de banda de tráfico de terrenos, allanan Municipalidad de Ancón. (14 de febrero del 2022). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/02/14/tras-captura-de-banda-de-traffic-de-terrenos-allanan-municipalidad-de-ancon/>

³Chumpitaz, Ó. (23 de mayo del 2022). Puente Piedra: cuatro policías eran parte de una banda criminal de traficantes de terrenos. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/05/23/puente-piedra-4-policias-eran-parte-de-una-banda-de-trafficantes-de-terrenos-ministerio-del-interior-seguridad-ciudadana-pnp-delincuencia/>

⁴Yucra, J. (7 de mayo del 2022). Ate: Traficantes de terrenos disparan contra 150 familias y matan a joven que iba a postular a la Policía. *Trome*. <https://trome.pe/actualidad/ate-trafficantes-terrenos-disparan-150-familias-matan-joven-postular-policia-imp-noticia/>

⁵VMT: capturan a sujetos implicados en extorsión y tráfico de terrenos. (16 de diciembre del 2020). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/12/16/vmt-capturan-a-sujetos-implicados-en-extorsion-y-traffic-de-terrenos/>

⁶Villa El Salvador: reportan que más de 1000 personas invaden terrenos en la zona de Lomo de Corvina. (13 de abril del 2021). *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/villa-el-salvador-reportan-que-mas-de-1000-personas-invaden-terrenos-en-la-zona-de-lomo-de-corvina-fotos-indeci-nndc-noticia/>

⁷Siancas, W. (23 de mayo del 2021). Piura: Ministerio Público investiga presunto tráfico de tierras en balneario de Talara. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/05/23/piura-mp-investiga-presunto-traffic-de-tierras-en-balneario-de-talara-lrnd/>

⁸Traficantes venden lotes hasta en S/ 5 mil en invasión donde mataron a dirigente. (12 de julio del 2021). *Radio Santo Domingo*. <https://radiorsd.pe/noticias/trafficantes-venden-lotes-hasta-en-s-5-mil-en-invasion-donde-mataron-dirigenta>

⁹Invasores denuncian estafa y tráfico de terreno en Villa El Salvador. (s. f.). *Radio Stereo Villa*. <http://stereovilla.pe/invasores-denuncian-estafa-y-traffic-de-terreno-en-villa-el-salvador/>

- ¹⁰ Carabayllo: traficantes de terrenos detonan explosivo en la puerta de una vivienda. (20 de septiembre del 2021). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/09/20/carabayllo-trafficantes-de-terrenos-detonan-explosivo-en-la-puerta-de-una-vivienda/>
- ¹¹ PNP detiene a 16 miembros de una banda de tráfico de terrenos en Chiclayo. (20 de septiembre del 2021). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-pnp-detiene-a-16-miembros-una-banda-traffic-terrenos-chiclayo-862419.aspx#:~:text=18%3A40%20%7C%20Chiclayo%2C%20set,en%20la%20provincia%20de%20Chiclayo>
- ¹² Desarticulan organización criminal que traficaba con terrenos en San Juan de Lurigancho. (27 de octubre del 2021). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-desarticulan-organizacion-criminal-trafficaba-terrenos-san-juan-lurigancho-867204.aspx>
- ¹³ Trujillo: detienen presunta organización criminal dedicada al tráfico de terrenos. (8 de septiembre del 2021). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/09/08/trujillo-detienen-presunta-organizacion-criminal-dedicada-al-traffic-de-terrenos-lrnd/>
- ¹⁴ Ministerio del Interior. (2018). *Megaoperativos contra el crimen organizado*.
- ¹⁵ Cieza, D. y Vera J. (9 de abril del 2017). *Mafia con despacho municipal: tráfico de terrenos, extorsión y sicariato en Chilca*. [Reportaje televisivo]. <https://panamericana.pe/panorama/politica/224725-mafia-despacho-municipal-traffic-terrenos-extorsion-sicariato-chilca>
- ¹⁶ Puente Piedra: cae banda «Los Ingenieros del Aucallma» dedicados al tráfico de terrenos. (14 de febrero del 2022). *24 Horas*. <https://www.youtube.com/watch?v=aybGa-IGA38>
- ¹⁷ ¿Quién es Rodolfo Orellana? Así funcionaba su red delictiva. (13 de noviembre del 2014). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/rodolfo-orellana-funcionaba-red-delictiva-381571-noticia/>
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Orellana detenido: así operaba la red criminal liderada por el abogado. (13 de noviembre del 2014). *América Noticias*. <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/orellana-detenido-conoce-como-operaba-red-criminal-liderada-abogado-n159471>
- ²⁰ Rodolfo Orellana: Diez claves para entender cómo operaba su red criminal. (13 de noviembre del 2014). *Peru21*. <https://peru21.pe/politica/rodolfo-orellana-10-claves-entender-operaba-red-criminal-174806-noticia/>
- ²¹ Poder Judicial condenó a 6 años y 8 meses de cárcel a exjefe de Sunarp por integrar red de Orellana. (5 de febrero del 2020). *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/poder-judicial-condeno-a-6-anos-y-8-meses-de-carcel-a-exjefe-de-sunarp-por-integrar-red-de-rodolfo-orellana-nndc-noticia/?ref=gest>
- ²² Cabral, E. (28 de junio del 2018). El mecanismo de sobornos que puso a la Sunarp al servicio del crimen organizado. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/741/el-mecanismo-de-sobornos-que-puso-la-sunarp-al-servicio-del-crimen-organizado>
- ²³ Cornejo, J. (2016). Los arbitrajes simulados a la luz del caso Orellana: ¿corrupción entre privados? Una breve reflexión. *Anticorrupción y Justicia Penal*, 14-19. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/comentario-caso-orellana.pdf>
- ²⁴ Cabral, E. y Balbuena, A. (7 de junio del 2018). Crisis en cooperativas por demora en el Congreso para aprobar supervisión de la SBS. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/731/crisis-en-cooperativas-por-demora-en-el-congreso-para-aprobar-supervision>
- ²⁵ SBS asume supervisión de cooperativas y podrán emitir tarjetas de crédito. (18 de julio del 2018). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-sbs-asume-supervision-cooperativas-y-podran-emitir-tarjetas-credito-717991.aspx#:~:text=La%20Superintendencia%20de%20Banca%2C%20Seguros,el%20control%20de%20estas%20entidades.>

²⁶ Rodolfo Orellana: así empezó la estafa de Coopex. (1 de diciembre del 2014). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/rodolfo-orellana-empezo-estafa-coopex-381883-noticia/?ref=ecr>

²⁷ Benítez y (muchos) otros como él. (9 de septiembre del 2014). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-benitez-otros-361276-noticia/>

Descartan persecución política en orden de detención contra Orellana y Jiménez. (1 de julio del 2014). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=512793>

Investigan a Benítez como miembro del clan Orellana. (6 de marzo del 2019). *Expreso*. <https://www.expreso.com.pe/judicial/investigacion-a-benitez-como-miembro-del-clan-orellana/>

Suluco, E. (6 de marzo del 2019). *Piden 35 años de cárcel para abogado por liderar organización criminal*. <https://newstrujillo.com/piden-35-anos-de-carcel-para-abogado-por-liderar-organizacion-criminal/>

²⁸ ¿Quién es Rodolfo Orellana? Así funcionaba su red delictiva. (13 de noviembre del 2014). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/rodolfo-orellana-funcionaba-red-delictiva-381571-noticia/>

²⁹ Orellana admite que financió medios de Juez Justo SAC. (19 de diciembre del 2014). *La República*. <https://larepublica.pe/politica/842521-orellana-admite-que-financio-medios-de-juez-justo-sac/>

³⁰ Jueces firmaron convenio con Red Orellana para ser capacitados. (14 de octubre del 2014). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/jueces-firmaron-convenio-red-orellana-capacitados-381000-noticia/>

³¹ Atilano, I. (15 de febrero del 2020). Red Orellana no existe más, pero hay 100 casos pendientes. *Perú21*. <https://peru21.pe/politica/red-orellana-no-existe-mas-pero-hay-100-casos-pendientes-noticia/>

³² Romero, C. (17 de febrero del 2022). Jueces condenan a Rodolfo Orellana a 7 años de prisión. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2022/02/17/rodolfo-orellana-jueces-lo-condenan-a-7-anos-de-prision-sunarp/>

³³ Ministerio del Interior. (2017). *Megaoperativos contra el crimen organizado*. <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/MININTER.%20Megaoperativos%20contra%20el%20CO.%20Primer%20a%C3%B1o%20de%20gestion.pdf>

³⁴ Huaraz en Línea. (30 de septiembre del 2016). Chimbote: «Los Orellanitas» amasaron fortuna de más de S/. 4 millones con actividades ilícitas. *Huaraz en Línea*. <http://www.huarazenlinea.com/noticias/policiales/30/09/2016/chimbote-los-orellanitas-amasaron-fortuna-de-mas-de-s-4-millones-con>

³⁵ Chávez, J. (2020). *El crimen organizado en el Perú*. Instituto Pacífico.

³⁶ *Ibid.*, pp. 196-197.

³⁷ Trujillo: Policía desarticula banda criminal que amasó más de S/2 millones en tráfico de terrenos. (10 de septiembre del 2021). *El Bocón*. <https://elbocon.pe/trends/trujillo-policia-desarticula-banda-criminal-que-amaso-mas-de-s2-millones-en-trafico-de-terrenos-nndc-noticia/>

³⁸ No están incluidos en nuestros cálculos preliminares del tamaño de la economía criminal abordada en este capítulo. Quizás otros investigadores, más adelante, cuenten con herramientas más sofisticadas. La nuestra es aún muy inicial.

³⁹ Tomado de un informe del gabinete de asesores del Mininter al ministro del Interior en junio del 2017.

⁴⁰ Los Wachituros de Tuman: los detalles del caso que involucra a Edwin Oviedo con el asesinato de dos personas. (14 de enero del 2020). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/lambayeque/lambayeque-los-wachituros-de-tuman-los-detalles-del-caso-que-involucra-a-edwin-oviedo-con-el-asesinato-de-dos-personas-chiclayo-tuman-noticia/>

- ⁴¹ Álvarez, M. (16 de julio del 2019). Investigan a Héctor Becerril por Caso Los Wachiturros de Tumán. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/investigan-hector-becerril-caso-wachiturros-tuman-noticia-645732-noticia/>
- ⁴² En octubre del 2020 el principal autor material del hecho fue condenado a 23 años de prisión por el Poder Judicial.
- ⁴³ Kanashiro, G. (24 de marzo del 2017). Las invasiones que pusieron a Evangelina al borde la muerte. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/invasiones-pusieron-evangelina-borde-muerte-407802-noticia/>
- ⁴⁴ Recuperan 700 hectáreas invadidas del proyecto especial Chavimochic. (13 de mayo del 2016). *Agencia Agraria de Noticias*. <https://agraria.pe/noticias/recuperan-700-hectareas-invadidas-del-proyecto-1107>²
- ⁴⁵ Proyecto Especial Chavimochic (PECH). (10 de marzo del 2020). Controlan pretendido acto de invasión de terrenos. <http://www.chavimochic.gob.pe/noticia.php?id=controlan-pretendido-acto-de-invasion-de-terrenos>
- ⁴⁶ Proyecto Especial Chavimochic (PECH). (21 de septiembre del 2020). Chavimochic en alerta permanente ante invasiones de sus terrenos. <http://www.chavimochic.gob.pe/noticia.php?id=chavimochic-en-alerta-permanente-ante-invasiones-de-sus-terrenos>
- ⁴⁷ Proyecto Especial Chavimochic (PECH). (17 de mayo del 2021). Chavimochic continúa vigilante ante invasores. Gobierno Regional La Libertad. <http://www.chavimochic.gob.pe/noticia.php?id=chavimochic-continua-vigilante-ante-invasores>
- ⁴⁸ Proyecto Especial Chavimochic (PECH). (1 de marzo del 2022). Coordinan acciones para enfrentar invasiones de terrenos. Gobierno Regional La Libertad. <http://www.chavimochic.gob.pe/noticia.php?id=coordinan-acciones-para-enfrentar-invasiones-de-terrenos>
- ⁴⁹ Desalojaron invasores que se posesionaron de terrenos de Autodema en Majes. (13 de enero del 2015). *El Búho*. <https://elbuho.pe/2015/01/desalojaron-invasores-que-se-posesionaron-de-terrenos-de-autodema-en-majes/>
- ⁵⁰ Recuperan 800 hectáreas de terrenos invadidos en Majes. (30 de noviembre del 2018). *Correo*. <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/recuperan-800-hectareas-de-terrenos-invadidos-en-majes-856343/>
- ⁵¹ Cuti, M. y Montaña, F. (3 de septiembre del 2019). Arequipa: investigarán entrega de terrenos de Majes a invasores. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2019/09/03/arequipa-investigaran-entrega-de-terrenos-de-majes-a-invasores/>
- ⁵² Autoridad Autónoma de Majes (Autodema) (20 de junio del 2021). Recuperan 13,45 hectáreas de la Autodema en el distrito de Majes. <https://www.autodema.gob.pe/recuperan-13-45-hectareas-de-la-autodema-en-el-distrito-de-majes/>
- ⁵³ Arequipa: controvertida ordenanza pone en riesgo terrenos de Majes–Sigvas II. (9 de septiembre del 2021). *El Búho*. <https://elbuho.pe/2021/09/arequipa-controvertida-ordenanza-pone-en-riesgo-terrenos-de-majes-siguas-ii/>
- ⁵⁴ Mamani, E. (10 de noviembre del 2021). Arequipa: consejero Bernal y sus antecedentes de invasiones. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2021/11/10/arequipa-consejero-bernal-y-sus-antecedentes-de-invasiones-lrsd/>
- ⁵⁵ Dammert, J. (2017). *Contested Booms: The Politics of Oil Palm Expansion in the Peruvian Amazon*. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy. Clark University, Worcester, United State. <https://www.proquest.com/openview/3f8ef5d5c957bb298e99ea9a5fece9d1/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750>
- ⁵⁶ Dammert, J. (14 de enero del 2019). Tráfico de tierras en Ucayali: apuntes para comprender el fenómeno. OXFAM. <https://peru.oxfam.org/latest/blogs/tr%C3%A1fico-de-tierras-en-ucayali-apuntes-para-comprender-el-fen%C3%B3meno>

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Castro, A. y Luna, N. (21 de julio del 2019). El esquema detrás del tráfico de tierras que está destruyendo la Amazonía. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1284/el-esquema-que-encubrio-el-trafico-de-tierras-en-la-amazonia>

⁵⁹ Vera, E. (22 de septiembre del 2021). Perú: más de 12 mil hectáreas de deforestación y 9 pistas de aterrizaje para narcotráfico en Ucayali. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/09/peru-deforestacion-pistas-de-aterrizaje-narcotrafico-ucayali/>

⁶⁰ Pereira, D. (16 de febrero del 2020). Traficantes están invadiendo las lomas que hacen que Lima respire y Muñoz no hace nada al respecto. *Útero.pe*. <http://utero.pe/2020/02/16/traficantes-lotizan-las-lomas-que-mantienen-respirando-a-lima-y-munoz-hace-lo-mismo-que-un-pez/>

⁶¹ Ibid.

⁶² Muñoz, J. [@JorgeMunozPe]. (26 de febrero del 2020). *Estamos en las Lomas de Villa María del Triunfo junto a la Policía Nacional de Perú y un equipo de la @MuniLima llevando a cabo el operativo contra las invasiones en esta área natural protegida. No permitiremos que dañen la biodiversidad de nuestra ciudad.* Twitter. <https://twitter.com/jorgemunozpe/status/1232692837419909121>

⁶³ Lomas costeras: aprueban protocolo para proteger ecosistemas frágiles de traficantes de terrenos. (18 de agosto del 2020). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/08/18/lomas-costeras-aprueban-protocolo-para-proteger-ecosistemas-fragiles-de-trafficantes-de-terreno-atmp/>

⁶⁴ Denuncian invasión y hasta «lotización» en Lomas del Paraíso de Villa María del Triunfo. (9 de abril del 2021). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/invasion-lomas-de-paraiso-villa-maria/>

⁶⁵ Aumentan invasiones en zona intangible del complejo arqueológico de Chan Chan, advierten. (17 de julio del 2020). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-aumentan-invasiones-zona-intangible-del-complejo-arqueologico-chan-chan-advierten-306709.aspx>

⁶⁶ Paz, Ó. (23 de diciembre del 2021). Chan Chan en peligro: chacras e invasiones amenazan a la ciudad de barro prehispánica. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/la-libertad/chan-cha-en-peligro-chacras-e-invasiones-amenazan-a-la-antigua-ciudad-de-barro-del-reino-chimu-trafico-de-tierras-noticia/>

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Traficantes de terreno invaden la ciudad sagrada de Caral. (1 de julio del 2020). *Exitosa*. <https://exitosanoticias.pe/v1/traficantes-de-terreno-invaden-la-ciudad-sagrada-de-caral/>

⁶⁹ Ruth Shady denuncia que recibe amenazas de muerte por invasores de terrenos de Caral. (7 de octubre del 2021). *Canal N*. <https://canaln.pe/actualidad/caral-arqueologa-ruth-shady-recibe-amenazas-muerte-invasores-terrenos-n439859>

⁷⁰ Acosta, W., Chacón, K., Estrada, M., Alicia Tovar, Salcedo J., Rivas, A. (5 de diciembre del 2021). Patrimonio en peligro: aumentan invasiones a sitios arqueológicos durante la pandemia. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/3211/aumentan-invasiones-sitios-arqueologicos-en-la-pandemia>

⁷¹ Caso Orellana: perjuicio al Estado sería no menos de S/ 1000 millones. (5 de marzo del 2020). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-caso-orellana-perjuicio-al-estado-seria-no-menos-s-1000-millones-744444.aspx>

⁷² ¿Quién es Rodolfo Orellana? Así funcionaba su red delictiva. (13 de noviembre del 2014). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/justicia/rodolfo-orellana-funcionaba-red-delictiva-381571-noticia/>

⁷³ Vera, E. (25 de mayo del 2018). El cruel negocio del tráfico de terrenos: un lucrativo delito se expande. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/cruel-negocio-trafico-terrenos-lucrativo-delito-expande-noticia-522510-noticia/>

⁷⁴ Fuentes, M. (4 de diciembre del 2020). Delito de usurpación inmobiliaria simple y agravada. Sociedad Peruana de Bienes Raíces. <https://bienesraices.com/blogs/delito-de-usurpacion-inmobiliaria/>

⁷⁵ Congreso de la República del Perú. (4 de octubre de 1994). Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos. [Ley 26366]. <https://www.sunarp.gob.pe/TribunalRegistral/Documents/Ley-26366.pdf>

⁷⁶ Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (9 de octubre del 2020). ¿Qué hacemos? <https://www.gob.pe/4139-superintendencia-nacional-de-los-registros-publicos-que-hacemos>

⁷⁷ Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. (2020). ¿Qué hacemos? <https://www.gob.pe/4194-organismo-de-formalizacion-de-la-propiedad-informal-que-hacemos>

⁷⁸ Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN). (2020). ¿Qué hacemos? <https://www.gob.pe/4136-superintendencia-nacional-de-bienes-estatales-que-hacemos>

CAPÍTULO VI

TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS



CAPÍTULO VI

Tráfico ilícito de drogas

1. Panorama general

Los cultivos ilegales y el tráfico ilícito de drogas aluden, principalmente, a la coca, la pasta básica de cocaína y la cocaína que se exporta. También, en la sierra norte y el centro del país, existen cultivos de amapola (tráfico de látex e, incluso, heroína). Asimismo, en diferentes lugares del país, se siembra marihuana, esencialmente, para el consumo interno.

En cuanto a la coca, se distingue entre el cultivo con fines tradicionales, sobre todo, provenientes de los valles de La Convención y Lares, cuya extensión ha disminuido de 8534 hectáreas en el 2019 a 6806 hectáreas en el 2020. Los datos obedecen a la última medición disponible. Estos cultivos deben ser comercializados por la Empresa Nacional de la Coca (Enaco S. A.). La otra parte sembrada, una abrumadora mayoría, va al narcotráfico.

Con el paso de las décadas, los cultivos de coca para fines ilegales se expandieron muchísimo. Primero, llegaron a la zona del Alto y Bajo Huallaga. Luego, arribaron al Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem). Después, se extendieron hacia las zonas de Puno, Loreto y Ucayali. Recientemente, se presentaron con mucha fuerza en la cuenca del Marañón en Amazonas y también en Cajamarca. Siempre respondieron a las necesidades de los narcotraficantes y a las rutas de salida hacia otras zonas del país.

Legalmente, el Perú debe enfrentar el problema guiado por la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y la Política Nacional

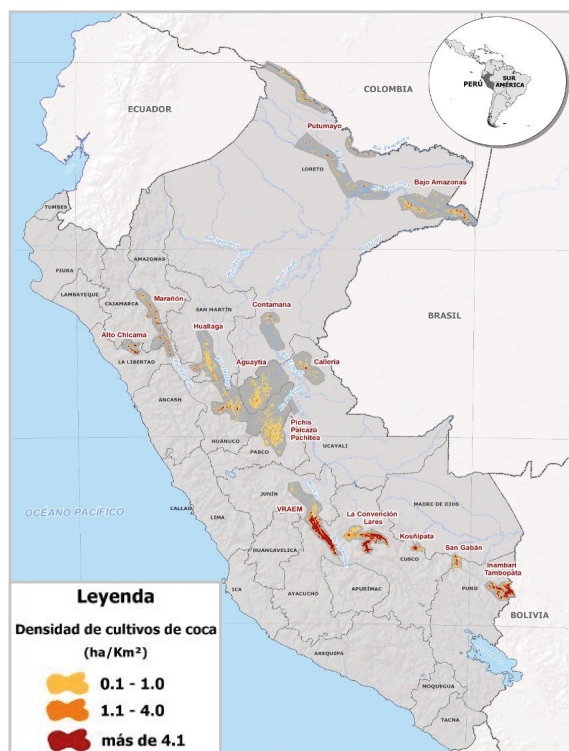
Los cultivos de coca para fines ilegales se han expandido muchísimo. Primero, llegaron a la zona del Alto y Bajo Huallaga. Luego, arribaron al Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem). Después, se extendieron hacia las zonas de Puno, Loreto y Ucayali.

Contra las Drogas al 2030 (Decreto Supremo 192-2020-PCM).¹ Sus ejes más importantes se encuentran en el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) que busca mejorar la situación socioeconómica e institucional de las zonas estratégicas de intervención. Sus lineamientos son los siguientes:

- Mejorar el desempeño de las cadenas de valor lícitas en las zonas estratégicas.
- Incrementar la presencia de los tres niveles de gobierno para el cierre de brechas en las zonas estratégicas de intervención
- Reducir la oferta de drogas ilícitas.
- Disminuir la producción y el desvío de la hoja de coca destinada a la producción ilícita de drogas en zonas estratégicas de intervención.
- Disminuir la capacidad de producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención.

Figura 53

Densidad de cultivo de arbusto de hoja de coca en producción en hectáreas y por zonas cocaleras (2020)



Nota. Tomado de Sistema de Información de Lucha contra las Drogas. (noviembre del 2020). *Monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, Perú-2020* (p. 4). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1469257/Anexo%2002%20N%20109-2020-DV-PE.pdf.pdf>

2. Cuatro décadas de lucha contra la cocaína en el Perú: ¿éxito o fracaso?

Durante cuatro décadas, se han aplicado diversas estrategias para combatir la cocaína. Sin embargo, los resultados no son alentadores. Con fluctuaciones importantes entre los países, el número de hectáreas cultivadas ha subido en la región andina de 173 100 en el 2002 a 234 177 en el 2020 siempre en función de las crecientes necesidades del narcotráfico. En este

escenario, el llamado *efecto globo* ha sido la regla. Es decir, cuando se presiona en una zona de un país o dentro de un país específico, los cultivos se trasladan a otra zona de ese país o hacia otro país.

En el Perú, a lo largo de los últimos años, los cultivos de coca se mantuvieron entre 40 000 y 55 000 ha. Desde el 2009 y hasta el 2012, llegaron a superar las 60 000 ha, lo cual coincide con la disminución que se produjo en Colombia. Después, las cifras peruanas volvieron a su nivel anterior, mientras que se generó un aumento en las hectáreas de coca sembradas en Colombia. Luego, Colombia empieza a bajar y Perú llega a un récord de 61 777 ha en el 2020.

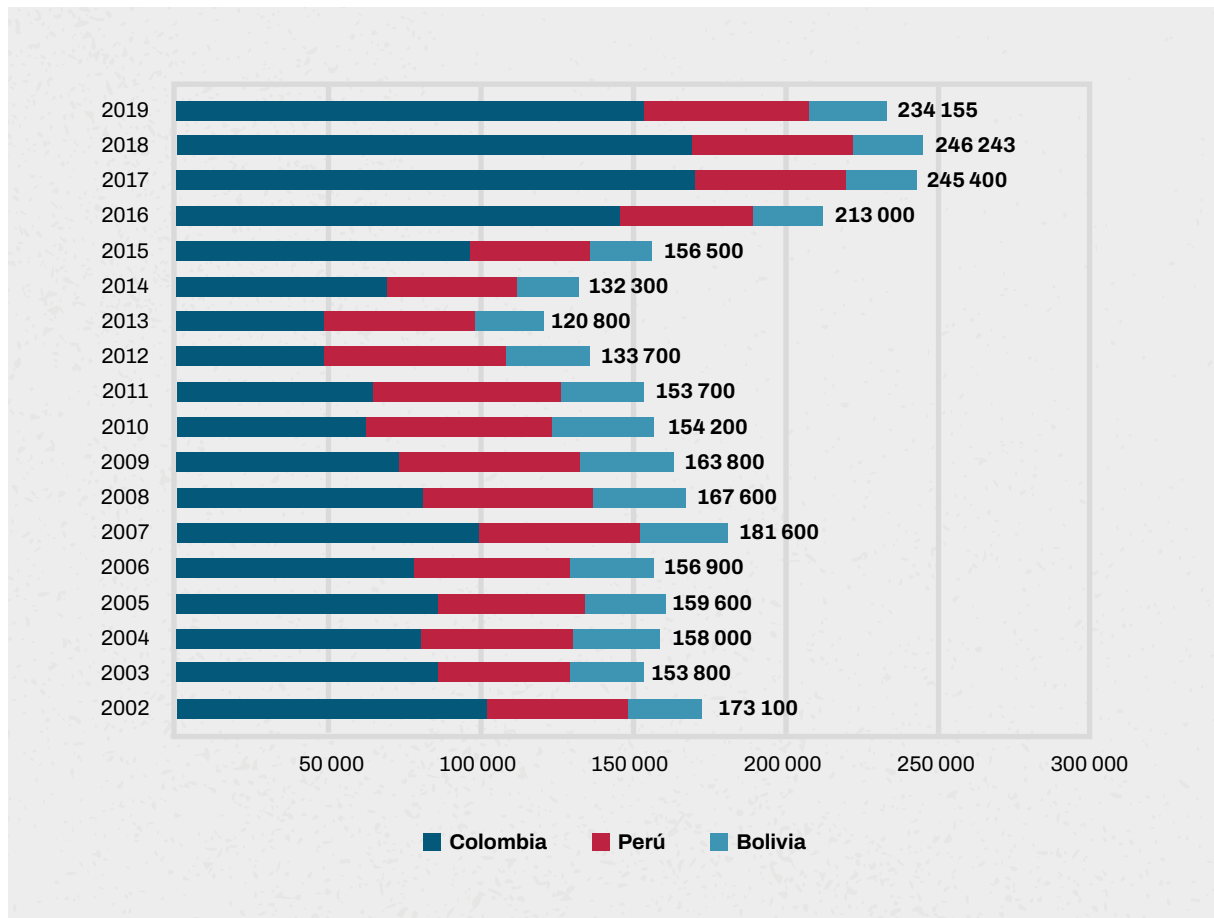
La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP por sus siglas en inglés) encuentra proporciones similares en lo producido entre los tres países andinos. Sin embargo, con una metodología diferente, detectan cifras más altas, las cuales son consideradas más realistas por muchos analistas. En el 2020, en el caso del Perú, ubicaron 88 200 ha de cultivos y un potencial de producción de cocaína de 810 t.

Existen visiones muy diferentes acerca de las razones de las dificultades para avanzar en la lucha contra el narcotráfico en el Perú y en la valoración de la erradicación forzosa. De un lado, Carmen Masías², dos veces presidenta de Devida, plantea que:

el desarrollo alternativo sostenible no debe ser visto como solo una «sustitución de cultivos» sino como un conjunto de acciones tendientes a mejorar drásticamente la calidad de vida de las poblaciones: saneamiento, conectividad, mejora en la atención escolar y de salud, fomento de la cultura.

Figura 54

Superficie de coca en producción en la región andina (2002-2020) (ha)



Nota. Adaptado de Devida, 2020.

Añade que este tipo de intervenciones deberían también orientarse a atender problemas de violencia familiar, en especial, contra las mujeres y las niñas, además de la trata de personas, de tal forma que las víctimas puedan ser rescatadas y recuperar el disfrute de una vida en dignidad. Por su parte, existen otros especialistas que sostienen una posición radicalmente distinta. En el Perú, el caso más notorio es Hugo Cabieses³, quien plantea que no se deben erradicar los cultivos. En este sentido, sostiene lo siguiente:

La estrategia del ofertismo y la «bala de plata» de la erradicación-fumigación de cultivos han demostrado ser un remedio peor que la enfermedad por efectos: globo (traslado), mercurio (dispersión) y membrana (fronteras). Ambos fracasos son base empírica para el debate actual sobre alternativas que están claramente ubicadas entre la legalización, la despenalización y la reducción de daños. La «cooperación internacional» contra el TID y el llamado «desarrollo alternativo» ha sido reducida y condicionada evitando

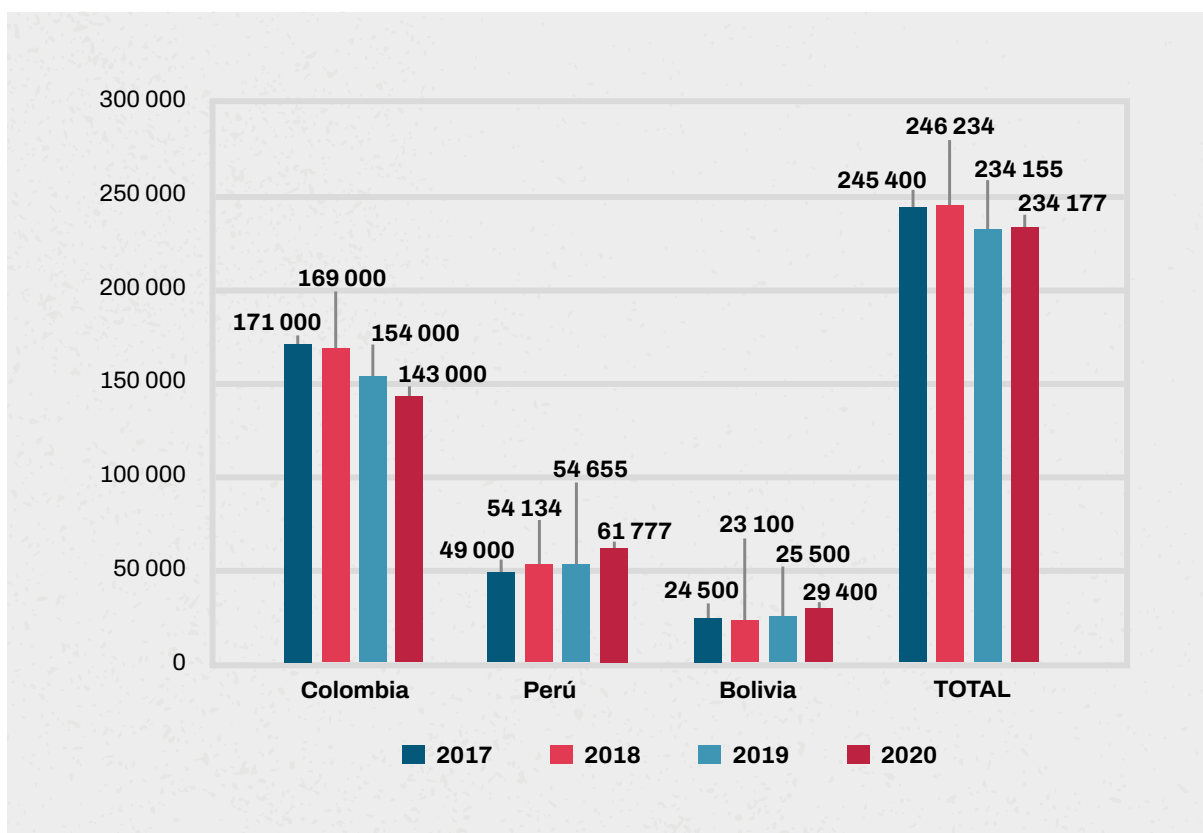
compromisos nacionales y regionales. Los objetivos primarios del «desarrollo alternativo» —disminuir cultivos ilícitos, mitigar pobreza e impulsar desarrollo rural sostenible— no se han logrado y las lecciones aprendidas no han sido aplicadas.

Además de considerar el debate, es necesario agregar que la capacidad del Estado para impedir el narcotráfico es muy limitada, pese a todos los esfuerzos colocados en esta tarea. En términos generales, se estima que menos del 10 % de la cocaína que se produce con ese fin es decomisada.

Mientras existe ese factor exógeno que no se puede controlar y siga presionando para la expansión de cultivos ilegales, a pesar de los programas de desarrollo alternativo, las acciones de erradicación, el éxito obtenido en una estrategia integral con intermisión, etc., el campesino seguirá colocando coca, incluso, entre los surcos del cacao o de la palma aceitera. Peor aún, continuará talando más bosques vírgenes para obtener, además de los productos lícitos, coca, porque hay una fuerte demanda por las drogas cocaínicas.⁴

Figura 55

Evolución reciente de los cultivos de coca en la región andina (2017-2020)



Nota. Adaptado de Devida, 2021 (ver nota 13 de este capítulo).

Figura 56

Evolución de cultivos de coca y potencial de producción de cocaína en el Perú (2010-2020)

Fuentes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020
Cultivos (Hectáreas)	53 000	49 500	50 500	59 500	46 500	53 000	49 800	52 100	72 000	88 200
Potencial de producción (Toneladas métricas)	369	385	388	460	409	445	481	527	649	810

Nota. Adaptado de Embajada de EE. UU. en Colombia y ONDCP, 2021.

3. Retos, logros y fracasos de la erradicación de cultivos

La complejidad para enfrentar el narcotráfico en un país como el Perú es enorme, ya que existen cientos de miles o tal vez millones de hectáreas para el cultivo de la coca. Las cifras de erradicación son elocuentes. Desde el 2013, el esfuerzo de erradicación creció de manera significativa hasta el 2021. En este periodo, se han erradicado más de 200 000 ha. No obstante, el incremento de zonas de coca obedece a la presión internacional que demanda más producción, lo cual explica la resiembra y la ampliación de los cultivos hacia otras zonas.

Por la presión externa que generan los nuevos mercados, el Perú está experimentando una clara tendencia al alza por la cantidad de hectáreas cultivadas. Como se mencionó, el 2020 ha logrado un récord histórico de producción, pues llegó a las 61 777 ha; por su parte, según la ONDCP, fueron 88 200 ha.⁵

Ello coincide con una disminución significativa de la erradicación de cultivos en el 2020, como consecuencia de la COVID-19, pues solo se erradicaron 6200 ha. Esto revela un enorme

contraste con las 25 500 ha que se eliminaron en el 2019 y, peor aún, con las 35 868 ha del 2015.⁶ Al ingreso de esta publicación a imprenta, no han sido publicados los datos del 2021, pero se puede inferir que ha habido otra importante subida, dado que la erradicación ha sido de solo 5775 ha, es decir, la más baja desde al menos el 2002.⁷

Incluso, las proyecciones para el 2022 son peores, dado que con Pedro Castillo la nueva política gubernamental de enfrentamiento al problema de las drogas excluye la erradicación forzada de cultivos. Se trata de una medida que nunca ha sido abandonada en ningún país de la región, ya que cumple al menos un rol de control para evitar una explosión de crecimiento. En cambio, lo que se propone es un pacto social ciudadano que, en palabras de Ricardo Soberón, presidente de Devida:

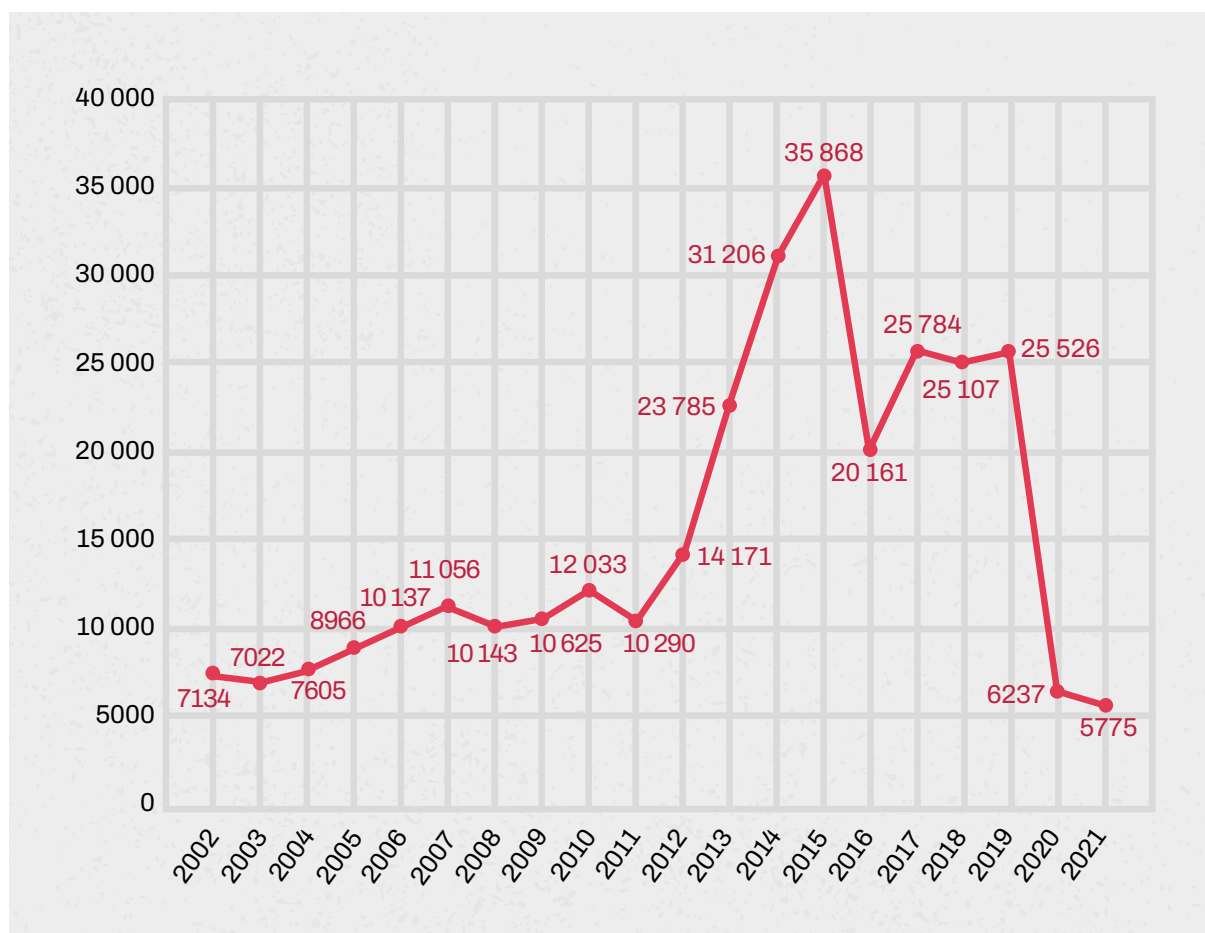
[...] es un proceso constante de diálogo entre el Estado y la población, en el que deben entender que, así como tienen derechos, tienen obligaciones. Y para nosotros las cuatro obligaciones fundamentales del pacto social ciudadano son: no expandir los cultivos de coca, sino más bien reducirlos de forma verificable,

gradual y voluntaria; no desviar coca a las pozas y a laboratorios; no deforestar; por último, no degradar los suelos. Si ellos cumplen con esas obligaciones, ¿nosotros qué podemos ofrecerles? No podemos ofrecerles dinero contante y sonante porque eso se licúa, se va, se diluye. Tenemos que entregarles servicios del Estado de forma compacta.⁸

Si mantienen esta política, un criterio poco frecuente en el gobierno de Castillo, van a fracasar.⁹ No existe una forma de competir con la rentabilidad que otorga el narcotráfico a los campesinos, quienes, además, en muchos casos, producen pasta básica de cocaína en sus chacras. Por ello, es fácil prever que, si en el Perú no se erradica, pero en Bolivia y Colombia sí, el aumento del hectareaaje, presionado por la creciente demanda internacional, será mayor en el país.

