

Documento de Política 2021-3

BILLETERA MANDA

INCENTIVOS ECONÓMICOS DE LA ILEGALIDAD Y BARRERAS
PARA LA LEGALIDAD EN LA AMAZONÍA PERUANA



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Proyecto Prevenir de USAID

An aerial photograph of a large sand quarry in the Amazon rainforest. In the center, a yellow excavator is positioned next to a large black truck. The quarry is filled with large mounds of sand, and the surrounding area is a dense, lush green forest. The entire image is overlaid with a semi-transparent blue filter.

Documento de Política 2021-3

BILLETERA MANDA

INCENTIVOS ECONÓMICOS DE LA ILEGALIDAD Y BARRERAS
PARA LA LEGALIDAD EN LA AMAZONÍA PERUANA

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

Documento de Política #03. Febrero, 2021.
Proyecto Prevenir de USAID – Prevenir@dai.com

Foto: USAID – Maxime Delaitre

Los delitos ambientales se definen como las conductas que ocasionan o pueden causar perjuicio, alteración o daño al ambiente, a sus procesos ecológicos o a sus componentes (Ipenza, 2018), y estos se encuentran tipificados en el Código Penal. En la Amazonía peruana, los delitos ambientales más relevantes por su impacto a la biodiversidad son la minería ilegal, la tala ilegal y el tráfico ilegal de fauna silvestre (MINAM, 2019). Estos delitos destacan entre las actividades criminales más rentables, de mayor crecimiento y que conlleven menores riesgos para los transgresores del ordenamiento legal (ONU, 2018; PNUMA & Interpol, 2016).

Ahora bien, ¿por qué los delitos ambientales siguen en aumento sin que existan sanciones eficaces para los responsables? ¿Por qué tantos agentes económicos prefieren la ilegalidad?

Un delito se convierte en un negocio atractivo y accesible cuando existen tanto incentivos para la ilegalidad como barreras para la legalidad (ONU, 2018). Con énfasis en la tala ilegal, este documento explora los incentivos económicos que promueven los delitos ambientales y analiza diversas alternativas para remover las barreras que desincentivan la legalidad.

Se estima que el volumen de producción ilegal de madera representa el 41% de la producción anual del Perú (SBS & GIZ, 2018).

LOS INCENTIVOS A LA ILEGALIDAD Y LAS BARRERAS PARA LA LEGALIDAD

Los principales incentivos para la ilegalidad son: i) los beneficios económicos ilícitos obtenidos y ii) las fallas en el control y sanción del delito por parte del Estado, pues estas propician la obtención de rentas ilícitas con bajos riesgos de sanción.

De las dos condiciones señaladas, los beneficios económicos son el incentivo más importante para continuar con la ilegalidad. La alta demanda de productos ilícitos en el mercado nacional e internacional asegura una fuente rápida de ingresos que genera utilidades, a pesar de los costos de acceso al recurso, de producir los bienes ilegalmente e incluso de la corrupción. Por ejemplo, a nivel mundial, el comercio de productos forestales fue de US\$522 mil millones en el 2014 y, referente a ello, se estimó que la tala ilegal está valorizada entre US\$52 y 157 mil millones de dólares por año (GFI, 2017).

Al mismo tiempo, la falla en el control y sanción del delito por parte del Estado incrementa el beneficio económico de la ilegalidad. La escasa probabilidad de detección y sanción efectiva incrementa el valor esperado de las ganancias ilícitas frente al bajo riesgo de enjuiciamiento, sentencias y sanciones altas.

A esto hay que sumar otro elemento importante: la vulnerabilidad de las instituciones públicas ante la corrupción. Así, los bajos niveles de gobernabilidad en zonas remotas y la capacidad de las entidades públicas para ejercer mecanismos de control efectivo de los delitos hace que sea muy difícil cumplir con la función de control y sanción (URL, Iarna & Inba, 2009).

Por otro lado, los altos costos y la cantidad de trámites exigidos para la operación legal y formal se convierten en incentivos para la ilegalidad al establecer barreras económicas y curvas de aprendizaje para los procesos administrativos. Los costos de una operación legal incluyen los pagos y obtención de permisos, licencias y registros, así como costos administrativos y tributarios de la legalidad, tales como cumplir con las normas laborales, contables y el pago de impuestos.

A lo anterior, hay que añadir la inversión por el concepto de reposición de los recursos aprovechados o por su uso sostenible con el fin de mitigar los daños. En consecuencia, todos estos costos y trámites –al ser evitados por los ilegales– se convierten en ahorros que incrementan sus ganancias ilícitas.

GRÁFICO N° 1 CONDICIONES QUE HABILITAN LA ILEGALIDAD

INCENTIVOS A LA ILEGALIDAD

BARRERA DE LA LEGALIDAD



Apoyo Consultoría, 2020

ANÁLISIS DE CASO: EL NEGOCIO DE LA TALA ILEGAL

Es importante destacar que la tala y el comercio ilegal de madera se manifiestan como un sistema estructurado y no como hechos aislados o coyunturales (CMLTI, 2017). Este delito es facilitado por la alta disponibilidad de bosques sin derechos asignados y sin adecuada vigilancia, la existencia de un gran número de pequeños productores madereros que no cuenta con mecanismos que permitan su acceso formal al bosque y que generen presión de extracción maderable, y por la tolerancia del mercado a la madera de origen ilegal (MINAGRI, 2019).

En lo que respecta a los beneficios ilícitos, y diferencia de la minería ilegal, que es impulsada principalmente por el alto precio internacional del oro, en el caso de la tala ilegal, su rentabilidad se debe a la versatilidad de la demanda. Los requerimientos provienen tanto del mercado interno como del internacional, que exigen diferentes tipos de especies sin considerar la procedencia legal de los recursos, especialmente en el ámbito nacional.

De hecho, en el Perú las compras tienden a ser informales debido a la gran atomización de actores y el bajo nivel de concientización sobre el origen legal de la madera (GIZ & SBS, 2017). Pero esa versatilidad también se extiende a toda la cadena de valor, lo que incluye aserraderos y depósitos donde existe poco control y supervisión.