Figura 57

Superficie de cultivos de coca erradicada en el Perú – Corah 2002-2021



Nota. Adaptado de Proyecto Especial Corah. (s. f.). *Superficie de cultivos de coca erradicada en el Perú - CORAH 2002-2021*. <https://mail.corahperu.org/index.php/estadisticas/>

4. Una mirada regional

Desde una perspectiva regional o local, se han producido casos de éxito. En primer lugar, se encuentra el llamado «Milagro de la Región San Martín». Luego de años de encontrarse asolada por la violencia de organizaciones subversivas y convertida en un paraíso para el cultivo ilegal (Bajo y Medio Huallaga), ahora es una zona promisorio de gran desarrollo de actividades legales.¹⁰ Sumado a ello, se ha experimentado una disminución significativa en el Alto Huallaga, por lo que solo implica un porcentaje muy bajo del total de cultivos.¹¹ A nivel más local vale la pena resaltar la recuperación del distrito del Monzón entre el 2012 y el 2013, luego de la captura de Artemio por la Policía Nacional del Perú.

Pese a los logros obtenidos, no se puede dejar de señalar que el resultado general implica un desplazamiento hacia otras zonas, ya que los narcotraficantes mantienen toda la materia prima que necesitan para abastecer a su negocio. En el caso peruano, el Vraem se ha mantenido como la principal zona de cultivos y virtualmente nunca se ha erradicado.¹² Siguen este camino La Convención y Lares que, con una producción declinante en los últimos años, constituyen un caso distinto, ya que una buena parte de ellas está destinada al consumo tradicional.

En este momento, existen nuevas zonas, como Inambari-Tambopata, cuyos cultivos llegarán casi a 8000 ha y mantendrán una tendencia al alza. Si bien un porcentaje relativamente bajo debe llamar la atención, se han producido crecimientos enormes entre el 2019 y el 2020 en Callería (186 %) y Aguaytía (55,6 %) en la región Ucayali, en Pichis-Palcazu-Pachitea (67,8 %) en la región Pasco, y en Bajo Amazonas (67,8 %) en la región Loreto.¹³

Es importante destacar que los cultivos de coca se encuentran extendiéndose a los territorios de las comunidades indígenas de la Amazonía. Para vencer la resistencia de estas poblaciones, se está convirtiendo en una situación frecuente el asesinato de sus líderes. Destacan los casos de tres líderes indígenas ashaninka y yanasha de la comunidad Santa Teresa, quienes fueron asesinados el 22 de marzo del 2022 en el distrito y la provincia Puerto Inca en la región Huánuco.¹⁴ También, es necesario mencionar el caso de Ulises Rumiche Quintimari, líder indígena y gerente de Pueblos Originarios Amazónicos de la Municipalidad Distrital de Pangoa, en la región Junín, quien fue hallado muerto con un impacto de bala en la cabeza el miércoles 20 de abril del 2022.¹⁵ En el caso de Atalaya, donde coccaleros ilegales están invadiendo varias localidades de la zona como Santa Fe, Corviato e Inihua, los nativos han advertido que se defenderán de acuerdo «a sus costumbres ancestrales».¹⁶

5. Vraem y Puno: el eje de la producción y el tráfico

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017), el territorio del Vraem cuenta con un total de 467 010 personas. De esta cifra, se observa una población muy joven, pues el 33 % de los habitantes son menores de 15 años. Por otro lado, el índice de pobreza monetaria es muy alto, ya que, en algunos casos, sobre todo en Ayacucho, supera el 80 % de los habitantes. En los principales distritos del Vraem, el porcentaje de población en pobreza extrema es altísimo, como se aprecia en la tabla 9. Si bien hacia el 2017 esta se había reducido de manera importante, aún es muy superior al promedio nacional.¹⁷

Tabla 9

Principales distritos de Vraem según porcentaje de población en extrema pobreza (2013)

Departamento	Provincia	Distrito	Tipo de zona	Porcentaje
Ayacucho	Huanta	Pucacolpa	Directo	57,9
Ayacucho	Huanta	Chaca	Directo	53,5
Ayacucho	Huanta	Santillana	Directo	53,5
Ayacucho	Huanta	Uchuraccay	Directo	45,9
Ayacucho	La Mar	Oronccoy	Directo	45,3
Ayacucho	La Mar	Chungui	Directo	45,3
Ayacucho	La Mar	Tambo	Influencia	37,2
Ayacucho	Huanta	Ayahuanco	Directo	36,8
Ayacucho	La Mar	Chilcas	Influencia	36,0
Ayacucho	Huanta	Iguain	Influencia	36,0

Nota. Adaptado de Devida, 2020 (ver nota 17 de este capítulo).

De acuerdo con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, además de los problemas de pobreza y carencias, añaden los siguientes inconvenientes:

- **Tráfico ilícito de drogas.** La presencia del narcotráfico se expresa en el creciente incremento del número de hectáreas de producción ilegal de hoja de coca.
- **Terrorismo.** Los remanentes de Sendero Luminoso mantienen su accionar violento en el marco de un limitado discurso político-terrorista. Para hacerlo, se apoyan en su conocimiento de la zona y la experiencia en asesinatos. Asimismo, se han involucrado en el tráfico ilícito de drogas para brindar seguridad en el traslado y protección a los insumos. Incluso, cultivan hoja de coca, así como procesan y comercializan clorhidrato

de cocaína. Esto les permite disponer de una importante fuente de financiamiento y una mayor influencia sobre la población.

El Comando Especial del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CE-Vraem) se encuentra a cargo de las operaciones en la región. En las zonas declaradas en estado de emergencia, ejecutará operaciones contra el terrorismo y realizará acciones militares. En zonas en estado de derecho, concretará operaciones y acciones militares mixtas con la Policía Nacional del Perú.

El papel de Sendero Luminoso¹⁸ es muy importante en el tráfico ilícito de cocaína en el Vraem. Si bien está constituido por 69 distritos, según el Decreto Supremo 112-2017-PCM, solo 10 concentran el 92 % de los cultivos de

coca. En este sentido, los núcleos más duros del narcotráfico y de la coca ilegal controlados por Sendero Luminoso se encuentran en los siguientes distritos: Vizcatán del Ene, Canayre, y Llochegua. Los otros siete son Pichari, Kimbiri, Sivia, Santa Rosa, Samugari, Río Tambo y Anco. Con una excepción muy puntual y por un breve periodo, en el Vraem, nunca se han erradicado cultivos de la coca.¹⁹

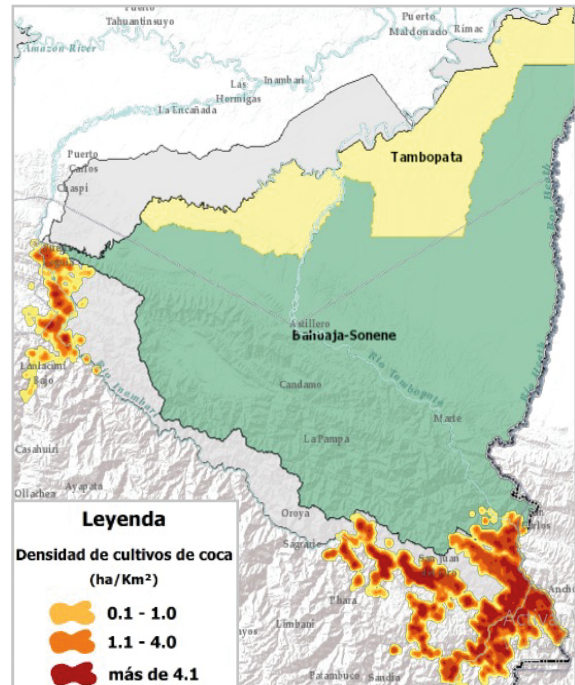
Por otro lado, en Puno, los cultivos de coca se expandieron hasta en 7705 ha. Estas se concentran en los distritos de San Gabán y Ayapata de la provincia de Carabaya y en la provincia de Inambari. Del total, 3713 ha de coca en producción se ubican dentro del Parque Nacional Bahuaja Sonene (área natural protegida) y en su zona de amortiguamiento. De acuerdo con el Corah (2020), hacia el 2019, se erradicó una superficie de cultivos ilícitos de coca de 2941,21 ha en el distrito de San Gabán, y 5591,60 ha en el distrito de Ayapata, principalmente, en las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene.

La situación es aún más complicada en los distritos de San Pedro de Putina, Punco, San Juan del Oro y Alto Inambari de la provincia de Sandía, donde las mediciones son más imprecisas. Sin embargo, se estima que existen entre 500 y 1000 ha dentro del área natural protegida, con el agravante de que, para dificultar su identificación rápida, se encuentran dispersas, lo que involucra un mayor territorio del parque, por tanto, una mayor afectación.

En la zona de amortiguamiento cercana al Parque Bahuaja Sonene, existe un estimado tentativo que puede llegar hasta las 10 000 ha para algunos. Frente a este escenario, Corah y de Devida tenían el compromiso de erradicar los cultivos en esa área en el 2020 desde una base instalada en Colorado, pero la pandemia lo impidió.

Figura 58

Cultivos de coca en Carabaya y Sandía en el 2019



Nota. Tomado de Devida, 2020.

En términos generales, si el cultivo de la coca y el tráfico de drogas tienen efectos ambientales desastrosos, cuando esto ocurre en áreas naturales protegidas es más peligroso. En este sentido, el Servicio Nacional de Áreas protegidas (Sernanp) precisa lo siguiente:

Deforestación. Se estima que la siembra de una hectárea de coca implica la destrucción de dos hectáreas de bosque. Además, esto acarrea la pérdida progresiva de la biodiversidad única y representativa del Perú y del mundo.

Degradación del suelo. Los suelos pierden su principal nutriente, esto es, la hojarasca en descomposición. El alto grado de compactación del suelo afecta, negativamente, en especial, en épocas lluviosas, cuando el agua arrastra los pocos nutrientes superficiales.

Contaminación del agua. Se genera por el uso indiscriminado de agroquímicos en la producción de la planta de la coca y su procesamiento. Esto ocasiona la contaminación de cuerpos de agua, lo cual afecta el ciclo biológico (reproducción y reclutamiento) de varias especies de peces, la presencia de diversos mamíferos que se alimentan de estos cuerpos de agua y otros procesos como la diseminación de semillas.

Si se suma lo que se produce en el Vraem y en Puno, se obtiene el 86 % de la cocaína que se exporta del Perú, aunque a nivel de hectáreas se alude al 70 % de las sembradas. Esto obedece al factor de la productividad, determinada por la calidad y la cantidad del alcaloide.

En términos de las organizaciones criminales involucradas, existe una afinidad entre los clanes familiares de la droga que procesan y trafican en el Vraem y Puno. En este escenario, la gente del Vraem migra a Puno para encontrar una zona de expansión. Además, entre estas dos zonas de narcotráfico, las relaciones con la criminalidad organizada en Bolivia son muy fluidas.

Los canales que utiliza el narcotráfico son los mismos que emplea el contrabando para los

Se estima que la siembra de una hectárea de coca implica la destrucción de dos hectáreas de bosque. Además, esto acarrea la pérdida progresiva de la biodiversidad única y representativa del Perú y del mundo.

artículos domésticos o el oro. En cualquier caso, se trata de las mismas organizaciones. Estas son clanes familiares que manifiestan algún nivel de empatía por la zona de origen o los lazos familiares. Además, han encontrado rutas que rentabilizan su actividad económica ilegal. En este sentido, se encargan del transporte hasta las cercanías de las zonas de consumo o hasta las zonas de embarque, donde el precio del bien producido, ya sea droga u oro, es bastante mayor al que podrían conseguir en el Perú.

6. Rutas de salida y destinos

En los noventa y a inicios de los 2000 hasta el 2010, se sabía que la cocaína se iba principalmente hacia los Estados Unidos y un poco a Europa. Esto ha ido cambiando de manera significativa. Principalmente, el destino de la cocaína peruana es Europa y luego se reparte o distribuye a Asia, Sudáfrica y una porción pequeña hacia los Estados Unidos.

En el caso de Bolivia, se calcula que se dirigen un promedio de 35 vuelos diarios y siguen una ruta principalmente por Brasil.²⁰ Una muestra de la importancia de las rutas hacia el sur es lo incautado en Brasil en el 2019, pues sobrepasa las 100 toneladas, una cantidad especialmente alta. Básicamente, se trata de cocaína peruana y, en mucha menor medida, cocaína boliviana. Además, las incautaciones en los otros países del Mercosur tienen este mismo origen y se trata de cantidades también cada vez mayores. Esto podría convertir a los países del Mercosur en lo que ahora son los países centroamericanos para el traslado de la droga colombiana.

En el 2022, otra ruta recién identificada emplea el transporte en peque peques por río y, luego, por vías terrestres, trasladan la droga hacia Atalaya, en Ucayali. Después, es enviada hacia Bolivia, Brasil y Paraguay.²¹

Figura 59

Infografía sobre los métodos de traslado de droga desde las zonas productoras



Nota. Elaboración propia con base en la información de Mella, R. (19 de julio del 2012). La cocaína del VRAE. Segunda entrega. IDL-Reporteros. <https://www.idl-reporteros.pe/la-cocaina-del-vrae/>

7. Amapola, látex y heroína, un problema adicional

La amapola se siembra en el Perú desde hace décadas. Actualmente, existen bastantes indicios de que el fenómeno está creciendo de manera importante. En noviembre del 2021, el diario *Perú21* publicó el informe «Rutas de la amapola»²², donde se señala que:

[...] si bien no existe un estudio actualizado; en 2004, el Ministerio del Interior identificó 223 distritos con áreas potenciales para cultivos de amapola. Con el tiempo, los sembríos se han ido expandiendo a otras regiones como Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, La Libertad, Lambayeque, Pasco, Cusco, Junín y Lima (Canta).

En el mismo informe, Rubén Vargas señala que, en cuanto a la amapola, no se evidencia una lucha responsable contra su cultivo, pues no se efectúa un seguimiento y

no hay información respecto a la magnitud del problema. No se ha realizado un trabajo serio que nos permita tener un punto de partida. Hay un mercado subterráneo invisible a nuestros ojos que claramente está creciendo. Con la misma lógica que se monitorea los cultivos de hoja de coca, se tendría que monitorear los cultivos de amapola.

Por otro lado, el informe de Cedro llamado «Cultivo de la amapola del opio: un problema emergente en el Perú»²³, a través de la información basada en cifras, muestra que la erradicación de la planta y los decomisos de látex son poco significativos.

Figura 60

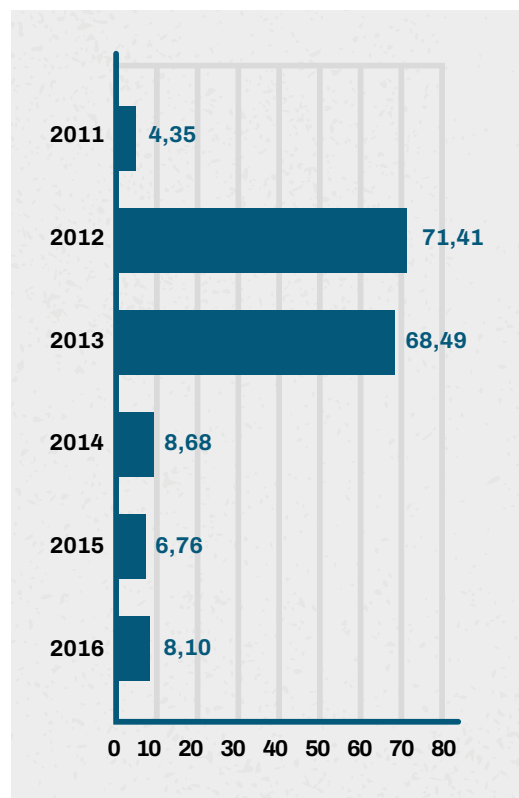
Erradicación de amapola del opio, Perú (2000-2016)

Año	Hectáreas erradicadas
2000	135,70
2001	134,10
2002	6,00
2003	57,00
2004	98,00
2005	95,50
2006	88,00
2007	28,00
2008	22,50
2009	31,50
2010	21,45
2011	0,00
2012	18,00
2013	25,50
2014	0,00
2015	0,00
2016	0,00

Nota. Adaptado de «Cultivo de la amapola del opio: un problema emergente: en el Perú», por Cedro, 2017

Figura 61

Decomisos de látex de opio (2011-2016) (litros)



Nota. Adaptado de de Zavaleta, Chávez y Tapia, 2019.

En febrero del 2022, el economista Jorge Chávez de la consultora Maximixe publicó un estudio²⁴ que revela el impacto de las drogas en la dinámica social de Cajamarca. Esto es descrito como:

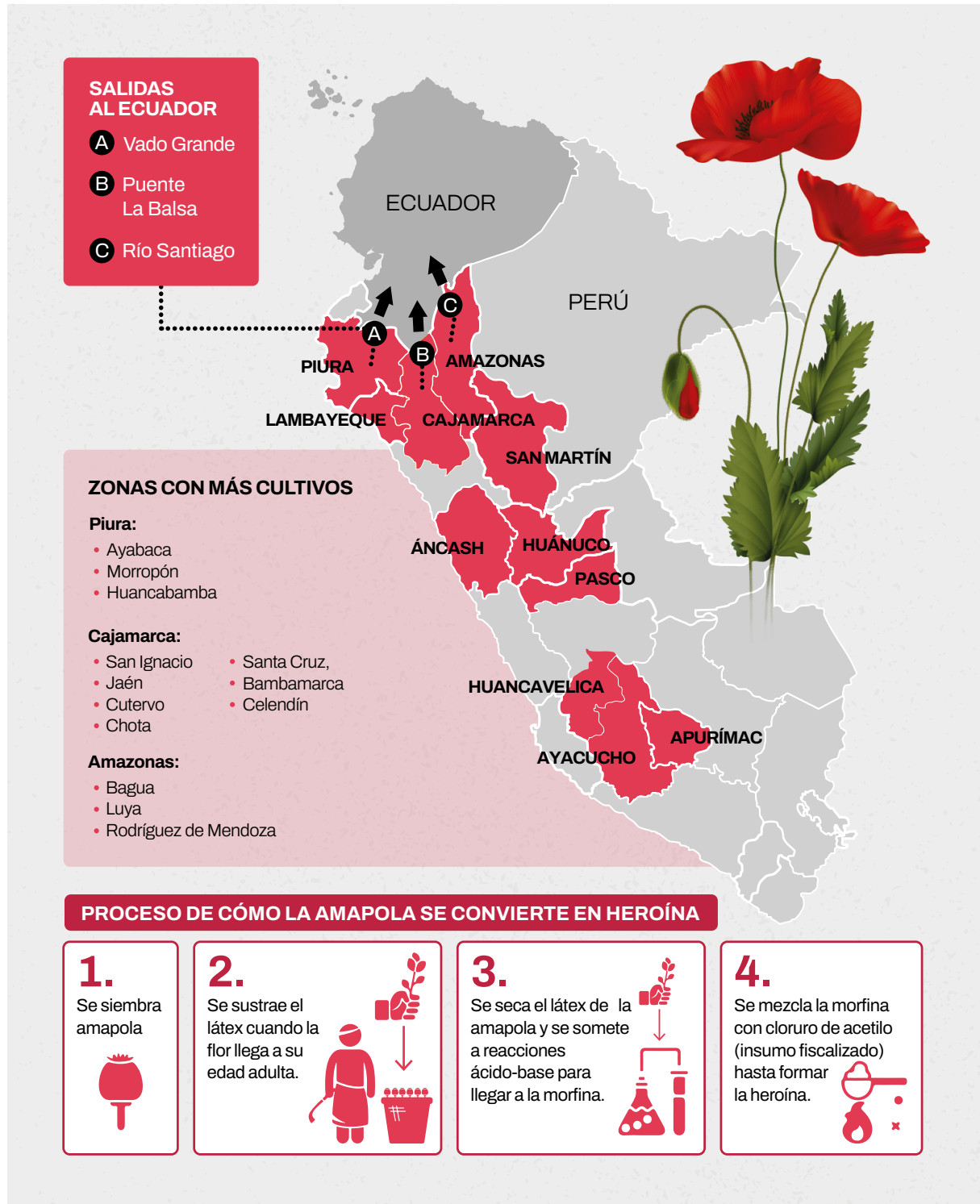
[...] uno de los focos del narcotráfico en todo el Perú. Ahí operan más de 60 firmas que acopian y trafican conjuntamente pasta básica de cocaína, látex de amapola e incluso heroína. Chota y Celendín son las principales provincias productoras de estas drogas, siendo Bambamarca (capital de la provincia de Hualgayoc) el gran centro de acopio y distribución hacia Lambayeque.

Jaime Antezana, un importante estudioso del narcotráfico en el Perú, menciona que un reciente viaje de investigación a Bambamarca encontró abundantes indicios de lavado de activos del narcotráfico.²⁵ Uno de ellos es un impresionante boom inmobiliario en esa capital provincial. Entre otras observaciones, señala que pudo contar hasta 250 edificios, de los cuales 189 poseen 6 pisos o más en Bambamarca.

Por la conjunción de la histórica amapola y la paralela explosión de cultivos de coca, el norte de Cajamarca se está convirtiendo en otra zona de gran impacto por el narcotráfico.

Figura 62

Cultivos de amapola en el Perú



Nota. Adaptado de Victoria, 2021 (ver nota 22 de este capítulo).

Figura 63

La ruta del narcotráfico en el norte del Perú



Nota. Tomado de Chávez, 2022 (ver nota 24 de este capítulo).

Figura 64

Encabezado de una investigación sobre la producción de drogas en Chota y Celendín



Nota. Tomado de *La Rotativa*, 10 de febrero del 2022.²⁶

8. Marco institucional y legal para el enfrentamiento a esta economía criminal

La Constitución Política del Estado, en el artículo 8, establece el marco de la actuación del Estado en este tema: «El Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, regula el uso de los tóxicos sociales».

A nivel institucional:

8.1. Devida

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) es un organismo público ejecutor adscrito al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de diseñar y conducir la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y constituirse en la contraparte nacional para todos los fondos de cooperación internacional destinados a la lucha contra las drogas.

Misión. Ejercer la rectoría de la Política y Estrategia Nacional de la Lucha contra las drogas en beneficio de la población, articulando de manera efectiva al Estado, la Sociedad Civil y la comunidad internacional.²⁷

Desde los noventa hasta el 2010, se sabía que la cocaína se iba principalmente hacia los Estados Unidos y un poco a Europa. Esto ha ido cambiando de manera significativa. Principalmente, el destino de la cocaína peruana es Europa y luego se reparte o distribuye a Asia, Sudáfrica y una porción pequeña hacia los Estados Unidos.

8.2. Proyecto Especial Corah (Corah)

Es una entidad adscrita al Ministerio del Interior. El Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (Corah) fue creado mediante el Decreto Supremo 043-82-AG, de acuerdo con lo previsto en el Convenio de Cooperación, suscrito entre los gobiernos de los Estados Unidos de América y del Perú, el 26 de septiembre de 1981.

Para el cumplimiento de la misión institucional, el Proyecto Especial Corah desarrolla la reducción de cultivos ilegales de acuerdo con los objetivos y las metas establecidos en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021, específicamente con los referidos al eje estratégico «Reducción de la Oferta de Drogas». Asimismo, su accionar se enmarca en el «Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú», que es aprobado mediante una resolución ministerial del Ministerio del Interior.²⁸

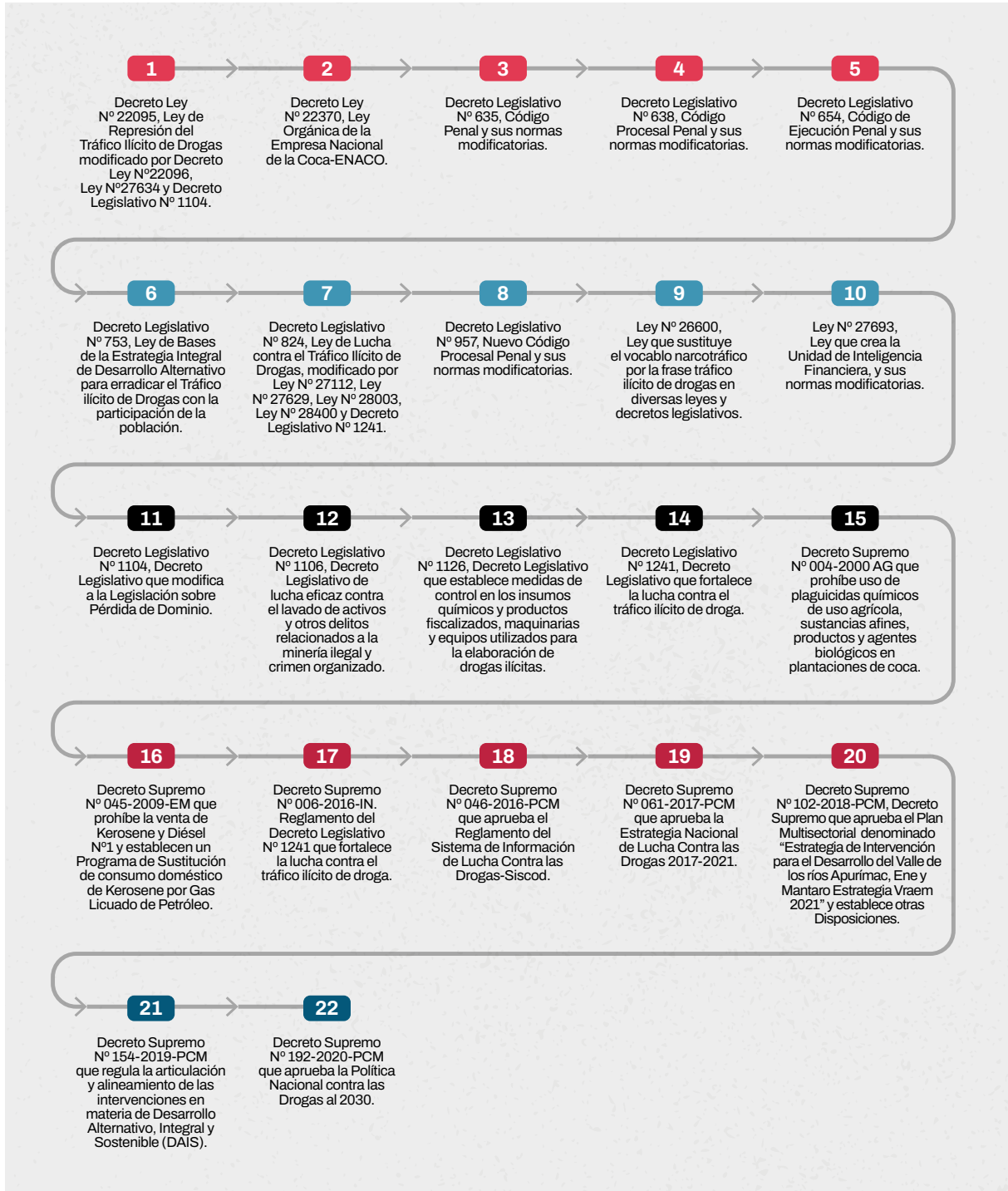
8.3. Enaco

La Empresa Nacional de la Coca (Enaco) S. A. es una compañía peruana dedicada, por más de cincuenta años, al acopio, la comercialización y la industrialización de la hoja de coca (*Erythroxylum coca*) y sus derivados, con fines lícitos y benéficos para la salud. Su función principal consiste en atender la demanda legal de hoja de coca para el uso tradicional, el masticado (chacchado) y su industrialización.²⁹ Así mismo, dentro de la Policía Nacional del Perú, la unidad especializada a cargo de esta labor es la Dirección Nacional Antidrogas (Dirandro) y su contra parte en el Ministerio Público son las fiscalías especializadas en el tráfico ilícito de drogas.

A continuación, se lista la normativa peruana vigente en materia de política de drogas:

Figura 65

Normativa vigente en materia de política de drogas



Nota. Elaboración propia.

9. Tamaño de la economía criminal de la coca en el Perú

Un importante estudio de la Organización de los Estados Americanos sobre la economía del narcotráfico señala que existen dos métodos para calcular el volumen del mercado de drogas ilícitas: el de la oferta y el de la demanda.³⁰ Para ambos casos, se dispone de informaciones ciertas limitadas. Por ello, se requiere la adopción de diversos supuestos para completarse. Por su parte, este informe señala que:

[...] por el lado de la oferta para calcular el volumen de los mercados de cocaína y heroína se utilizan datos satelitales que estiman la producción de hoja de coca. La formulación de estas estimaciones requiere que se hagan suposiciones sobre la manera de extraer de las imágenes satelitales información sobre producción, la frecuencia de las cosechas de la hoja de coca y la amapola, el promedio del estimulante en la hoja de coca y el opio, y la eficacia de los trabajos de erradicación. Asimismo, es necesario hacer suposiciones sobre la calidad de los productos químicos, la capacidad de los procesadores que convierten la hoja de coca y la amapola en cocaína y heroína, la cantidad de drogas decomisadas, y (para las estimaciones regionales) sobre la forma en que estas drogas son distribuidas en los diferentes mercados (p. 9).

Para medir la demanda, se emplea información sobre el uso de drogas obtenida mediante encuestas de hogares y de estudiantes. También se pueden utilizar datos conseguidos de las oficinas de admisión hospitalaria, de la población carcelaria y de otras fuentes.

Para realizar estimaciones de la población de usuarios de drogas de acuerdo con los datos de estas encuestas, los investigadores deben plantear suposiciones sobre los casos que no se registran, cuyo número probablemente es sustancial.

También es importante que los estudiosos consideren que los grandes consumidores de drogas, generalmente, no se encuentran bien representados en las encuestas de hogares, ni tampoco en otros tipos de fuentes de datos. Si se pierde una pequeña fracción de estos grandes consumidores, es posible obtener una enorme inexactitud en los cálculos conseguidos con el método basado en la demanda.

Por las limitaciones expresadas en el referido informe sobre la medición por demanda, optamos en este estudio por aproximarnos al problema por el lado de la oferta. También seguimos este camino, porque el Perú es sobre todo una plataforma de exportación y el consumo es marginal en relación con el volumen producido.

En el informe aludido, que destaca por la aproximación metodológica, se manifiesta que el comercio mundial de la cocaína generó entre USD 75 000 y USD 100 000 millones en el 2009. En la década siguiente, el mercado de la cocaína se ha ido ampliando. Con ello el cultivo ilícito de la planta de coca en América del Sur creció de las 120 600 ha en el 2013 a 234 177 en el 2020. Al mismo tiempo, se estima que la fabricación ilegal mundial de cocaína también alcanzó un nuevo máximo histórico de 1723 toneladas en el 2019, impulsada principalmente por el aumento de su fabricación en Colombia.³¹

Por el factor del incremento de la productividad, se obtiene cada vez más cocaína con la misma cantidad de hoja de coca. Por ello, no es posible calcular la producción solo en función de la

extensión de los cultivos. En esa medida, el Perú viene implementando a nivel internacional el modelo peruano de control de la producción y del comercio de cocaína que trabaja de la mano con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc).³² Los resultados de este trabajo se pueden observar en la web del Sistema de Información de Lucha Contra las Drogas (Siscod).³³

La evolución más reciente de los cultivos en el Perú está en discusión. Dado el cambio de sistema en curso en el Perú, la última edición del monitoreo oficial de cultivos de coca a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) relativo al 2020 arrojaba una superficie de 61 777 ha, es decir, un incremento significativo con respecto al 2018 (54 134 ha). En cambio, ONDCP afirma que la superficie cocallera del Perú aumentó un 38 % en el 2019 respecto al año anterior y también incrementó un 40 % su producción de cocaína.³⁴ Además, en el 2020, se reportaron que los cultivos son de 88 200 ha. Por su parte, en su *World Drug Report 2020*, la ONDCP señala que:

[...] el cultivo del arbusto de coca se sigue manteniendo a un nivel mucho más alto que en el pasado. La superficie dedicada al cultivo de coca permaneció estable entre 2017 y 2018, incluso con pequeñas disminuciones en el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia. Sin embargo, la fabricación mundial estimada de cocaína volvió a llegar a un máximo sin precedentes y las incautaciones mundiales aumentaron ligeramente hasta alcanzar la mayor cantidad jamás comunicada³⁵.

En la tabla 10, se observan las coincidencias en tendencias y las discrepancias en números entre ambas apreciaciones.

Tabla 10

Extensión de los cultivos de coca (ha) y la producción de cocaína (t) en el Perú (2012-2020)

Año	Cultivos de coca en hectáreas		Cocaína equivalente en Tm	
	Devida-ONU DC	ONDCP	Devida-ONU DC	ONDCP
2012	60 400	50 500	342	307
2013	49 800	59 500	288	359
2014	42 900	46 500	259	353
2015	40 300	53 000	360	409
2016	43 900	44 000	392	408
2017	49 900	49 800	445	486
2018	54 134	52 100	572	505
2019	54 655	72 000	589	705
2020	61 777	88 200	658	810

Nota. Adaptado de los informes de Devida, 2020; Unodc y ONDCP (2021).

En el informe metodológico citado, se explica cómo se reparte el valor de mercado de lo producido.³⁶ En el mercado mundial y el de los Estados Unidos, se estima que un poco más del 1 % les corresponde a los productores de los países andinos, mientras que los vendedores minoristas de los países consumidores reciben cerca del 65 % de los ingresos. Además, cerca del 9 % de los ingresos se adquieren cuando la cocaína es transportada desde los países productores hacia los países de tránsito.

Las ganancias de las ventas al por mayor son divididas entre los vendedores internacionales, quienes contrabandean el producto desde los países de tránsito hacia los países consumidores (por ejemplo, de México a los Estados Unidos). Por su parte, los vendedores nacionales dividen las compras de kilos

de cocaína en pequeñas unidades de una onza, lo cual se vende a los minoristas y se divide aún más antes de ser vendida a los consumidores finales.

Los ingresos de los vendedores internacionales son un poco más elevados en el mercado de la cocaína a nivel mundial que en el mercado de la cocaína en los Estados Unidos, aunque en ambos casos los vendedores reciben entre el 20 % y el 25 % del total de los ingresos.

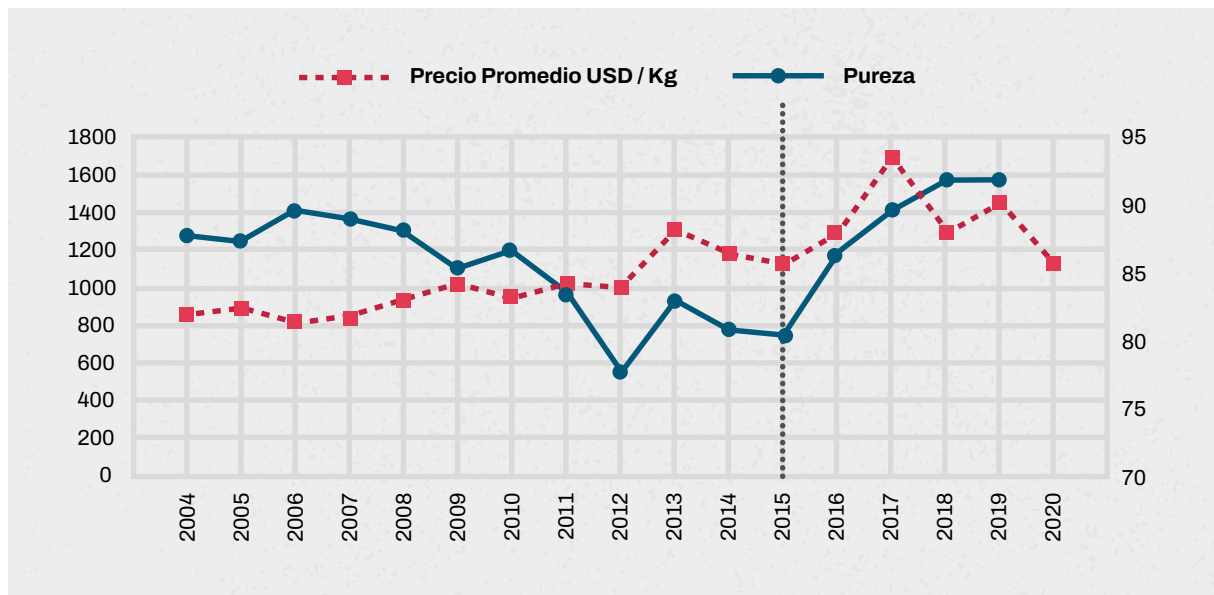
En el Vraem, el precio se encuentra alrededor de USD 1200 el kilo. En Europa, está entre USD 80 000 y 120 000, dependiendo de los países. En Sudáfrica, llega a los USD 300 000. Claramente, coincide con los estimados porcentuales planteados en el informe del 2013 que se ha hecho referencia. Esto ratifica

la pequeña parte del valor del mercado que se queda en los países productores.

Para el estimado se tomó la cifra de la ONDCP, la cual señala que en el 2020 el Perú podía producir hasta 810 toneladas métricas de cocaína. Sin embargo, debemos restarle el potencial de 6000 ha que van al consumo tradicional y a las incautaciones de la Dirección Antidrogas (Dirandro). A su vez, los cultivos y su potencial de producción de cocaína deben haber subido, tomando en cuenta la estrepitosa caída de la erradicación en el 2020 y 2021, así como los referidos cambios en la política gubernamental que han dejado de lado la erradicación forzosa de cultivos. Por ello, conservadoramente, podríamos sostener que, a mediados del 2022, la cifra ha subido solo marginalmente y se puede estimarla en 900 toneladas métricas.

Figura 66

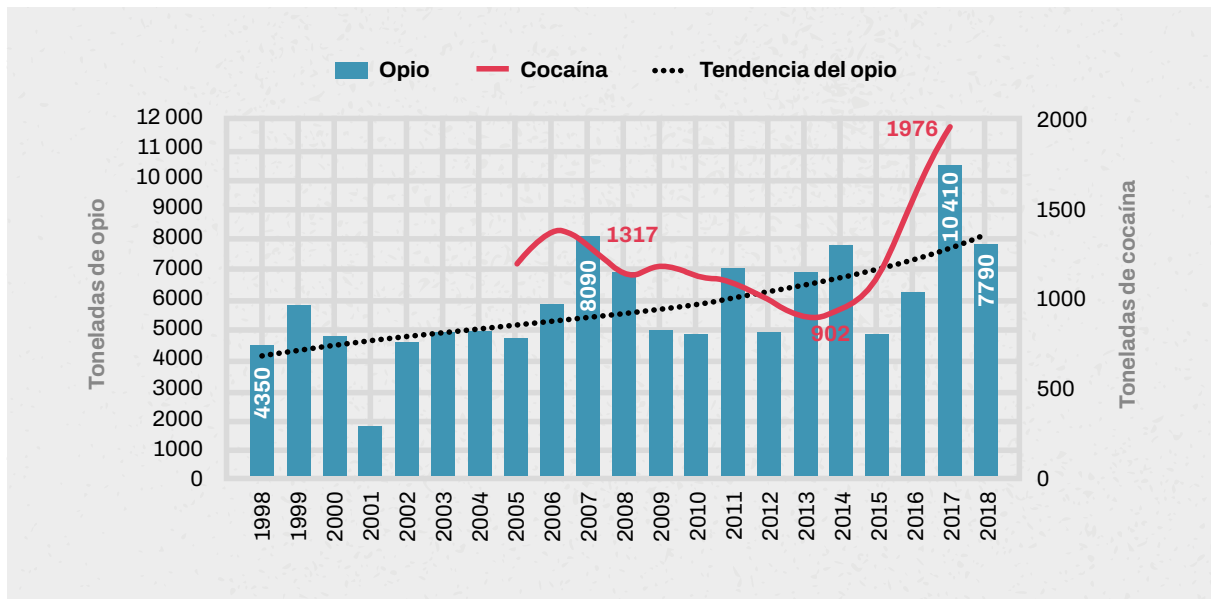
Tendencia creciente de la pureza y precio de la cocaína USD/kg en el Perú (2004-2020)



Nota. Adaptado de *Impacto Económico a las redes criminales del Tráfico Ilícito de Drogas en Perú*, por la Dirección Antidrogas, 2020.³⁷

Figura 67

Producción mundial de opio y fabricación de cocaína (1998-2018)



Nota. Elaborado a partir de Unodc, estudios sobre la coca y la adormidera en varios países; respuestas al cuestionario para los informes anuales; y Estados Unidos de América, Departamento de Estado, International Narcotics Control Strategy Report, varios años.

De acuerdo con lo sostenido, el valor de mercado global de la cocaína pura exportada por el Perú sería de alrededor de USD 108 000 millones, cifra que superaría los doscientos mil millones de dólares cuando es «reducida» para su venta. El valor estimado de lo que se queda en la economía peruana sería de mil ochenta millones de dólares. Se le debe agregar un cauteloso 5 % adicional por el tráfico de amapola, látex y heroína, con lo que se obtiene un aproximado de mil treinta y cuatro millones de dólares por el tráfico de drogas. Aproximadamente, se trata del 0,50 % del PBI. Esta cifra puede ir subiendo y convertirse en un porcentaje mayor debido al crecimiento del consumo de cocaína en el mundo, por la demanda de droga de mayor pureza y gracias a la manera en que tiende a desplazar a la heroína en los patrones de consumo en el primer mundo. Esto se aprecia en la figura 67.

¿Cuánto de lo mostrado en el Vraem se lo lleva Sendero Luminoso, quien controla los tres distritos más productivos? Como vigilan la totalidad de la producción de coca y cocaína de Vizcatán del Ene, todos pagan un porcentaje a Sendero Luminoso, desde el campesino cocalero, el trasteador, el que procesa la pasta básica, hasta el que cristaliza la cocaína. Sin duda, existe un proceso de acumulación que resulta difícil calcular.