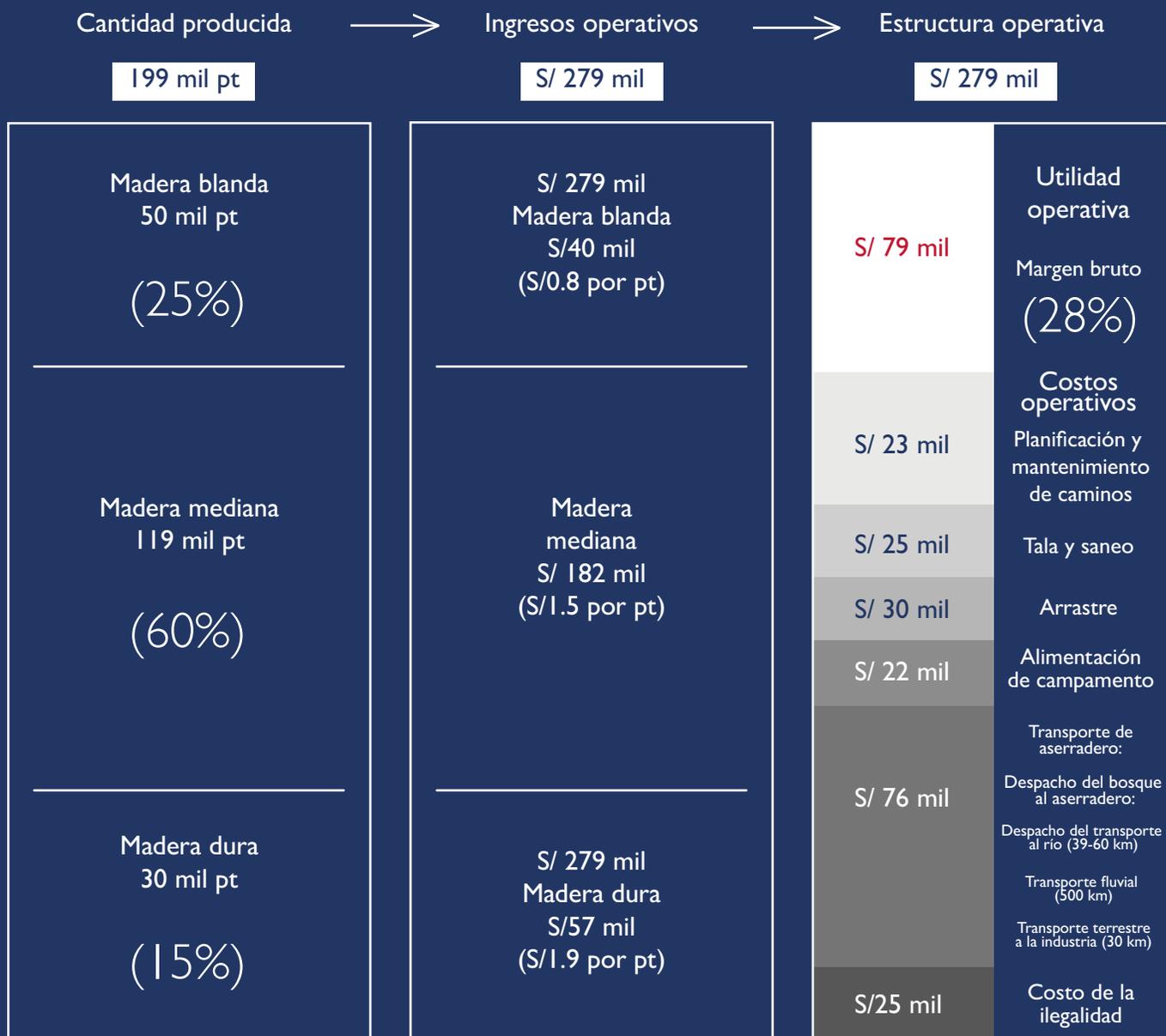


Foto: Tala Ilegal en Ucayali.

@USAID — Tara Morales-Bermúdez | pince

GRÁFICO N°2

VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA EXTRACCIÓN DE MADERA ILEGAL EN UCAYALI DURANTE UN AÑO DE OPERACIÓN



Nota 1: La estimación considera un periodo de operación de cuatro meses al año debido a la temporada de lluvia en las que la operación se paraliza.

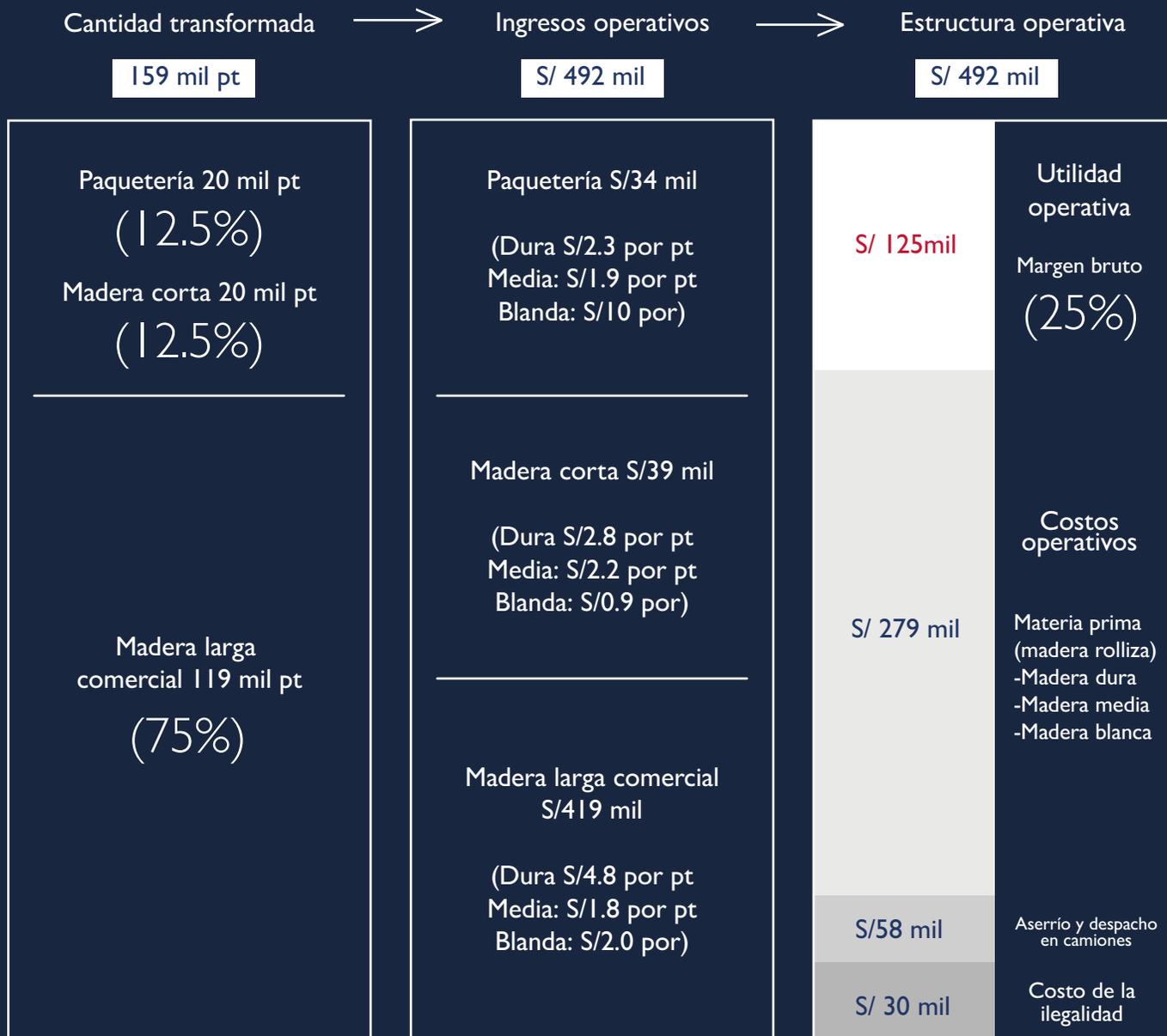
Nota 2: Se considera como madera dura de alto valor a especies como la Copaiba, el Estoraque, el Huayruro y el Shihuahuaco; como madera mediano valor, al Aguano, al Ana Caspi, la Capirona, la Panguana y la Quinilla y como madera de bajo valor a la Capinuri y la Cumala.

Nota 3: Los costos anuales de ilegalidad incluyen: la guía de transporte ilegal (S/7.9 mil) y el pago de coimas en el transporte fluvial y terrestre (S/168 mil).

Apoyo Consultoría, 2020

GRÁFICO N°3

VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA TRANSFORMACIÓN PRIMARIA DE MADERA ILEGAL EN UCAYALI DURANTE UN AÑO DE OPERACIÓN



Nota 1: La estimación considera la operación de la planta de aserrió durante todos los meses del año para la transformación del total de la madera extraída ilegalmente en la primera etapa.

Nota 2: De toda la madera que ingresa al aserrió, se aprovecha el 80%. Cada una de las especies de madera (dura, media y blanda) se comercializa en tres variedades: madera comercial larga, madera comercial corta y paquetería.

Nota 3: Los costos anuales de la legalidad incluyen: (i) el pago a un sectorista ilegal (S/2.7 mil) y (ii) la guía de transporte ilegal (S/26.9 mil).

Apoyo Consultoría, 2020

La utilidad operativa que se obtiene de una operación de extracción de tala ilegal es en promedio un 28% de los ingresos generados (Gráfico 2), mientras que las plantas de aserrío encargadas de transformar y legalizar la madera proveniente de una operación de tala ilegal pueden obtener una utilidad promedio de 25% (Gráfico 3). Lo que destaca es que, tanto en la extracción como en la transformación de la madera ilegal, los costos de la ilegalidad (pago de coimas, falsificación de guías de transporte, etc.) representan menos del 10% de los ingresos de las operaciones ilegales (Apoyo Consultoría, 2020).

La principal barrera a la legalidad son los altos costos de inversión inicial, que implican tener un plan general de manejo forestal, un plan operativo, contratar regentes, vigencia de concesiones, entre otros. El aprovechamiento forestal legal impone restricciones en el acceso al recurso y dificulta el emprendimiento empresarial, especialmente para el caso de pequeños productores que no cuentan con los recursos financieros necesarios para acceder al bosque de forma legal. A esto se suma la demora de la formalización y la obtención de permisos que incrementan los desincentivos para la operación legal. Los retrasos que se generan por los trámites tienen un mayor impacto en la operación, debido a que la ventana de aprovechamiento del recurso es menor por la temporada de lluvias (2020).

Por otra parte, las fallas en el control y sanción de la tala ilegal se deben al limitado presupuesto y personal disponible para las estrategias estatales contra las actividades ilícitas en general. Estas limitaciones son mayores en las regiones donde se dispone de menor presupuesto y capacidades operativas. A la vez, la información actualizada y sistematizada sigue siendo una carencia importante tanto para el diseño de planes de intervención como para el diseño e implementación de políticas y estrategias adecuadas. Además, las competencias forestales se encuentran divididas entre diversas autoridades nacionales y regionales que tienen una limitada articulación institucional (2020).

Una mención aparte merece la corrupción, que es una de las causas más determinantes de las fallas en el control y sanción vinculadas a la tala ilegal. Su incidencia está generalizada y afecta a la mayoría de las instituciones de control y fiscalización del sector forestal.

Los inadecuados incentivos salariales favorecen la corrupción de funcionarios, en tanto la propensión a dar una coima y la tolerancia a la misma forman parte de la cultura del sector (GIZ & SBS, 2017).