Cautelosamente, asumamos que el 5 % de las ganancias de esa economía criminal es recibida por la organización criminal senderista. Entonces, estaríamos hablando de USD 50 000 000 al año. Si el gasto financiero por las actividades habituales del grupo terrorista implica la mitad de ese dinero, los senderistas habrían logrado ganancias netas de más de USD 300 000 000 en los últimos 20 años.

Probablemente, existen diversos circuitos y varias modalidades que utilizan para blanquear ese dinero. Por el momento, se disponen de algunas investigaciones iniciales y un primer resultado. En este caso, se conoce que un millón de dólares estaba a nombre de una cabecilla de Sendero Luminoso, llamada Nelly Evans, en un banco de Suiza. Luego de ser condenada, el dinero pasó a propiedad del Estado, gracias a que un juzgado declaró fundada la demanda de extinción de dominio interpuesta por el Ministerio Público.³⁸

De una fuente muy diferente, pese a su importancia social, se puede concluir que el tamaño de la economía criminal del narcotráfico a nivel de la economía nacional es menor al de otras economías ilegales, como el caso concreto de la minería ilegal. En el 2018, el portal de investigaciones peruano *OjoPúblico* tuvo acceso a información

El valor de mercado global de la cocaína pura exportada por el Perú sería de alrededor de USD 108 000 millones, cifra que superaría los doscientos mil millones de dólares cuando es «reducida» para su venta.

El valor estimado de lo que se queda en la economía peruana sería de mil ochenta millones de dólares. Se le debe agregar un cauteloso 5 % adicional por el tráfico de amapola, látex y heroína, con lo que se obtiene un aproximado de mil treinta y cuatro millones de dólares por el tráfico de drogas.

reservada de la Unidad de Inteligencia Financiera. En este caso, se reveló el ingreso de USD 2 000 000 000 a la banca proveniente de clientes sospechosos de tráfico ilícito de drogas, minería ilegal del oro, evasión tributaria y corrupción. La cifra duplica la cantidad del dinero que se ha estimado se queda en el país por el tráfico ilegal de drogas. Además, dada la naturaleza rural de los clanes de drogas, es probable que solo una parte menor de este dinero haya llegado al sistema financiero formal.³⁹ Por ello, contra la suposición usual, el narcotráfico no es la economía criminal más grande.

10. Efecto de la COVID-19 en el tráfico de drogas

El informe mundial contra las drogas del Unodc incluye una especial preocupación por los posibles impactos de la COVID-19 en los temas de consumo y tráfico de drogas. En este caso, se trata de aproximaciones preliminares, como con todo lo referido a la pandemia. En este documento, se señala que:

[...] en lo que respecta a los mercados de drogas, se desconoce cuál ha sido el impacto de la pandemia y es difícil predecirlo, pero podría ser de gran alcance. Las restricciones a la circulación limitan el acceso a los precursores y las sustancias químicas esenciales, por lo que algunos productores podrían verse obligados a buscar nuevas formas de fabricar drogas.⁴⁰

El informe indica que el inicio de la pandemia y las consiguientes restricciones de viajes internacionales pudieron obligar a los traficantes a buscar rutas y métodos alternativos. Este nuevo escenario, se señala, es capaz de afectar la eficacia de la respuesta gubernamental, sobre todo en tiempos de cambios en los hábitos de consumo y en la disponibilidad de las drogas.

Además, los responsables del estudio advierten que:

[...] a la larga, la recesión económica y las medidas de confinamiento podrían perturbar los mercados de drogas. Con el aumento del desempleo y la falta de oportunidades será más probable que las personas pobres y desfavorecidas caigan en hábitos nocivos de consumo de drogas, sufran trastornos por consumo de drogas y recurran a actividades ilegales — bien de producción, bien de transporte— vinculadas a las drogas. Asimismo, es probable que las organizaciones que se dedican al tráfico de drogas se aprovechen de la situación para prestar servicios a las personas vulnerables y engrosar sus filas con nuevos miembros. Dado que los Gobiernos han perdido capacidad de respuesta, esos cambios podrían arraigar rápidamente y convertirse en la nueva realidad de muchas comunidades (p. 1).

El aumento en el desempleo y la disminución de oportunidades causadas por la pandemia pueden afectar de manera desproporcionada a las personas en mayor situación de pobreza. Por esta razón, es posible que se vuelvan más vulnerables al consumo de drogas, así como al tráfico y cultivo para ganar dinero, señala el Informe (2020). De acuerdo con lo sostenido, concluyen que:

[...] la crisis de la COVID-19 puede tener duras consecuencias económicas para las comunidades rurales y las comunidades urbanas cercanas y podría aumentar el número de hogares que recurran al cultivo ilícito como estrategia de adaptación. En los próximos meses será esencial que los Gobiernos vigilen la situación para detectar si eso ocurre y presten apoyo a las comunidades vulnerables para que puedan hacer

frente a los aspectos socioeconómicos de la crisis de la COVID-19 mediante alternativas lícitas (p. 11).

En el caso específico del Perú, el 2020 fue un año pésimo en la lucha contra las drogas en sus diferentes facetas. Para empezar, la Policía estaba muy comprometida en la lucha contra la pandemia, lo que ha drenado sus posibilidades de ocuparse del narcotráfico y otras múltiples tareas. Además, más de 20 mil policías han sido contagiados, lo que se acerca al 20 % de toda la fuerza institucional, incluyendo a los más altos mandos. Peor aún, más de 400 policías han muerto por la COVID-19, es decir, una tasa 100 veces mayor a la del promedio nacional.

Sumado a lo anterior, para la lucha contra la COVID-19, la Policía Nacional del Perú ha tenido gastos extraordinarios que han afectado el presupuesto previsto de las actividades regulares, como la interdicción y el acompañamiento a la erradicación. Esta última ha sido mínima dadas las prolongadas cuarentenas y el toque de queda nacional. Reiniciada la erradicación en octubre, se detuvo a fines de noviembre, porque se produjo el inicio de la temporada de lluvias en las zonas de cultivo de coca.

Dada la creciente demanda que viene sobre todo de Europa, existe una presión por el crecimiento de los cultivos de coca. Sumado a la gravedad que alcanzó la crisis económica en el Perú, especialmente en las zonas rurales, con muchísima facilidad, es predecible que el campesino se involucre en los cultivos ilegales y en las economías criminales en general.

Es importante considerar que Colombia, a pesar de su cuarentena y de su emergencia sanitaria, ha seguido erradicando e interdictando. Sin duda, esto va a generar algún efecto globo hacia el lado del Perú. Si se considera el recorte presupuestal que tuvieron todas las instituciones involucradas en la

lucha contra la droga para el 2020 y el 2021, se configura una especie de «tormenta perfecta» que va a impedir la lucha contra la droga.

El fenómeno de los retornantes que huyeron de las ciudades en las que abruptamente perdieron las condiciones mínimas para sobrevivir puede influir adicionalmente. Además, las pocas oportunidades en sus lugares de nacimiento y la presión de la demanda internacional por más cultivos colocan en especial vulnerabilidad al Alto Huallaga. En el 2012, luego de 30 años, esta región recuperó el estado de derecho gracias a la destrucción total de los remanentes de Sendero Luminoso en la zona. Además, en las últimas décadas, se han logrado avances extraordinarios en la sustitución de cultivos de coca, pues se redujo de más de 20 000 ha en 2009 a 1527 en el 2019.

Otro factor relevante para el crecimiento de las economías criminales y del narcotráfico es la cantidad de estudiantes que han abandonado sus estudios por falta de condiciones mínimas para sostenerse y por la debilidad de la formación a distancia. En este sentido, más de 174 000 estudiantes universitarios han dejado

sus estudios, sobre todo en las universidades públicas.⁴¹ En cuanto al nivel secundario, disponemos de información de la región Puno⁴² (cuya realidad debe ser muy parecida en otras zonas andinas del sur del Perú), donde más de 20 000 estudiantes desertaron por falta de dinero. Presumiblemente, parte de ellos se fueron a la minería ilegal o a la siembra de coca.

La pandemia ha agudizado la no escolaridad y está siendo posiblemente un factor de mayor consumo de sustancias como «un paliativo» a las limitaciones del encierro, la disminución de ingresos, etc. Además, ha influido en la disponibilidad de drogas, incluso, por sistema «delivery».⁴³

Dado el impacto del desempleo y la informalidad que supera el 70 % en el país, el consumo se agrava por la pandemia. En este sentido, es muy posible que la micro comercialización, sobre todo de pasta básica de cocaína, se incremente por una demanda frente a los problemas emocionales que provoca la COVID-19 y por «la necesidad» de quien oferta la droga.⁴⁴

¹ Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo 192-2020-PCM. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Contra las Drogas al 2030. 14 de diciembre del 2020. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/12/14/1910969-1/1910969-1.htm>

² Carmen Masías es directora ejecutiva de Cedro, la más importante ONG dedicada a luchar contra el consumo de drogas en el Perú, y fue dos veces presidenta de Devida (C. Masías, comunicación escrita con C. Basombrío, 17 de diciembre del 2020).

³ Hugo Cabieses forma parte del equipo de Devida y es corresponsable de las nuevas políticas. Ha sido asesor de las principales organizaciones cocaleras del país y de la región andina. La cita que planteamos se encuentra en el PPT que gentilmente nos alcanzó. Cabieses, H. (14 de diciembre del 2020). *Debates, Dicotomías y dimensiones de la coca: Hacia un enfoque integral*. [Archivo PPT]. Preparado como miembro del Instituto para el Desarrollo y la Paz Amazónica IDPA y el Foro Social Pan Amazónico FOSPA.

⁴ Estas ideas corresponden al exjefe de Devida. También le agradecemos su revisión general del capítulo. Para nosotros, es el principal experto peruano en narcotráfico, por lo que su colaboración ha sido muy útil. Por supuesto, los errores o las omisiones en la versión final no lo comprometen (R. Vargas, entrevista grabada de C. Basombrío, octubre del 2020).

⁵ Estas cifras corresponden a Unodc y Devida.

⁶ Ministerio del Interior. (10 de diciembre del 2019). *Perú supera meta anual de erradicación de hoja de coca ilegal*. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/70735-peru-supera-meta-anual-de-erradicacion-de-hoja-de-coca-ilegal>

⁷ Ibid.

⁸ Soberón, R. (13 de abril del 2022). No hay un país en el mundo que haya resuelto el problema de narcotráfico / Entrevistado por Ricardo León. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/ricardo-soberon-presidente-ejecutivo-de-devida-no-hay-un-pais-en-el-mundo-que-haya-resuelto-el-problema-de-narcotrafico-noticia/>

⁹ Posteriormente a las citadas declaraciones, Ricardo Soberón sostuvo que «no es verdad que el Gobierno quiere legalizar toda la coca del país. El Plan de Reducción de Espacio Cocalero 2022 financiado con recursos desde Devida tiene pensado erradicar 18 000 hectáreas de coca este año y ya llevamos más de 5000 ha a marzo de este año». Soberón, R. (25 de mayo del 2022). Narcotráfico y política contra drogas del Perú. *La República*. <https://larepublica.pe/opinion/2022/05/25/narcotrafico-y-politica-contra-drogas-del-peru-por-ricardo-soberon/>

¹⁰ Instituto de Estudios Peruanos. (2019). Desempacando el «milagro de San Martín»: Estado y desarrollo alternativo en la Amazonía. *Revista Argumentos*, 85-89. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/05/Manrique-H.2019-Desempacando-el-milagro-del-desarrollo-alternativo-en-San-Marti%C2%B4n.pdf>

Cabieses, H. (noviembre del 2010). El milagro de San Martín y los síndromes del desarrollo alternativo en el Perú. *Transnational Institute (TNI). Informe sobre políticas de drogas*, (34), 1-12. <https://www.tni.org/files/download/brief34s.pdf>

¹¹ Sobre todo preocupa que los cultivos, en el 2020, hayan aumentado en 40 % con respecto al año anterior.

¹² De acuerdo con Rubén Vargas en su gestión en Devida, en el 2019, instalaron una base del Corah en Alto Anapati (Satipo) con la que se erradicó cerca de 400 hectáreas. Además, afirma que se suspendió ese esfuerzo por falta de apoyo de las FFAA que controlan esa zona.

¹³ Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (octubre del 2021). *Monitoreo de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, Perú 2020. Reporte de superficie cultivada N° 003-2021*. [Archivo PDF]. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2307542/Anexo%20N%C2%B0%20125-2021-DV-PE.pdf.pdf>

¹⁴ Nuevo crimen en la Amazonía: asesinan a tres líderes indígenas ashaninka y yanesha. (24 de marzo del 2022). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/nuevo-crimen-en-la-amazonia-asesinan-a-tres-lideres-indigenas-ashaninka-y-yanesha/>

¹⁵ Santos, G. (21 de abril del 2022). Crece la violencia contra los pueblos indígenas: asesinan a líder nomatsigenga en el Vraem. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/3441/crimen-en-la-amazonia-asesinan-lider-nomatsigenga-en-el-vraem>

¹⁶ Cocaleros del Vraem se meten a Atalaya. (27 de mayo del 2022). *Expreso*. <https://www.expreso.com.pe/actualidad/cocaleros-del-vraem-se-meten-a-atalaya/>

¹⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (2020). «Estrategia Vraem 2021». *Plan Multisectorial denominado Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro*. https://es.scribd.com/document/391125343/Plan-VRAEM-2021#fullscreen&from_embed

¹⁸ Desde hace años, ha sido rebautizado como el Militarizado Partido Comunista Marxista Leninista del Perú.

¹⁹ Rubén Vargas señala que, en el 2019, cuando era jefe de Devida, instalaron una base del Corah en Alto Anapati (Satipo) desde donde se erradicaron cerca de 400 hectáreas. Además, Vargas agrega que se suspendió ese esfuerzo por falta de apoyo de las FFAA que controlan esa zona.

- ²⁰ R. Vargas (entrevista grabada de C. Basombrío, octubre del 2020).
- ²¹ Chumpitaz, O. (16 de mayo del 2022). Identifican nuevas rutas de la droga que sale del Vraem. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/05/16/vraem-identifican-nuevas-rutas-de-la-droga-narcotrafico-ucayali-bolivia-brasil-paraguay/>
- ²² Victoria, A. (21 de noviembre del 2021). Rutas de la amapola: la flor que el narcotráfico cultiva y nadie ve. *Peru21*. <https://peru21.pe/peru/rutas-de-la-amapola-la-flor-que-el-narcotrafico-cultiva-y-nadie-ve-informe-narcotrafico-heroina-opio-cajamarca-piura-amazonas-noticia/#:~:text=LAS%20RUTAS%20DE%20LA%20AMAPOLA,San%20Ignacio%20pasando%20por%20Chota>
- ²³ Zavaleta, A., Chávez, V. y Tapia, L. (2019). *Cultivo de amapola del opio en el Perú*. Editorial Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas.
- ²⁴ Chávez, J. (7 de febrero del 2022). Coca, amapola y lavado de dinero. *Alert@Económica*. <https://alertaeconomica.com/coca-amapola-y-lavado-de-dinero/>
- ²⁵ Willax Televisión. (28 de abril del 2012). *Jaime Antezana: Cultivos de coca y amapola en Cajamarca (parte 3)*. [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=1Vxdckwo2lo>
- ²⁶ La Rotativa. (10 de febrero del 2022). Bambamarca: crecen empresas «fachada» para lavado de dinero del narcotráfico. *La Rotativa*. <https://www.larotativa.pe/crecen-empresas-fachada-en-bambamarca-para-lavado-de-dinero-del-narcotrafico/>
- ²⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (s. f.). *Quiénes somos*. <https://www.gob.pe/fr/institucion/devida/institucional>
- ²⁸ Ministerio del Interior. (11 de agosto del 2020). Proyecto Especial Corah. Información Institucional. <https://www.gob.pe/7288-proyecto-especial-corah-que-hacemos>
- ²⁹ Empresa Nacional de la Coca. (s. f.). *Somos la única Empresa autorizada para la comercialización de la Hoja de Coca en el Perú*. <https://www.enaco.com.pe/es/nosotros/historia>
- ³⁰ Organización de Estados Americanos. (2013). *El problema de las drogas en las Américas: estudios. La economía del narcotráfico*. http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_esp.pdf
- ³¹ Récorde de cultivo de hoja de coca, nuevos cárteles y aumento de la violencia: la droga en América Latina. (27 de febrero del 2020). *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/02/1470231>
- ³² La Vanguardia (07 de octubre del 2019). Perú alerta que cada vez se produce más cocaína de la hoja de coca ilegal. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/politica/20191007/47866004716/peru-alerta-que-cada-vez-se-produce-mas-cocaina-de-la-hoja-de-coca-ilegal.html>
- ³³ Sistema de Información de Lucha contra las Drogas. (s. f.). Portal oficial. <https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/>
- ³⁴ Cultivos de coca en Perú se expanden a 72 000 hectáreas, según la Casa Blanca. (1 de agosto del 2020). *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/cultivos-de-coca-en-peru-se-expanden-a-72000-hectareas-segun-la-casa-blanca-noticia/?ref=signwall>
- ³⁵ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (junio del 2020). *World Drug Report 2020. Resumen ejecutivo*. [Archivo PDF]. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Drogas/Resumen_Ejecutivo_Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2020.pdf
- ³⁶ Organización de Estados Americanos. (2013). *El problema de las drogas en las Américas: estudios. La economía del narcotráfico*. http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_esp.pdf

³⁷ Dirección Antidrogas. (2020). *Impacto Económico a las redes criminales del Tráfico Ilícito de Drogas en Perú*. <https://dirandro.policia.gob.pe/modulos/observatorio/publicaciones1.xhtml>

³⁸ Un millón de dólares a nombre de cabecilla de SL pasará al Estado. (6 de enero del 2020). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-un-millon-dolares-a-nombre-cabecilla-sl-pasara-al-estado-828805.aspx>

³⁹ Castilla, O., Castro, J. y Cabral, E. (24 de abril del 2018). Financial secrets reveal billion-dollar penetration of illegal money in banking. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1073/financial-secrets-reveal-billion-dollar-penetration-illegal-money-banking>

⁴⁰ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (junio del 2020). *World Drug Report 2020. Resumen ejecutivo*. [Archivo PDF]. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Drogas/Resumen_Ejecutivo_Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2020.pdf

⁴¹ Alayo, F. (28 de septiembre del 2020). Unos 174 000 estudiantes peruanos dejaron la universidad en lo que va del 2020. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/unos-174000-estudiantes-peruanos-dejaron-la-universidad-en-lo-que-va-del-2020-noticia/>

⁴² Puno: Más de 20 mil estudiantes abandonan las clases virtuales por falta de dinero. (21 de septiembre del 2020). *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/peru/puno/aprendo-en-casa-puno-mas-de-20-mil-estudiantes-abandonaron-las-clases-virtuales-por-falta-de-dinero-noticia-1293802>

⁴³ Cedro pide promocionar salud mental para afrontar mejor problemas derivados de pandemia. (4 de agosto del 2020). *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-cedro-pide-promocionar-salud-mental-para-afrontar-mejor-problemas-derivados-pandemia-807959.aspx>

⁴⁴ C. Masías (comunicación escrita con C. Basombrío, 17 de diciembre del 2020).

CAPÍTULO VII

EXTORSIÓN A PEQUEÑAS Y MEDIANAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

CAPÍTULO VII

CAPÍTULO VII

Extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas

«Matan a dueña de ferretería por negarse a pagar cupos a extorsionadores. Sicario fingió ser cliente para ingresar al local y le disparó varias veces»¹.

«Queman casa al 'Rey del Ceviche'. Dueño de cadena de restaurantes se negó a pagar 5 mil soles a extorsionadores quienes lanzaron bomba a su vivienda»².

«Asesinan a chofer de combi por cupos. Sicarios en moto atacan a transportista cuando se disponía a regresar a casa la jornada de trabajo»³.

«Mafias obtienen S/ 1.5 millones al año por cupos en Gamarra»⁴.

«Arequipa: Policía desarticula banda de extorsionadores "Los Camanejos". Este grupo delictivo se dedicaba al cobro de cupos a transportistas informales que cubrían las rutas de Arequipa hacia Puno, Juliaca o Espinar»⁵.

«La Victoria: Detienen a mujeres por cobrar cupos a ambulantes en avenida Aviación»⁶.

«Trujillo: exreclusos se agrupan exigir cupos en ex-Mayorista. Hampones de Venezuela, Colombia y Perú se asocian para robar y extorsionar a mil 200 comerciantes»⁷.

«Sacaban S/450 mil al mes extorsionando a choferes en Arequipa y Puno. Treinta y tres fiscales y decenas de policías de Lima, Arequipa y Puno detuvieron a doce integrantes de banda dedicada a extorsionar a transportistas»⁸.

«Chiclayo: alcalde denuncia presencia de mafias que cobran cupos en exteriores del Mercado Modelo»⁹.

«Detienen a cuatro presuntos extorsionadores en obras de colegio en Trujillo. Perteneecerían a la banda Los Falsos de la Construcción y se les incautó dos armas de fuego»¹⁰.

«Gamarra: banda criminal que extorsionaba a ambulantes Se hacían pasar como recaudadores de la Municipalidad de La Victoria y cobraban S/ 10 a los comerciantes informales por ocupar un espacio»¹¹.

«Policías y serenos capturan a 7 presuntos extorsionadores de construcción civil tras esconderse en distintas casas de un pasaje de Las Delicias»¹².

«Villa María del Triunfo: Capturan a balazos a banda de extorsionadores. Les cobraban a los ciudadanos para no atentar contra su vida y la de sus familiares»¹³.

«Los Cobradores de Mesa Redonda: así operaba la organización criminal. Mafia integrada por cinco sujetos amenazaba y coaccionaba a ambulantes de los jirones Paruro y Cusco para que paguen cupos diarios»¹⁴.

«SMP: cae banda dedicada a la extorsión en obras de construcción civil»¹⁵.

Noticias como éstas inundan los medios de comunicación de la mayoría de las regiones desde hace varios años.

1. Mal de muchos...

No estamos solos en América Latina enfrentando este problema. La destacada investigadora peruano-chilena Lucia Dammert ha publicado una reciente investigación al respecto.¹⁶

Dammert empieza por señalar que

a lo largo de los años, las organizaciones criminales han diversificado sus actividades en la región, y la extorsión es quizás la más extendida de estas nuevas empresas criminales. Cuando los grupos delictivos organizados lanzan prácticas extorsivas en América Latina, corren poco riesgo de que las víctimas denuncien el delito a la policía, particularmente cuando la extorsión se dirige a mercados ilegales como la prostitución, el comercio en el mercado negro, o el juego ilegal.

Añade el autor que esta actitud de reservarse la denuncia se extiende incluso a quienes realizan actividades legales, pues las víctimas consideran que es improbable que reciban ayuda adecuada de la Policía. Aún más, pueden temer represalias de los delincuentes. Así, la extorsión se establece como un delito extendido en Latinoamérica, apunta Dammert, y resulta un modo eficaz de obtener dinero en efectivo para los delincuentes. Dammert ofrece algunos ejemplos:

Solo en México un estudio reciente mostró que las llamadas de extorsión a las empresas aumentaron un 22 por ciento entre 2013 y 2019. Además, en 2018, otros investigadores estimaron que se realizaron más de 3,7 millones de llamadas de extorsión desde solo siete prisiones. En Bolivia, existe un vínculo creciente con las redes colombianas que utilizan a los migrantes venezolanos

como cobradores de pagos extorsivos. Durante la pandemia de COVID-19, varias pandillas en El Salvador y Guatemala anunciaron que perdonarían o renunciarían a todos los cargos para vendedores informales y pequeñas empresas debido a la crisis de salud. Sin embargo, hay evidencia anecdótica de que, en países como Guatemala y Perú, la intimidación ha continuado por parte de los encargados de los «gota a gota» (esquemas de préstamos de alto interés) (traducción propia).

2. Origen y características principales de las nuevas modalidades de extorsión a pequeños negocios en el Perú

El fenómeno de los cupos al comercio ambulatorio en el Perú se remonta a los años cincuenta, pero las otras expresiones de extorsión surgen hace relativamente poco tiempo. En el caso de la extorsión en obras de construcción civil, el problema empezó en el puerto del Callao como delincuencia común en el 2003.¹⁷ De acuerdo con el entonces secretario general de la CGTP Mario Huamán, durante el gobierno de Alan García (2006-2011) se agravó, porque se crearon sindicatos de construcción paralelos con respaldo político del Partido Aprista. «Antes había un solo sindicato en Lima. Con García, el número creció a 52, pero entre el 80 y el 85% de afiliados no eran trabajadores, aunque tuvieran su carnet de obrero».¹⁸

La extorsión a negocios con una base territorial es aún más reciente. Hacemos una breve recapitulación histórica tomado del trabajo de Carlos Basombrío Iglesias «Crimen común y crimen organizado en el Perú: deterioro sustantivo y cambios cualitativos» (Lima, agosto 2014):¹⁹

El fenómeno criminal que marca el cambio fundamental en la criminalidad el siglo XXI en el Perú es la extorsión a actividades económicas en lugares determinados de las ciudades.

De lo poco que se ha investigado, se puede señalar que estas bandas criminales tienen su origen en delincuentes ya presos, que, por una combinación de corrupción e ineficacia estatal, pueden comunicarse fluidamente con el exterior y organizar estas actividades. En el exterior cuentan con el apoyo de miembros de sus bandas aún libres y, hasta donde se llega a conocer, logran que jóvenes, en la mayoría de los casos vinculados a pandillas, sean sus operadores en el terreno. Otro factor fundamental: algunos son miembros de estos «sindicatos» que han estado vinculados a la extorsión y a otros delitos violentos en función de controlar el mercado de trabajadores en las obras públicas y privadas. Estos personajes van acumulando experiencia delictiva, un cierto poder económico y contactos, lo que les permite extender su radio de acción hacia esta nueva forma de violencia vinculada al control territorial.

Las organizaciones criminales han diversificado sus actividades en la región, y la extorsión es quizás la más extendida de estas nuevas empresas criminales.

Cuando los grupos delictivos organizados lanzan prácticas extorsivas en América Latina, corren poco riesgo de que las víctimas denuncien el delito a la policía.

Esta modalidad criminal había sido inexistente en el Perú hasta antes del 2006. Empezó en El Porvenir, Florencia de Mora y La Esperanza, tres barrios populares y populosos de la ciudad de Trujillo y una de las más dinámicas económicamente, en el marco de este crecimiento general que vivía el país. Pequeños grupos criminales empezaron a cobrar cupos a transportistas urbanos incluyendo pequeños buses, taxis y mototaxis. Empezaron a verse pequeñas calcomanías en los vidrios de estos vehículos que significaba que habían pagado su derecho a transitar por determinadas zonas. El monto exigido era bajo, pero, multiplicado por el conjunto de los afectados, comenzaba a constituir una cifra relativamente significativa.

Este fenómeno, en su origen, habría sido muy fácil de extirpar al estar tremendamente focalizado en pocos lugares e involucrar a grupos todavía frágiles de crimen organizado. Sin embargo, fue tolerado por los policías locales —por negligencia o complicidad— y quizás ni siquiera percibido suficientemente a los niveles más altos de la Policía Nacional. Esto permitió que el fenómeno se fuera transformando en algo mayor y creciera espacial y económicamente. Al principio, se expandió hacia otros barrios de la misma ciudad de Trujillo y, luego, hacia las ciudades del norte próspero del Perú; primero, Chiclayo, después, Piura, y, finalmente, Tumbes.

Otro cambio que se produjo simultáneamente: ya no solo se cobraba los cupos a los transportistas, sino también a comercios en las zonas populares. Así, tiendas de venta de abarrotes, bares, restaurantes y locales de actividades similares comenzaron a tener que pagar su derecho a hacer actividad económica en estos lugares. La mayoría pagaba, pero, en los casos en que esto no se producía, se recurría a la amenaza como respuesta inicial. Si no se obtenían las reacciones esperadas, los delincuentes procedían a cometer actos violentos, aunque sin mayores

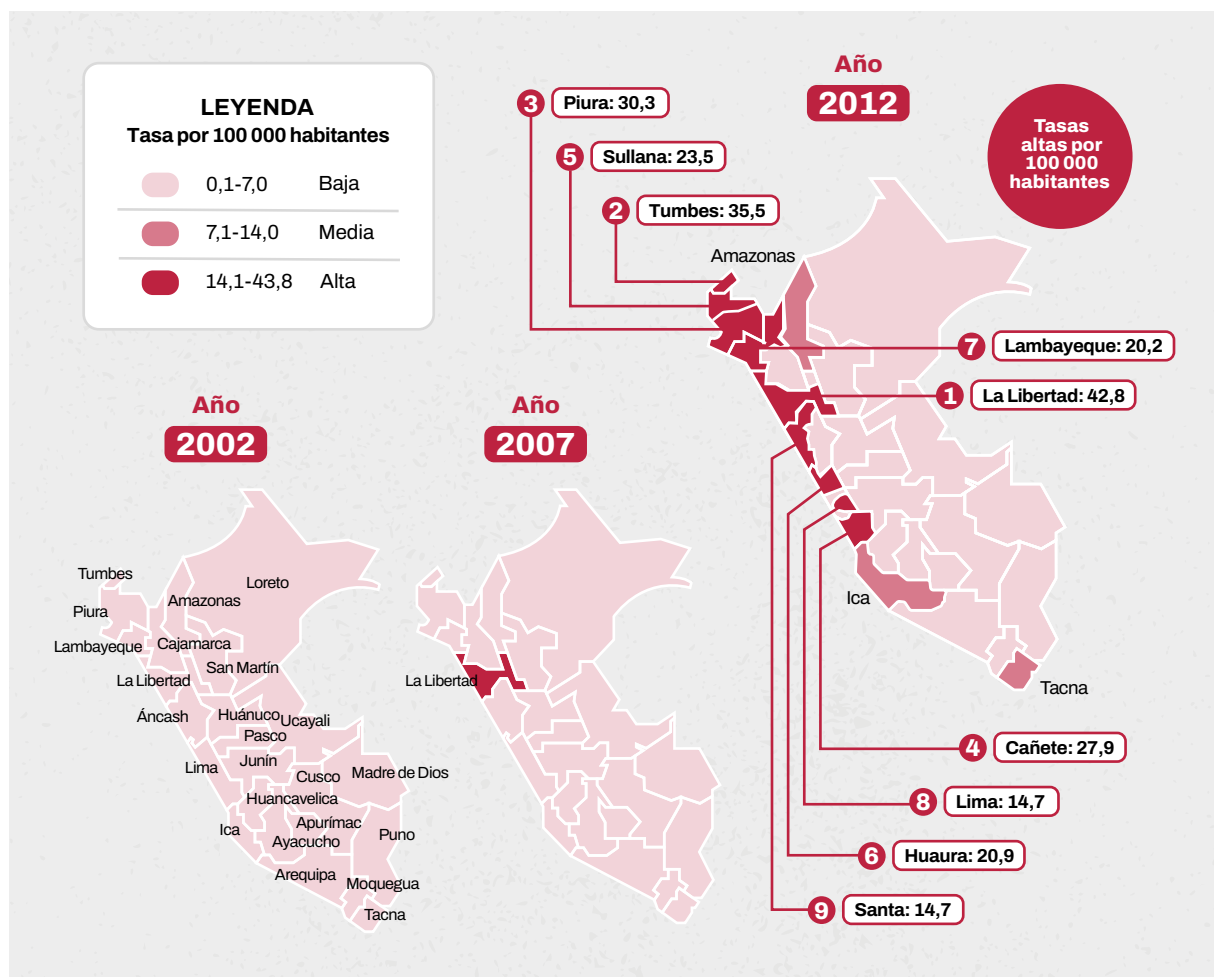
consecuencias. Cuando esta última estrategia no funcionaba, se producía la vinculación de los extorsionadores con el sicariato como recurso radical para otorgarle credibilidad a sus amenazas.

Con el transcurso de los años, el fenómeno se tornó masivo del norte del país y alcanzó a actividades económicas de mayor importancia cada vez. El desarrollo paulatino de esta actividad ilegal fue malentendido al punto que hacia el 2012, cuando ya se percibía

en el país que se estaba perdiendo control sobre la situación, la reacción que se asume en el Ministerio del Interior para enfrentar el problema fue enviar a policías de la Dirección de Operaciones Especiales. Los integrantes de esta dirección son unidades de choque y combate, entrenadas para luchar contra el terrorismo en la selva, como si eso pudiese amedrentar a quienes ejecutan actividades que ocurren justamente debajo del radar. Esta incompetencia contribuyó a que el fenómeno se siga expandiendo.

Figura 68

Evolución del delito de extorsión por distrito fiscal (tasa por 100 000 habitantes)



Nota. Adaptado de Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público.

En los años siguientes, el fenómeno se extendió a ciudades del norte y sur de Lima, como Ica. Todas tienen coincidentemente una actividad económica importante que se convierte en materia propicia para el desarrollo de esta actividad criminal. En el 2013, ya el fenómeno está instalado en todas las zonas pobres que rodean a la capital y que en el Perú se conocen como *conos*. En estas zonas, vive más de la mitad de los cerca de diez millones de habitantes de Lima. En el 2014, surgen evidencias de que este problema empezaba a atacar a actividades económicas de mayor envergadura mediante el cobro de cupos más onerosos e ingresando hacia las zonas centrales de la ciudad.

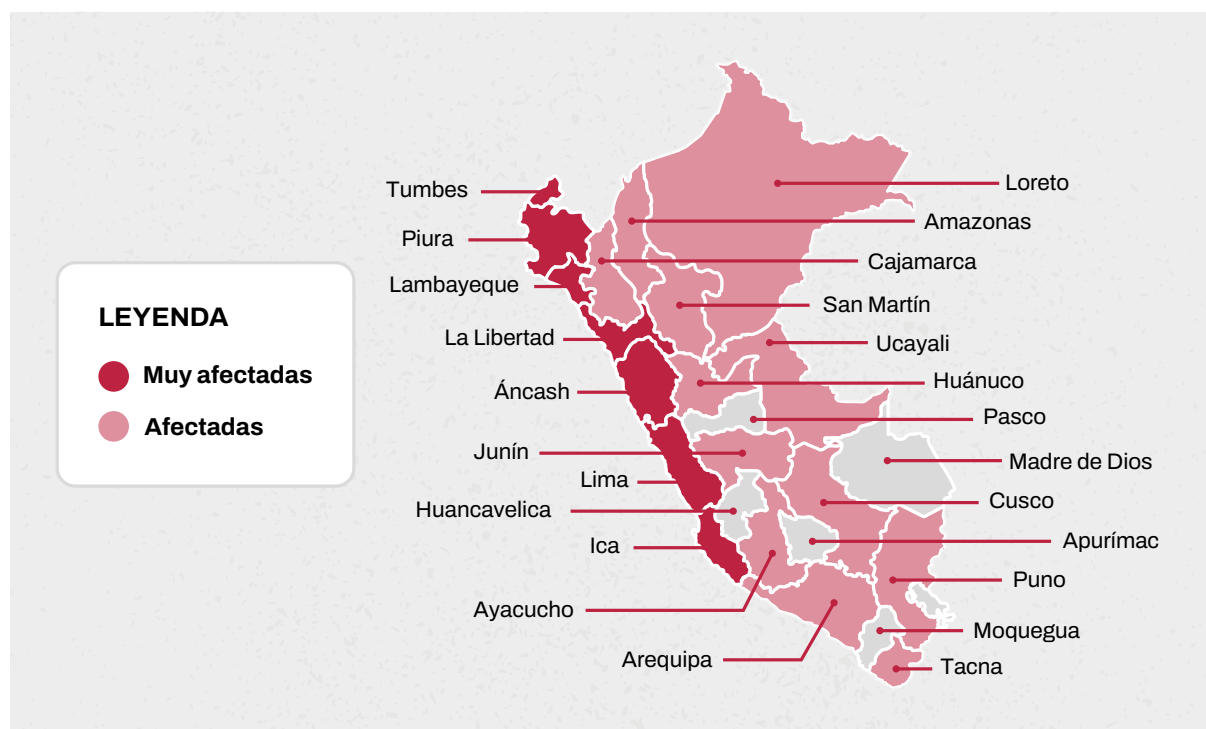
La figura 68, que presentamos a continuación y que pertenece al Observatorio del Ministerio Público, es bastante elocuente en cuanto a la velocidad con que se ha extendido esta actividad delincuencia en el país. Se puede ver cómo casi no existía hacia el 2002, y que, en el 2012, ya tomaba prácticamente toda la costa peruana.

Asimismo, en la figura 69, que contiene un mapa elaborado con base en diferentes fuentes y que, por tanto, no es oficial, se expone cómo el delito se ha extendido a muchas otras regiones del país.

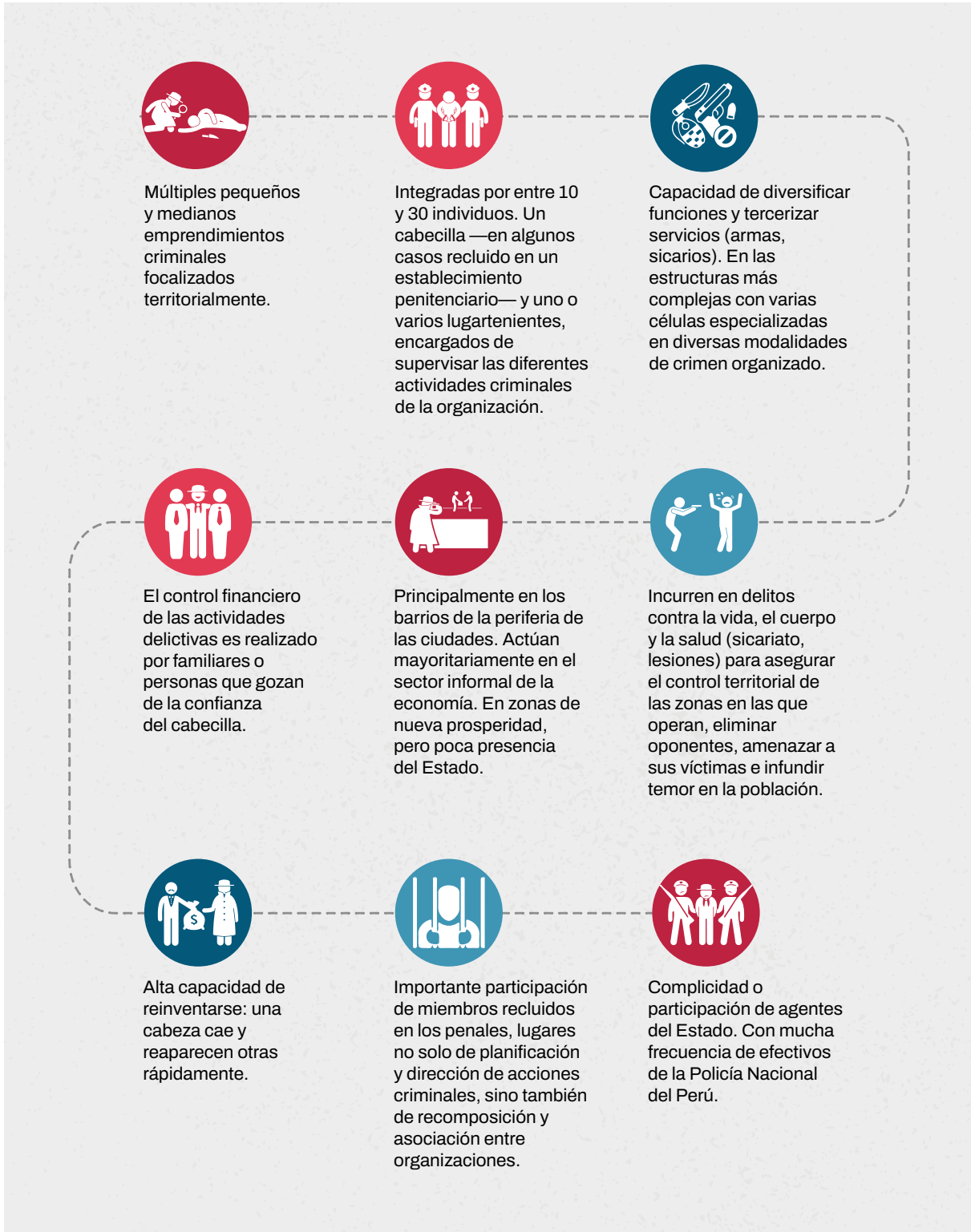
Ya no se requieren mapas diferenciados entre regiones. El problema de extorsión de pequeñas actividades económicas está muy presente en todo el país.

Figura 69

Proyección extraoficial de crecimiento y expansión nacional de la extorsión



Nota. Elaboración propia con información de fuentes diversas.

Figura 70*Síntesis de las características de estas organizaciones criminales*

Nota. Elaboración propia con información de fuentes diversas.

Figura 71

Modalidades detectadas de extorsión a pequeñas actividades económicas²⁰



Nota. Elaboración propia.

3. Marco legal

El enfrentamiento al crimen organizado que, como hemos visto, se desarrolló en paralelo con el crecimiento económico del país en el siglo XXI hizo urgente la aprobación de una nueva ley que le diera al Estado peruano las herramientas necesarias para combatir tanto las nuevas como las tradicionales modalidades de extorsión. Así, en el 2013, se aprueba una normativa que se irá perfeccionando a lo largo de los años siguientes, la Ley 30077²¹, «Ley Contra el Crimen Organizado», que será glosada y comentada en el capítulo final de este libro.

En este capítulo vemos el tipo final de extorsión:

Artículo 200. Extorsión

El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.

La misma pena se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito.

El que, mediante violencia o amenaza, tomas locales, obstaculiza vías de comunicación o impide el libre tránsito de la ciudadanía o perturba el normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente

autorizadas, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.

El funcionario público con poder de decisión o el que desempeña cargo de confianza o de dirección que, contraviniendo lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, participe en una huelga con el objeto de obtener para sí o para terceros cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, será sancionado con inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal.

La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años e inhabilitación conforme a los numerales 4 y 6 del artículo 36, si la violencia o amenaza es cometida:

- a.** A mano armada, o utilizando artefactos explosivos o incendiarios.
- b.** Participando dos o más personas; o
- c.** Contra el propietario, responsable o contratista de la ejecución de una obra de construcción civil pública o privada, o de cualquier modo, impidiendo, perturbando, atentando o afectando la ejecución de la misma.
- d.** Aprovechando su condición de integrante de un sindicato de construcción civil.
- e.** Simulando ser trabajador de construcción civil.

Si el agente con la finalidad de obtener una ventaja económica indebida o de cualquier otra índole, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años.

La pena será privativa de libertad no menor de treinta años, cuando en el supuesto previsto en el párrafo anterior:

- a.** Dura más de veinticuatro horas.
- b.** Se emplea crueldad contra el rehén.
- c.** El agraviado ejerce función pública o privada o es representante diplomático.
- d.** El rehén adolece de enfermedad grave.
- e.** Es cometido por dos o más personas.
- f.** Se causa lesiones leves a la víctima.

La pena prevista en el párrafo anterior se impone al agente que, para conseguir sus cometidos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos.

La pena será de cadena perpetua cuando:

- a.** El rehén es menor de edad o mayor de setenta años.
- b.** El rehén es persona con discapacidad y el agente se aprovecha de esta circunstancia.
- c.** Si la víctima resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto.
- d.** El agente se vale de menores de edad²².

4. Marco institucional

En los últimos años, tanto el Ministerio Público como la Policía Nacional del Perú han empezado a hacer un uso extensivo de la Ley Contra el Crimen Organizado. En ambas instituciones existen diferentes direcciones especializadas que se han creado o adecuado al uso de los múltiples recursos que la ley le permite y, por ello, producen importantes resultados.

En la PNP, aplican este cuerpo normativo, por ejemplo, la Dirandro para el combate contra las drogas; la Dircote, contra el terrorismo en sus diferentes manifestaciones; la dirección contra lavado de activos; la división contra la trata de personas, la policía de medio ambiente; y, en asuntos como la minería ilegal, la tala ilegal de madera y el tráfico de fauna silvestre, se abordan distintas facetas del crimen organizado con base en la Ley 30077.

Por su parte, el Ministerio Público también tiene fiscalías especializadas que en la mayoría de los casos son espejo de las que existen en la Policía. Así, en el caso específico de la modalidad que nos ocupa en este capítulo, a saber, la extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas, los principales resultados son consecuencia del trabajo de las fiscalías contra el crimen organizado, que desde hace varios años y con muy buenos resultados coordina Jorge Chávez Cotrina.

En cuanto al sector Interior, el liderazgo del general Carlos León fue decisivo para que la Dirección Inteligencia del Ministerio del Interior tuviera un rol muy importante en el 2016 y 2017. En los años posteriores, el apoyo político se fue debilitando y durante el gobierno de Pedro Castillo la Digemin ha dejado de tener un trabajo en esta línea.

La División para Delitos de Alta Complejidad (Diviac) ha sido y sigue siendo la unidad que más resultados viene teniendo en este campo. Fue creada en el 2016 y adoptó ese nombre en el 2017. Ha sido dirigida por magníficos oficiales, empezando por el coronel Harvey Colchado, seguida por el coronel Jorge Gonzales Quispe, y el momento escribir este libro la dirige el coronel Franco Moreno Panta. Es necesario señalar que la Diviac ha estado bajo asedio. Primero, su labor de apoyo a la justicia en casos de corrupción de alto nivel

la ha llevado al centro de la atención. Ello fue evidente en los dos Congresos del periodo 2016-2021. Ahora se suma el hecho que en el gobierno de Pedro Castillo percibe esta división como un peligro, dado que ha sido fundamental en la investigación de los casos Los Dinámicos del Centro y Los Tiranos del Centro, ambas vinculadas al partido de gobierno. Por ello, esta Administración les ha quitado muchos de sus mejores oficiales y se les ha reducido el presupuesto.

Figura 72

¿Cómo mejorar la lucha contra la extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas?



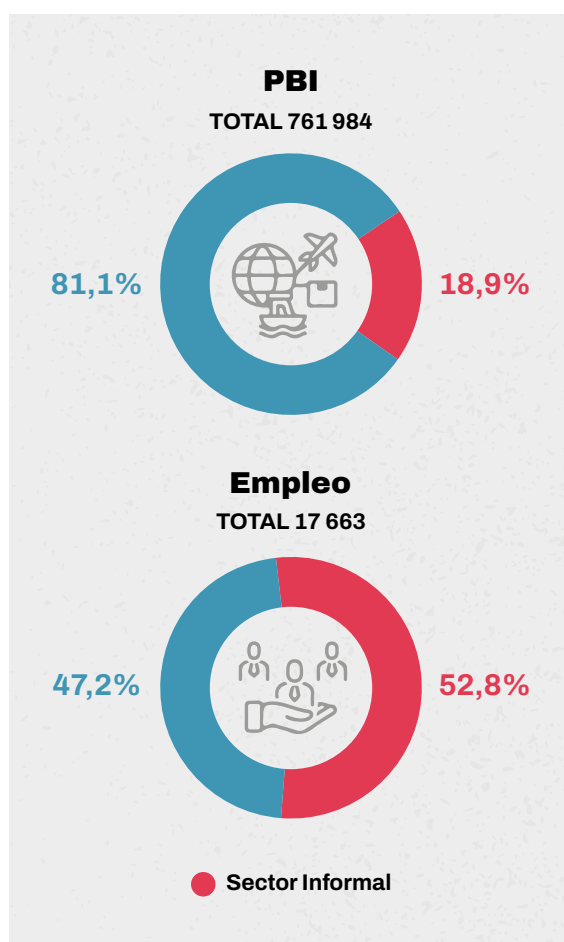
Nota. Elaboración propia.

5. Aproximaciones a un estimado del tamaño de esta economía criminal

Empecemos con la extorsión a los pequeños comerciantes, principalmente los informales. Los trabajadores no agropecuarios que trabajan dentro del sector informal eran, de acuerdo con el INEI al 2020, casi cuatro millones. A diciembre del 2021, los comerciantes informales suman 2 408 000.²³

Figura 73

Perú: participación del sector informal en el PBI y en el empleo equivalente (2019) (en millones de soles corrientes y miles de empleos)



Nota. Adaptado de Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019.

Estos trabajadores pagan cupos a funcionarios municipales corruptos o a extorsionadores que ofrecen protección. Ello ocurre, principalmente, en los casos de los comerciantes informales como los ambulantes o aquellos que toman calles, pero también en los puestos de comida, entre los vendedores de paraditas o mercadillos informales, e incluso en mercados medianos en zonas más vulnerables.

Se puede estimar que lo que pagan va desde los tres soles al día en lugares de alto rendimiento, como en zonas aledañas Mesa Redonda²⁴ y Gamarra, y no más de 20 soles al mes en pequeñas ciudades de bajo rendimiento. De ese modo, si se asume como promedio un pago de cuarenta soles mensuales de solo el 30 % de los comerciantes informales, el resultado es un monto anual que bordea los trescientos cuarenta y siete millones de soles.

En el caso de los transportistas, estos constituyen el 13,7 % de todas las unidades productivas informales del país, léase, principalmente colectiveros, microbuseros, taxistas y mototaxistas, a saber, alrededor de dos millones cuatrocientos mil personas. Si asumimos que el 40 % de los transportistas informales sufren alguna variante de extorsión (incluida la de malos policías en las calles) y que ellos les significa un promedio de cuarenta soles mensuales, tenemos un monto de alrededor de cuatrocientos sesenta y un millones de soles que los perpetradores obtienen de manera ilegal.

Ensayamos también un estimado muy inicial de cuánto puede significar la extorsión en el sector Construcción Civil. Empecemos por la extendida extorsión a trabajadores de construcción civil por «sindicatos» para poder trabajar en obras. Esta modalidad se desarrolla sobre todo en el mundo informal y, en general, en las obras pequeñas y medianas. Como en toda actividad criminal que se mueve en la

clandestinidad, es muy difícil establecer un estimado certero y debemos guiarnos por la poca información disponible.

Existen dos formas en que las organizaciones criminales lucran en esta actividad económica. La primera es a través de los cupos que les cobran a los trabajadores para poder laborar en obras de construcción civil. La otra se da mediante los cupos que le cobran a las empresas para poder ejecutar una obra. Sobre lo segundo, la Cámara Peruana de Construcción (Capeco) señaló en su momento

que existían cálculos que indicaban que hasta el 80 % de las obras de construcción civil eran víctimas de extorsión.²⁵ En esa línea, se estima que una constructora destina entre el 1 % y el 3 % del valor de la obra para el pago de cupos a trabajadores fantasma, lo que encarece el costo de su producción.

Al cuarto trimestre del 2021, ya superados los efectos más duros de la pandemia, el sector Construcción aportó el 7,41 % del PBI²⁶ que para el 2021 fue calculado por el MEF en 549 000 millones de soles²⁷.

Tabla 11

Área urbana: población ocupada con empleo informal, según tamaño de empresa y ramas de actividad (2019-2021) (miles de personas y variación porcentual)

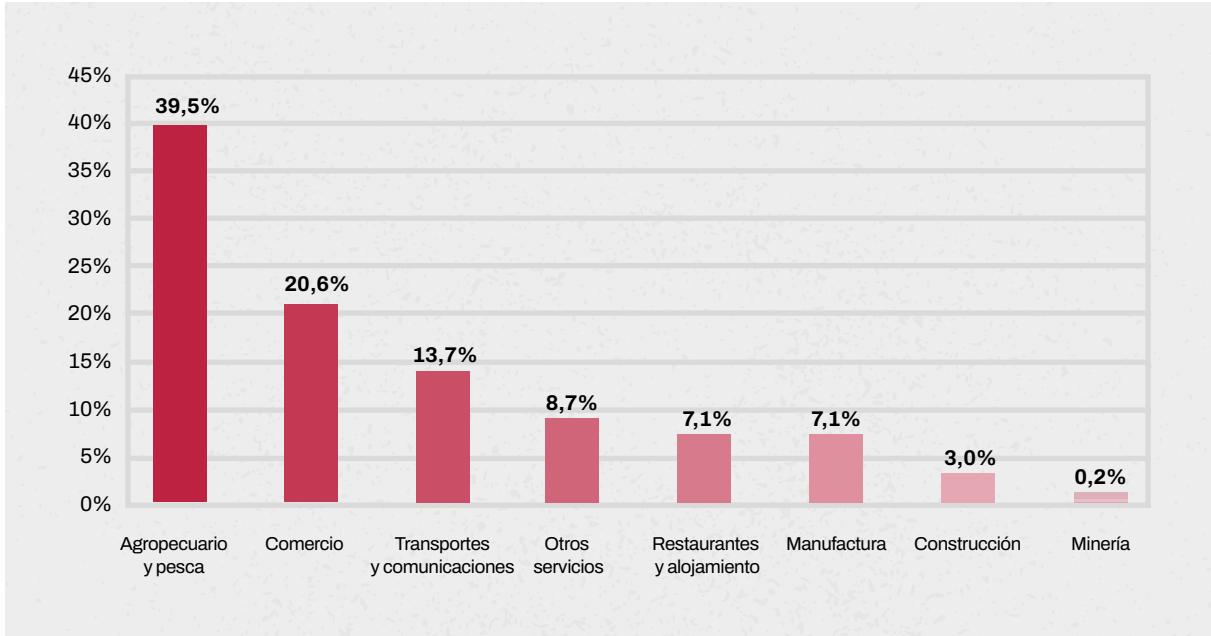
Tamaño de empresa/ Ramas de actividad	Anual: Enero-Diciembre			Variación			
	2019	2020	2021 (2)	2021/2019 Var. %	2021/2019 Miles de personas	2021/2020 Var. %	2021/2020 Miles de personas
Tamaño de empresa							
De 1 a 10 trabajadores	7672,2	6801,5	8393,6	9,4	721,4	23,4	1592,1
De 11 a 50 trabajadores	591,1	386,4	522,7	-11,6	-68,4	35,3	136,3
De 51 a más trabajadores	599,9	444,9	525,7	-12,4	-74,2	18,2	80,8
Ramas de actividad							
Agricultura	1110,5	1531,8	1615,1	45,4	504,6	5,4	83,3
Pesca	63,7	57,7	73,8	15,8	10,1	27,8	16,1
Minería	59,1	47,5	64,5	9,2	5,4	36,0	17,0
Manufactura	848,2	718,1	887,3	4,6	39,1	23,6	169,2
Construcción	736,4	698,7	924,1	25,5	187,7	32,3	225,4
Comercio	2159,6	1829,6	2408,6	11,5	249,0	31,7	579,0
Servicios (1)	3894,2	2758,6	3473,0	-10,8	-421,2	25,9	714,4
Total	8871,6	7642,0	9446,3	6,5	574,7	23,6	1804,3

(1) Incluye: Transportes y Comunicaciones, Intervención Financiera, Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler, Enseñanza, Actividades de Servicios Sociales y de Salud. (2) Información preliminar

Nota. Adaptado de Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2021.

Figura 74

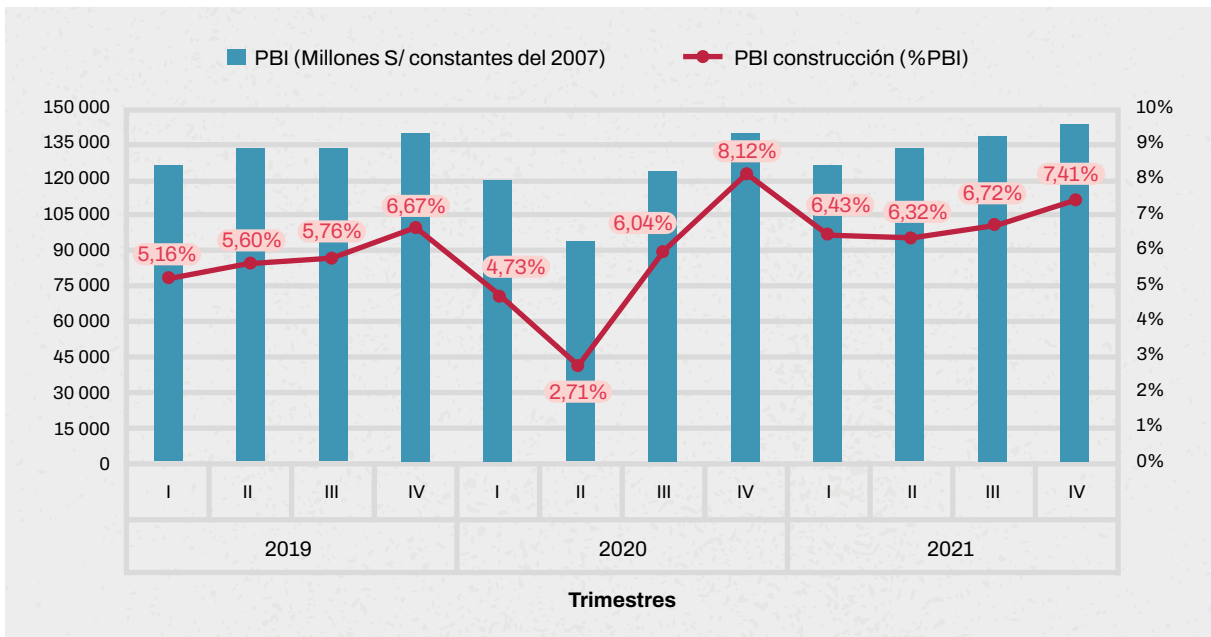
Perú: unidades productivas informales, según actividad económica (2020)



Nota. Adaptado de Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2021.

Figura 75

Evolución del PBI y la participación del sector Construcción



Nota. Adaptado de ComexPerú, 2022 (ver nota 26 de este capítulo).

No hay indicio alguno de que el porcentaje señalado por Capeco haya disminuido en los últimos años. Aun así, a manera de ejercicio, reduzcamos la cifra a la mitad, el 40 % extorsionadas, y tomemos el 2 % con que la empresa debe «contribuir» a esa economía criminal. El resultado es que anualmente las organizaciones criminales de este rubro les roban a las empresas S/ 497 millones.

De acuerdo con información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la remuneración promedio de los que laboran en el sector Construcción es de S/ 2572 al cierre de diciembre del 2020.²⁸

INEI señala que la 2021 solo en el sector informal había casi un millón. Asumamos 2000 soles de ingreso y que paguen un jornal diario por mes a los extorsionadores, unos 70 soles promediando diferentes montos según especialización.²⁹ Asumamos que

trabajan solo 8 meses al año y que pagan cupos unos 100 000, se pueden calcular en 56 millones adicionales.

Finalmente, el sector formal de pequeños y medianos negocios en zonas vulnerables de medianas y grandes ciudades donde hay una extorsión de base territorial (te «protejo» para que puedas seguir trabajando), esto se produce en perjuicio de bodegas, restaurantes, hostales y pequeños hoteles, peluquerías, ferreterías, colegios, talleres productivos y de reparación, etc.

Al primer semestre del 2021, de acuerdo con el Directorio Central de Empresas y Establecimiento de la Sunat existían en nuestro país 2 896 533 empresas de las cuales según INEI el 95 % son mypes. Asumimos que unas 250 000, sufren algún nivel de extorsión y que esta no pasa en promedio de S/ 200 al mes, ello añade a los beneficios de las economías criminales un aproximado de S/ 600 millones.

Tabla 12

Estimado tentativo del tamaño anual de la economía criminal de extorsión a pequeñas actividades económicas

Rubro	Monto soles (en millones)	Monto dólares (3,70 soles × dólar) En millones
Comerciantes La gran mayoría informales: ambulantes o toman calles, puestos de comida, que venden paraditas o mercadillos informales, etc.	347	94
Transportistas informales (principalmente colectiveros, microbuseros, taxistas y moto taxistas).	461	125
Empresas de construcción civil	497	134
Trabajadores de construcción civil	56	15
Pequeños y medianos negocios en zonas vulnerables (bodegas, restaurantes, hostales y pequeños hoteles, peluquerías, pequeños colegios, talleres productivos y de reparación, etc.)	600	162
TOTAL	1961	530

Nota. Elaboración propia

¹ Sicario finge ser cliente y asesina a dueña de ferretería en Ventanilla. (25 de mayo del 2022). *Correo*. <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/la-estaban-extorsionando-sicario-fingio-ser-cliente-y-mato-a-balazos-a-duena-de-ferreteria-en-ventanilla-rmmn-noticia/>

² *El Trome*, 4 de mayo del 2022.

³ *Expreso*, 29 de marzo del 2022.

⁴ Morán Montoya, F. (12 de diciembre del 2021). Mafias obtienen S/ 1.5 millones al año por cupos en Gamarra. *Expreso*. <https://www.expreso.com.pe/en-portada/mafias-obtienen-millones-al-ano-por-cupos-en-gamarra/>

⁵ PNP desarticula bandas de extorsionadores en Arequipa y Puno. (14 de noviembre del 2019). <https://andina.pe/agencia/noticia-pnp-desarticula-bandas-extorsionadores-arequipa-y-puno-773969.aspx>

⁶ Robles, J. (29 de mayo del 2019). La Victoria: Detienen a mujeres por cobrar cupos a ambulantes en avenida Aviación [VIDEO]. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/1424362-victoria-detienen-mujeres-cobrar-cupos-ambulantes-avenida-aviacion-video/>

⁷ Trujillo: exreclusos se agrupan exigir cupos en ex-Mayorista. (18 de octubre del 2020). *La Industria*. <http://laindustria.pe/nota/18294-trujillo-exreclusos-se-agrupan-exigir-cupos-en-ex-mayorista>

⁸ Sacaban S/450 mil al mes extorsionando a choferes en Arequipa y Puno [VIDEO]. (15 de noviembre del 2019). *La República*. <https://larepublica.pe/politics/2019/11/15/sacaban-s450-mil-al-mes-extorsionando-a-choferes-en-arequipa-y-puno-lrsd/>

⁹ Chiclayo: Alcalde denuncia presencia de mafias que cobran cupos en exteriores del Mercado Modelo. (30 de junio del 2020). *Radio Programas del Perú*. <https://rpp.pe/peru/lambayeque/chiclayo-alcalde-denuncia-presencia-de-mafias-que-cobran-cupos-en-exteriores-del-mercado-modelo-lambayeque-comercio-informal-noticia-1276841>

¹⁰ Detienen a cuatro presuntos extorsionadores en obras de colegio en Trujillo. (26 de enero del 2021). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/01/27/detienen-a-cuatro-presuntos-extorsionadores-en-obras-de-colegio-en-trujillo-lrmd/>

¹¹ Mesa Redonda: Capturan a banda criminal que se dedicaba al cobro de cupos. (13 de enero del 2022). *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/peru/2022/01/13/mesa-redonda-capturan-a-banda-criminal-que-se-dedicaba-al-cobro-de-cupos/>

¹² Policías y serenos capturan a 7 presuntos extorsionadores de construcción civil tras esconderse en distintas casas de un pasaje de Las Delicias. (2 de julio del 2021). *Municipalidad de Santiago de Surco*. <https://www.munisurco.gob.pe/policias-y-serenos-capturan-a-7-presuntos-extorsionadores-de-construccion-civil-tras-esconderse-en-distintas-casas-de-un-pasaje-de-las-delicias/>

¹³ Villa María del Triunfo: Capturan a balazos a banda de extorsionadores. (11 de febrero del 2020). *América TV*. <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/villa-maria-triunfo-capturan-balazos-banda-extorsionadores-n405079>

¹⁴ Los Cobradores de Mesa Redonda: así operaba la organización criminal. (4 de octubre del 2021). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2021/10/04/los-cobradores-de-mesa-redonda-asi-operaba-la-organizacion-criminal/>

¹⁵ Egúsqüiza, R. (30 de marzo del 2022). SMP: cae banda dedicada a la extorsión en obras de construcción civil. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/03/30/smp-cae-banda-dedicada-a-la-extorsion-en-obras-de-construccion-civil/>

¹⁶ Dammert, L. (diciembre del 2021). *Extortion: The Backbone of Criminal Activity in Latin America*. Florida International University. https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1046&context=jgi_research

- ¹⁷ Costa, G. (23 de noviembre del 2015). Construcción civil de luto. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/construccion-civil-luto-gino-costa-245427-noticia/>
- ¹⁸ Fowks, J. (3 de abril del 2014). Marchas en Perú contra las extorsiones en el sector de la construcción. *El País*. https://elpais.com/internacional/2014/04/03/actualidad/1396553256_359627.html
- ¹⁹ Preparado para el Programa de Cooperación en Seguridad Regional Friedrich Ebert Stiftung en Colombia y publicado en el Anuario 2014 (pp 259-277).
- ²⁰ *Megaoperativos contra el crimen organizado*, pp. 186-187.
- ²¹ Congreso de la República del Perú. (20 de agosto del 2013). Ley Contra el Crimen Organizado [Ley N° 30077]. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/225388/Ley_30077_Ley_contra_el_Crimen_Organizado.pdf
- ²² LP. (29 de junio del 2022). Código Penal peruano [actualizado 2022]. <https://pderecho.pe/codigo-penal-peruano-actualizado/>
- ²³ Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. (1 de marzo del 2022). *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional-oct-nov-dic-2021.pdf>
- ²⁴ Cercado de Lima: banda de sujetos lotiza Mesa Redonda y cobra cupos a ambulantes para dejarlos vender en la calle. (7 de diciembre del 2020). *Perú21*. <https://peru21.pe/lima/cercado-de-lima-banda-de-sujetos-lotiza-mesa-redonda-y-cobra-cupos-a-ambulantes-para-dejarlos-vender-en-la-calle-nndc-noticia/>
- ²⁵ Extorsionan al 80% de empresas de construcción, aseguró Capeco. (11 de diciembre del 2016). *Perú21*. <https://peru21.pe/lima/extorsionan-80-empresas-construccion-aseguro-capeco-235546-noticia/>
- ²⁶ ComexPerú. (11 de marzo del 2022). Desarrollo del sector inmobiliario en 2021 y expectativas para 2022. *ComexPerú*. <https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/desarrollo-del-sector-inmobiliario-en-2021-y-expectativas-para-2022>
- ²⁷ MEF: valor proyectado del PBI para el 2022 se eleva de S/ 563 000 millones, según el MMM, a S/ 572 000 de millones. (24 de enero del 2022). *Ministerio de Economía y Finanzas*. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7270&lang=es-ES
- ²⁸ Ninahuanca Abregú, C. (25 de mayo del 2021). El sector construcción genera más de un millón de empleos al año. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/121379-el-sector-construccion-genera-mas-de-un-millon-de-empleos-al-ano>
- ²⁹ En el 2012 el entonces secretario general de la CGTP los calculaba en 60 soles. La República. (24 de mayo del 2019). Obreros de Construcción Civil pagan hasta S/. 60 de su sueldo a extorsionadores. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/654499-obreros-de-construccion-civil-pagan-hasta-s-60-de-su-sueldo-a-extorsionadores/#!foto1>

CAPÍTULO VIII

TRÁFICO DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES



CAPÍTULO VIII

CAPÍTULO VIII

Tráfico de fauna y flora silvestres

A fines del 2021, un adolescente adquirió en la avenida Abancay, en el centro de Lima, un cachorro que resultó ser un zorrillo. Bautizado como Run Run, el animal fue criado como un perro, pero al poco tiempo reivindicó su verdadera identidad: se fugó del hogar que lo había adoptado y comenzó a comerse las gallinas en el asentamiento humano «Sol Naciente», en el populoso distrito de Comas.¹

Desde ese momento, se inició entre los vecinos un esfuerzo conjunto para detener a Run Run en su recorrido, cada detalle cubierto puntualmente por los medios de comunicación masiva. Los días de búsqueda, las posteriores semanas de cuidados una vez capturado y, finalmente, su traslado a su nueva residencia definitiva en la Granja Porcón en Cajamarca emocionaron a los peruanos. Sin embargo, más allá de su tenor anecdótico, lo importante de esta historia es que dirigió los reflectores hacia el tráfico ilegal de fauna y flora silvestres en el Perú y la economía criminal que se desarrolla en torno a ella.

El tráfico ilícito de vida silvestre puede representar un mecanismo de transmisión de enfermedades que amenace la salud de seres humanos, animales y ecosistemas, a la vez que evita una búsqueda más eficaz y regulada de legítimos tratamientos de enfermedades.

1. La importancia global del problema

Según el World Wild Fund,

el tráfico ilícito de vida silvestre describe cualquier crimen relacionado con el medio ambiente que implique el comercio ilegal, el contrabando, la caza furtiva, la captura o recolección de especies en peligro de extinción, la vida silvestre protegida (incluidos animales y plantas sujetos a cuotas de cosecha y regulados por permisos), derivados o productos de los mismos.²

Según un estudio de Dalberg Asesores en Desarrollo Global,³ los Gobiernos están de acuerdo en lo siguiente:

- El tráfico ilícito de vida silvestre pone en peligro la seguridad de los países. Gran parte del comercio de productos ilegales de vida silvestre es llevado a cabo por grupos criminales con alcances internacionales, cuyas ganancias pueden ser utilizadas para financiar conflictos civiles y actividades relacionadas con el terrorismo. Además, el tráfico ilícito de vida silvestre también está vinculado a otras formas de tráfico ilegal y lavado de dinero.
- El tráfico ilícito de vida silvestre obstaculiza el desarrollo sostenible social y económico. La corrupción asociada al tráfico ilícito de vida silvestre y la amenaza de seguridad que plantea la naturaleza, a menudo violenta, del abastecimiento de productos ilegales de vida silvestre desalientan la inversión

y dificultan el crecimiento en los países de origen, tránsito y demanda. Asimismo, reducen la eficacia de los Gobiernos, desaniman la participación civil, socavan la ejecución del derecho, dañan la reputación y la confianza en el Estado, y afectan el crecimiento de las comunidades locales.

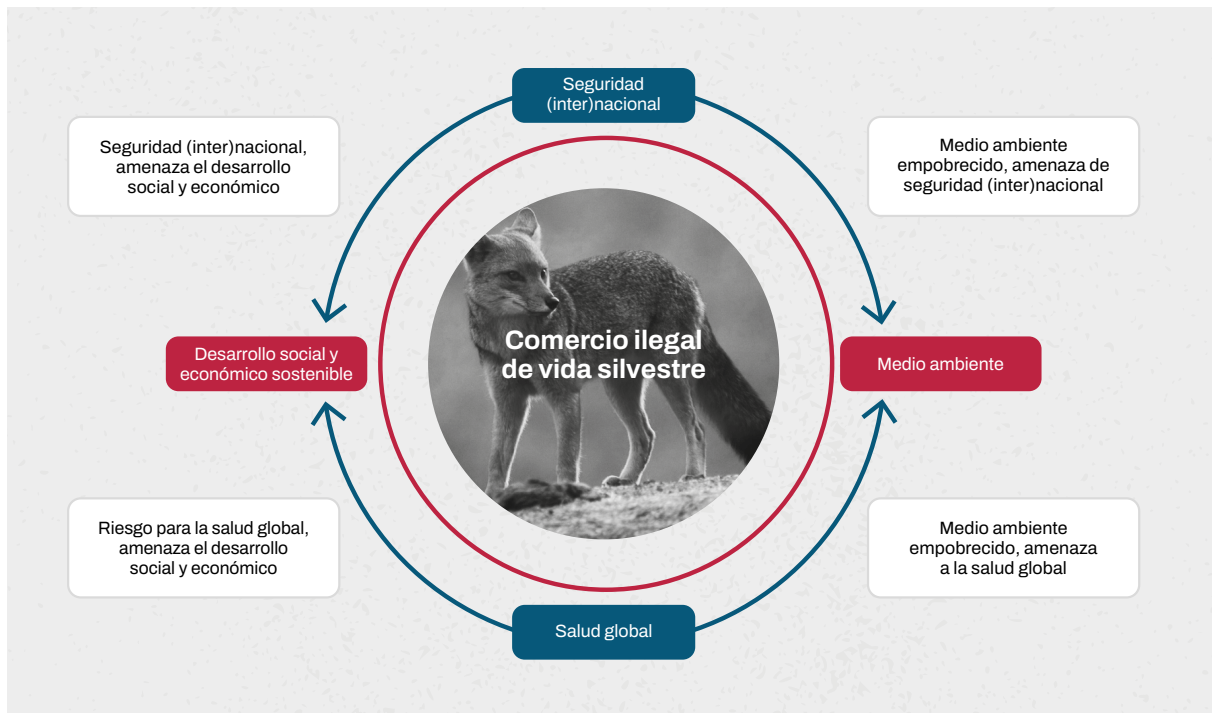
- El tráfico ilícito de vida silvestre destruye la riqueza natural. La vida silvestre es considerada un activo muy importante por muchas comunidades —a menudo las más pobres— en el mundo en desarrollo. La explotación ilegal de la vida silvestre es capaz de mermar las especies y, en algunos casos, de llevarlas a estar en peligro de extinción.

- El tráfico de vida silvestre presenta un riesgo para la salud mundial. El tráfico ilícito de vida silvestre puede representar un mecanismo de transmisión de enfermedades que amenace la salud de seres humanos, animales y ecosistemas, a la vez que evita una búsqueda más eficaz y regulada de legítimos tratamientos de enfermedades.

A escala mundial, se estima que unos 30 000 primates, de dos a cinco millones de aves, de dos a tres millones de reptiles, y entre 500 y 6000 millones de peces ornamentales se comercian anualmente para atender la demanda de animales vivos para hogares (como mascotas), zoológicos y laboratorios. Estos son cálculos que no incluyen los especímenes que mueren antes de salir al tráfico internacional.

Figura 76

El efecto dominó desestabilizador del tráfico ilícito de vida silvestre



Nota. Adaptado de World Wide Fund for Nature, 2012, p. 16.

América Latina es una de las regiones con más biodiversidad del planeta. Concentra, junto con el Caribe, el 41 % de aves y el 35 % de reptiles existentes en el mundo.⁴ Brasil, por el ser país más grande y el de mayor diversidad, enfrenta un problema de tráfico mayor que el de sus vecinos. El número de víctimas del contrabando se estima en doce millones de ejemplares, lo que representa el 20 % del total de animales con los que se trafica. Estos datos lo sitúan como el país más explotado en América Latina. Existen en su territorio no menos de 208 especies en peligro de extinción debido al tráfico ilegal. Cada año se capturan más de treinta y ocho millones de ejemplares y el 90 % muere en los procesos de caza y transporte ilegal.⁵

2. Nuestra magnífica biodiversidad

El Perú es el tercer país con mayor biodiversidad del mundo y posee alrededor del 10 % de las plantas vasculares⁶ registradas (más de 25 000 especies), además de 1850 especies de aves, 508 mamíferos, 408 anfibios registrados y más de cuatro mil especies de mariposas⁷. Asimismo, cuenta con 84 zonas de vida y 17 transicionales de las 104 existentes en el mundo; ocho provincias biogeográficas y tres grandes cuencas hidrográficas que contienen 12 201 lagos y lagunas, 1007 ríos, así como 3044 glaciares. En cuanto a bosques tropicales, es el segundo país en América Latina, después de Brasil, y el cuarto a nivel mundial, y posee el 13 % de los bosques tropicales amazónicos.

La flora y fauna alcanzan 23 008 especies, de las cuales 19 000 son angiospermas y gimnospermas, y de estas 5330 son endémicas. En aves, se registran 1831 especies y se reconocen 118 endémicas⁸; en peces continentales, 855, con 70 endémicas; en mamíferos, 507 especies y registran 60 como endémicas; en anfibios, 415, con

A escala mundial, se estima que unos 30 000 primates, de dos a cinco millones de aves, de dos a tres millones de reptiles, y entre 500 y 6000 millones de peces ornamentales se comercian anualmente para atender la demanda de animales vivos para hogares (como mascotas), zoológicos y laboratorios. Estos son cálculos que no incluyen los especímenes que mueren antes de salir al tráfico internacional.

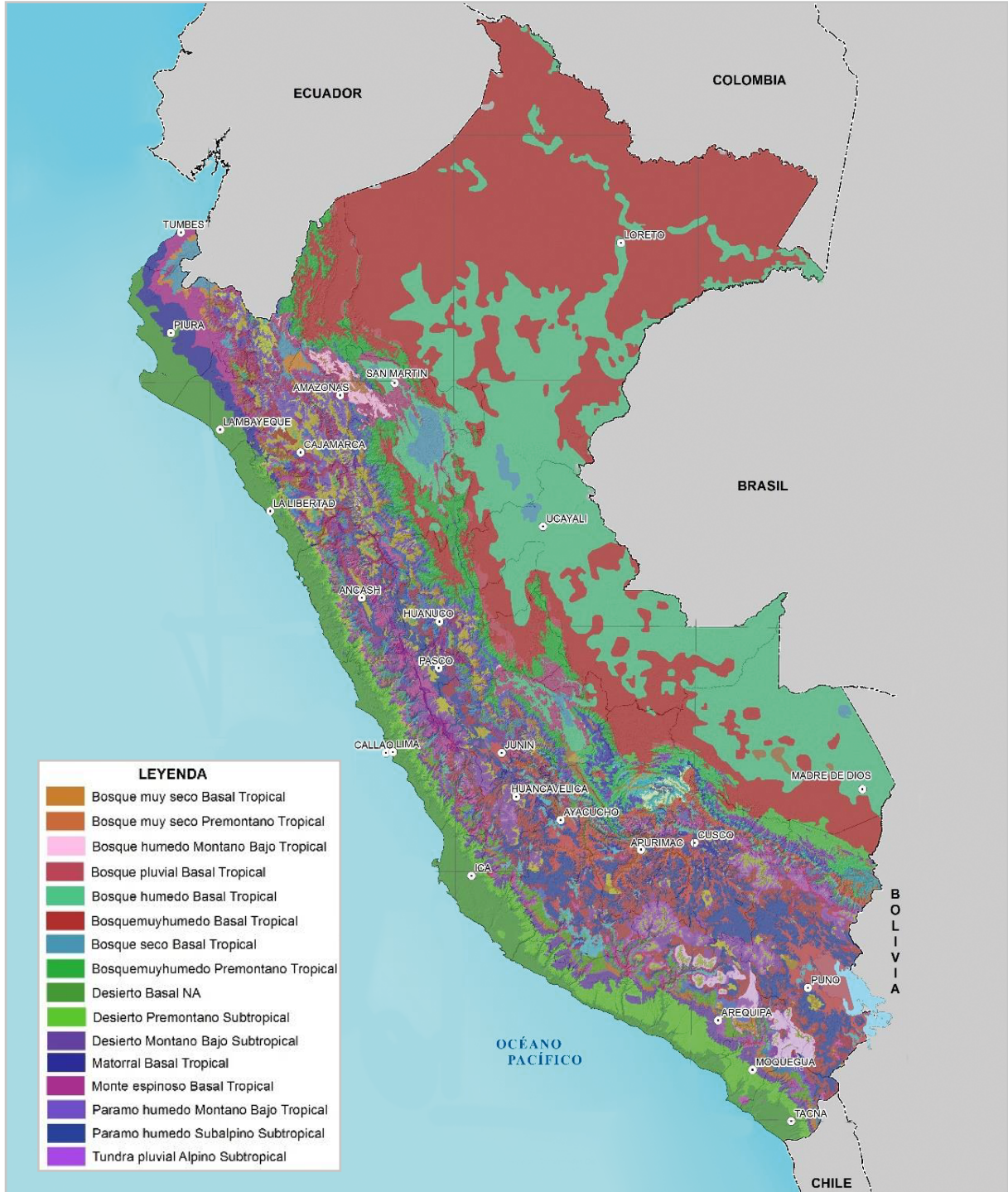
181 endémicas, y en reptiles, 400, con 113 endémicas. También se registra el mayor número de especies de mariposas y el segundo en especies de aves. Asimismo, el 10 % de las orquídeas del planeta se halla en el territorio nacional.⁹

En el 2021, el director general de Diversidad Biológica del Ministerio del Ambiente (Minam) José Álvarez sostuvo que los recursos de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas contribuyen con entre el 15 % y el 20 % del producto bruto interno (PBI) del Perú.

Unas 2.2 millones de familias rurales del país, distribuidas en comunidades campesinas e indígenas, dependen en gran medida de estos bienes y servicios para subsistir. Para este sector de la población, la puesta en valor de los recursos de la biodiversidad y servicios de los ecosistemas constituyen la mejor oportunidad para salir de la pobreza y asegurar su nutrición y salud.¹⁰

Figura 77

Principales sub-biomas del Perú, según Holdridge



Nota. Adaptado de Aybar-Camacho, C., Lavado-Casimiro, W., Sabino, E., Ramírez, S., Huerta, J. y Felipe-Obando, O. (2017). *Atlas de zonas de vida del Perú – Guía Explicativa*. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi). Dirección de Hidrología. <https://www.senamhi.gob.pe/load/file/01402SENA-9.pdf>

Figura 78

Riqueza de flora y fauna del Perú

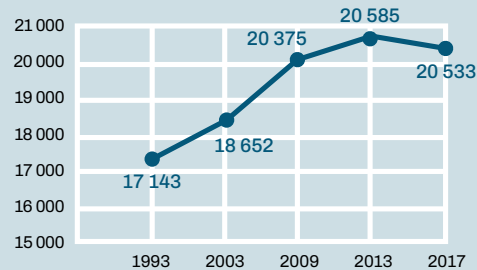
RIQUEZA DE FLORA

En los últimos años, varias publicaciones han mejorado nuestro conocimiento sobre el número de especies vegetales en nuestro territorio. El número de especies vegetales peruanas reconocidas, incluyendo plantas vasculares, se estima en **20 533**

Entre 2014- 2018 se han descrito al menos **171 nuevas especies de plantas y registrado por primera vez 19 especies**, lo que da un total de **190 adiciones** nuevas en provecho de nuestra riqueza en biodiversidad. Por ejemplo, está cifrado el número de plantas vasculares en **19 147** en el Perú (Ulloa, 2017) y 761 especies de musgos (briofitos) para los Andes tropicales (Churchill, 2009).



Registro cronológico de especies de plantas peruanas reconocidas



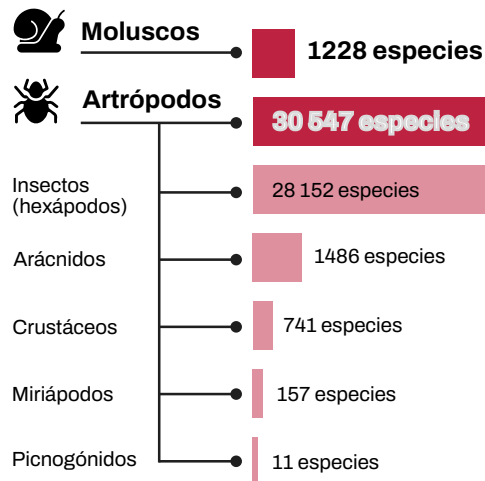
El número total de especies reconocidas disminuyó en 52 especies desde el 2013, pero se debe a arreglos taxonómicos y eliminación de sinonimias.

RIQUEZA DE FAUNA

Vertebrados



Invertebrados



De 32 *Phyla* en el reino animal, en nuestro país se ha enlistado a 19 *Phyla* de ellas; no hay investigaciones de 9 y los 4 restantes no han sido registrados aún. *Phyla* es una subdivisión que agrupa animales basados en un patrón corporal

Nota. Adaptado de Ministerio del Ambiente. (2019). *Sexto informe nacional sobre diversidad biológica. La biodiversidad en cifras*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/360831/La_Biodiversidad_en_Cifras_final.pdf

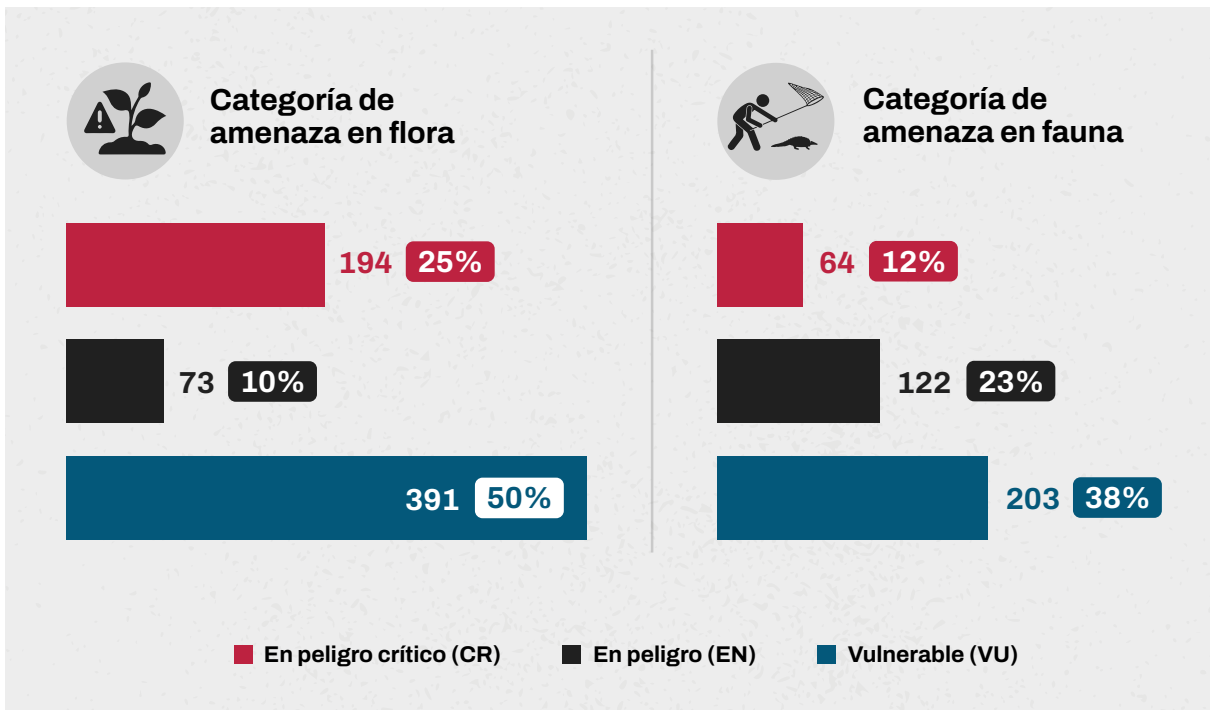
3. El tráfico de fauna y flora silvestres en el Perú

El tráfico de fauna y flora silvestres en el Perú amenaza directamente nuestra biodiversidad. 159 de nuestras especies están incluidas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) y 21 de ellas se encuentran en peligro. Dentro de este último grupo, están el cóndor andino (*Vultur gryphus*), el perico macareño (*Brotogeris pyrrhoptera*) y el pingüino de Humboldt (*Spheniscus humboldti*).¹¹

Otro caso preocupante es el del jaguar andino, el felino más grande de América, que, pese a no estar en vías de extinción, es considerada una «especie casi amenazada» por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN). En el último siglo, este carnívoro ha perdido aproximadamente el 50 % de su rango de distribución. Cabe señalar que el Perú es el país que alberga su segunda mayor población, solo por detrás de Brasil. Además de los incendios, la deforestación y destrucción de su hábitat, el jaguar en Sudamérica también es abatido por la caza furtiva, asociada tanto al conflicto de convivencia con poblaciones humanas como a la comercialización de sus partes, especialmente su piel y sus colmillos, que van al mercado asiático, donde se le atribuyen propiedades afrodisíacas.¹²

Figura 79

Categoría de amenaza en flora y fauna



Nota. Adaptado de Ministerio del Ambiente. (2019). *Sexto informe nacional sobre diversidad biológica. La biodiversidad en cifras*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/360831/La_Biodiversidad_en_Cifras_final.pdf

Otra especie muy afectada por la caza furtiva es la vicuña. Este fenómeno ocurre debido a 1) la amplia distribución territorial de las poblaciones de vicuña y las extensas áreas de frontera entre los países; 2) las características geográficas del área, junto a la escasa población humana y al gran aislamiento; 3) la falta de recursos humanos y técnicos dedicados al control de la especie en los diversos países; 4) el elevado valor de la fibra y de las prendas de vicuña en el mercado internacional; 5) la existencia de un considerable mercado de fibra y artesanías de origen ilegal a nivel local; 6) la falta de implementación efectiva de penas para los cazadores; 7) la existencia de insuficientes operativos de decomiso de prendas ilegales; 8) la escasa presencia de las fuerzas de seguridad coordinadas tanto dentro de cada país como entre fronteras; y 9) los limitados beneficios económicos derivados de la venta de fibra recibidos por las comunidades manejadoras, así como en algunos casos la falta de apoyo e incentivo para desarrollar el uso legal de la vicuña, que hacen que la opción legal de uso redunde en menos beneficios económicos que la opción ilegal.¹³

De acuerdo con el Serfor, el 97 % de sus decomisos de los últimos años fueron de anfibios, a saber, ranas vendidas en los mercados para preparar extractos, pero también se decomisaron 69 de las 535 especies categorizadas como amenazadas, como el mono choro cola amarilla, el mono tocón del río Mayo y la rana gigante del Titicaca.¹⁴

En el diagnóstico que sustenta la estrategia de lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestres, se señala que, en relación con los reptiles más traficados, tenemos a las boas, las iguanas, los lagartos, las tortugas —tales como la taricaya (*Podocnemis unifilis*) y el motelo (*Chelonoidis denticulata*)— y los anfibios, como la rana gigante del lago del Titicaca (*Telmatobius sp.*), especie muy cotizada por su carne.¹⁵

Del mismo documento se obtiene más información acerca de la enorme variedad de especies afectadas por el tráfico de fauna silvestre. Así, los tipos de especímenes intervenidos no son solo animales vivos, sino también muertos, animales taxidermizados o en cuadros entomológicos (en el caso de los invertebrados), partes de animales (cráneo, caparazón, garras, etc.), carne de monte, cueros o pieles, fibra, etc.

El 89 % del total de registros de intervenciones corresponde a los vertebrados (34 % a aves, 27 % a reptiles, el 27 % a mamíferos y el 1 % a anfibios) y un 11 % a invertebrados. Los vertebrados incluyeron animales vivos, animales muertos y partes de animales. Si bien los anfibios solo constituyeron el 1 % del total de registros de intervenciones, a diferencia de otros vertebrados de mayor tamaño, generalmente, son transportados en altos volúmenes que pueden superar los 1000 ejemplares por intervención. Los anfibios más comercializados ilegalmente en Perú resultaron ser las ranas acuáticas del género *Telmatobius*, con 26 351 ejemplares vivos.

Se decomisaron 156 567,6 kg de carne de monte de diferentes especies de mamíferos, reptiles y aves. De entre ellas, la *Pecari tajacu* o «sajino», la *Cuniculus paca* o «majaz» y la *Tayassu pecari* o «huangana» son las principales especies comercializadas. En cuanto a huevos, los más traficados son la «tortugas taricaya» o *Podocnemis unifilis*.

Siempre tomando la información incluida en el diagnóstico para la estrategia contra el tráfico y fauna de fauna silvestre, es posible afirmar que las partes de los animales son objeto del tráfico de fauna, principalmente los caparazones de tortugas y armadillos, así como los cráneos de los felinos, monos y caimanes. También se encuentran especímenes muertos y taxidermizados. Finalmente, dan cuenta de los invertebrados; estos

incluyen ejemplares de mariposas, arañas, escarabajos, polillas, insectos, moluscos y ciempiés. Los invertebrados, en la mayoría de los casos, fueron encontrados muertos, presumiblemente para ser comercializados como souvenirs individualmente o para elaborar artesanías o cuadros entomológicos. En invertebrados, el grupo taxonómico con

mayor número de animales corresponde a la clase Insecta, los cuales son generalmente comercializados con fines ornamentales como artesanías o souvenirs, tanto en cuadros entomológicos únicos o múltiples. La siguiente categoría taxonómica más común es el grupo de los reptiles, generalmente como espécimen disecado.

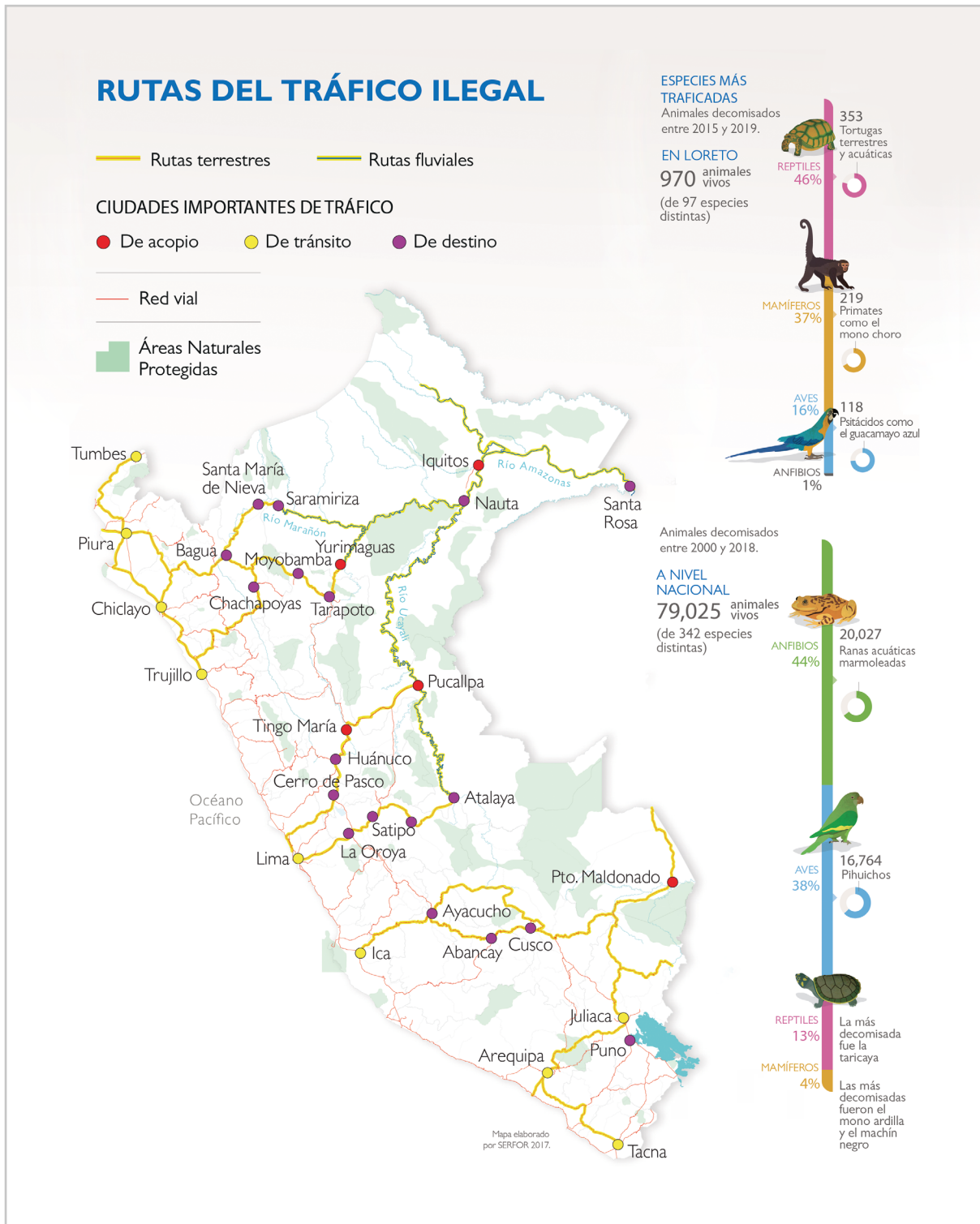
Figura 80

Finalidades del tráfico de fauna silvestre en el Perú



Nota. Adaptado del diagnóstico del que parte de la estrategia nacional de lucha contra la flora y fauna silvestre 2017 a 2026.

Figura 81
Rutas del tráfico ilegal



Nota. Adaptado de USAID. (11 de junio del 2021). *El tráfico ilegal de fauna en la Amazonía del Perú* [Infografía]. <https://preveniramazonia.pe/trafico-ilegal-fauna-amazonia-peru/>

Otro elemento que tomar en cuenta —señala el Serfor— es que muchos de los animales mueren en el camino. El estado en el que los transportan es deplorable. Los animales son encerrados en pequeñas cajas o en sacos. Incluso, en el aeropuerto, han encontrado loros, serpientes e iguanas metidos en redes enrolladas, ocultas en las maletas. De 150 pericos, solo llegan 20 vivos; de 1500 ranas, 1000; y de diez monos, uno.¹⁶

De acuerdo con Rosa Vento¹⁷ de WCS, que ha revisado informes generados por cada unidad departamental, las zonas más afectadas serían las siguientes:

- Con referencia a lo acuático, en la sierra peruana (Puno), se han decomisado cantidades alarmantes de ranas altoandinas que serían comercializadas en Lima o en Arequipa con un fin de consumo. En adición a esto, se menciona el tráfico de aletas de tiburón, ya que se presenta como una actividad ilegal nacional y transnacional.
- Respecto al plano terrestre, se ha visto que, debido a la demanda de las aves canoras en la costa, estas han adoptado un estado de vulnerabilidad. También, los caparzones de aves marinas, chuitas, se comercializan de forma ilegal. Por otro lado, en la selva, se tiene entre los principales afectados a las tortugas, los primates y los jaguares.

En el ámbito nacional los principales lugares públicos donde se puede evidenciar claramente la venta ilegal de animales silvestres son los mercados. En la Estrategia¹⁸ se recoge información de trabajos académicos que hicieron monitoreo de 41 mercados con venta de fauna silvestre en 10 departamentos donde se evidenció la venta ilegal de fauna silvestre para distintos usos, ya sea como mascotas,

como partes y subproductos para brujería y medicina folclórica, adornos y ornamento, o venta de carne y subproductos para consumo directo. En los mercados evaluados, predominaron los psitácidos entre las aves, los primates entre los mamíferos y las tortugas acuáticas (tanto marinas como dulceacuícolas) y terrestres, en el caso de los reptiles.

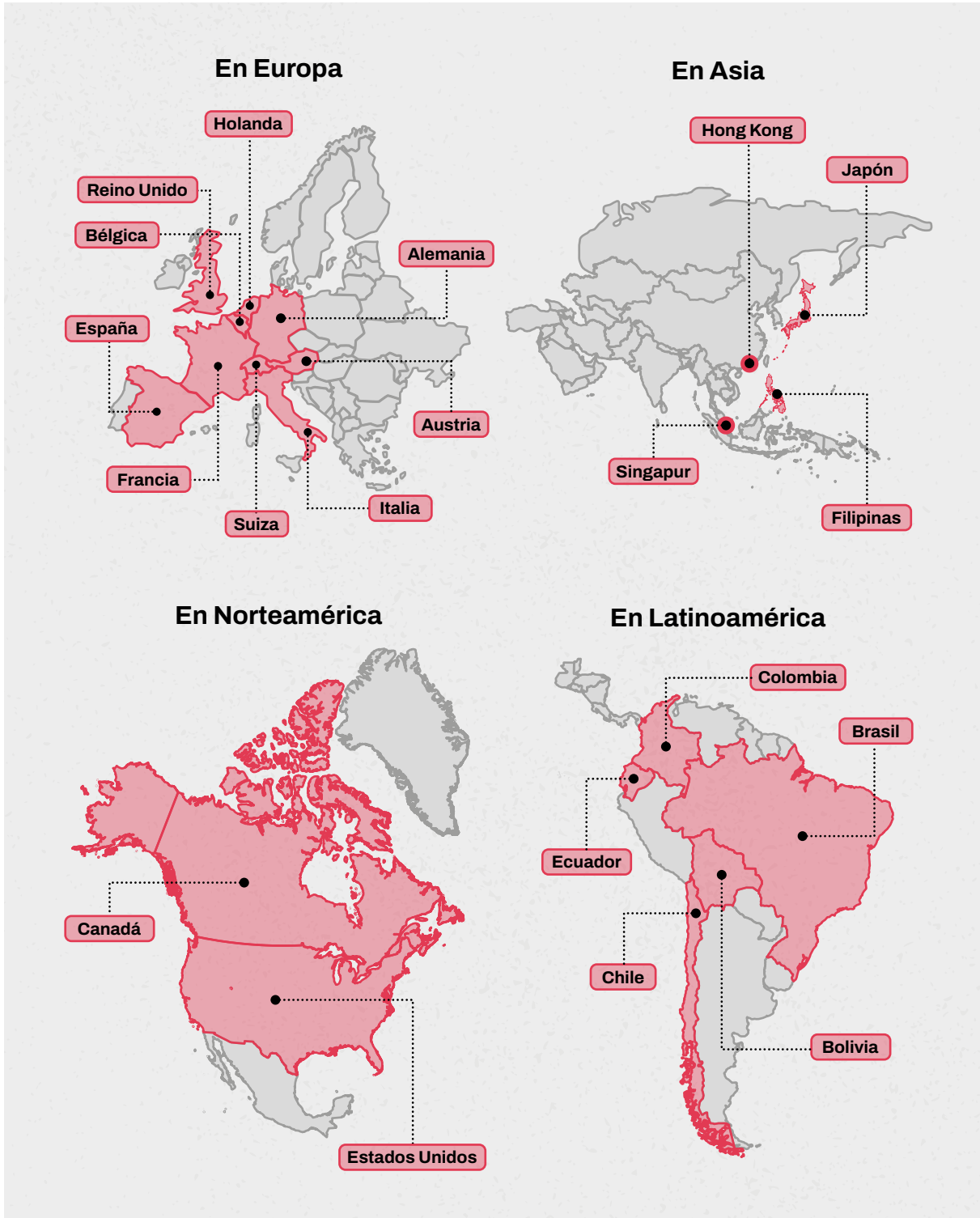
Los puntos de partida y llegada que van

desde pequeñas comunidades o zonas remotas en la región Andino-Amazónica del Perú hacia ciudades importantes «de acopio» como Iquitos, Pucallpa, Yurimaguas, seguido por Tingo María y Puerto Maldonado. Los animales ahí acopiados son movilizados a través de ciudades categorizadas como «de tránsito», donde puede existir comercio o acopio en menor grado. Finalmente, los animales comercializados se aglutinan en ciudades consideradas importantes por contar con mercados de abasto con evidencia de venta de fauna silvestre, donde son comercializados para alimentar la demanda interna, o enviados al interior o exterior del país. Estas ciudades han sido consideradas como «de destino». No se descarta que varias ciudades catalogadas como acopio puedan cumplir también la función de destino o viceversa¹⁹.

Las rutas del tráfico usan las redes terrestres y fluviales para su movilización. Los ríos Ucayali, Marañón, Amazonas y Huallaga son las principales vías fluviales identificadas, mientras que vías terrestres como la Carretera Fernando Belaunde Terry (PE-5N) y la Carretera Federico Basadre son consideradas ejes clave en las zonas nor-oriental y centro.

Figura 82

Principales destinos de la fauna silvestre extraída ilegalmente del Perú



Nota. Adaptado de Estrategia nacional para reducir el tráfico de fauna en el Perú 2017-2027.

Figura 83

Perfil de las organizaciones criminales en fauna y flora silvestres



Nota. Elaborada a partir de la entrevista realizada a Allan Reinhard Flores Ramos, director de Gestión Sostenible del Patrimonio de Fauna Silvestre del Serfor.

4. Sobre la flora silvestre

Como se ha hecho evidente para quien haya leído hasta aquí sobre la economía criminal en torno al tráfico de la fauna y flora silvestres, hemos hablado exclusivamente del tema de la fauna. Ello responde a que el tratamiento tanto normativo como de investigación y combate al tráfico está vinculado de manera esencial a la fauna. Agregamos en este punto, sin embargo, diversa información recogida con respecto a la situación de la flora silvestre.

En el 2018, con el auspicio de la Organización Panamericana de la Salud, se reunió un grupo técnico de expertos en plantas medicinales. Como resultado de dicho encuentro, se cuenta con una breve publicación que resume sus conclusiones.²⁰ Señalan allí que la flora mundial consta de 250 000 especies, de las cuales el 10 % se encuentran en el Perú. Se considera, además, que tan solo el 60 % de la flora peruana ha sido estudiada. En ese grupo, el 30 % es de origen endémico y unas 1408

especies tienen uso medicinal. Además, cabe destacar que el Perú es el quinto país en el mundo con mayor diversidad de flora silvestre.

Las investigaciones llevadas a cabo en territorio peruano han demostrado que las plantas medicinales herbáceas son las de mayor uso por la población (70 %), seguidas por las arbustivas (13,6 %). El mayor consumo se da en especies empleadas para tratar enfermedades de los sistemas digestivo, genitourinario y respiratorio. De otro lado, los principales mercados de plantas medicinales son los países desarrollados (Alemania, China, Japón, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido). Según el Ministerio de Agricultura, el 45 % de las plantas exportadas proceden de la Amazonía, el 39 %, de los Andes, y el 16 %, de la costa del país. Y el mayor porcentaje de ellas son extraídas de su hábitat natural: 107 especies naturales contra 13 especies cultivadas. Al 2017, la maca representa la planta bandera de exportación, con mercados predominantes en Estados Unidos (35,9 %) y Hong Kong (8,93 %).²¹

Tabla 13

Mercado mundial relacionado a los recursos genéticos

Sector	Tamaño Total del mercado en 2006	Importancia de los recursos genéticos
Farmacéutico	\$640 mil millones de dólares americanos	20-25% derivado de los recursos genéticos
Biotecnología	\$70 mil millones de dólares americanos sólo de empresas públicas	Muchos productos derivados de los recursos genéticos (enzimas, microorganismos)
Semillas agrícolas	\$30 mil millones de dólares americanos	Todos derivados de recursos genéticos
Cuidado personal, botánico, y la industria alimentaria y de bebidas	\$22 mil millones de dólares americanos por suplementos a base de hierbas \$12 mil millones de dólares americanos para el cuidado personal \$31 mil millones de dólares americanos para producto alimenticios	Algunos productos derivados de los recursos genéticos representan un componente "natural" del mercado

Nota. Adaptado de Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (8 de junio del 2020). *Recursos genéticos y conocimientos colectivos. Biopiratería u oportunidad para todos* [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=j0786ZgO90c>

La literatura reseñada da cuenta de un enfoque vinculado a la valoración, registro, conservación y explotación legal para beneficio de las poblaciones de donde provienen y del país en general. No aborda la actividad delictiva que se puede generar en torno a esta actividad. Hemos encontrado, sin embargo, otras referencias que sí lo hacen desde el punto de vista del negocio ilícito de la biopiratería.

Se entiende por *biopiratería* la privatización de recursos genéticos, sus componentes y del conocimiento asociado a ellos por parte de personas, instituciones públicas o privadas de investigación o transnacionales impio- tecnológicas.²² En octubre del 2020, Luis Chacón, experto en la materia, publicó en la web de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), a propósito del 12 de octubre, del poco conocido Día Nacional de la Lucha Contra la Biopiratería en el Perú, sus reflexiones sobre el tema.²³ La figura de la biopiratería —dice Chacón— surge cuando estos productos intentan ser patentados bajo el derecho de propiedad intelectual o mucho antes de su presentación, a través de un acceso no regulado a los recursos genéticos y sin los permisos respectivos. Agrega que este problema existe desde hace muchos años y ha perjudicado al Perú no solo en lo relativo a los productos, sino que las comunidades han visto cómo foráneos se apropian de sus conocimientos tradicionales. El procedimiento para lograrlo no es especialmente complejo. Basta con tener acceso al recurso biológico e incluso transportarlo en un bolsillo al extranjero (como podría ser la semilla de alguna especie), para luego disponer de su genética. O, del mismo modo, se captan estos recursos luego de adentrarse en algunos grupos indígenas y hacerse de sus tradiciones para beneficio propio.

Por otro lado, el experto informó de la regulación e institucionalidad existentes en este ámbito, como la participación del Perú

en el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Equitativa en los Beneficios Derivados de su Utilización, de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), que entró en vigor desde octubre de 2014. Además, indicó que, en el 2004, se creó la Comisión Nacional contra la Biopiratería (CNLB), adscrita a la presidencia del Consejo de Ministros y conformada por representantes del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y otras instituciones.

Hay que destacar que la Comisión Nacional contra la Biopiratería era, al menos hasta el 2019, y de acuerdo con el Indecopi, única en el mundo. Entre sus funciones, realiza búsquedas en las oficinas de patentes de todos los países, con el fin de identificar aquellas patentes que, incluso en una fase de solicitud, involucren recursos biológicos del Perú o conocimientos sobre sus usos propios de nuestras comunidades nativas.²⁴

La comisión está conformada por 13 instituciones, entre públicas y privadas: el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur); el Ministerio del Ambiente (Minam); y la Comisión de Promoción del Perú (Promperú). Asimismo, participan el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA); el Centro Internacional de la Papa (CIP); el Centro Nacional de Salud Intercultural (Censi); el Ministerio de Cultura; la Asamblea Nacional de Rectores (ANR); la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), en representación de las ONG, y el Instituto Peruano de Productos Naturales (IPPN), en representación de los gremios empresariales.

Figura 84

Captura de la exposición de Andrés Valladolid sobre la biopiratería

NORMATIVA INTERNACIONAL Y REGIONAL

- CAN (1996): Decisión 391 - Régimen Común de Acceso a los RRGG: Contrato de Acceso.
- FAO (2001): Tratado Internacional de la FAO: ATMn - Acuerdo de Transferencia de Material normalizado.
- CDB (2010): Protocolo de Nagoya sobre el Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa de los Beneficios Derivados de su Utilización en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

NORMATIVA NACIONAL

- Ley n°2781 I: Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.
- DS n° 003-2009/MINAM: Reglamento de acceso a recursos genéticos.



Andrés Valladolid



Nota. Tomado de Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (8 de junio del 2020). *Recursos genéticos y conocimientos colectivos. Biopiratería u oportunidad para todos* [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=j0786ZgO90c>

Otra referencia importante es que e Indecopi, que preside la referida comisión, solo en el 2018 identificó un total de 67 casos de biopiratería en el sistema de patentes de diversas oficinas a nivel mundial durante el 2018, relacionados con el uso indebido de conocimientos tradicionales vinculados con recursos biológicos del país. Del total, 18 casos se encontraban en proceso de solución.

Entre los casos más resaltantes identificados en el 2018, figuran los que estuvieron relacionados al uso de la sangre de grado (26), la maca (24), el sachu inchi (8), la tara (3), el camu camu (2), la pasuchaca (2), el

yacón (1), entre otros. La comisión identificó principalmente estos casos en países como Estados Unidos (14), China (11), Japón (10), Corea del Sur (4), Uruguay (4), Australia (3), Argentina (3), Europa (3), Francia (2), Canadá (2) y Filipinas (2), entre los más importantes.²⁵ Adicionalmente, durante el 2020, identificó 42 casos de procesos de patentes (un 75 % más que en el 2019) en diferentes oficinas de patentes del mundo. Dichos casos están vinculados a recursos biológicos peruanos como la maca, la sangre de grado, el sachu inchi, el ungurahui, el maíz morado, el camu camu, la tara, la pasuchaca, el yacón, el aguaje, entre otros.²⁶

5. Ley forestal y de fauna silvestre

La Ley 29763, «Ley Forestal y de Fauna Silvestre», fue promulgada el 21 de julio del 2011.²⁷ Se trata de una herramienta fundacional para una respuesta institucional que contribuya a la protección de nuestra fauna y flora silvestres. Es una ley muy amplia y extensa, pero conocerla es fundamental para poder ubicar en su debido contexto legal e institucional la forma en que en el Perú nos hemos organizado para luchar contra el tráfico ilícito mencionado. Por ello, hemos seleccionado aquellos acápites más directamente relacionados con el enfoque particular de nuestro trabajo. Ofreceremos así, lo más relevante de los aspectos generales de la norma y los principios que la guían, los órganos especializados, las competencias regionales y locales, la regulación de la tenencia de fauna silvestre por personas naturales, las normas que rigen el transporte y exportación y, finalmente, el régimen de fiscalización, supervisión y control.

El tráfico de fauna y flora silvestres en el Perú amenaza directamente nuestra biodiversidad. 159 de nuestras especies están incluidas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) y 21 de ellas se encuentran en peligro. Dentro de este último grupo, están el cóndor andino, el perico macareño y el pingüino de Humboldt.

En el artículo 1, se señala que toda persona tiene el derecho de acceder al uso, aprovechamiento y disfrute del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la autoridad nacional y regional y a los instrumentos de planificación y gestión del territorio; además de participar en su gestión. Toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación de este patrimonio y de sus componentes respetando la legislación aplicable.

En el artículo 2, se establecen los principios generales aplicables a la gestión forestal y de fauna silvestre que se suman a los principios, derechos, deberes y disposiciones aprobados en la Constitución Política del Perú, el Acuerdo Nacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los demás tratados internacionales.

Consignamos resumidamente los principios más relevantes para el tema que nos concierne aquí:

1. Gobernanza forestal y de fauna silvestre

El principio de gobernanza forestal y de fauna silvestre conduce a la armonización de las políticas y al fortalecimiento de la institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información del sector forestal y de fauna silvestre, de manera que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, acceso a beneficios, manejo de conflictos, construcción de consensos y responsabilidades claramente definidas en la gestión, seguridad jurídica y transparencia.

[...]

5. Interculturalidad, conocimientos tradicionales y cosmovisión

La gestión sobre el bosque y sus recursos se desarrolla en el marco del reconocimiento, respeto y valoración de la presencia e interacción de las diversas culturas, dentro de su cosmovisión, así como la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.

6. Enfoque ecosistémico

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación se rige por el enfoque ecosistémico en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, entendido como una estrategia para el manejo integrado de las tierras, aguas y recursos vivos que promueve la conservación y uso sostenible en un modo equitativo.

7. Sostenibilidad de la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación se orienta al desarrollo que armoniza las dimensiones económica, social y ambiental para satisfacer las necesidades de la población.

8. Dominio eminential del Estado

El Estado ejerce el dominio eminential sobre los recursos del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, así como sobre sus frutos y productos en tanto no hayan sido legalmente obtenidos.

[...]

10. Origen legal

Es deber de las personas naturales o jurídicas que tengan en su poder o administren bienes, servicios, productos y subproductos del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación demostrar el origen legal de estos. fuente de agua, así como por su contribución a la seguridad alimentaria.

[...]

13. Transparencia y rendición de cuentas

El Estado tiene el deber de poner a disposición toda información de carácter público relacionada a la gestión forestal y de fauna silvestre, respetando el derecho de toda persona de acceder adecuada y oportunamente a dicha información sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento. El Estado rinde cuentas de su gestión con arreglo a las normas sobre la materia e investiga toda actividad ilegal, publicando sus resultados, salvo las excepciones que establece la ley de la materia.

En el artículo 3, se precisan las actividades forestales y de fauna silvestre, y conexas, siendo las más relevantes para nuestro propósito:

- a.** La administración, investigación, conservación, protección, monitoreo, restauración, evaluación, manejo, aprovechamiento, poblamiento, repoblamiento y mejoramiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. [...]
- c.** El manejo de la flora y fauna silvestre in situ y ex situ. [...]

- e. Coadyuvar a la provisión de los servicios de los ecosistemas forestales y otros sistemas de vegetación silvestre.
- f. El aprovechamiento económico no consuntivo de los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

En el artículo 4, se establece el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación siendo los más relevantes:

- a. Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.
- b. Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente.
- c. La diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados.
- d. Los bosques plantados en tierras del Estado. [...]
- e. Los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

En el artículo 6, se precisa, específicamente, cuáles son los recursos de fauna silvestre.

Para los efectos de la presente Ley, son recursos de fauna silvestre las especies animales no domesticadas, nativas o exóticas, incluyendo su diversidad genética, que viven libremente en el territorio nacional, así como los ejemplares de especies domesticadas que, por abandono u otras causas, se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales, que se rigen por sus propias leyes. Se incluyen en los alcances

de esta Ley los especímenes de fauna silvestre (ejemplares vivos o muertos, huevos y cualquier parte o derivado), los individuos mantenidos en cautiverio, así como sus productos y servicios.

De los artículos 12 al 19 se refieren a los órganos especializados. A continuación, lo más relevante:

Artículo 12. Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (Sinafor)

Créase el Sinafor como sistema funcional integrado por los ministerios y los organismos e instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre; por los gobiernos regionales y gobiernos locales; y por los comités de gestión de bosques reconocidos.

El Sinafor integra funcional y territorialmente la política, las normas y los instrumentos de gestión; las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado en todos sus sectores y niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, en materia de gestión forestal y de fauna silvestre.

Artículo 13. Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Créase el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, como pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura.

El Serfor es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

El Serfor es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de

Fauna Silvestre (Sinafor) y se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito. Coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

Artículo 14. Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)

- a.** Planificar, supervisar, ejecutar, apoyar y controlar la política nacional forestal y de fauna silvestre.
- b.** Formular, proponer, conducir y evaluar las estrategias, planes y programas para la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.
- c.** Emitir y proponer normas y lineamientos de aplicación nacional, relacionados con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- d.** Gestionar y promover el uso sostenible, la conservación y la protección de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- e.** Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los derechos otorgados bajo su competencia y sancionar las infracciones derivadas de su incumplimiento.
- f.** Supervisar y evaluar el funcionamiento del Sinafor.
- g.** Ejercer la función de Autoridad de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora

Silvestres (Cites) en Perú para los especímenes de las especies de flora y fauna silvestre que se reproducen en tierra, incluyendo toda clase anfibia y flora acuática emergente. [...]

- k.** Disponer la adopción de medidas de control y fiscalización, directamente o a través de terceros, de las actividades de manejo y aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre protegidos por tratados internacionales y normas nacionales.

De los artículos 19 al 22 se refieren a las competencias regionales y locales en materia forestal y de fauna silvestre, siendo lo más relevante:

Artículo 19

El gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. Tiene las siguientes funciones en materia forestal y de fauna silvestre, dentro de su jurisdicción y en concordancia con la política nacional forestal y de fauna silvestre, la presente Ley, su reglamento y los lineamientos nacionales aprobados por el Serfor:

- 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.

Artículo 20

En el marco de lo dispuesto en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y respetando las competencias de los gobiernos regionales y demás entidades

públicas, las municipalidades ubicadas en zonas rurales promueven el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre a través de la administración y el uso de los bosques locales establecidos por el Serfor a su solicitud, entre otros mecanismos previstos en dicha ley orgánica. Los gobiernos locales apoyan en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre.

Artículo 21. Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS)

La UGFFS es la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre, bajo la administración de cada gobierno regional en el marco de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Corresponde a cada gobierno regional la aprobación del ámbito geográfico que corresponde a cada UGFFS en coordinación con los gobiernos locales. Cada gobierno regional designa a los jefes de las UGFFS de su jurisdicción mediante un proceso de selección.

Artículo 22. Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CG FFS)

El CG FFS es un espacio de participación ciudadana de los usuarios del bosque, comunidades locales, productores, gobiernos locales, representantes de la sociedad civil y otras instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades dentro de una determinada Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS). El CGFFS es reconocido por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) sobre la base de la propuesta de sus representantes.

Las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre brindan las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de los CGFFS.

Otro artículo relevante es el 99 sobre tenencia de fauna silvestre por personas naturales:

La tenencia por personas naturales de ejemplares de especies de fauna silvestre se rige por lo que establece el reglamento. Estos solo pueden provenir de zoo criaderos o áreas de manejo autorizadas y deben estar debidamente marcados y registrados ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre y por el titular interesado, quien es legalmente responsable del bienestar de dichos ejemplares.

De ahí pasamos a los artículos que van del 121 al 128, sobre transporte y exportación, incluyendo lo que a nuestro juicio está más relacionado con el problema que analizamos en este capítulo:

Artículo 121. Transporte, transformación y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre

Solo procede el transporte, transformación y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre por cualquier persona, natural o jurídica, que provengan de cualquiera de las modalidades de aprovechamiento reguladas por la presente Ley y obtenidos en cumplimiento de los documentos de gestión forestal y de fauna silvestre previamente aprobados, así como los productos importados que acrediten su origen legal a través de las disposiciones que establece el reglamento de la presente Ley.

Artículo 122. Exportación de productos forestales y de fauna silvestre

La exportación de los productos forestales y de fauna silvestre cuyo comercio está regulado es autorizada por el Serfor con arreglo a las disposiciones sobre la materia.

Los especímenes de flora no maderable y de fauna silvestre pueden exportarse en estado natural siempre y cuando provengan de áreas de manejo autorizadas, viveros registrados y centros de cría, en el marco de los tratados internacionales vigentes y el régimen común de acceso a los recursos genéticos.

Artículo 123. Prohibición de la exportación

Está prohibida la exportación de productos forestales y de fauna silvestre respecto de los cuales se haya infringido la presente Ley y su reglamento.

Artículo 124. Guía de transporte de productos forestales y de fauna silvestre

La guía de transporte es el documento que ampara la movilización de productos forestales y de fauna silvestre, sean en estado natural o producto de primera transformación, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento. En el caso de fauna silvestre, solo se requiere guía de transporte forestal para productos en estado natural. [...]

Artículo 126. Acreditación del origen legal de los productos forestales y de fauna silvestre

Toda persona está obligada, ante el requerimiento de la autoridad forestal, a acreditar el origen legal de cualquier

producto o espécimen de especie de flora y fauna silvestre. Toda persona que posea, transporte y comercialice un producto o espécimen de especies de flora o fauna silvestre cuyo origen lícito no pueda ser probado ante el requerimiento de la autoridad es pasible de decomiso o incautación de dicho producto o espécimen, así como de la aplicación de las sanciones previstas en la presente Ley y su reglamento, independientemente del conocimiento o no de su origen ilícito.

Pasamos ahora a las partes más importantes del régimen de fiscalización, supervisión y control.

Artículo 145. Potestad fiscalizadora y sancionadora

Otórgase potestad fiscalizadora y sancionadora a las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre en el ámbito de su competencia territorial y conforme a la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El Serfor fiscaliza y sanciona las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre vinculadas a los procedimientos administrativos a su cargo, conforme a la presente Ley y su reglamento.

Artículo 146. Infracciones

El reglamento de la presente Ley tipifica las conductas que constituyen infracción en materia forestal y de fauna silvestre, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a. Se orienta a desincentivar las conductas que permitan o faciliten la extracción, transformación y comercialización ilícita de recursos forestales y de fauna silvestre.

- b.** La gravedad de los hechos.
- c.** Cuando el hecho o acto signifique depredación o exposición al peligro y daño de los recursos forestales y de fauna silvestre, se realice o no en un título habilitante.
- d.** Que las conductas dificulten, imposibiliten u obstruyan la ejecución de las labores de gestión, administración, control, supervisión y fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- e.** La invasión de tierras comprendidas en el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

Artículo 147. Acciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre

Los gobiernos regionales ejercen sus funciones de control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el ámbito de su competencia territorial, en el marco de las regulaciones específicas establecidas por el Serfor y en coordinación con las instituciones que integran el Sinafor.

El Serfor, como ente rector del Sinafor, coordina con las autoridades que toman parte en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, orienta las actividades y asegura la capacitación en materia forestal y de fauna silvestre de los integrantes del sistema.

Son acciones comprendidas dentro del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre las desarrolladas por las siguientes instituciones:

- a.** El Ministerio Público brinda al Serfor, al Osinfor, a las autoridades

regionales forestales y de fauna silvestre y a otros organismos encargados de la conservación y manejo de los recursos de la fauna y flora silvestre, el apoyo y las facilidades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones de control, supervisión y fiscalización. En coordinación con estas entidades, el Ministerio Público, como titular de la acción penal, actúa junto con la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas en materia de prevención y denuncia de los delitos ambientales vinculados al uso de los recursos forestales y de fauna silvestre.

- b.** La Policía Nacional del Perú, mediante su dirección especializada, actúa en coordinación con la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre y las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre y el Osinfor en la prevención, investigación y atención de las denuncias.
- c.** La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) apoya las acciones de control de la autoridad competente según el marco legal, dentro del ámbito de su competencia. [...]
- e.** Dentro de los cincuenta kilómetros de frontera, en zonas de emergencia o en cualquier otro lugar del territorio nacional donde se requiera de conformidad con las normas vigentes, las Fuerzas Armadas actúan en coordinación con las autoridades competentes en la prevención y control de actividades que atentan o contravienen lo dispuesto en la presente Ley.

- f.** La Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (Dicapi) actúa en la prevención y control de actividades que atentan o contravienen lo dispuesto en la presente Ley e informa de lo actuado a la autoridad forestal y de fauna silvestre competente.

Artículo 151. Actos administrativos derivados de la comisión de una infracción a la presente Ley

Las infracciones a la presente Ley y su reglamento generan la imposición de medidas provisionales, cautelares, correctivas, sancionadoras y complementarias.

Artículo 152. Sanciones y medidas complementarias y provisorias

- 1.** Las sanciones administrativas se aplican acorde a la gravedad de la infracción, y son las siguientes:
 - a.** Amonestación
 - b.** Multa
- 2.** Son medidas provisorias o complementarias a la sanción impuesta, según el caso, las siguientes:
 - a.** incautación temporal o definitiva,
 - b.** decomiso temporal o definitivo,
 - c.** paralización de la actividad,
 - d.** clausura temporal o definitiva,
 - e.** inhabilitación temporal o definitiva,
 - f.** internamiento temporal de vehículo,

- g.** inmovilización de bienes,
- h.** retención de productos, especímenes o bienes; o
- i.** retiro de bienes.

3. La imposición o pago de la multa no exime del cumplimiento de la obligación.

4. Las sanciones administrativas se aplican sin perjuicio de la caducidad del derecho de aprovechamiento y de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Las investigaciones llevadas a cabo en territorio peruano han demostrado que las plantas medicinales herbáceas son las de mayor uso por la población (70 %), seguidas por las arbustivas (13,6 %). Los principales mercados de plantas medicinales son los países desarrollados (Alemania, China, Japón, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido). Según el Ministerio de Agricultura, el 45 % de las plantas exportadas proceden de la Amazonía, el 39 %, de los Andes, y el 16 %, de la costa del país. Y el mayor porcentaje de ellas son extraídas de su hábitat natural: 107 especies naturales contra 13 especies cultivadas.

6. Estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú 2017-2027

Fue aprobada por Decreto Supremo 011-2017-MINAGRI en agosto del 2017. Se señala que fue fruto de un trabajo participativo y que recogió

los aportes de numerosas instituciones a través de un proceso participativo e integrador llevado a cabo a través de cuatro reuniones de trabajo durante el año 2015. Este proceso se llevó a cabo bajo el liderazgo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) con el apoyo de la organización Wildlife Conservation Society (WCS) a través de la ejecución del proyecto «Building a National Strategy to Combat Wildlife Trafficking in Peru» subvencionado por el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos (USFWS).

Participaron no menos de treinta instituciones del Estado peruano y de la sociedad civil especializada que cubren los numerosos aspectos del problema. Las cuatro mesas de trabajo especializadas fueron: oportunidades de colaboración intersectorial, gestión de información, comunicaciones y articulación.

Con base en un detallado diagnóstico establecen la estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre que, explican, son de aplicación para todas las especies de fauna silvestre, entendiéndose como tal a todas aquellas que se reproducen en tierra, de la clase aves, mamíferos, reptiles, incluyendo a los anfibios e invertebrados terrestres, además de los mamíferos marinos y continentales, así como los Actinopterygii de la familia Syngnathidae (*Hippocampus ingens*).

La visión que proponen es que al año 2027 el Perú ha reducido el tráfico ilegal de fauna silvestre en estrecha coordinación entre las entidades del Estado con competencia en el tema, con los países fronterizos y con activa participación de la ciudadanía y del sector privado.

A partir de ello, se desarrollan objetivos y metas:

5.2.1. Objetivo General

Reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú.

5.2.2. Objetivo específico 1: *Educar, sensibilizar y difundir información a la ciudadanía sobre tráfico ilegal de fauna silvestre.*

Meta 1: Al 2027 se ha realizado en el 100 % de las regiones donde se ofertan y demandan especímenes de fauna silvestre, al menos una campaña de información y comunicación sobre los efectos del tráfico ilegal.

5.2.3. Objetivo específico 2: *Desarrollar condiciones para la aplicación estricta de la ley y el control efectivo del tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú de manera multisectorial.*

Meta 2: Al 2027 se ha reducido en 50 % el número de mercados de abastos y terminales pesqueros en las regiones donde se vende fauna silvestre y sus derivados de manera ilegal en el país.

Meta 3: Al 2027 se cuenta con información detallada del 100 % de los principales lugares de procedencia y las rutas de tráfico ilegal de fauna silvestre, priorizados para la implementación de la Estrategia.

5.2.4. Objetivo específico 3:

Implementar alianzas con los países fronterizos y con aquellos que son destino del tráfico ilegal de fauna proveniente del Perú.

Meta 4: Al 2027 al menos 6 puestos de control en los principales puntos de salida internacional cuentan con infraestructura, equipos y personal adecuado.

Meta 5: Al 2027 se han implementado acuerdos binacionales con los cinco países fronterizos (Ecuador, Colombia, Chile, Brasil y Bolivia).

La exportación de los productos forestales y de fauna silvestre cuyo comercio está regulado es autorizada por el Serfor con arreglo a las disposiciones sobre la materia.

Los especímenes de flora no maderable y de fauna silvestre pueden exportarse en estado natural siempre y cuando provengan de áreas de manejo autorizadas, viveros registrados y centros de cría, en el marco de los tratados internacionales vigentes y el régimen común de acceso a los recursos genéticos.

7. Plan de Acción 2017-2022

El Plan de Acción 2017-2022 de la «Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, periodo 2017-2027» recoge las metas propuestas en la estrategia y lista las actividades priorizadas y concertadas con las instituciones vinculadas, para su ejecución en un plazo de cinco años.

Las hemos resumido de la siguiente manera:

Objetivo específico 1: Educar, sensibilizar y difundir información a la ciudadanía sobre tráfico ilegal de fauna silvestre.

- 1.1. Desarrollar e implementar una campaña de información y sensibilización a potenciales demandantes sobre temas relacionados al tráfico de fauna silvestre a nivel nacional
- 1.2. Brindar información a comerciantes y transportistas respecto al comercio de fauna silvestre
- 1.3. Brindar información a ofertantes de fauna silvestre sobre la normatividad vinculada a la materia en el Perú
- 1.4. Contribuir a la implementación del Plan Nacional de Educación Ambiental, a través de la sensibilización e información a niños y adolescentes acerca del tema de fauna silvestre

Objetivo específico 2: Desarrollar condiciones para la aplicación estricta de la ley y el control efectivo del tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú de manera multisectorial.

- 2.1. Fortalecer las capacidades técnicas, normativas y operativas de las distintas agencias de gobierno nacional y regional para el control de tráfico ilegal de fauna silvestre
- 2.2. Adecuar el marco normativo sobre tráfico de fauna silvestre para evitar el comercio de fauna no autorizado
- 2.3. Fortalecer la coordinación multisectorial para el control y disminución del tráfico ilegal de fauna silvestre
- 2.4. Fortalecer la atención de denuncias y el trabajo articulado de los centros de cría a través de redes de información

Objetivo específico 3: Implementar alianzas con los países fronterizos y con aquellos que son destino del tráfico ilegal de fauna proveniente del Perú.

- 3.1. Participar de redes de información sobre tráfico de fauna silvestre junto con países importadores y fronterizos
- 3.2. Fortalecer el control conjunto en zonas de frontera entre diversos organismos del Estado en coordinación con las autoridades de los países limítrofes

Dan cuenta, además, de 35 acciones que deben estar incluidas en los Planes Operativos Institucionales de cada una de las instituciones participantes en la elaboración y revisión del plan, con la finalidad de avanzar en el

cumplimiento de las cinco metas nacionales que han sido concertadas de manera conjunta y participativa con las referidas instituciones.

Las entidades consideradas como responsables, cuyos nombres se señalan en el Plan de Acción²⁸, son aquellas encargadas de promover y realizar las gestiones correspondientes para que las acciones previstas se lleven a cabo. Las instituciones consideradas como colaboradoras son aquellas que apoyan a las entidades responsables en el cumplimiento de la actividad, principalmente a nivel operativo.

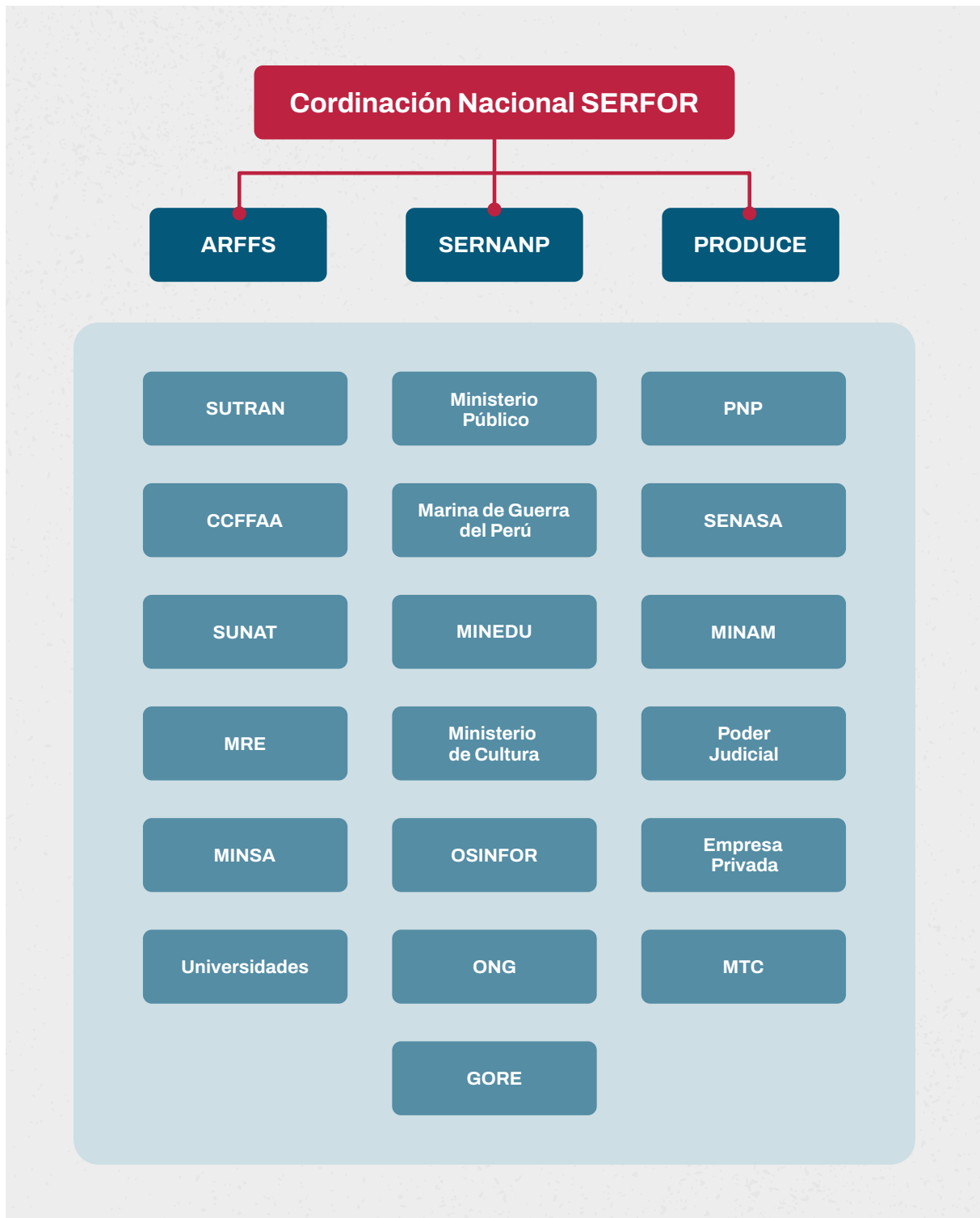
Anualmente, en la elaboración del Plan Operativo Institucional, las entidades públicas involucradas en la implementación, en el marco de sus competencias, tomarán como base la información contenida en el Plan de Acción 2017-2022 de la «Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, periodo 2017-2027» para el establecimiento de sus actividades.

El monitoreo del cumplimiento de las actividades, objetivos, metas y líneas de acción señalados en la estrategia y su Plan de Acción 2017-2022 está a cargo del Serfor, en coordinación con Produce, el Sernanp, los GORE, el Ministerio Público, la PNP, el CCOFFAA, la Sutran, la Marina de Guerra del Perú, el Senasa, la Sunat, el Minedu, el Minam, el MRE, el Ministerio de Cultura, el Minsa, el Osinfor, el MTC y los Gobiernos locales.

Para ello, se elaborará un plan de trabajo a inicios de cada año, con la participación de las entidades involucradas, y un informe de evaluación al final de este.

Figura 85

Coordinación nacional de Serfor



Nota. Adaptado de Decreto Supremo 011-2017-Minagri.

8. Evaluación de la estrategia y el plan de acción

Lo primero que habría que resaltar es que el Perú tiene por primera vez una estrategia y un plan de acción que guían el difícil trabajo cotidiano de enfrentar el tráfico de fauna y flora silvestres. Para esta publicación, le solicitamos al Serfor que nos comparta su evaluación de lo avanzado hasta ahora en el plan de acción 2017-2022.²⁹ En resumen, señalan que

La ejecución promedio de los indicadores de resultado del plan de acción 2017-2022 de la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre (ENRTIFS), al cuarto año de implementación ha registrado un avance acumulado del 62,22 %. [...] La ejecución promedio de actividades específicas al año 2021, cuarto año de ejecución, registra un avance ponderado del 42,63 %.

La mayor ejecución se registra en el objetivo 1 en donde rescatan como lo más destacado las acciones en torno

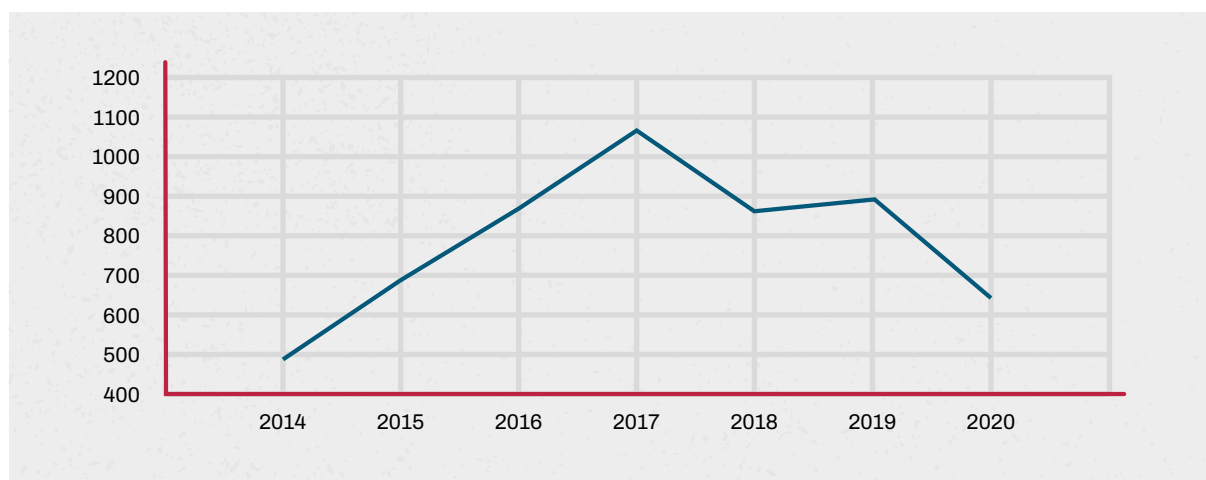
al día mundial de la Vida silvestre y la campaña carácter nacional titulada «Si compras, eres cómplice», dirigida a las personas que potencialmente podrían tener la intención de comprar animales vivos o productos elaborados con partes de animales.

A través de la figura 86, muestran cómo la entrada en vigor de la estrategia aumentó el número de decomisos, lo cual se podría atribuir a una mayor sensibilización y toma de conciencia por parte de las autoridades. Posteriormente, ocurrió un descenso de las cifras, con la aparición de la COVID-19.

Jessica Galvez-Durand³⁰, una de las creadoras de la estrategia y ahora consultora en estos temas, señaló en una entrevista para esta publicación que es un aspecto muy positivo el que «por primera vez en el Perú se tiene un reglamento específico y exclusivo para la gestión de la fauna silvestre, así como es la primera vez que haya una Dirección para la gestión sostenible del patrimonio de fauna silvestre».

Figura 86

Cantidad de intervenciones (2014-2020)



Sin embargo, manifiesta que hay mucho más por hacer en cuanto al rol de los Gobiernos regionales, actores clave para el éxito de la estrategia. Dice que «debido al cambio constante de autoridades regionales a las que nos tienen acostumbrado en nuestro país, se hace muy difícil continuar cualquier política y es empezar de cero prácticamente». Añade que

se requiere destinar recursos, económicos, logísticos y humanos para poder implementar de manera adecuada las acciones que son necesarias y ese apoyo hubiera permitido integrar de mejor manera a los gobiernos regionales. Los Gobiernos regionales que son uno de los actores principales en el combate del tráfico ilegal de fauna silvestre requieren de un acompañamiento cercano.

Coincidente con esta preocupación y para el caso de una región como Madre de Dios, tan importante en cuanto flora y fauna, Julio Magán, del Centro de Conservación Científica de la Amazonía³¹, nos dijo en una entrevista para esta publicación que

Perú tiene por primera vez una estrategia y un plan de acción que guían el difícil trabajo de enfrentar el tráfico de fauna y flora silvestres. La entrada en vigor de la estrategia aumentó el número de decomisos, lo cual se podría atribuir a una mayor sensibilización y toma de conciencia por parte de las autoridades. Posteriormente, ocurrió un descenso de las cifras, con la aparición de la COVID-19.

no hay un verdadero interés político de conocer, valorar, administrar y fiscalizar la flora y fauna silvestre. Por ello la implementación de la estrategia es muy baja. Estas acciones nacen de la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre de Madre de Dios (Gerfor MDD), como autoridad regional de ese sector. A nivel de la aplicación de la Ley, he tenido conocimiento que han desarrollado algunos operativos en los mercados principales de la ciudad buscando algún indicio de tráfico/uso de fauna silvestre. A nivel de la implementación de alianzas; sé que se tiene coordinaciones con el país vecino, Brasil, ya que ellos también tienen el problema a nivel de movimiento terrestre por la vía interoceánica sur (Interoceánica Tramo III).

Los avances son importantes y las dificultades no lo son menos.

9. El tráfico de flora y fauna ilegal y la COVID-19

La teoría plausible sobre el origen de la COVID-19 nos remite a un mercado de mamíferos vivos en Wuhan, China, y muy probablemente a los pangolines malayos, es decir, al tráfico, probablemente ilegal, de fauna silvestre. Las interacciones de animal a humano incrementan la probabilidad de transmisión de patógenos entre ambas especies, y la vida silvestre conseguida de manera ilegal está al margen de cualquier control sanitario y expone a los humanos a la transmisión de nuevos virus. Las enfermedades zoonóticas³² representan hasta el 75 % de todas las enfermedades infecciosas emergentes e incluyen al SARS-CoV-2, causante de la pandemia de COVID-19. Un informe de Naciones Unidas³³ señala que los pangolines, que se identificaron como una fuente potencial de coronavirus, son los mamíferos salvajes más traficados en el mundo. Sin interferencia humana a través de

la captura, sacrificio, venta, tráfico, comercio y consumo de vida silvestre, la evolución y transmisión del coronavirus que causa la COVID-19 habría sido altamente improbable, asegura el informe.

Por su parte, la WWF señala que³⁴

en los últimos 30 años, aproximadamente el 60-70 por ciento de las nuevas enfermedades que surgieron en los seres humanos tuvieron un origen zoonótico. Los patógenos animales pueden infectar a los humanos directamente a través del contacto con los animales salvajes que son portadores naturales de estas enfermedades, o indirectamente por transmisión a través de huéspedes intermedios, como el ganado y los animales domésticos o peridomésticos que viven cerca de los humanos. Estos huéspedes intermedios actúan como «vasos de mezcla» que pueden conducir a la variación genética de las enfermedades, lo que les permite infectar a los humanos.

La ya citada especialista en conservación y gestión de fauna silvestre Jessica Galvez-Durand Besnard, al cuenta del caso peruano, señala que

las enfermedades que surgen por el tráfico ilegal, muchas de ellas son también por la crueldad extrema a la que son sometidos los animales, a un estrés tan fuerte que comienzan a enfermedades muy fuertes, transmiten tal vez microorganismos que antes no eran patógenos, se vuelven patógenos, la suciedad, la inmundicia que rodea estos comercios ilegales es tan grande que surgen pandemias como la que actualmente está azotando a la humanidad.³⁵

Añadamos que en el Perú el ejemplo más saltante de este tipo de mercados en los que se pueden incubar estos fenómenos es el mercado de Belén, en Iquitos. Allí se venden pescados, carne fresca, frutas y verduras y muy cerca se comercializan animales silvestres vivos o muertos.

10. Estimados del tamaño de la economía criminal

En el acápite sobre el tráfico de flora y fauna silvestres hemos dado cuenta de la inmensa variedad especies que son objeto de tráfico en el Perú. Sin embargo, no hemos logrado obtener sino pinceladas aisladas de los montos que ello implica en algunas de las tantas especies traficadas.

En el pódcast *Latidos del bosque*³⁶ se da cuenta de alguna información reveladora sobre el monto involucrado en tráfico de aves. Parten de un decomiso de seis especies muy vistosas y requeridas en el mercado negro, donde su cotización bordea los EUR 150 cada una. Otra especie muy cotizada —señalan— es el guacamayo rojo y verde (*Ara chloropterus*), por la que los comerciantes llegan a pagar USD 227 en promedio por ejemplar.

También con gran demanda está el cernícalo americano (*Falco sparverius*), que vive a lo largo de la costa y los Andes peruanos. Esta especie ocupa el primer lugar entre las aves rapaces más traficadas en el Perú, con una cotización de hasta USD 60 por ejemplar en promedio. Es preferida por los traficantes ilegales para abastecer a los aficionados a la cetrería (práctica de crianza y adiestramiento de aves rapaces).

El loro máscara roja (*Psittacara mitratus*) se caracteriza por ser el único ejemplar de loro que no presenta color rojo en sus alas. Su cotización en el mercado ilegal puede llegar hasta los USD 43 en promedio por cada ejemplar. El loro

cabeza gris o «pedrito» (*Aratinga weddellii*) es la tercera ave más afectada por el tráfico ilícito de fauna silvestre en el Perú, con una cotización de USD 69 por ejemplar en promedio.

En el mercado ilícito de fauna silvestre —añaden— es muy requerido el pihuicho de ala amarilla (*Brotogeris versicolurus*), que es la especie más traficada en los últimos quince años con más de 15 000 individuos decomisados por las autoridades. Los traficantes llegan a pagar USD 17 por cada ejemplar en promedio. La lista de aves más demandadas por los comerciantes ilegales de fauna silvestre está constituida también por el botón de oro (*Sicalis flaveola*). Los traficantes llegan a pagar USD 15 en promedio por esta especie en peligro de extinción.

Otro aporte viene de Alberto Gonzales, exdirector de Serfor³⁷, que estima que son

los monos, felinos, tortugas, caimanes y ranas, las mayores víctimas del negocio. Sin embargo, los precios varían, por ejemplo, de un guacamayo, por el cual los

comerciantes pueden pagar hasta más de doscientos dólares y hay otros animales que se trazan a un precio mucho menor.

Otra pincelada viene del Proyecto Prevenir, que hace un cálculo de la cadena de valor del tráfico de Taricaya tanto en la extracción, como en la comercialización. El supuesto empleado es el de una familia ribereña de seis a ocho integrantes que realizan por mes la recolección de 23 cientos de huevos, 175 crías de taricayas y 13 taricayas adultas. Para determinar el tamaño de la economía criminal requeriríamos saber cuántas familias realizan la misma actividad.

Hacen lo propio en el supuesto de que un grupo de seis a ocho comuneros cazan por un periodo de ocho a diez días al mes. Al respecto, cabe resaltar que esta es una actividad que se realiza durante todo el año. Cada mes se obtienen aproximadamente 325 kg de carne de pecaríes y 5 kg de carne de mono choro, cuatro crías vivas de mono choro y cuatro guacamayos vivos. De nuevo, el dato pendiente es el de la cantidad de veces que hay que multiplicar a este grupo de comuneros.³⁸

Tabla 14

Montos estimados para las etapas de extracción y comercialización en la cadena de valor de la taricaya

Etapas	Ingresos Operativos	Costos Operativos	Renta Operativa
Extracción	S/ 6413 por la temporada (S/ 2138 al mes)	S/ 2670 por la temporada (S/ 890 al mes)	S/ 3743 por la temporada (S/ 1248 al mes) Margen bruto de ganancia: 58%
Comercialización	S/ 21 600 por la temporada (S/ 7200 al mes)	S/ 8213 por la temporada (S/ 2738 al mes)	S/ 13 388 por la temporada (S/ 4463 al mes) Margen bruto de ganancia: 62%

Nota. Adaptado de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo. (febrero del 2022). Valoración económica del tráfico ilícito de fauna silvestre en la Amazonía peruana. *Prevenir*, 8. <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/BOLETIN-8-2.pdf>

Tabla 15

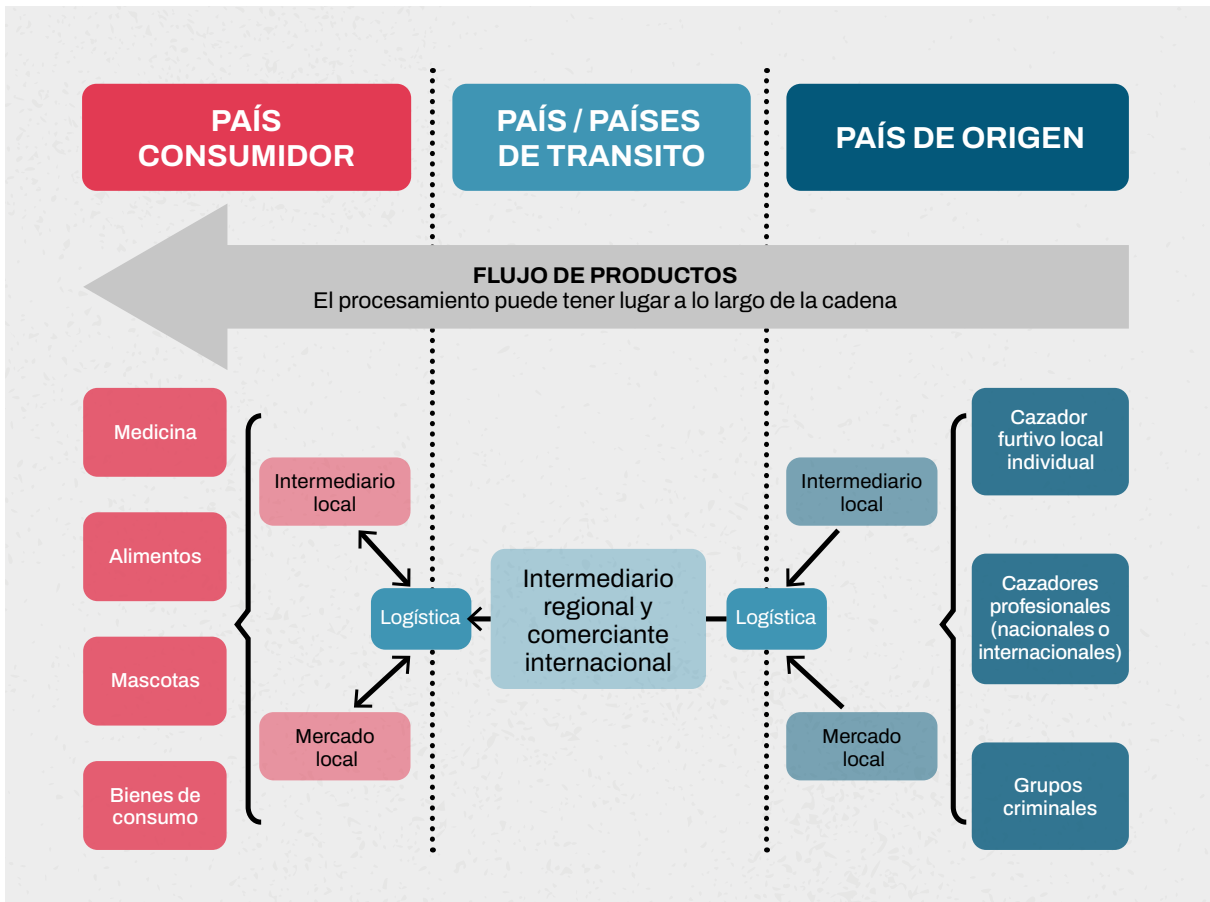
Montos estimados para las etapas de extracción y comercialización en la cadena de valor de productos de fauna silvestre

Etapas	Ingresos Operativos	Costos Operativos	Renta Operativa
Extracción	S/ 60 150 al año (S/ 5113 al mes)	S/ 21 000 al año (S/ 1750 al mes)	S/ 39 150 al año (S/ 3363 al mes) Margen bruto de ganancia: 65%
Comercialización	S/ 92 940 al año (S/ 7998 al mes)	S/ 67 950 al año (S/ 5763 al mes)	S/ 24 990 al año (S/ 2235 al mes) Margen bruto de ganancia: 27%

Nota. Adaptado de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo. (febrero del 2022). Valoración económica del tráfico ilícito de fauna silvestre en la Amazonía peruana. *Prevenir*, 8. <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/BOLETIN-8-2.pdf>

Figura 87

Flujo de productos animales de origen ilegal



Nota. Adaptado de World Wide Fund for Nature, 2012, p. 11.

Un indicador importante de la magnitud de esta actividad nos la da el Serfor a nuestra solicitud.³⁹

Entre el 2000 y el 2021, se han decomisado o hallado en abandono alrededor de 100 000 especímenes de fauna silvestre viva, fuera de los decomisos de especímenes muertos y productos (pieles, huevos, carne, etc.) [...] este número solo demuestra una fracción de los especímenes extraídos de vida silvestre, por lo que estaríamos hablando de una afectación mucho mayor.

Aun así, no se cuenta con información suficiente para efectuar un estimado por ese camino. Sin embargo, de acuerdo con el WWF⁴⁰

—una de las instituciones que mejor conoce este problema—, tras el tráfico de armas y drogas, el comercio ilegal de animales ocupa un lugar atractivo y rentable. Según Naciones Unidas, por este ejercicio se mueven unos diez mil millones de dólares al año, pero otros informes igualmente serios estiman que las cifras son mucho mayores y las cuantifican en veinte mil millones de dólares.

Asumamos el punto intermedio de quince mil millones de dólares al año. Si el África y el Asia significasen el 80 % del total y América Latina solo un 10 %, es razonable suponer que, por la magnitud y diversidad del tráfico de flora y fauna en el Perú, podría significar el 1 % del total mundial. Así, si solo el 1 % ocurriese en el Perú, tendríamos una economía criminal de unos ciento cincuenta millones de dólares al año.

11. Balance global y desafíos según la WWF

En la parte introductoria de un documento no tan reciente⁴¹ pero que, junto con varios especialistas, creemos no ha perdido actualidad, la WWF realiza «un llamado a la acción» a partir de la dramática constatación de que «el actual enfoque global de la lucha contra el tráfico ilícito de vida silvestre está fallando». Las razones expuestas por esta organización son útiles para los desafíos específicos del caso peruano en muchos aspectos:

- Aunque el tráfico ilícito de vida silvestre es un delito con amplias consecuencias de seguridad y tiene una relación bien documentada a otras formas de tráfico ilegal, al financiamiento de grupos rebeldes, corrupción y lavado de dinero, el tema es visto principalmente como una cuestión ambiental, lo que lo sitúa en un nivel bajo en las agendas de los Gobiernos.

Las interacciones de animal a humano incrementan la probabilidad de transmisión de patógenos entre ambas especies, y la vida silvestre conseguida de manera ilegal está al margen de cualquier control sanitario y expone a los humanos a la transmisión de nuevos virus.

Las enfermedades zoonóticas representan hasta el 75 % de todas las enfermedades infecciosas emergentes e incluyen al SARS-CoV-2, causante de la pandemia de COVID-19.

- A nivel internacional, la culpa de la situación es pasada de unos a otros entre los países de origen y los de consumo, y hay una falta de colaboración, coordinación y responsabilidad entre ambos.
 - La demanda es impulsada por las tendencias de consumo, sin embargo, existe un conocimiento mínimo sobre los hábitos de consumo de la emergente clase media en mercados de demanda clave, como Asia.
 - Los esfuerzos de protección en las áreas suplidoras se han basado en el uso de guardas forestales en las áreas protegidas. Este enfoque ha sido esporádico y no se ha invertido lo suficiente en él, y a menudo se ha descuidado el mejoramiento de la investigación criminal, penalización y coordinación, tanto a nivel nacional (por ejemplo, en las áreas de venta, justicia y comercio) como internacional.
 - El actual aumento de la caza furtiva demuestra que la inversión en protección de primera línea es necesaria para detener la extinción inmediata. Al mismo tiempo, es necesario implementar una forma de acercamiento sistemático a las fuentes, a los capos y a los consumidores. Es el momento de cambiar el enfoque de la lucha contra el tráfico ilícito de vida silvestre mediante la creación de los incentivos adecuados para que todas las partes interesadas consideren prioritario este problema.
- WWF y Traffic hacen un llamado a los Gobiernos a tomar medidas inmediatas para:
- Reconocer la amenaza que representa el tráfico ilícito de especies a su propia soberanía, y la necesidad de tratar este crimen de la misma forma y en coordinación con los esfuerzos para poner un alto a otras formas de tráfico ilegal, corrupción y lavado de dinero. El tema debe ser tratado por varios ministerios de una forma coordinada.
 - Fortalecer los mecanismos de colaboración (por ejemplo, Cites) para implementar estrictas regulaciones y hacer a los gobiernos responsables de sus acciones, incluyendo la aplicación de sanciones de ser necesario.
 - Colaborar con la sociedad civil y el sector privado promoviendo los esfuerzos de cambio de comportamiento para reducir los incentivos de consumo de especies en peligro, en particular en los países de demanda.
 - Involucrar a la sociedad civil y el sector privado en el reconocimiento del valor social y económico de la vida silvestre y en la realización de actividades para su conservación para reducir los incentivos para participar en el tráfico ilegal, en particular en los países suplidores.
 - Trabajar para reducir la oferta ilegal, así como la demanda, ya que ninguno de los enfoques por sí solo tendría éxito.
 - Tratar el tráfico ilícito de especies a nivel interministerial y concentrarse en mejorar la observancia, reforzar el control de aduanas y de otros mecanismos internacionales de ejecución.
 - Cambiar el enfoque del tráfico ilícito de especies reconociendo que el carácter de este comercio ha cambiado a delito organizado. Los Gobiernos deben emplear técnicas de investigación modernas basadas en la informática para identificar y procesar a los criminales en el corazón del comercio y aplicar sanciones lo suficientemente graves para desalentar la participación criminal.

12. Principales desafíos para aumentar la efectividad de la lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestres

El Proyecto Prevenir Perú de USAID enfatiza la necesidad de cambiar el enfoque de la lucha contra el tráfico ilegal de vida silvestre, considerando la grave amenaza que este representa para la biodiversidad y la salud humana. Asimismo, llama la atención sobre las relaciones de esta actividad ilegal con el crimen organizado y la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la prevención y combate del este delito. Por ello, brinda las siguientes recomendaciones:⁴²

A. Informar adecuadamente sobre la gravedad del delito de tráfico ilegal de vida silvestre

Los medios de comunicación pueden contribuir a visibilizar los impactos de los delitos e investigarlos para que las autoridades cumplan con su trabajo. Se debe proporcionar información «amigable» sobre delitos ambientales que sea fácil de entender, cuantificable, con datos concretos y visuales que permitan «mostrar» sus impactos reales para despertar el interés del público.

B. Incluir el delito de tráfico ilegal de vida silvestre entre los delitos de crimen organizado

Se requieren herramientas idóneas para enfrentar a las organizaciones criminales que se dedican a la exportación de fauna silvestre obtenida ilícitamente. Reconocerla como delito de crimen organizado dotará de mayores armas legales —tanto a la policía, como a jueces y fiscales— para fortalecer la persecución de esta actividad.

Esta ha sido una demanda insistente de todos los sectores concernidos en el tema. En su momento la SPDA ha emitido un informe legal al respecto⁴³ en que señala que el tráfico de fauna silvestre se sanciona a nivel administrativo y penal. En este último caso, la pena puede llegar hasta cinco años de prisión o siete años si el delito se comete con algún agravante (por ejemplo, si se trata de especies procedentes de áreas naturales protegidas). No obstante, esto podría resultar insuficiente al no abordarse como un delito categorizado como crimen organizado.

Esta ONG señala que el que sea un delito incluido entre los tipos legales de crimen organizado «se enmarca en la consideración internacional del tráfico de vida silvestre como crimen organizado transnacional, reconocido así por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Untoc)».

Entre el 2000 y el 2021, se han decomisado o hallado en abandono alrededor de 100 000 especímenes de fauna silvestre viva, fuera de los decomisos de especímenes muertos y productos (pieles, huevos, carne, etc.). Este número solo demuestra una fracción de los especímenes extraídos de vida silvestre, por lo que estaríamos hablando de una afectación mucho mayor.

En el actual Congreso Héctor Ventura, Edward Málaga y Alfredo Pariona Sinche son autores de los proyectos de ley 6051-2021/CR, 196/2021/CR y 993/2021/CR, que van en la línea de incluir los delitos de tráfico ilegal de flora y fauna silvestre, tráfico ilegal de especies acuáticas, depredación de flora y fauna silvestre y el tráfico ilegal de recursos genéticos en la Ley Contra el Crimen Organizado. La buena noticia al cierre de edición de este libro es que la ley ha sido ya aprobada por el Congreso de la República el 16 de junio y por unanimidad.

Por otra parte, la SPDA promueve también el «Protocolo contra el tráfico ilícito de especímenes de fauna y flora silvestres», con la finalidad de que se sume a los tres protocolos existentes de la Untoc.

De aprobarse, sería el primer instrumento internacional que crearía obligaciones específicas para los Estados Partes (países) en dicha materia, comprometiéndolas a adoptar medidas, políticas y planes para combatir este crimen. Asimismo, la aprobación de dicho protocolo ampliaría las estrategias y técnicas de investigación de los jueces y fiscales, y fortalecería la prevención y el control del tráfico de fauna silvestre, al fortalecer el intercambio de información, el control fronterizo y la cooperación entre Estados.⁴⁴

Un tema complementario indispensable a las modificaciones legislativas es el acompañamiento de 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».⁴⁵

C. Involucrar más a la sociedad civil, incluyendo al sector privado, en la lucha contra el tráfico ilegal de vida silvestre

Fortalecer las acciones de vigilancia de la protección de los recursos naturales que ya desarrolla la sociedad civil. Además, junto con el sector privado, se debe propiciar la valoración social y económica de la vida silvestre, de modo que se puedan promover actividades para su conservación.

EL Serfor resalta en este ámbito⁴⁶ que la lucha contra el tráfico de productos ilegales debería ser fortalecida con un enfoque preventivo. Así, es importante involucrar activamente a las comunidades a través de políticas de reducción de demanda y cambio de comportamiento, puesto que la mera extracción de fauna silvestre ya genera riesgos. En esa línea, se debe empoderar a las comunidades locales con el manejo, uso y comercio justo y legal de fauna silvestre para revertir los efectos de este ilícito penal.

El Proyecto Prevenir Perú de USAID enfatiza la necesidad de cambiar el enfoque de la lucha contra el tráfico ilegal de vida silvestre, considerando la grave amenaza que este representa para la biodiversidad y la salud humana. Asimismo, llama la atención sobre las relaciones de esta actividad ilegal con el crimen organizado y la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la prevención y combate del este delito.

D. Eliminar las barreras de acceso a la legalidad y las fallas institucionales en el control y sanción del tráfico ilegal de vida silvestre

Estas barreras y fallas institucionales actúan como un incentivo importante a la ilegalidad, por lo que será muy difícil la formalización de estas actividades hasta que no hayan sido superadas. Por ejemplo, es urgente corregir los requisitos innecesarios para obtener autorizaciones y licencias, pero también es preciso mejorar los mecanismos de vigilancia comunitaria y de fiscalización de las autoridades. Asimismo, se debe dotar con más recursos al control fronterizo y de aduanas, pues ello constituye una de las formas principales para prevenir y controlar el tráfico ilegal.

De su lado la Wildlife Conservation Society (WCS)⁴⁷ enfatiza que se requiere tomar en cuenta la prevención y el control, entendidos como

articular, a nivel regional, el trabajo entre las entidades de observancia, conformando mesas de trabajo locales con las autoridades como espacios de diálogo en el que se acuerden las formas para enfrentar el tráfico, y concordando medidas de prevención y de control integradas. A nivel central sería necesario fortalecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones dedicadas a la gestión de especies de fauna terrestres y acuáticas, con la finalidad de contar con un enfoque integrado de control del tráfico de las mismas.

El otro tema adicional en el que se insiste es de los recursos. Empieza reclamando que el apoyo de la cooperación internacional no venga de la mano de recursos estatales suficientes.

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 utilización⁴⁸.

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 Dirección de Turismo y Protección del Medio Ambiente, tiene a Policías especializados, aunque en muchos casos, la rotación dentro de la PNP hace que dicha especialización se diluya o se trunque.

Una limitación adicional —plantea Alberto Gonzales, ex jefe del Serfor⁴⁹— es que si

tu regulación, es muy complicada, muy compleja, la posibilidad de empujar hacia la legalidad a estas actividades ilegales es muchísimo más pequeñas. De allí que una revisión de la legislación hoy existente, en términos de procedimientos de fiscalización, de control y de promoción sería muy útil para considerar posibilidades que permitan que las operaciones legales en relación a la fauna se lleven a cabo.

Agregamos nosotros otros más:

E. Asignar recursos públicos suficientes

En la respuesta a nuestras preguntas, el Serfor señala como un gran reto el contar con un presupuesto asignado por el Estado peruano para esta tarea, ya que, hasta la fecha, las actividades realizadas se han logrado gracias a gestiones realizadas por el Serfor y el apoyo de sus diferentes aliados.⁵⁰

En la misma línea, el ya mencionado Albert Gonzáles⁵¹ nos dice que es un presupuesto realmente diminuto.

Lo que ocasiona, por ejemplo, que haya muy pocos trabajos de investigación que se hagan desde el propio Estado para efectivamente detectar, entre otras cosas, las cadenas de valor basadas en el tráfico ilegal de vida silvestre, saber cómo funcionan, de manera de contar con la información que permita que el trabajo de control sea muchísimo más efectivo.

Añade que si, fruto de esos estudios, se contara

con entre ocho a diez puestos de control muy bien ubicados y muy bien dotados en términos de tecnología, recursos humanos y las herramientas que necesitas para hacer un buen control, sería suficiente, particularmente en los aeropuertos, principalmente el de Lima.

En el mismo sentido, el citado Julio Majan señala⁵²:

Pagar mensualmente a tus especialistas y bien. Es necesario contar con ello porque, a mí parecer, los motiva a realizar un buen trabajo. Sin necesidad de esperar «regalías» por parte de oportunistas. Así como capacitarlos en temas de corrupción.

F. Fortalecer institucionalmente de la lucha contra el tráfico de flora y fauna silvestre

En la misma entrevista de Albert Gonzales emerge una propuesta para el fortalecimiento de esta labor, a nuestro juicio, muy interesante:

hay que repensar la ubicación, de la actividad vinculada a la vida silvestre en la estructura del Estado. Somos de los pocos países en el mundo donde no existe una organización propia, separada o autónoma, dedicada a estos temas y, dentro de estos diez o doce países megadiversos, somos el único, cuya oficina vinculada a temas de vida silvestre no tiene una estructura propia, institucional, autónoma. En el caso de nuestro país, es una Dirección, que forma parte de una Dirección General del Servicio Nacional Forestal y el Servicio Nacional Forestal que, a su vez, es parte del Ministerio de Agricultura. Entonces, eso hace que la visibilidad incluso al interior del Estado de las labores vinculadas al tráfico ilícito de fauna silvestre sea una visibilidad bastante pequeña.

En la misma línea, en la ya citada entrevista para esta publicación, la especialista y artífice de la primera estrategia contra el tráfico de fauna y flora Jessica Galvez-Durand Besnard señala:

En años recientes, la PCM dispuso o coordinó con varios ministerios, entre ellos el de Agricultura para determinar qué estrategias y planes iban a continuar, cuáles iban a ser políticas y cuáles no. Parece que el MIDAGRI desestimó la estrategia nacional contra el tráfico ilegal y pensó que debe ser un componente del plan nacional forestal y de fauna silvestre, lo cual me parece un error. Poner el tráfico

a nivel de un elemento más o de una acción más dentro de un plan nacional forestal y de fauna silvestre es minimizar el impacto del tráfico de fauna, y el forestal también, porque tráfico de fauna no solamente está en especies amazónicas, hay especies acuáticas. Creo que mucho dice la política de Estado de un país en esta materia, el contar con una estrategia visible con nombre y apellido

Añade:

Serfor es el Servicio Nacional Forestal Fauna y Flora silvestre, pero todas las otras direcciones están diseñadas para abordar el tema forestal, el tema de fauna, no. Es una dirección de línea, simplemente, y muchas de las de las limitaciones que se tuvo como dirección de línea es que tiene encargos grandes, tanto como las de forestales. Por ello, debería ser una dirección general por lo menos, o, como en otros países —y tal vez sea un sueño—, que no esté muy lejos, que sea un servicio nacional de fauna silvestre, como el U.S. Fish and Wildlife Service en Estados.

G. Luchar de manera frontal contra la corrupción

Albert Gonzales⁵³ señala que

los niveles de corrupción se expresan básicamente a nivel municipal. Pero también a nivel de los GORE y del propio Serfor ocurren las carencias para una lucha efectiva contra el delito del tráfico ilegal de la vida silvestre. El tema de fondo es que no se valora lo que se tiene, en este caso la vida silvestre, y es este un aspecto que atañe a la sociedad en su conjunto. La tarea educativa y pedagógica es aquí crucial.

El Serfor en la entrevista mencionada antes señala que deben incluirse políticas efectivas contra la lucha la corrupción, la cual afecta la gestión no solo de lucha contra el tráfico ilegal de fauna silvestre, sino todos los procesos que está tratando de impulsar el Estado peruano. Al igual que en la lucha contra las otras economías ilegales, la corrupción es un elemento presente y una barrera enorme para el éxito de cualquier esfuerzo por combatirlas.

¹ Fowks, J. (24 de noviembre del 2021). Perú sigue el destino de Run Run, el zorro que fue comprado como perro. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-11-25/peru-sigue-el-destino-de-run-run-el-zorro-que-fue-comprado-como-perro.html>

² World Wide Fund for Nature. (2012). La Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Vida Silvestre. WWF. http://awsassets.wwf.es/downloads/wwffightingillicitwildlifetrafficking_spanish_lr.pdf

³ Dalberg Asesores en Desarrollo Global es una compañía de asesoría estratégica que trabaja para elevar los niveles de vida en los países en desarrollo y hacer frente a los problemas globales, tales como el cambio climático. Ellos hicieron una encuesta sobre el tráfico ilícito de vida silvestre. Los representantes de los siguientes países contribuyeron a la encuesta: la República Centroafricana, Camerún, China, República Democrática del Congo, Alemania, Indonesia, Italia, Japón, Kenya, Malasia, Tailandia, Reino Unido y Estados Unidos. Además, los representantes de las siguientes organizaciones internacionales contribuyeron a la encuesta: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Comisión Europea, la Interpol, el Acuerdo de Lusaka, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Mundial de Aduanas, que sirven de base a muchas de las conclusiones publicadas en el documento *La Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Vida Silvestre* que se puede encontrar en el siguiente enlace: http://awsassets.wwf.es/downloads/wwffightingillicitwildlifetrafficking_spanish_lr.pdf

⁴ Torres, P. y Zari, L. (5 de marzo del 2021). Tráfico ilegal de fauna silvestre: un crimen transnacional. *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/trafico-de-fauna-un-crimen-transnacional/>

⁵ Oficina Asesora de Comunicaciones. (23 de mayo del 2019). Así se mueven las mafias del tráfico internacional de especies. *El Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. <https://www.metropol.gov.co/Paginas/Noticias/elmetropolitano-ambiental/asi-se-mueven-las-mafias-del-trafico-internacional-de-especies.aspx>

⁶ Estas plantas tienen como principal característica que cuentan con tejidos que conducen los fluidos a través de la planta y otros que otorgan un soporte para permitir que estas consigan un gran desarrollo de forma individual. A las plantas vasculares también se las nombra, de manera general, como plantas superiores. <https://www.ecologiaverde.com/plantas-vasculares-que-son-caracteristicas-y-ejemplos-2770.html>

⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s. f.). *Análisis de los esfuerzos en aplicación efectiva de la Ley para combatir delitos contra la vida silvestre y bosques en Perú*. ICCWC. [Archivo PDF] https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/Informes-Analiticos/PERU_report_Toolkit_FINAL_SP.pdf

⁸ Especie endémica hace referencia a una cuyo ámbito geográfico es limitado. Los animales y plantas endémicos, cuya vulnerabilidad es enorme al contar con poblaciones más reducidas, son claves para sus ecosistemas y se convierten en un termómetro a la hora de medir el estado de salud de un territorio. Por esa razón, su protección frente a las amenazas de extinción es fundamental. <https://www.iberdrola.com/sostenibilidad/especies-endemicas>

⁹ Anuario de Estadísticas Ambientales 2013. Biodiversidad, pp. 61-95. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1140/cap02.pdf

¹⁰ Agencia EFE. (1 de junio del 2021). La biodiversidad contribuye, al menos, con el 15 % del PBI de Perú. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/la-biodiversidad-contribuye-al-menos-con-el-15-del-pbi-de-peru-noticia/>

¹¹ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo. (2021). *Tráfico Ilícito de especies: Crimen organizado contra la vida silvestre*. <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-de-Poli%CC%81tica-1-Tra%CC%81fico-lli%CC%81cito-de-especies.pdf>

¹² Agencia EFE. (30 de junio del 2021). Tráfico ilegal de fauna silvestre amenaza a más de 300 especies en Perú. *La República*. <https://gestion.pe/peru/trafico-ilegal-de-fauna-silvestre-amenaza-a-mas-de-300-especies-en-peru-noticia/>

¹³ Del informe del grupo de especialistas en camélidos sudamericanos, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN/SSC/ GECS) (UICN, 2016).

¹⁴ Ciriaco, M. (28 de junio del 2022). Ni la pandemia detiene a los traficantes. *GDA*. <http://gda.com/detalle-de-la-noticia/?article=4558292>

¹⁵ «Las fuentes de información utilizadas, incluyen el resultado de las cuatro mesas de trabajo llevadas a cabo para la construcción de la presente Estrategia Nacional, en las cuales las autoridades competentes en materia de control proporcionaron información oficial, así como las investigaciones realizadas sobre la materia por diversas instituciones».

¹⁶ Ciriaco, M. (13 de noviembre del 2021). Ni la pandemia detiene a los traficantes. *GDA*. <http://gda.com/detalle-de-la-noticia/?article=4558292>

¹⁷ Clima de cambios. (18 de noviembre del 2021). Tráfico ilegal de fauna: un problema latente que no se detiene. *PUCP*. <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/trafico-ilegal-de-fauna-un-problema-latente-que-no-se-detiene/#:~:text=En%20el%20periodo%20del%202000,820%20espec%C3%ADmenes%2C%20de%20los%20cuales>

¹⁸ Tomado del diagnóstico del que parte de la estrategia nacional de lucha contra la flora y fauna silvestre 2017 a 2026.

¹⁹ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo. (2021). *Tráfico Ilícito de especies: Crimen organizado contra la vida silvestre*. <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-de-Poli%CC%81tica-1-Tra%CC%81fico-Ili%CC%81cito-de-especies.pdf>

²⁰ Organización Panamericana de la Salud. (19 de marzo del 2018). *Situación de las plantas medicinales en Perú. Informe de reunión del grupo de expertos en plantas medicinales*. Pan American Health Organization. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/50479>

²¹ Ibid

²² Grupo Semillas (2008). Biopiratería. <https://www.semillas.org.co>

²³ Chacón, L. (12 de octubre del 2020). Lucha contra la biopiratería en el Perú: lo destacable y lo que se puede mejorar. *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/lucha-contra-la-biopirateria-en-el-peru-lo-destacable-y-lo-que-se-puede-mejorar/>

²⁴ Indecopi: Perú ganó 45 casos de biopiratería en el mundo durante 2018. (4 de febrero del 2019). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/indecopi-peru-gano-45-casos-de-biopirateria-en-el-mundo-durante-2018/>

²⁵ Ibid

²⁶ Comisión Nacional contra la Biopiratería identificó 42 casos de procesos de patentes vinculados a recursos biológicos peruanos en el mundo. (17 de febrero del 2021). *Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual*. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/342705-comision-nacional-contra-la-biopirateria-identifico-42-casos-de-procesos-de-patentes-vinculados-a-recursos-biologicos-peruanos-en-el-mundo>

²⁷ Luego «de conformidad con la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1220, publicado el 24 septiembre 2015, se dispone la ENTRADA EN VIGENCIA de los artículos 68, 127, 128, 149 y 150 de la presente Ley, con la finalidad de fortalecer el sistema de control en materia forestal que contribuya a una acción conjunta del Estado».

²⁸ En *El Peruano* del 14 de agosto del 2017 se publica el Decreto Supremo que aprueba la «Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, periodo 2017-2027 y su Plan de Acción 2017-2022» DECRETO SUPREMO 011-2017-MINAGRI. En el anexo 1 páginas 27 al 32 presentan los cuadros síntesis del Plan de Acción 2017-2022 donde están incluidas las 35 acciones mencionadas seguidas en cada caso de la unidad de medida, la meta física /resultado, el indicador de producto, el costo anual, el costo total estimado, los actores responsables y los actores colaboradores.

²⁹ Respuesta de Serfor a preguntas sobre la estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre. junio 2022.

³⁰ Entrevista a Jessica Galvez-Durand Besnard Especialista en conservación y gestión de fauna silvestre; diseño y aplicación de instrumentos de gestión y políticas públicas referidas a la conservación, tráfico ilegal de fauna silvestre, Convención CITES, CMS, CBD. Exdirectora de Gestión de Fauna del Serfor y una de las principales artífices de la estrategia de lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestre.

³¹ Entrevista a Julio Magán regente forestal en Madre de Dios trabajando con el Centro de Conservación científica de la Amazonía

³² Una enfermedad zoonótica es una enfermedad que puede transmitirse entre animales y seres humanos. Las enfermedades zoonóticas pueden ser provocadas por virus, bacterias, parásitos y hongos. Algunas de esas enfermedades son muy frecuentes.

³³ Para evitar más pandemias se necesita controlar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre. (10 de julio del 2020). *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477241>

³⁴ La traducción es nuestra. Tomado de COVID 19: Urgent Call To Protect People And Nature https://files.worldwildlife.org/wwfcmprod/files/Publication/file/4ts1zx54w7_FINAL_REPORT_EK_Rev_2X.pdf?ga=2.88838235.1995778039.1652373989-1555218347.1652373988

³⁵ J. Galvez-Durand Besnard (entrevista, 2022).

³⁶ Latidos del bosque: conoce qué es el tráfico ilegal de fauna silvestre y cómo combatirlo. (22 de abril del 2021). *Andina*. <https://andina.pe/Agencia/noticia-latidos-del-bosque-conoce-es-trafico-ilegal-fauna-silvestre-y-como-combatirlo-842449.aspx>

³⁷ Albert Gonzales es exjefe de Serfor (entrevista, junio del 2022).

³⁸ Otro dato suelto: «Las pieles de felinos suelen ser encontradas en los mercados de Iquitos en donde se ofrecen entre S/ 400,00 a S/ 600,00 cada una, tratándose por lo general de un comercio nacional» (tomado del diagnóstico del que parte de la estrategia nacional de lucha contra la flora y fauna silvestre 2017 a 2026).

³⁹ Respuesta de Serfor a preguntas sobre la estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre. Junio del 2022.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ World Wide Fund for Nature. (2012). La Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Vida Silvestre. WWF. http://awsassets.wwf.es/downloads/wwffightingillicitwildlifetrafficking_spanish_lr.pdf

⁴² Tomamos como base para esta sección las recomendaciones el documento del proyecto Prevenir que se encuentra en el siguiente enlace: <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-de-Poli%CC%81tica-1.Tra%CC%81fico-lli%CC%81cito-de-especies.pdf>

⁴³ Lee la opinión legal de la SPDA sobre este proyecto de ley. ¿Por qué el tráfico ilegal de fauna silvestre está asociado al crimen organizado? (12 de octubre del 2012). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/por-que-el-trafico-ilegal-de-fauna-silvestre-esta-asociado-al-crimen-organizado/>

⁴⁴ Torres, P. y Zari, L. (5 de marzo del 2021). Tráfico ilegal de fauna silvestre: un crimen transnacional. *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/trafico-de-fauna-un-crimen-transnacional/>

⁴⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s. f.). *Análisis de los esfuerzos en aplicación efectiva de la Ley para combatir delitos contra la vida Silvestre y bosques en Perú*. ICCWC. [Archivo PDF] https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/Informes-Analiticos/PERU_report_Toolkit_FINAL_SP.pdf

⁴⁶ Respuesta de Serfor a preguntas sobre la estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre. Junio 2022

⁴⁷ Wildlife Conservation Society. (WCS). (2018). *Rutas de Tráfico de Fauna Silvestre: Zonas de Extracción, Tránsito y Venta de Fauna Silvestre en Perú*. https://peru.wcs.org/Portals/94/Publicaciones/Tr%C3%A1fico%20y%20Salud/WCS%202018_Rutas_Trafico.pdf?ver=2021-06-10-222822-

⁴⁸ 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. https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/Informes-Analiticos/PERU_report_Toolkit_FINAL_SP.pdf

⁴⁹ Albert Gonzales es exjefe de Serfor (entrevista, junio del 2022).

⁵⁰ Respuesta de Serfor a preguntas sobre la estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre. Junio del 2022.

⁵¹ Albert Gonzales es exjefe de Serfor (entrevista, junio del 2022).

⁵² Entrevista a Julio Magán regente forestal en Madre de Dios trabajando con el Centro de Conservación científica de la Amazonía.

⁵³ Albert Gonzales es exjefe de Serfor (entrevista, junio del 2022).



REFLEXIONES TRANSVERSALES

Reflexiones transversales

1. Otras economías criminales

En este esfuerzo de investigación y sistematización hemos abordado con cierto detalle ocho economías criminales: la usurpación y el tráfico de propiedades públicas y privadas, la tala ilegal de madera, la trata de personas, el contrabando, la minería ilegal, el narcotráfico, la extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas, y el tráfico de fauna y flora silvestres.

Pero hay otras cuya relevancia debe ser también resaltada. Mencionemos, para empezar, la pesca ilegal. Esta tiene dos variantes: la sobrepesca depredadora de embarcaciones peruanas orientada a la producción ilegal de harina de pescado y la presencia ilegal dentro de nuestras doscientas millas de flotas pesqueras de otros países.

En relación con ese problema, la Sociedad Nacional de Pesquería reclama frenar la construcción ilegal de embarcaciones, lograr una plena trazabilidad en la pesca de las embarcaciones grandes y pequeñas, y hacer obligatorio el uso del sistema satelital para las embarcaciones. Esta última propuesta debe ser aplicada al menos a las de más de 10 m³, de tal forma que sea posible vigilar que la pesca se efectúe bajo autorización, con pleno conocimiento de quién, cuándo y dónde se

realiza la actividad.¹ En la segunda modalidad se estima que unos quinientos barcos extranjeros (en mayor proporción, chinos) pescan frente a nuestras costas. Algunos de ellos ingresan a nuestro mar y otros se vuelven «fantasmas» al presumiblemente apagar su dispositivo de seguimiento.² Combinando ambas modalidades, la FAO estimó en su momento en S/ 1200 millones el tamaño de la economía ilegal de la pesca en el Perú,³ es decir, casi trescientos millones de dólares.

Otra economía criminal se genera en torno a la *piratería*. Entendemos este término como la actividad ilícita de quienes, sin contar con la debida licencia o autorización del autor, del productor ni de otro titular, ni de sus representantes, realizan reproducciones de ejemplares o mercaderías que se encuentran protegidas por el derecho de propiedad intelectual. A nivel comercial, esta actividad ilícita consiste en falsificar un producto y comercializar copias ilegales. También puede tratarse de la comercialización (o difusión) no permitida de obras intelectuales, como películas, discos de música, etc. La tasa de piratería en el Perú alcanza el 67 % del total de productos comercializados el año 2011. El valor perdido por las ventas sin licencia suma USD 209 millones (Business Software Alliance, BSA).⁴

Figura 88

Otras economías criminales desarrolladas en el Perú



Nota. Elaboración propia.

Finalmente, es preciso destacar como otra actividad ilícita en evolución dentro del territorio nacional al tráfico ilícito de migrantes, que ha cobrado fuerza en el Perú en los últimos años. Sobre ella es posible encontrar mayores detalles en el capítulo acerca de la trata de personas desarrollado en este libro.

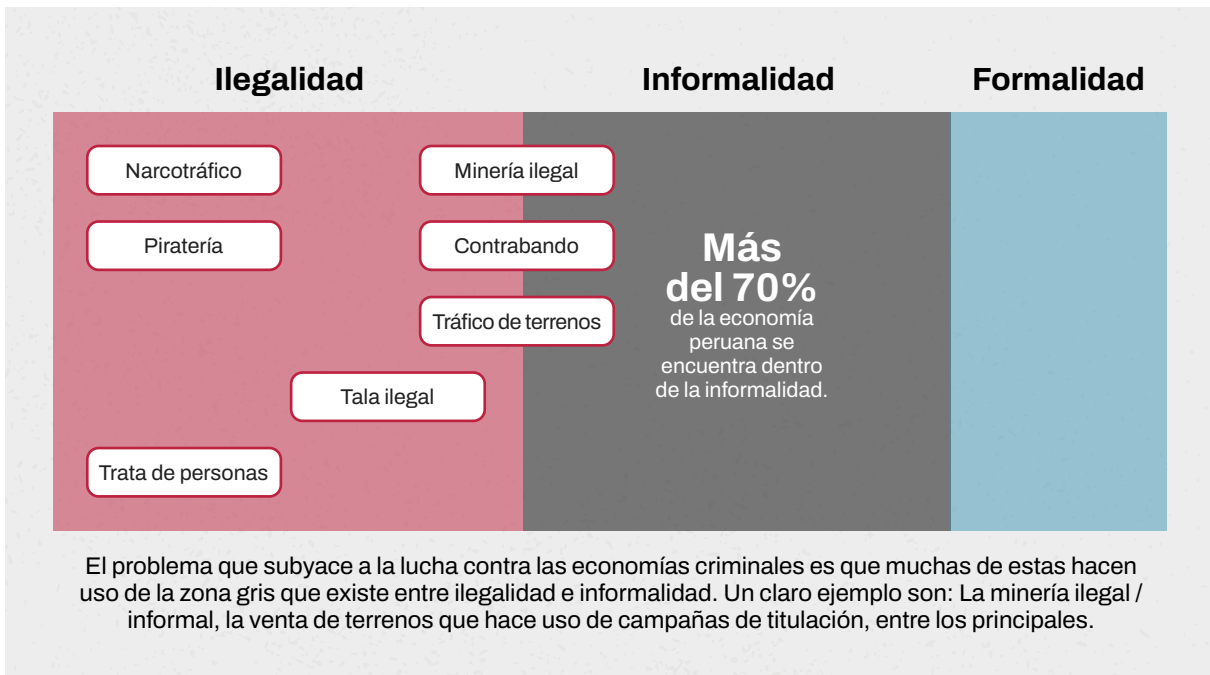
2. Informalidad, ilegalidad y crimen organizado

Como sosteníamos en las hipótesis iniciales, la existencia de una vasta economía informal es uno de los elementos que coadyuvan al desarrollo de las economías criminales. La presencia de un canal fluido entre ambas esferas, tanto a nivel de recursos como de personas involucradas, posibilitan esta simbiosis. Sin embargo, hay también un involucramiento de parte de la economía formal en las actividades ilegales que no ha sido debidamente abordado hasta la fecha.

En el caso de la minería ilegal, se observa un área gris entre lo que es informal e ilegal. Muchos se inscriben en el registro de minería artesanal, aun sabiendo que es imposible que el proceso de formalización pueda tener un final exitoso. El Estado da cuenta de ese registro con el fin de mostrar que algo positivo se está haciendo frente al problema de la minería ilegal. Por otro lado, los insumos para la minería ilegal provienen principalmente de la economía informal, así como del contrabando. Por ejemplo, el equipamiento para la peor de las expresiones de la minería ilegal —la que se produce en los ríos de la selva— es vendido o mantenido por empresas formales. Muchas de las procesadoras de oro son informales, pero también hay aquellas que procesando oro formal de la pequeña y mediana minería aceptan oro de procedencia ilegal, con lo cual lo blanquean y puede ser exportado.

Figura 89

La situación de las economías criminales en el Perú



Nota. Elaboración propia.

En el caso del narcotráfico, la siembra de cultivos de coca distingue aquellos que son para el autoconsumo, que es legal, y aquellos que son para el narcotráfico, que es ilegal. Pero en el terreno nadie admite que su producción sea para un fin no aceptado por la ley. El control de los insumos químicos que se requieren para la elaboración, primero, de la pasta básica de cocaína y, luego, de la cocaína es muy complejo, en la medida que parte de ellos llega a través de vías informales o de formales que sabiéndolo o no las desvían hacia el narcotráfico.

El contrabando es otro fenómeno interesante donde se conjuga informalidad con ilegalidad y formalidad. Por ejemplo, diversas ferias son aprobadas por los municipios, a pesar de que comerciantes informales venden en ellas productos ilegales.

3. Estado y economías criminales

El Estado peruano tiene un marco normativo muy importante para el combate a las economías criminales y sus diversas consecuencias. Cada economía criminal tiene como contraparte una amplia normativa y existen instituciones específicas dedicadas a esas labores. Se cuenta también con una Ley Contra el Crimen Organizado que ha generado herramientas y procedimientos muy importantes para investigar casos concretos para todas las economías criminales aquí estudiadas.

Sin embargo, las economías criminales ocurren en su mayoría en zonas apartadas del país. En ellas el Estado peruano no tiene la capacidad de controlar el territorio adecuadamente. Su

presencia es débil y marcada por la corrupción de los funcionarios encargados de mantener la ley. Los dueños e intermediarios de las actividades económicas ilegales —a saber, organizaciones criminales— logran con mucha facilidad penetrar la vida política a nivel local y regional. Asimismo, de una manera más difusa pero igualmente importante, establecen redes de influencias en el Congreso y en algunas áreas del Gobierno nacional. Así, no es posible entender el desarrollo de las economías criminales sin la complicidad de malos funcionarios públicos de distinto tipo y nivel. Por ejemplo, en el caso del contrabando, los policías, los representantes de aduanas, los fiscales, los jueces, los funcionarios públicos, las autoridades políticas (alcaldes, prefectos, gobernadores, congresistas) son decisivos. La corrupción endémica en el Estado peruano se encuentra en el punto más alto de las explicaciones de la magnitud de las economías ilegales en el país. Múltiples ejemplos de ellos lo confirman en el estudio realizado.

En el caso del contrabando, en Desaguadero el paso de mercancías muchas veces está vinculado con actos de corrupción con el personal responsable de aduanas y de la Policía nacional de ambos países. Estos permiten el paso de mercancía ilegal a cambio de pagos realizados por las personas naturales o jurídicas que transitan el puente internacional. También se da el caso de empresas formales de Desaguadero que recurren a esta vía y estas modalidades para ocultar mercadería ilegal entre la legal, con el fin de evitar el pago de los impuestos correspondientes.

En el caso del tráfico de terrenos y usurpación de propiedades, se hace evidente que este problema no existiría sin la complicidad de alcaldes, registradores, policías, fiscales y jueces. En ocasiones, las empresas privadas formales contribuyen a esa lógica mafiosa por la necesidad de terrenos para su expansión.

En cuanto al tráfico de fauna y flora silvestres, se ha detectado corrupción a nivel de los municipios y también funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, tanto de la Policía, como del propio Serfor.

4. Pobreza y economías criminales

Los cientos de miles de personas involucradas de distintas maneras en las economías criminales que se abordan en este estudio participan de estas actividades como una forma de huir de la pobreza extrema. No obstante, esta participación no les genera una capacidad de acumulación importante, aunque sí alcanzan algún nivel de mejora de la calidad de vida de sus familias en sus zonas de origen.

En el caso del contrabando, que involucra a amplios sectores poblacionales de la región de Puno y especial las provincias de frontera con Bolivia, incide la predominancia rural y los índices de pobreza acentuados. Se trata de grupos humanos en una región con acentuadas brechas en servicios públicos básicos y en la cual gran parte de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad.

En los campos de extracción de madera (como puede ocurrir en la producción de cocaína, o en la minería ilegal), el proceso de extracción que requiere de uso intensivo de manos de obra en condiciones precarias y de extrema dureza y lejos de la vigilancia del Estado torna a los trabajadores en personas vulnerables de ser víctima de explotación o trabajo forzoso. En el capítulo correspondiente, se señala que debe tomarse en cuenta que es perfectamente posible que el enganche de un peón trabajador se produzca de manera voluntaria y se interne en la selva para extraer madera. Sin embargo, esta voluntad puede verse afectada durante la relación laboral a través del engaño o vía la servidumbre por deuda, con lo cual la voluntad inicial queda desvirtuada.

Diversas investigaciones corroboran la presencia del delito de trabajo forzoso en la extracción de madera. Existe una arquitectura de soporte humano y logístico que no está exenta de prácticas abusivas y de explotación. Aun así, los ingresos que terminan por recibir los peones al momento de la zafra suelen ser comparativamente mayores a lo que el mercado paga por otras actividades legales o informales.

En los principales distritos del Vraem el porcentaje de población en pobreza extrema es altísimo, en especial en la región Ayacucho. Los campesinos no han cambiado sustantivamente su calidad de vida por la venta de su hoja de coca y ni siquiera por la producción *in situ* de la pasta básica de cocaína. En el libro mostramos como la PBC la venden a un precio menor que el que les costó producirlo. La posibilidad de recibir dinero rápido no permite una apreciación certera de hasta qué punto ello no significa una capitalización real para ellos y sus familias.

En el caso de la flora y fauna los especialistas señalan que, para las comunidades campesinas y nativas, el apoyar la lucha contra el tráfico ilegal y la puesta en valor de los recursos de la biodiversidad y servicios de los ecosistemas constituyen la mejor oportunidad para salir de la pobreza.

5. Algunas estimaciones de la dimensión económica

Es muy complejo y un terreno virtualmente virgen el evaluar el movimiento de dinero de las economías criminales abordadas. En este estudio no ha sido cuantificado con precisión, pero hemos logrado hacer una aproximación que creemos razonable y fundamentada en evidencia.

La economía criminal en el Perú que puede ser medida con cierta precisión es la del narcotráfico, si la abordamos por el por el

lado de la oferta. Con base en los estimados internacionales que hemos descrito en su momento, se puede calcular que la parte del dinero proveniente comercio de cocaína que se queda en el Perú es de aproximadamente mil ochenta millones de dólares al año. Si le agregamos un cauto 5 % adicional por amapola y marihuana, hablamos de un estimado de mil ciento treinta y cuatro millones de dólares.

Mucho más importante, en términos de ingreso de dineros obtenidos ilegalmente a la economía peruana, es la que proviene de la minería ilegal. Se puede estimar en al menos mil setecientos noventa y un millones al año, con base en los criterios explicados en el capítulo correspondiente.

Las distintas actividades vinculadas a varias formas de trata de personas, de acuerdo con parámetros comparativos internacionales, podrían significar al menos mil trescientos millones de dólares al año (USD 600 millones vinculados a la explotación sexual y USD 700 millones a la explotación laboral).

Con base en investigaciones muy recientes, reseñadas en el capítulo correspondiente el tamaño del negocio de la tala ilegal de madera, se puede calcular en año ochocientos ochenta millones de dólares.

La extorsión a pequeñas y medianas actividades económicas es muy difícil de estimar por ser un delito subterráneo, pero en el capítulo correspondiente hemos hecho un ejercicio de aproximación que creemos razonable. El desglose es el siguiente:

- A comerciantes, la gran mayoría ambulantes, puestos de comida que venden en paraditas o mercadillos informales, etc.: USD 94 millones.
- A transportistas informales, principalmente colectiveros, microbuseros, taxistas y mototaxistas: USD 125 millones.

- A empresas de construcción civil: USD 134 millones.
- A trabajadores de construcción civil: USD 15 millones.
- A pequeños y medianos negocios en zonas vulnerables (bodegas, restaurantes, hostales y pequeños hoteles, peluquerías, pequeños colegios, talleres productivos y de reparación, etc.): USD 162 millones.

Todo ello suma un estimado de quinientos treinta millones de dólares.

Al 2021, el contrabando en general de acuerdo con el MEF llegó a significar un movimiento económico de USD 591 millones, de los cuales Puno significa USD 234 millones.

Hay diversos cálculos sobre lo que se mueve económicamente en el tema de tráfico de flora y fauna en el mundo. Asumamos el punto intermedio de quince mil millones de dólares al año. Si el África y el Asia significasen el 80 % del total y América Latina solo un 10 %, es razonable suponer que, por la magnitud y

diversidad del tráfico de flora y fauna en el Perú, podría significar el 1 % del total mundial. Así, si solo el 1 % ocurriese en el Perú, tendríamos una economía criminal de unos ciento cincuenta millones de dólares al año.

Finalmente, más difícil de cuantificar son los fenómenos de usurpación de propiedades y tráfico de terrenos. En su momento, la organización de Orellana generó, según el fiscal del caso, mil millones de soles en ganancias ilícitas. Pero esa cifra no se ha repetido necesariamente año a año. Por ello, solo hemos podido hacer un estimado muy grueso, con base en las probables utilidades de las organizaciones de traficantes de terrenos, medianas y pequeñas, pero abundantes en todas las ciudades del país. La cifra referencial a la que arribamos es de USD 143 millones. A ellos se les puede agregar USD 300 millones de las diferentes modalidades de la pesca ilegal y USD 209 millones de la piratería de *software* (no hemos podido encontrar fuentes que estimen el tamaño de las economías criminales alrededor de la piratería y sus variantes). El total sería entonces de un estimado de USD 7014 millones.

Figura 90

Piso estimado del tamaño anual de la economía criminal en el Perú



Nota. Elaboración propia a partir de fuentes diversas detalladas en los capítulos correspondientes.

La suma de los presupuestos destinados por todo concepto a la seguridad y la justicia son mucho menores a los del estimado del tamaño de las economías criminales. Además, se debe tomar en cuenta que luchar contra ellas es una de las tantas funciones que tienen que abordar las instituciones. Por tanto, se aprecia un enorme déficit de recursos en relación con la magnitud del problema. En el Ministerio del Interior, cuya labor operativa es central para la lucha contra la criminalidad, cuenta con un presupuesto de S/ 11 236,4 millones. Por su parte, el Poder Judicial dispone de S/ 3086,5 millones. El Ministerio Público muestra unos recursos incluso menores: del orden de los S/ 2489 millones. Así, unidas todas estas instituciones, alcanzan un presupuesto de solo S/ 16 811,9 millones, equivalentes a USD 4424 millones.

6. Superposición de economías criminales

Las economías criminales mencionadas y otras que ocurren fundamentalmente en el ámbito rural tienen niveles de interacción de cierta importancia y hay un intercambio fluido entre unas y otras. La última década es rica en operativos del Ministerio Público y de la Policía que dan cuenta de la existencia y despliegue de la economía criminal relacionada con la madera, así como de la interrelación y vasos comunicantes con otras economías criminales. De ese modo, es posible establecer conexiones entre el tráfico de fauna y flora silvestres, el narcotráfico, la usurpación de terrenos, la explotación humana, como la trata de personas y el trabajo forzoso, entre otros fenómenos delictivos. En general, lo común en el mundo criminal es que se produzcan asociaciones entre las diversas economías ilícitas y que compartan estrategias, zonas de influencia, logística y servicios. Por ejemplo, la trata de personas o la explotación humana, al estar en el «mercado de los recursos humanos»,

proveen de fuerza laboral o de servicios de «entretenimiento» a otras economías criminales creando sinergias delictivas.

En ese contexto, la región de Puno es por encima de todas las otras el escenario más importante en donde la superposición e interrelación de todas las actividades económicas ilegales ocurre y, por tanto, se convierte un caso de estudio prioritario.⁵ Por ejemplo, el contrabando en Puno se encuentra relacionado con otro tipo de economías criminales, tales como la minería ilegal, el narcotráfico, el lavado de activos, entre otras. Su propagación puede consolidar otras actividades de economías criminales que hallan en las mercancías contrabandeadas los insumos necesarios para su funcionamiento y aprovechan sus modalidades operativas, como el cruce encubierto de las fronteras. Así, esta actividad ilegal se ha convertido en una amenaza criminal y en un campo de estudio de alta complejidad muy útil para revisar y proponer medidas desde el Estado para su solución.

Por otra parte, existen polos económicos en la región Puno dinamizados por diferentes tipos de actividades. Dentro de estos podemos destacar el distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, marcado por el funcionamiento de la mina La Rinconada, el mayor centro de minería informal y el punto de destino y origen de varias redes de economías criminales (trata de personas, contrabando de oro). En la provincia de Sandia —considerada como un área crítica— también se presenta otro problema social y económico de magnitud, ya que se viene consolidando un cambio demográfico con la ocupación de estas zonas por gente de tierras altas dedicadas al cultivo ilegal de hoja de coca y el narcotráfico. En suma, Puno, al ser zona de frontera, se ha mimetizado con actividades como la producción de droga en la selva, la

minería ilegal, el tráfico de insumos químicos y el contrabando. Es, pues, una región crítica donde se traslapan casi todas las modalidades de economías criminales.

En zonas urbanas, las mismas organizaciones criminales dedicadas de terrenos muchas veces incursionan en el tráfico y la microcomercialización de drogas, así como en la extorsión de negocios pequeños y medianos, entre otros. En zonas rurales, pueden estar articuladas de diferentes modos a tráfico ilegal de madera y al narcotráfico.

Sergio Espinosa, jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera, resume muy bien el fenómeno que describimos:

Es muy raro encontrar a un grupo que se dedique solo a uno de esos delitos graves. Normalmente, se da una multiplicidad de delitos presuntamente cometidos. Hay zonas en que esto ocurre claramente. Por ejemplo, en Madre de Dios, zona de minería ilegal, hay también mucha actividad criminal en la trata de personas, en la talla de madera y presumiblemente en el contrabando por su proximidad con la región Puno. La tendencia es hacia organizaciones que son multiactividades que tienen pies en delitos distintos y también pies puestos en actividades legales o que interactúan con empresas completamente legales. En el caso del oro es especialmente claro. Porque el oro siempre tiene que tener un fin formal, porque es para la exportación. En algún momento tienen que entrar al mercado legal.⁶

7. Lavado de activos

El lavado de activos es un delito que consiste en dar una apariencia de origen legítimo o lícito a bienes —dinerarios o no— que en realidad son productos o «ganancias» de delitos graves.

La entidad encargada de hacerle frente es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que desde el 2007 depende de la Superintendencia de Banca y Seguros. La UIF en coordinación con las fiscalías especializadas en la materia ha realizado avances relevantes en detectar operaciones sospechosas que pueden generar investigaciones muy importantes. Entre el 2013 y febrero del 2022 han reportado operaciones por USD 12 707 millones, vinculadas, en primer término, con la minería ilegal, y después con la corrupción y el narcotráfico.

El marco normativo para la acción antilavado se perfeccionó en el 2018 con la promulgación de la ley de extinción de dominio, que permite al juez, en el marco de investigaciones no concluidas por delitos vinculados como las actividades acá analizadas y otras, expropiar las propiedades que el investigado no pueda sustentar haber adquirido con ingresos lícitos. También hay que destacar que, a partir del 2019, ya es posible fiscalizar las cooperativas de ahorro y crédito. Como hemos visto en este estudio, estas cooperativas han sido fuente de todo tipo de ilegalidades en relación con diversas economías criminales. Ahora existe dentro de la SBS una Superintendencia Adjunta para Cooperativas que las fiscaliza.

Sin embargo, hay dificultades. La principal se da por el entorno de informalidad que rodea a tantos peruanos. Para Sergio Espinosa, jefe de la UIF,

de alguna manera en el Perú se puede nacer y vivir, reproducirse y morir sin ser formal. En muchas actividades y regiones pueden no usar para nada el sistema financiero. En ese sentido, el acceso al secreto bancario, aún pendiente para la UIF, es muy importante, pero muchas veces ni siquiera esas organizaciones usan los circuitos financieros y pueden moverse en efectivo y con dos monedas de curso legal.⁷

Complica también que la acumulación de capital producto de las economías criminales rurales se produce en zonas distantes al recurso que la genera. Ciudades intermedias, capitales de región y la capital de la República son los lugares en donde el lavado de activos permite que estas actividades ingresen a la economía.

Pese a los importantes avances concretos y casos específicos solucionados, las enormes ganancias ilegales de los «dueños» de la actividad económica ilegal ingresan al circuito formal con mucha fluidez a través de lavado de activos y generan un problema adicional: distorsiones importantes en los precios relativos en muchas regiones.

8. Efectos de la pandemia

El COVID-19 ocasionó el debilitamiento de la economía formal, el incremento sustantivo de la pobreza y la pérdida de empleos. Asimismo, generó distintos fenómenos sociales que influyen para el incremento de las actividades ilegales. De acuerdo con el INEI, en el 2020 se produjo una contracción del PBI por efectos de la pandemia respecto al 2019. Este desmoronamiento del mercado laboral peruano produjo el fenómeno migratorio de los llamados «retornantes», gente que salía de la capital y ciudades intermedias para retornar a sus hogares en las provincias, distritos y comunidades, como una forma urgente de sobrevivencia.

Tabla 16

Monto involucrado en los Informes de Inteligencia Financiera por Delito Precedente (enero de 2013 a febrero de 2022)

Posible Delito vinculado	Acumulado: ene 2013 a feb 2022		12 meses: mar 2021 – feb 2022	
	N° de IIF	Total Millones US\$	N° de IIF	Total Millones US\$
Minería ilegal	61	7301	1	111
Defraudación tributaria	48	1502	9	89
Delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito)	168	1378	15	27
Tráfico ilícito de drogas	72	626	7	129
Defraudación de rentas de aduanas / contrabando	47	467	2	14
Delitos contra el orden financiero y monetario	20	429	3	1
Delitos contra el patrimonio	50	124	11	3
Tala ilegal de madera	2	103	-	-
Proxenetismo	3	7	-	-
Financiamiento del Terrorismo	6	2	-	-
Otros	118	746	4	62
Total	595	12 707	52	436

Nota. Adaptado de Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2022). *Información estadística, Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. Enero de 2013 a febrero de 2022.* (p. 9). <https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTADISTICAS-OPERATIVAS/2022/Boletín%20estadístico%20febrero%202022.pdf>

En el caso de la población retornante, un porcentaje que puede ser importante encontró en las economías criminales una oportunidad de ingreso alternativo en economías criminales donde ofrecen un «dinero fácil», como la minería ilegal, incentivada por el precio internacional del oro, el narcotráfico la tala ilegal, con la consecuente deforestación y el delito conexo de usurpación de tierras para la expansión de monocultivos. Ni qué decir que serán fáciles víctimas de la trata de personas y captados para bandas delincuenciales y el sicariato.

Si bien aún no se dispone de evidencias que permitan corroborar el impacto de la pandemia en el incremento de la tala ilegal, sí se encuentra documentada la pobreza como un impulsor importante en la migración de la población hacia zonas boscosas, con el propósito de participar en la tala ilegal. Si la COVID-19 ha ocasionado millones de pérdidas de empleos y el empobrecimiento de la población, no sería extraño encontrar evidencias de este factor en futuras investigaciones.

El COVID-19 ocasionó el debilitamiento de la economía formal, el incremento sustantivo de la pobreza y la pérdida de empleos. Este desmoronamiento del mercado laboral peruano produjo el fenómeno migratorio de los llamados «retornantes», gente que salía de la capital y ciudades intermedias para retornar a sus hogares en las provincias, distritos y comunidades, como una forma urgente de sobrevivencia.

En el caso específico del narcotráfico, el 2020 fue un año pésimo en la lucha contra las drogas en sus diferentes facetas. Para empezar, esto es así porque la Policía estuvo muy comprometida en la lucha contra la pandemia, lo que drenó sus posibilidades de ocuparse del narcotráfico y otras múltiples tareas. Además, más de veinte cinco mil policías fueron contagiados, lo que se acerca al 20 % de toda la fuerza, incluyendo a los más altos mandos. A ello hay que sumarle que la PNP tuvo la lucha contra la COVID-19 gastos extraordinarios que afectaron el presupuesto previsto de las actividades regulares, entre ellas la interdicción y el acompañamiento a la erradicación. Estas últimas actividades se redujeron al máximo, dadas las prolongadas cuarentenas y el toque de queda nacional.

9. ¿Qué nos depara el futuro?

Como hemos visto en cada uno de los capítulos, el Perú ha desarrollado una institucionalidad y un marco legal suficientes para enfrentar casos y situaciones específicos de las diferentes economías criminales en nuestro país. Como es obvio, siempre se puede perfeccionar la normatividad y avanzar en un funcionamiento más eficiente de esas instituciones, pero lo que tenemos es un muy buen punto de partida. De hecho, hay múltiples resultados concretos que se han ido teniendo a lo largo de los años cuando se ha conjugado voluntad política y honestidad en el uso de los recursos.

Sin embargo, es imposible acabar con esos problemas solo con la intervención sectorial y quirúrgica, ya que su capacidad de reproducirse va a ser siempre mayor que la capacidad de respuesta del Estado, porque su existencia y crecimiento responden a factores sociales, económicos y políticos que, mientras no cambien, harán imposible obtener resultados lo suficientemente importantes para que estas economías criminales vayan siendo poco a

poco reducidas. Así, hay factores exógenos y endógenos que tienen que cambiar para que ello sea posible.

Los principales factores exógenos (es decir, que no dependen de nuestra voluntad y acción) que dificultan la lucha contra las economías criminales son los siguientes:

- El precio del oro que hace altamente rentable su explotación informal e ilegal casi en cualquier veta, peor aún en un territorio que lo tiene en las tres regiones naturales.
- El aumento de la demanda por la cocaína en el mundo y el especial atractivo de la producida en el Perú por su alto grado de alcaloide.
- La alta demanda de madera fina en los países industrializados que hace que su valor se incremente.
- La gran demanda global para múltiples productos de nuestra fauna y flora silvestres.
- Las zonas francas para el ingreso de mercadería sin impuestos en Chile y Bolivia.
- La disparidad de precios de diversos productos de gran demanda con los países vecinos.
- La riqueza del mar peruano frente a la sobrepesca que la ha mermado en muchos lugares del mundo, siendo la demanda creciente.
- Los bajos precios de productos textiles que llegan al país y que imposibilitan la competencia por parte de la industria formal.

La continuidad o agravamiento de estos condicionantes exógenos complica enormemente la posibilidad de que el Perú

enfrente con éxito y consiga resultados graduales pero importantes y acumulativos con relación a las diversas expresiones de la economía criminal. Pero hay también los factores endógenos que deben cambiar a lo largo del tiempo y que, con buenas políticas públicas y crecimiento de la economía, pueden contribuir a resultados positivos. Son políticas y medidas que trascienden a las específicas y sectoriales para que esas economías criminales puedan marchitarse.

Los principales factores endógenos son aquellos vinculados a

- la reducción de la pobreza y la eliminación de la pobreza extrema;
- el fortalecimiento de la capacidad institucional del país para hacer cumplir la ley;
- una mayor capacidad del Estado para tener presencia en todo el territorio con los diferentes servicios que la población requiere y también con la capacidad de controlarlo con el uso legítimo de la fuerza;
- diversas políticas eficaces y severas de lucha anticorrupción;
- los esfuerzos significativos de desarrollo en las zonas rurales más vulnerables;
- los mecanismos ágiles y radicales para extirpar de la vida política y del acceso a posiciones de gobierno y participación en el Congreso a quienes tienen acusaciones de corrupción y vinculación con las economías criminales.

Todas estas son tareas que darán resultados de mediano y largo plazo. Esto mismo confiere mayor urgencia a la demanda de trabajar en ellas de inmediato.

¹ Conterno, E. (2018). *Luchando contra la Pesca Ilegal*. Sociedad Nacional de Pesquería. <https://www.snp.org.pe/luchando-contra-la-pesca-ilegal/>

² Produce y Marina de Guerra vigilan que barcos chinos no ingresen al mar peruano de forma irregular. (21 de septiembre del 2020). *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/produce-y-marina-de-guerra-vigilan-que-barcos-chinos-no-ingresen-al-mar-peruano-de-forma-irregular-noticia/>

³ Frenar la pesca ilegal. (s. f.). *Oceana*. <https://peru.oceana.org/campanas/frenar-la-pesca-ilegal/>

⁴ La piratería de Software en el Perú, representa el 67%. (19 de marzo del 2021). *Somos Libres*. <https://www.somoslibres.org/index.php/35-nieuws/comunidadperu/3275-la-pirateria-de-software-en-el-peru-representa-el-67>

⁵ El caso de Loreto es también necesario seguirlo de cerca.

⁶ S. Espinosa (entrevista de C. Basombrío, 17 de septiembre del 2020).

⁷ Ibid.



ENTREVISTADOS

Relación de entrevistados para esta publicación

Raúl Andrade, Gustavo Solano y Fernanda Delgado (miembros de Apoyo Consultores). (16 de noviembre del 2020). Entrevista grabada. Tala, minería ilegal y narcotráfico.

Hugo Cabieses (exviceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente, exasesor de las principales organizaciones coccaleras del país y de la región andina). (21 de diciembre del 2020). Comunicación escrita. Narcotráfico.

Manuel Calloquispe (corresponsal de *El Comercio*). (25 de agosto del 2020). Entrevista. Tala ilegal.

José Carlos Campero (consultor boliviano). (7 de septiembre del 2020). Entrevista grabada. Contrabando.

Yracema Castañeda (abogada y consultora experta en procesos de formalización minera en Arequipa). (2022). Entrevista. Minería no formal.

Fredy Castillo (coronel PNP, exdirector nacional de la DIRCPTIM). (18 de noviembre del 2020). Entrevista. Trata de Personas.

Gabriel Carrasco (sociólogo). (23 de diciembre del 2020). Entrevista. Minería no formal.

Jorge Chávez Cotrina (fiscal coordinador de Lucha Contra el Crimen Organizado). (22 de diciembre del 2020). Comunicación escrita.

Diviac. (23 de diciembre del 2020). Entrevista. Comunicación escrita. Usurpación Terrenos.

Sergio Espinoza (jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera, UIF). (17 de septiembre del 2020). Entrevista. Lavado de activos.

Allan Flores (director de Gestión Sostenible del Patrimonio de Fauna Silvestre del Serfor). (2022). Entrevista. Tráfico de flora y fauna.

Jessica Galvez-Durand (especialista en conservación y gestión de fauna silvestre; diseño y aplicación de instrumentos de gestión y políticas públicas referidas a la conservación, tráfico ilegal de fauna silvestre, Convención CITES, CMS, CBD; exdirectora de Gestión de Fauna del Serfor y una de las principales artífices de la estrategia de lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestres). (2022). Entrevista. Tráfico de flora y fauna.

Albert Gonzales (exjefe de Serfor). (junio del 2022). Entrevista. Tráfico de flora y fauna.

Jorge Gonzales (coronel PNP, jefe de la División de Investigación de delitos de Alta Complejidad, Diviac). (23 de diciembre del 2020). Entrevista telefónica. Tala ilegal.

Virgilio Incacutipa (excoordinador de enlace del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de la región Puno). (13 de septiembre del 2020). Entrevista grabada. Contrabando.

Nelly Luna Amancio (directora periodística de *OjoPúblico*). (25 de agosto del 2020). Entrevista. Tala ilegal.

Julio Magán (regente forestal en Madre de Dios trabajando con el Centro de Conservación científica de la Amazonía). (2022). Entrevista. Tráfico de flora y fauna.

Carmen Masías (directora del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas, Cedro). (17 de diciembre del 2020). Comunicación escrita. Narcotráfico.

Marco Medina (exfuncionario de la Zona Franca de Tacna, ZOFRATACNA). (15 de septiembre del 2020). Entrevista. Contrabando.

Víctor Miyakawa (gerente del Programa Forest, USAID). (6 de noviembre del 2020). Entrevista. Tala ilegal.

Mathías Pavlich (experto en temas informáticos). (18 de noviembre del 2020). Entrevista. Trata de Personas.

Moisés Peralta (comerciante de Moho, Puno). (13 de septiembre del 2020). Entrevista grabada. Contrabando.

Renzo Ramírez (SOB PNP (r)). (12 de septiembre del 2020). Entrevista grabada. Contrabando.

Adolfo Rojas (director general de Formalización Minera, Minem). (30 de octubre del 2020). Entrevista grabada. Formalización minera.

Carlos Romero (expresidente del Instituto Nacional Penitenciario del Perú, INPE). (14 de noviembre del 2020). Entrevista. Trata de personas.

José Ángel Valdivia (secretario general del Ministerio del Ambiente, Minam). (30 de octubre del 2020). Entrevista telefónica. Tala ilegal.

Rubén Vargas (expresidente de Devida). (17 de octubre del 2020). Entrevista grabada. Narcotráfico.



BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Agencia Andina. (7 de junio del 2010). *Intervienen convoy de 63 camiones con mercadería de contrabando en Puno*. <https://andina.pe/agencia/noticia-intervienen-convoy-63-camiones-mercaderia-contrabando-puno-300019.aspx>

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2021). *Tráfico ilícito de especies: Crimen organizado contra la vida silvestre*. USAID. [Archivo PDF] <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-de-Poli%CC%81tica-1.-Tra%CC%81fico-lli%CC%81cito-de-especies.pdf>

Álvarez, B. (2014). *El contrabando aduanero como una de las causas de daño efectivo al patrimonio público* [Tesis de Titulación en Derecho, Universidad Central del Ecuador] [Archivo PDF]. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/3999/1/T-UCE-0013-Ab-238.pdf>

Área Metropolitana Valle de Aburrá. (23 de mayo del 2019). *Así se mueven las mafias del tráfico internacional de especies*. Oficina Asesora de Comunicaciones. <https://www.metropol.gov.co/Paginas/Noticias/elmetropolitano-ambiental/asi-se-mueven-las-mafias-del-trafico-internacional-de-especies.aspx>

Autoridad Autónoma de Majes. (20 de junio del 2021). *Recuperan 13,45 hectáreas de la Autodema en el distrito de Majes*. Autodema. <https://www.autodema.gob.pe/recuperan-13-45-hectareas-de-la-autodema-en-el-distrito-de-majes/>

Basombrío, C. (2019). Introducción. Sociedad Zoológica de Frankfurt para apoyar al Sernanp, en la elaboración de una estrategia de lucha contra cultivos ilegales y tráfico de drogas al interior de Áreas Nacionales Protegidas.

Basombrío, C. (agosto del 2014). Crimen común y crimen organizado en el Perú: deterioro sustantivo y cambios cualitativos. En C. Niño (Ed.), *Anuario 2014. De la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (259-277). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia. [Archivo PDF] <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf>

Caballero, V. (6 de enero del 2022). *¿Qué pasó en Grau y Antabamba? OtraMirada*. <https://otramirada.pe/%C2%BFqu%C3%A9-paso-en-grau-y-antabamba>

- Cabieses, H. (noviembre 2010). El 'milagro de San Martín' y los síndromes del 'desarrollo alternativo' en el Perú. *Informe sobre políticas de drogas N°34*. Transnational Institute (TNI). [Archivo PDF] <https://www.tni.org/files/download/brief34s.pdf>
- Cabral, E. y Balbuena, A. (7 de junio del 2018). Crisis en cooperativas por demora en el Congreso para aprobar supervisión de la SBS. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/731/crisis-en-cooperativas-por-demora-en-el-congreso-para-aprobar-supervision>
- Campero, J. (2011). El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia. En C. Niño (Ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar. Memorias* (13-28). Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=129296&tab=opac
- Campero, J. (2014). *Problemáticas de seguridad en ciudades de frontera. Caso: Ciudad de Desaguadero*. Friedrich Ebert Stiftung Bolivia. [Archivo PDF] <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bolivien/14724.pdf>
- Cano, Á. (2021). Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana: Lecciones aprendidas y propuestas de solución. *USAID*. [Archivo PDF] https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/data/20211022151758_Formalizacion-de-la-mineria-artesanal.pdf
- Capital Humano y Social Alternativo. (2020). *VII Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2018-2019*. [Archivo PDF] https://chsalternativo.org/wp-content/uploads/2015/12/VII-INFORME-ALTERNATIVO-FINAL_.pdf
- Capital Humano y Social Alternativo. (2022). *VIII Informe Alternativo. Balance de la sociedad civil sobre la situación de la trata de personas en el Perú 2020-2021*. [Archivo PDF] <https://chsalternativo.org/publicaciones/viii-informe-alternativo-balance-de-la-sociedad-civil-sobre-la-situacion-de-la-trata-de-personas-en-el-peru-2020-2021/>
- CARE Perú y Organización Internacional del Trabajo. (2004). *La Rinconada: Realidad minera artesanal emblemática*. https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_6567/lang-es/index.htm
- Castilla, O., Castro, J. y Cabral, E. (24 de abril del 2018). Financial secrets reveal billion-dollar penetration of illegal money in banking. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1073/financial-secrets-reveal-billion-dollar-penetration-illegal-money-banking>
- Castro, A. y Luna, N. (21 de julio del 2019). El esquema detrás del tráfico de tierras que está destruyendo la Amazonía. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1284/el-esquema-que-encubrio-el-trafico-de-tierras-en-la-amazonia>
- Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. (2013). *Perú Hoy. El Perú subterráneo*. Desco. <http://www.desco.org.pe/el-peru-subterráneo-serie-peru-hoy-n%C2%BA-24-diciembre-2013>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2016). *Economía informal en el Perú: Situación actual y perspectivas*. Ceplan. [Archivo PDF] https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/economia_informal_en_peru_11-05-2016.pdf

Chacón, L. (12 de octubre del 2020). Lucha contra la biopiratería en el Perú: lo destacable y lo que se puede mejorar. *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/lucha-contra-la-biopirateria-en-el-peru-lo-destacable-y-lo-que-se-puede-mejorar/>

Chávez Álvarez, J. (7 de febrero del 2022). Coca, amapola y lavado de dinero. *Alert@Económica*. <https://alertaeconomica.com/coca-amapola-y-lavado-de-dinero/>

Chávez Cotrina, J. (2020). *El crimen organizado en el Perú*. Instituto Pacífico.

Ciriaco, M. (13 de noviembre del 2021). Ni la pandemia detiene a los traficantes. *GDA*. <http://gda.com/detalle-de-la-noticia/?article=4558292>

Clima de Cambios. (18 de noviembre del 2021). Tráfico ilegal de fauna: un problema latente que no se detiene. *PUCP*. <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/trafico-ilegal-de-fauna-un-problema-latente-que-no-se-detiene/#:~:text=En%20el%20periodo%20del%202000,820%20espec%3%ADmenes%2C%20de%20los%20cuales>

Código Penal. Decreto Legislativo 635 actualizado por la Ley 31501. 29 de junio del 2022 (Perú). <https://lpderecho.pe/codigo-penal-peruano-actualizado/>

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (octubre del 2021). *Monitoreo de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, Perú 2020. Reporte de superficie cultivada N° 003-2021*. [Archivo PDF]. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2307542/Anexo%20N%C2%B0%20125-2021-DV-PE.pdf.pdf>

Conterno, E. (2018). *Luchando contra la pesca ilegal*. Sociedad Nacional de Pesquería. <https://www.snp.org.pe/luchando-contra-la-pesca-ilegal/>

CooperAcción. (26 de junio del 2019). *Perú, el principal exportador de oro ilegal a Suiza*. <https://cooperaccion.org.pe/peru-el-principal-exportador-de-oro-ilegal-a-suiza/>

Cornejo, J. (2016). Los arbitrajes simulados a la luz del caso Orellana: ¿corrupción entre privados? Una breve reflexión. *Boletín Anticorrupción y Justicia Penal*, 14-19. [Archivo PDF] <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/07/comentario-caso-orellana.pdf>

Dammert, J. (14 de enero del 2019). Tráfico de tierras en Ucayali: apuntes para comprender el fenómeno. *Oxfam*. <https://peru.oxfam.org/latest/blogs/tr%C3%A1fico-de-tierras-en-ucayali-apuntes-para-comprender-el-fen%C3%B3meno>

- Dammert, J. (2017). *Contested Booms: The Politics of Oil Palm Expansion in the Peruvian Amazon* [Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, Clark University, Worcester, United States]. <https://www.proquest.com/openview/3f8ef5d5c957bb298e99ea9a5fece9d1/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750>
- Denuncian invasión y hasta “lotización” en Lomas del Paraíso de Villa María del Triunfo. (9 de abril del 2021). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/invasion-lomas-de-paraiso-villa-maria/>
- Díez, G. (26 de diciembre, 2015). Bolivia comercia con el mundo a través de 8 puertos del exterior. *Página Siete*. <https://www.paginasiete.bo/economia/2015/12/26/bolivia-comercia-mundo-traves-puertos-exterior-81467.html>
- Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú. (2020). Impacto económico a las redes criminales del tráfico ilícito de drogas en Perú. <https://dirandro.policia.gob.pe/modulos/observatorio/publicaciones1.xhtml>
- Embajada de EE. UU. en Colombia y Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP). (25 de junio del 2021). *La ONDCP publica datos sobre el cultivo y la producción de coca en la región andina*. <https://co.usembassy.gov/es/la-ondcp-publica-datos-sobre-el-cultivo-y-la-produccion-de-coca-en-la-region-andina/>
- Forest. (1 de mayo del 2020). Estimando la legalidad de la madera en el Perú. *Conjuntos para la gestión forestal*. <https://forest.pe/experiencia/estimando-la-legalidad-de-la-madera-en-el-peru>
- Fuentes, M. (4 de diciembre del 2020). *Delito de usurpación inmobiliaria: simple y agravada*. Sociedad Peruana de Bienes Raíces. <https://bienesraices.com/blogs/delito-de-usurpacion-inmobiliaria/>
- Fuentes, P., Rodríguez, E. y Casali, P. (2013). *Trabajo doméstico remunerado en el Perú. Situación y perspectivas en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo. [Archivo PDF] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_213173.pdf
- García Hierro. «Organización de los pueblos indígenas del Pastaza» (OPIP). IBIS / Dinamarca. Puyo – Ecuador, 2-14 noviembre de 1992.
- García, V. (2015). Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: El Plan Frontera Norte. *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 47(181), 69-93. [Archivo PDF] <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v47n181/art04.pdf>
- García Calderón, L. y Centeno, M. (2013). Las áreas naturales protegidas y el tráfico de madera. En W. Jungbluth (Comp.), *El Perú subterráneo* (pp. 271-292). Desco. [Archivo PDF] https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/24/13_Garc%C3%ADa_Centeno_El_Per%C3%BA_subterr%C3%A1neo_PH_dic_2013.pdf

GECS News. (2016). Informe del grupo de especialistas en camélidos sudamericanos, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN/SSC/ GECS). [Archivo PDF] <https://camelid.org/pdf/gecs-news-6-1.pdf>

Global Financial Integrity. (2017). Transnational Crime and the Developing World. [Archivo PDF] https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf

Global Witness. (s. f.). Exportadores peruanos al descubierto - la evidencia en vídeo. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/exportadores-peruanos-al-descubierto-la-evidencia-en-v%C3%ADdeo/>

Indecopi: Perú ganó 45 casos de biopiratería en el mundo durante 2018. (4 de febrero del 2019). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/indecopi-peru-gano-45-casos-de-biopirateria-en-el-mundo-durante-2018/>

InSight Crime y Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de American University. (18 de septiembre del 2020). Los Patrones y sus patrones en Ucayali, Perú. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/patrones-ucayali-peru/>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (17 de febrero del 2021). *Comisión Nacional contra la Biopiratería identificó 42 casos de procesos de patentes vinculados a recursos biológicos peruanos en el mundo*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/342705-comision-nacional-contra-la-biopirateria-identifico-42-casos-de-procesos-de-patentes-vinculados-a-recursos-biologicos-peruanos-en-el-mundo>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (1 de marzo del 2022). Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. INEI. [Archivo PDF] <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-empleo-nacional-oct-nov-dic-2021.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2013). Anuario de Estadísticas Ambientales 2013. INEI, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1140/cap02.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2014). Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal (2007-2012). INEI. [Archivo PDF] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/libro.pdf

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo. (26 de marzo del 2018). *Inauguran un paso de frontera binacional en el corazón de Suramérica*. Conexión INTAL. <https://conexionintal.iadb.org/2018/03/26/inauguran-paso-frontera-binacional-corazon-suramerica/>

Ipenza, C. (15 de mayo del 2020). Los crímenes ambientales no se detienen durante la pandemia. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1816/los-crimenes-ambientales-no-se-detienen-durante-la-pandemia>

Ipenza, C. (2020). *Abordando el primer delito ambiental: tala ilegal. Los seis momentos del crimen*. Proética. <http://catalogobiam.minam.gob.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=9480>

La trata de personas en la Amazonía peruana. (s. f.). *Capital Humano y Social Alternativo*. <https://chsalternativo.org/trata-de-personas-en-la-amazonia-peruana/>

Laura, T. (2018). *Modalidades de contrabando del comercio informal electrodomésticos y tecnología en los mercados de Puno y Juliaca en los niveles de recaudación tributaria para el periodo 2017* [Tesis de Titulación en Antropología, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. <http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/7603/ANlazetk.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ley 26366 de 1994. Ley de creación del Sistema Nacional de los Registros Públicos y de la Superintendencia de los Registros Públicos. 4 de octubre de 1994. <https://www.sunarp.gob.pe/TribunalRegistral/Documents/Ley-26366.pdf>

Ley 30077 del 2013. Ley Contra el Crimen Organizado. 20 de agosto del 2013. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/218476-30077-2013>

Ley 31007 del 2019. Ley que reestructura la inscripción en el registro integral de formalización minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal. 17 de octubre del 2019. [Archivo PDF] https://pad.minem.gob.pe/REINFO_PORTAL/DS001-2020-EM_REINFO.pdf

Ley 31388 del 2021. Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral. 17 de diciembre del 2021. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-prorroga-la-vigencia-del-proceso-de-formalizacion-mi-ley-no-31388-2027129-1/>

Luna, N. y Hernández, P. (2015). La odisea del Yacu Kallpa. *OjoPúblico, W Radio y Connectas*. <https://ojo-publico.com/especiales/madera-ilegal/la-odisea-del-yacu-kallpa/>

Luna, N. y Castro, A. (21 de mayo del 2019). Serfor: El origen ilegal de la madera se define desde el bosque. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1200/serfor-el-origen-ilegal-de-la-madera-se-define-desde-el-bosque>

Manrique, H. (2019). Desempacando el «milagro de San Martín»: Estado y desarrollo alternativo en la Amazonía. *Revista Argumentos* 1(13), 85-89. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/desempacando-milagro-san-martin-estado-desarrollo-alternativo-la-amazonia/>

Maroní Consultores. (2016). *Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú*. Banco Mundial. <https://docplayer.es/14677394-Legislacion-del-sector.html>

Mcdermott, J. (16 de octubre de 2014). 10 razones por las cuales Bolivia es un potencial paraíso para el COT. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/diez-razones-bolivia-potencial-paraiso-cot/>

MEF: valor proyectado del PBI para el 2022 se eleva de S/ 563 000 millones, según el MMM, a S/ 572 000 de millones. (24 de enero del 2022). *Ministerio de Economía y Finanzas*. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7270&lang=es-ES

Mesa Redonda: Capturan a banda criminal que se dedicaba al cobro de cupos. (13 de enero del 2022). *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/peru/2022/01/13/mesa-redonda-capturan-a-banda-criminal-que-se-dedicaba-al-cobro-de-cupos/>

Minem: «No “pateamos” la formalización minera para el siguiente Gobierno». (11 de noviembre del 2019). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/minem-no-pateamos-la-formalizacion-minera-para-el-siguiente-gobierno/>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Informe de estimación de contrabando. [Archivo PDF] https://mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2019.pdf

Ministerio de Energía y Minas. (13 de octubre del 2020). Minem: «Reinfo ha logrado un incremento del 40 % de operaciones mineras en vías de formalización». *Revista Energiminas*. <https://energiminas.com/minem-reinfo-ha-logrado-un-incremento-del-40-de-operaciones-mineras-en-vias-de-formalizacion>

Ministerio de Energía y Minas. (2020). *Anuario Minero 2020. Reporte Estadístico*. [Archivo PDF] <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1921117/Anuario%20Minero%202020.pdf.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. (2021). *Anuario Minero 2021, Ministerio de Energía y Minas*. [Archivo PDF] <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3282284/AM2021.pdf.pdf.pdf>

Ministerio del Ambiente [@MinamPeru]. (17 de diciembre del 2021). #Comunicado | La ampliación del plazo de la formalización minera es un riesgo ambiental y un retroceso en la lucha contra la minería ilegal. Twitter. <https://twitter.com/MinamPeru/status/1472047792562401282>

Ministerio del Interior (2017). *Megaoperativos contra el crimen organizado*. Mininter. <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/MININTER.%20Megaoperativos%20contra%20el%20CO.%20Primer%20a%C3%B1o%20de%20gestion.pdf>

Ministerio del Interior. (10 de diciembre del 2019). *Perú supera meta anual de erradicación de hoja de coca ilegal*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/70735-peru-supera-meta-anual-de-erradicacion-de-hoja-de-coca-ilegal>

Ministerio del Interior. (11 de agosto del 2020). *Proyecto Especial Corah. Información Institucional*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/7288-proyecto-especial-corah-que-hacemos>

Ministerio del Interior. (16 de diciembre del 2021). *Perú supera meta anual de erradicación de hoja de coca ilegal*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/570568-peru-supero-meta-anual-de-erradicacion-de-cultivos-ilegales-de-hoja-de-coca>

Ministerio del Interior. (2018). *Megaoperativos contra el crimen organizado*. Mininter.

Ministerio Público. (16 de febrero del 2022). *Requerimiento fiscal logra prisión preventiva para gobernador de Madre de Dios*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/584891-requerimiento-fiscal-logra-prision-preventiva-para-gobernador-de-madre-de-dios>

Miranda, B. (7 de septiembre del 2020). *Tráfico de personas: cómo opera la red que traslada a haitianos través de 4 países rumbo a Chile (y que los pone en riesgo de explotación laboral y sexual)*. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54033973>

Movimiento Mesoamericano contra el Modelo extractivo Minero. (12 de marzo del 2018). *Oro podrido: cómo es trabajar en una mina en Perú*. *M4*. <https://movimientom4.org/2018/03/oro-podrido-como-es-trabajar-en-una-mina-en-peru/>

Mujica, J. (2015). *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana*. Oficina de la OIT para los Países Andinos. [Archivo PDF] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_427032.pdf

Muñoz, J. [@JorgeMunozPe]. (26 de febrero del 2020). *Estamos en las Lomas de Villa María del Triunfo junto a la Policía Nacional de Perú y un equipo de la @MuniLima llevando a cabo el operativo contra las invasiones en esta área natural protegida. No permitiremos que dañen la biodiversidad de nuestra ciudad*. Twitter. <https://twitter.com/jorgemunozpe/status/1232692837419909121>

Nación Wampís actúa frente a tala ilegal: Decomisan madera con el apoyo de fuerzas comunitarias en Kanus (río Santiago) y anuncian despliegue de bases de control en el territorio. (14 de junio del 2022). *GTAWComunicaciones*. <https://nacionwampis.com/nacion-wampis-actua-frente-a-tala-ilegal-decomisan-madera-con-el-apoyo-de-fuerzas-comunitarias-en-kanus-rio-santiago-y-anuncian-despliegue-de-bases-de-control-en-el-territorio/>

Ninahuanca, C. (25 de mayo del 2021). *El sector construcción genera más de un millón de empleos al año*. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/121379-el-sector-construccion-genera-mas-de-un-millon-de-empleos-al-ano>

Nuevo crimen en la Amazonía: asesinan a tres líderes indígenas ashaninka y yanesha. (24 de marzo del 2022). *SPDA: Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/nuevo-crimen-en-la-amazonia-asesinan-a-tres-lideres-indigenas-ashaninka-y-yanesha/>

Ñopo, H. y Pajita, D. (28 de agosto del 2020). *Pandemia y empleo rural*. *Foro Económico*. <https://www.grade.org.pe/novedades/pandemia-y-empleo-rural-por-hugo-nopo-y-daniel-pajita/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s. f.). *Análisis de los esfuerzos en aplicación efectiva de la Ley para combatir delitos contra la vida Silvestre y bosques en Perú*. ICCWC. [Archivo PDF] https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/Informes-Analiticos/PERU_report_Toolkit_FINAL_SP.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (junio del 2020). World Drug Report 2020. Resumen ejecutivo. [Archivo PDF]. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Drogas/Resumen_Ejecutivo_Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2020.pdf

Olmo, G. (26 de abril del 2022). Los venezolanos que prosperan en Perú (y qué le aportan al país que los acoge). *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60830102#:~:text=Per%C3%BA%20se%20ha%20convertido%20en,de%20venezolanos%20en%20el%20pa%C3%ADs>

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. (2020). *Cofopri. Información institucional*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/4194-organismo-de-formalizacion-de-la-propiedad-informal-que-hacemos>

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. (s. f.). *Tala ilegal*. Osinfor. <https://www.osinfor.gob.pe/tala-ilegal/>

Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. (s. f.). *Quiénes somos*. Osinfor. <https://www.osinfor.gob.pe/quienes-somos>

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. (2019). Plan de Trabajo 2019-2020 de la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/osinfor/informes-publicaciones/832305-plan-de-trabajo-2019-2020-de-la-comision-multisectorial-de-lucha-contr-la-tala-ilegal>

Organización de Estados Americanos. (2013). *El problema de las drogas en las Américas: estudios. La economía del narcotráfico*. [Archivo PDF] http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_esp.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1956). Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/SupplementaryConventionAbolitionOfSlavery.aspx>

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Ganancias y pobreza: Aspectos económicos del trabajo forzoso*. [Archivo PDF] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243422.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Guía para la prevención e identificación del trabajo forzoso. Dirigida a organizaciones de trabajadores*. Oficina de la OIT para los Países Andinos.

[Archivo PDF] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_429713.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *El trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia*. Oficina de la OIT para los Países Andinos.

[Archivo PDF] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_662424.pdf

Organización Panamericana de la Salud. (19 de marzo del 2018). *Situación de las plantas medicinales en Perú. Informe de reunión del grupo de expertos en plantas medicinales*. Pan American Health Organization. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/50479>

Pachas, H. (2022). *La minería ilegal y su impacto sobre la salud, cultura y territorio de la provincia de Condorcanqui, Región de Amazonas*. Servicio Agropecuario para la Investigación y Promoción Económica (Saipe). [Archivo PDF] <https://intercambio.pe/mineria-ilegal-impacto-condorcanqui/?print=pdf>

Pedraglio, S. (2014). Corrupción y economía ilegal. El Estado: un protector más que un botín. *Revista Argumentos*, 8(3), 10-13. http://www.revistargumentos.org.pe/corruccion_economia_ilegal.html

Pereyra, G. (4 de junio del 2022). Denuncian extracción ilegal de mineral de Las Bambas. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/apurimac/las-bambas-denuncian-la-extraccion-ilegal-de-material-de-la-mina-pedro-castillo-nacionalizacion-empresa-estatal-proyecto-inviable-mineria-noticia/>

Policías y serenos capturan a 7 presuntos extorsionadores de construcción civil tras esconderse en distintas casas de un pasaje de Las Delicias. (2 de julio del 2021). *Municipalidad de Santiago de Surco*. <https://www.munisurco.gob.pe/policias-y-serenos-capturan-a-7-presuntos-extorsionadores-de-construccion-civil-tras-esconderse-en-distintas-casas-de-un-pasaje-de-las-delicias/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

Proyecto Especial Chavimochic. (21 de septiembre del 2020). *Chavimochic en alerta permanente ante invasiones de sus terrenos*. <http://www.chavimochic.gob.pe/noticia.php?id=chavimochic-en-alerta-permanente-ante-invasiones-de-sus-terrenos>

Querol, A. (2009). *Del abandono social a la explotación sexual: Testimonios de dos víctimas en Iquitos*. https://chsalternativo.org/wp-content/uploads/2015/12/2009_abandono_social_explotacion_sexual_iquitos_prtg.pdf

Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia. (2015). *Contrabando y Defraudación Aduanera en Centroamérica. Guatemala, Guatemala*. LaRed. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=f5461a20-d8fc-44ce-7071-c4bba9b0274d&groupId=252038

Salcedo, J. (28 de junio del 2020). La minería ilegal se reubica en el límite en la Reserva Nacional Tambopata. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/1926/la-mineria-ilegal-se-reubica-en-el-limite-en-la-reserva-tambopata>

Santos, G. (21 de abril del 2022). Crece la violencia contra los pueblos indígenas: asesinan a líder nomatsigenga en el Vraem. *OjoPúblico*. <https://ojo-publico.com/3441/crimen-en-la-amazonia-asesinan-lider-nomatsigenga-en-el-vraem>

SAP-FL. (1 de octubre del 2012). *Indicadores del trabajo forzoso de la OIT*. Oficina Internacional del Trabajo. [Archivo PDF] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_718555.pdf

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (s.f.). *Información Institucional*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/4422-servicio-nacional-de-areas-naturales-protegidas-por-el-estado-que-hacemos>

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (28 de enero del 2020). *Serfor anuncia plan para acelerar la reducción de la deforestación y combatir la tala ilegal*. Serfor Noticias. <https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/187982-serfor-anuncia-plan-para-acelerar-la-reduccion-de-la-deforestacion-y-combatir-la-tala-ilegal>

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (s.f.). *Organización de Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/9855-servicio-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre-organizacion-de-servicio-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre>

Sierra, Y. (22 de septiembre del 2020). Los hostiles de la Amazonía: sobornos en puestos de control y dos fiscales vinculadas con la minería ilegal. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2020/09/los-hostiles-de-la-amazonia-mineria-ilegal/>

Sierra, Y. (7 de enero del 2018). «El momento de la verdad»: estudio revela que alto porcentaje de la madera que Perú exporta es ilegal. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2018/02/peru-madera-ilegal-informe-eia/>

Sociedad de Comercio Exterior del Perú. (11 de marzo del 2022). Desarrollo del sector inmobiliario en 2021 y expectativas para 2022. *ComexPerú*. <https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/desarrollo-del-sector-inmobiliario-en-2021-y-expectativas-para-2022>

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2022). Estimación del nivel de contrabando en el Perú 2021. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2021.pdf

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. (2020). *Información institucional*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/4136-superintendencia-nacional-de-bienes-estatales-que-hacemos>

Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (9 de octubre del 2020). *Información institucional*. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/4139-superintendencia-nacional-de-los-registros-publicos-que-hacemos>

Torres, P. y Zari, L. (5 de marzo del 2021). Tráfico ilegal de fauna silvestre: un crimen transnacional. SPDA: Actualidad Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/trafico-de-fauna-un-crimen-transnacional/>

Troncoso, V. (2017). Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera Andina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 103-130, <https://doi.org/10.18359/ries.2466>

Urrunaga, J., Johnson, A. y Orbegozo, I. (2018). *El momento de la verdad. Oportunidad o amenaza para la Amazonía peruana en la lucha contra el comercio de la madera ilegal*. Environmental Investigation Agency. [Archivo PDF] <https://us.eia.org/wp-content/uploads/2018/02/ElMomentodelaVerdad.pdf>

Valdés, R. y Basombrío, C. (2015). *Trata de personas e inseguridad ciudadana*. Capital Humano y Social Alternativo.

Valdés, R., Basombrío, C. y Vera, D. (2019). *Minería no formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?* CHS y Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Vera, E. (22 de septiembre del 2021). Perú: más de 12 mil hectáreas de deforestación y 9 pistas de aterrizaje para narcotráfico en Ucayali. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2021/09/peru-deforestacion-pistas-de-aterrizaje-narcotrafico-ucayali/>

Vilca, P. (2019). *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades*. Asociación Servicios Educativos Rurales.

Walk Free Foundation y Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna*. [Archivo PDF] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_651915.pdf

Wiener, L. (2019). *La gobernanza de la minería en pequeña escala en el Perú*. CooperAcción <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/La-Gobernanza-de-la-Miner%C3%ADa.pdf>

Wildlife Conservation Society. (2018). *Rutas de Tráfico de Fauna Silvestre: zonas de extracción, tránsito y venta de fauna silvestre en Perú*. https://peru.wcs.org/Portals/94/Publicaciones/Tr%C3%A1fico%20y%20Salud/WCS%202018_Rutas_Trafico.pdf?ver=2021-06-10-222822-457

World Wide Fund. (2020). *COVID 19: Urgent Call To Protect People And Nature*. https://files.worldwildlife.org/wwfcmprod/files/Publication/file/4ts1zx54w7_FINAL_REPORT_EK_Rev_2X.pdf?_ga=2.88838235.1995778039.1652373989-1555218347.1652373988

World Wide Fund for Nature. (2012). La Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Vida Silvestre. WWF. http://awsassets.wwf.es/downloads/wwffightingillicitwildlifetrafficking_spanish_lr.pdf

Yovera, D. (12 de julio del 2022). Los expedientes de la tala. *Epicentro TV y Proética*. <https://epicentro.tv/documental-los-expedientes-de-la-tala/>

Zapata, S. (25 de junio del 2019). Delito de explotación sexual: las modificaciones en el Código Penal. *Observatorio Nacional de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar*. <https://observatoriovioencia.pe/modificaciones-al-codigo-penal-en-los-delitos-de-explotacion-sexual/>

Zavaleta, A., Chávez, V. y Tapia, L. (2019). *Cultivo de amapola del opio en el Perú*. Editorial Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas.

Las manifestaciones de la inseguridad y el delito en el Perú son pluridimensionales y complejas. En la última década la delincuencia, la corrupción y la inseguridad han liderado la estadística oficial como las principales preocupaciones de la ciudadanía. La vida social y económica no ha escapado a este fenómeno.

El tránsito de la actividad económica legal a la informal, y de esta a la ilegal, no siempre tiene las fronteras claramente definidas. Hay traslapes y zonas grises que son aprovechadas por quienes lucran desde la criminalidad en el Perú de hoy. Más aún cuando la pandemia ha reducido las opciones del trabajo formal y se ha incrementado el subempleo y el desempleo.

¿Cómo se viene desarrollando las economías criminales en el Perú?
¿Cómo se interrelacionan? ¿Cuáles son los vasos comunicantes?
¿Favorece el Estado y la política pública el desarrollo de estas economías? ¿Pueden ser un sector de refugio económico para las familias empobrecidas como consecuencia de la pandemia?
¿Cuánto dinero mueven las economías criminales en el Perú?

Estas y otras interrogantes tratan de ser respondidas por los autores al analizar cómo se vienen comportando la trata y el tráfico de personas, el contrabando, la tala y el tráfico ilegal de madera, el narcotráfico, la minería ilegal, la usurpación y el tráfico de tierras, la extorsión de negocios y el tráfico de flora y fauna silvestre en el Perú.

Los hallazgos son sorprendentes y permiten dimensionar ese otro Perú donde las reglas económicas son dictadas por la oferta y la demanda criminal, no pocas veces al amparo de una sociedad y un Estado deficientes, corruptos y/o complacientes.

RICARDO VALDÉS • CARLOS BASOMBRÍO • DANTE VERA

ISBN: 978-612-47623-8-3



9 786124 762383