Foto: La Restinga. Yarinacocha, Ucayali

RECOMENDACIONES

Pese a las grandes brechas, dificultades y vacíos que existen, el proyecto Prevenir de USAID apuesta por implementar medidas y políticas graduales que atiendan las peculiaridades vinculadas a los incentivos económicos de la ilegalidad y las barreras para la legalidad en la Amazonía peruana.

Para enfrentar los beneficios económicos ilícitos

Se proponen dos medidas efectivas: aumentar las compras responsables y fomentar medios de vida alternativos. Es necesario incentivar la compra de productos de origen legal, especialmente por parte de las entidades públicas. No obstante, también es importante incrementar las acciones de educación ambiental y de comunicación dirigidas a generar una mayor conciencia por parte del mercado nacional para la compra de madera de origen legal. El éxito de estas actividades alternativas exige brindar orientación, asistencia técnica y seguridad jurídica, así como acceso a financiamiento, tecnologías productivas y estrategias de articulación con mercados.

2 Para reducir los costos y los trámites de la legalidad

Brindar mayor agilidad a los procesos que deben cumplir los agentes económicos y proporcionarles apoyo técnico y financiero para dichos procesos y para la mejora de su rendimiento y productividad. Los procedimientos de acceso legal a los recursos forestales deben simplificarse con requisitos adecuados a la realidad de los productores y, en aquellos trámites que no puedan hacerse más sencillos, se debe contar con el apoyo técnico para cumplir con dichos requisitos.

3 Para reducir las fallas de control y sanción

Se deben (i) mejorar la articulación e interoperabilidad entre instituciones, (ii) dotar de recursos necesarios para la supervisión y control efectivos, (iii) fortalecer el monitoreo y vigilancia a través de los actores locales, y (iv) enfrentar de manera inteligente la corrupción.

La creación de una plataforma interinstitucional de estadísticas forestales permitiría sistematizar, actualizar y compartir información entre los actores clave, así como reducir los costos de transacción y desincentivar actos de corrupción. Por ello se necesitan recursos económicos, humanos y tecnológicos que les permitan contar con la logística oportuna.

El monitoreo y vigilancia realizado por comunidades nativas, federaciones indígenas, asociaciones de concesionarios, gremios agrícolas, veedurías forestales, custodios forestales, comités de vigilancia, entre otros, deben ser apoyados con marcos normativos, tecnología y equipos necesarios para el despliegue de las actividades.

De otro lado, se deben buscar formas integrales y sostenidas para prevenir, denunciar y sancionar de manera efectiva los casos de corrupción asociados a los recursos naturales, pues dicho flagelo pone en riesgo los esfuerzos por eliminar las fallas de control y sanción.

Además, se debe considerar la implementación de estrategias de priorización de zonas de mayor vulneración de los recursos forestales, la reestructuración del sistema de control (puestos fijos y móviles, patrullaje) y la institucionalización del uso de un sistema de trazabilidad en la demanda.

4 Para el acceso de pequeños extractores a mercados

Mejorar el marco normativo para el aprovechamiento de bosques locales. La asociatividad, la asistencia técnica y el acceso a tecnologías y financiamiento son elementos indispensables para la mejora de las actividades legales. Asimismo, se les debe apoyar en el posicionamiento de sus productos en el mercado nacional e internacional y en la homologación de estándares en la comercialización de madera.

REFERENCIAS

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

Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal - CMLTI (2017). Acta N° 001-2017-CMLTI-MINAGRI. Lima, Perú.

Global Financial Integrity - GFI (2017). Transnational crime and the developing world. Washington DC, USA. Recuperado de: https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf

Ipenza, C. A. (2018). Manual de delitos ambientales: una herramienta para operadores de justicia ambiental. Lima, Perú: Derecho Ambiente y Recursos Naturales y Sea Shepard Legal.

Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI (2019). Acciones 2018 - Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal. Lima, Perú.

Ministerio del Ambiente - MINAM (2019). Informe N°00076-2019-MINAM/PP-NGNA – Análisis exploratorio de la carga procesal, 2009-2018.

Organización de las Naciones Unidas - ONU (2018). The state of knowledge of crimes that have serious impacts on the environment. Nueva York, EE.UU.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Organización Internacional de Policía Criminal - PNUMA & Interpol (2016). The Rise of Environmental Crime - A Growing Threat to Natural Resources Peace, Development and Security. Nairobi, Kenya. Recuperado de: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7662>

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



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA