

Políticas de control de economías ilícitas y protección de pueblos indígenas: limitaciones desde el caso de la tala ilegal de madera en un departamento de la Amazonia peruana.¹

Nicolás Zevallos², Sofía Vizcarra³ & José Saldaña⁴

Resumen

Una característica de las actividades económicas ilegales como el narcotráfico, la minería ilegal y la extracción ilegal de madera, es su relación con el territorio para la producción de las materias primas que necesitan. En el Perú, especialmente en la Amazonía, los puntos de partida de estas actividades económicas ilegales están generando riesgos en los lugares donde están presentes. Uno de los principales actores afectados por estas actividades son los pueblos indígenas, cuyas comunidades se ubican en estos territorios. La aplicación de los conceptos de cadena de valor y la Seguridad Humana a una lectura preliminar de la situación en una localidad de la Amazonía peruana donde las comunidades indígenas están expuestas a la extracción ilegal de madera, ofrece la posibilidad de estimar la magnitud de la exposición de las comunidades a los riesgos generados por la actividad ilegal. Por otra parte, permite identificar patrones de riesgo a las comunidades en distintas categorías de la seguridad humana, así como saber de qué manera las políticas de control llegan a cubrir estos riesgos. Los resultados preliminares indican que la exposición de estas comunidades a la extracción ilegal de madera tiene consecuencias reales para ellos en un contexto en que la respuesta del gobierno tiene poca capacidad para cubrir estos riesgos.

Palabras clave: Economías ilícitas, Pueblos Indígenas, Seguridad humana, Tala ilegal, Amazonia

Resumo

Uma característica das atividades econômicas ilegais como o tráfico ilícito de drogas, mineração ilegal e extração ilegal de madeira, é sua relação com o território para a produção das matérias-primas que precisam. No Peru, especialmente na Amazônia, ficam os pontos de partida dessas atividades econômicas ilegais, gerando riscos nos locais onde estão presentes. Um dos principais atores afetados por essas atividades são os povos indígenas, cujas comunidades estão nesses territórios. Aplicando os conceitos de Cadeia de valor e de Segurança Humana, uma leitura preliminar a situação numa localidade da Amazônia peruana onde as comunidades indígenas estão expostas a extração ilegal de madeira, oferece a possibilidades de estimar a magnitude da exposição dos povos aos riscos gerados pela atividade ilegal. Além disso, permite identificar padrões de risco para as comunidades em diferentes categorias da Segurança humana, e conhecer como as políticas de controle atendem isso riscos. Os resultados preliminares indicam que a exposição destas comunidades a extração ilegal de madeira tem consequências reais para eles, num contexto onde a resposta do governo tem pouca capacidade para cobrir esses riscos.

Palavras-chave: Economías ilícitas, Povos Indígenas, Segurança humana, Políticas de controle, Amazônia

¹ El presente documento ha sido preparado para su presentación en el IV Encuentro Nacional de Antropología del Derecho – ENADIR, en la Universidad de Sao Paulo, en agosto del 2015.

² Nicolás Zevallos. Candidato a Doctor en Ciencia Política. Investigador principal del Laboratorio de Criminología de la Pontificia Universidad del Perú. nzevallos@puap.edu.pe

³ Sofía Vizcarra. Estudiante doctoral de Sociología. Investigadora principal del Laboratorio de Criminología de la Pontificia Universidad del Perú. sofia.vizcarra@puap.edu.pe

⁴ José Saldaña. Maestro en Ciencia Política. Asistente de investigación del proyecto “Políticas de control de economías ilícitas y protección de pueblos indígenas” del Laboratorio de Criminología de la Pontificia Universidad del Perú. jsaldanac@puap.edu.pe

Políticas de control de economías ilícitas y protección de pueblos indígenas: limitaciones desde el caso de la tala ilegal de madera en un departamento de la Amazonia peruana.

Nicolás Zevallos, Sofía Vizcarra & José Saldaña

Economías ilícitas y pueblos indígenas: consideraciones sobre las políticas de control.-

¿Cómo responde el Estado peruano a los riesgos que generan las actividades económicas ilícitas en las localidades donde se desarrollan? En particular en la Amazonía peruana, la asociación entre actividades como el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal o la tala ilegal de madera y el territorio del cual extraen sus materias primas, genera importantes tensiones para los actores locales. Esto se hace notorio en casos como, por ejemplo, los riesgos a los que se exponen las comunidades indígenas que viven en los lugares donde se extrae ilícitamente, y frente a lo que el Estado responde con medidas de control centradas en aspectos administrativos e interdictivos.

Para explorar con mayor detalle cómo opera esta respuesta, se ha seleccionado como caso de estudio la tala ilegal de madera en el departamento de Ucayali ubicado en la parte central de la franja amazónica peruana. Durante décadas, las comunidades indígenas de este territorio han estado expuestas a la depredación de los bosques, afectando no solo su subsistencia sino también su seguridad personal y comunitaria. Ello ha cobrado notoriedad pública con el homicidio de dirigentes indígenas que procuraban la protección de los recursos madereros.

Para abordar este estudio, resulta clave la aplicación de dos conceptos. En primer lugar, el de cadena de valor, pues permite desagregar la composición de los circuitos productivos y comerciales de estas actividades económicas ilícitas, permitiendo situar territorialmente los eslabones que lo integran. En segundo lugar, el concepto de Seguridad humana, ya que en términos prácticos ofrece categorías para clasificar las afectaciones y los riesgos derivados de la configuración específica de estas actividades ilícitas en los territorios donde se sitúan.

Para el desarrollo de este estudio preliminar, se han aplicado tres tipos de herramientas.⁵ En primer lugar, la revisión de bases de datos sobre pueblos indígenas, para estimar la exposición de los mismos a los riesgos generados por la tala ilegal de madera en la localidad. En segundo lugar, el desarrollo de entrevistas en profundidad a actores locales para la determinación de los espacios donde confluyen los pueblos indígenas y las actividades extractivas ilegales de madera, así como los patrones de afectación que estas actividades generan, asociados a las categorías de la seguridad humana. En tercer lugar, una revisión de archivo de las medidas desplegadas para el control de la tala ilegal de madera, y su asociación a los riesgos a la seguridad humana identificados en el trabajo de terreno.

El documento se divide en cuatro secciones. Las tres primeras ofrecen hallazgos preliminares de investigación, partiendo por una la estimación referencial de la exposición de las comunidades indígenas a las actividades de la tala ilegal de madera en el departamento de Ucayali. Seguidamente, se ofrece un inventario de situaciones concretas que representan riesgos para las comunidades indígenas, en las zonas donde se concentran las actividades extractivas ilegales de madera. En tercer lugar, se plantea una revisión preliminar del alcance de las medidas de control existentes, en relación con los riesgos a la seguridad humana identificados. El documento se cierra con una cuarta sección que ofrece consideraciones

⁵ Cabe señalar que este documento ofrece avances del proyecto de investigación “Políticas de control de economías ilícitas y protección de pueblos indígenas” del Laboratorio de Criminología de la Pontificia Universidad del Perú. El mismo aun se encuentra en curso.

preliminares respecto a las limitaciones que plantean estas medidas de control, en un contexto donde la exposición de las comunidades indígenas a la tala ilegal de madera genera severos riesgos.

1. La confluencia territorial de la deforestación asociada a la extracción ilegal de madera y el asentamiento de los Pueblos Indígenas.-

El departamento de Ucayali, se ubica en la zona central de la franja amazónica del Perú. La extensión de su territorio alcanza los 102, 410.55 km², con una densidad poblacional de 4,22 habitantes por kilómetro cuadrado. Está dividida en 4 provincias 15 distritos, comparte una extensa frontera con el departamento brasilero de Acre. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), el 9.4% de la población del citado departamento proviene de pueblos indígenas, correspondientes a 27 etnias (INEI, 2007). Las mismas ocupan 13 de los 15 distritos del departamento, y se distribuyen de acuerdo a lo señalado en la Tabla 1. Cabe señalar que estos pueblos se agrupan en comunidades indígenas a lo largo del territorio del departamento. Según el Ministerio de Cultura del Perú, en Ucayali están asentadas 258 comunidades indígenas (2015).

Tabla 1: Distribución de pueblos indígenas en Ucayali según distrito y etnia

DISTRITOS Y ETNIAS	POB.	DISTRITOS Y ETNIAS	POB.
Distrito Calleria	1 937	Etnia Yaminahua	285
Etnia Aguaruna (Aguajun)	38	Distrito Tahuania	5 960
Etnia Shipibo - Conibo	1 899	Etnia Asháninka	2 370
Distrito Iparia	8 960	Etnia Ashéninka	335
Etnia Asháninka	1 250	Etnia Shipibo - Conibo	3 255
Etnia Cocama -Cocamilla	378	Distrito Yurua	1 360
Etnia Shipibo - Conibo	7 332	Etnia Amahuaca	66
Distrito Masisea	1 288	Etnia Ashaninka	979
Etnia Asháninka	173	Etnia Yaminahua	315
Etnia Shipibo - Conibo	1 115	Distrito Padre Abad	675
Distrito Yarinacocha	381	Etnia Cashibo - Cacataibo	675
Etnia Shipibo - Conibo	381	Distrito Irazola	705
Distrito Nueva Requena	489	Etnia Cashibo - Cacataibo	705
Etnia Shipibo - Conibo	489	Distrito Purús	3 604
Distrito Manantay	162	Etnia Amahuaca	24
Etnia Shipibo - Conibo	162	Etnia Asháninka	77
Distrito Raymondi	12 802	Etnia Ashéninka	29
Etnia Amahuaca	171	Etnia Cashinahua	2 419
Etnia Asháninka	3 852	Etnia Culina	417
Etnia Ashéninka	8 410	Etnia Mastanahua - Sharanahua - Marinahua	79
Etnia Piro	369	Etnia Matsiguenga	60
Distrito Sepahua	2 084	Etnia Piro	13
Etnia Asháninka	318	Etnia Sharanahua - Marinahua	486
Etnia Piro	1 481		

Fuente: INEI, 2007

¿Por qué es importante conocer en que localidades se asientan estas comunidades indígenas? Porque permiten tener un panorama de la magnitud del impacto que tienen las actividades económicas ilícitas que

se desarrollan en estos territorios. Evidencias de campo dan cuenta de la presencia de actividades asociadas al tráfico ilícito de drogas (específicamente de derivados cocaínicos), minería aurífera ilegal y extracción ilegal de madera. Tal como se puede observar en la Tabla 2, casi en la totalidad de los distritos existe al menos una de las citadas actividades, siendo la tala ilegal de madera aquella que presenta mayor presencia territorial

Tabla 2. Actividades ilícitas presentes en los distritos del departamento de Ucayali

Provincia	Distrito	Actividades ilícitas*			
		EIM	TID	MI	Otros
Padre Abad	Padre Abad	Si	Si	Si	No
	Irazola	Si	Si	No	No
	Curimana	Si	No	Si	No
Coronel Portillo	Callería	Si	Si	No	Si
	Campoverde	Si	No	No	Si
	Iparía	Si	Si	Si	Si
	Manantay	Si	No	No	Si
	Masisea	Si	Si	No	Si
	Yarinacocha	Si	Si	No	Si
	Nueva Requena	Si	No	No	Si
Atalaya	Raimondi	Si	No	No	Si
	Sepahua	Si	No	No	Si
	Tahuanía	Si	No	No	Si
	Yurúa	Si	Si	Si	Si
Purús	Purús	Si	Si	Si	Si

*Fuente: Elaboración propia en base a testimonios locales. *EIM = Extracción Ilegal de Madera, TID = Tráfico Ilícito de Drogas (cultivo y tránsito), MI = Minería Ilegal. Otros = pesca ilegal, tráfico de animales, etc.*

Ambos datos permiten evidenciar que potencialmente la totalidad de las 258 comunidades nativas están expuestas a estas actividades ilícitas, aunque el denominador común al cual todas están expuestas es la extracción ilegal de madera la cual es la actividad más expandida en la región. Es decir alrededor de 40,000 personas pertenecientes a 27 etnias indígenas podrían sufrir vulneraciones relacionadas a esta actividad.

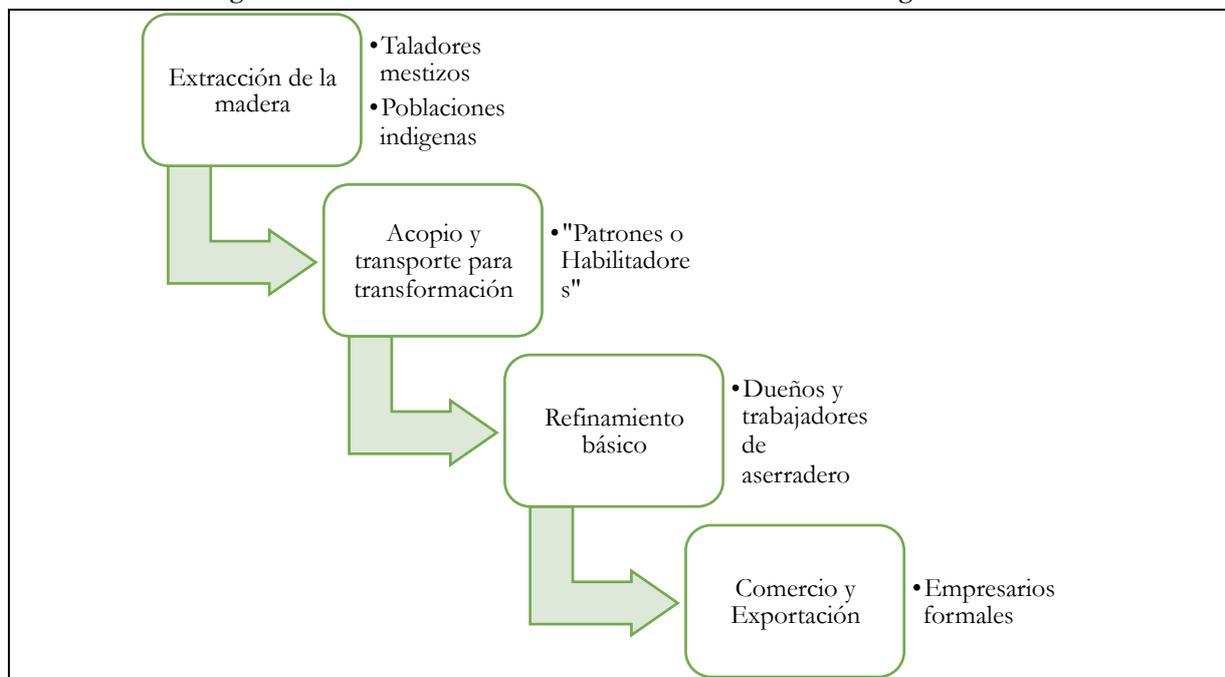
Si bien lo que se ofrece es una estimación basada en la información disponible y que puede enriquecerse según se disponga de datos más precisos, esta aproximación ofrece una primera lectura a la magnitud de la exposición de las comunidades indígenas al desarrollo de actividades económicas ilícitas. Este es el punto de partida para un segundo ejercicio: ¿Cuáles son los riesgos concretos a los que se exponen las comunidades indígenas en los territorios afectados por la extracción ilegal de madera en el departamento de Ucayali? Para tal fin, dos enfoques ofrecen elementos claves para un análisis práctico de estas afectaciones. En primer lugar, el enfoque de cadena de valor, que permite explorar la configuración básica del circuito productivo y comercial de estas actividades económicas ilícitas. En segundo lugar, el enfoque de Seguridad Humana, que ofrece un inventario práctico de riesgos que afectan a los individuos y sus colectividades desde diferentes esferas.

2. Riesgos a la Seguridad humana de las comunidades indígenas: mirada desde la cadena de valor de la extracción ilegal de madera.-

Desde una mirada económica del crimen, el enfoque de cadena de valor ofrece la posibilidad de desagregar los componentes que integran el circuito productivo y comercial de algunas actividades económicas ilícitas. Parte de la premisa que las mismas están compuestas por una serie de etapas concatenadas que parte de la extracción de la materia prima, su refinamiento y posterior comercialización. Recurriendo a conceptos similares, diversos estudios han aplicado esta mirada a la dinámica del tráfico ilícito de drogas, de la minería ilegal y de la tala ilegal de madera, identificando no solo como se descomponen estas cadenas, sino también como se distribuyen territorialmente para articular las zonas de producción con las de consumo (Kennedy, Reuter, & Riley, 1994; Kenney, 2007; Vizcarra & López, 2012; Zevallos & Mujica, 2014).

La extracción ilegal de madera está constituida por diferentes componentes que representan los distintos eslabones de transformación de un árbol en pie hasta un tablón exportado, como se observa en el diagrama 1. Todo comienza con la extracción de la materia prima en los bosques, en muchos casos situados en territorios indígenas. Esta actividad es realizada tanto por poblaciones mestizas como por poblaciones indígenas y se da en zonas alejadas de los centros urbanos, dónde existe poca presencia de autoridades estatales. El segundo eslabón es el transporte para la transformación, generalmente a cargo o financiado por el comprador de la madera, un “patrón o habilitador” que se encarga de acopiar madera proveniente de distintos taladores, el transporte se realiza principalmente por vía fluvial hacia zonas dónde la madera será transformada. El tercer eslabón corresponde a los aserraderos, los cuales se sitúan en lugares próximos a las vías de comunicación para aquellos que realizan el refinamiento básico, y cerca de las ciudades para aquellos que realizan un mayor trabajo de refinamiento. En ese sentido, los aserraderos constituyen una importante fuente de empleo la ciudad de Pucallpa, uno de los principales centros madereros del país. Finalmente, el último eslabón que se realiza en el país es el comercio de este producto, pocas veces a escala local y principalmente para exportación. Esta actividad es realizada por empresarios formales, quienes obtienen las autorizaciones necesarias para blanquear y comercializar la madera en los mercados internacionales, principalmente China y Estados Unidos (EIA, 2012).

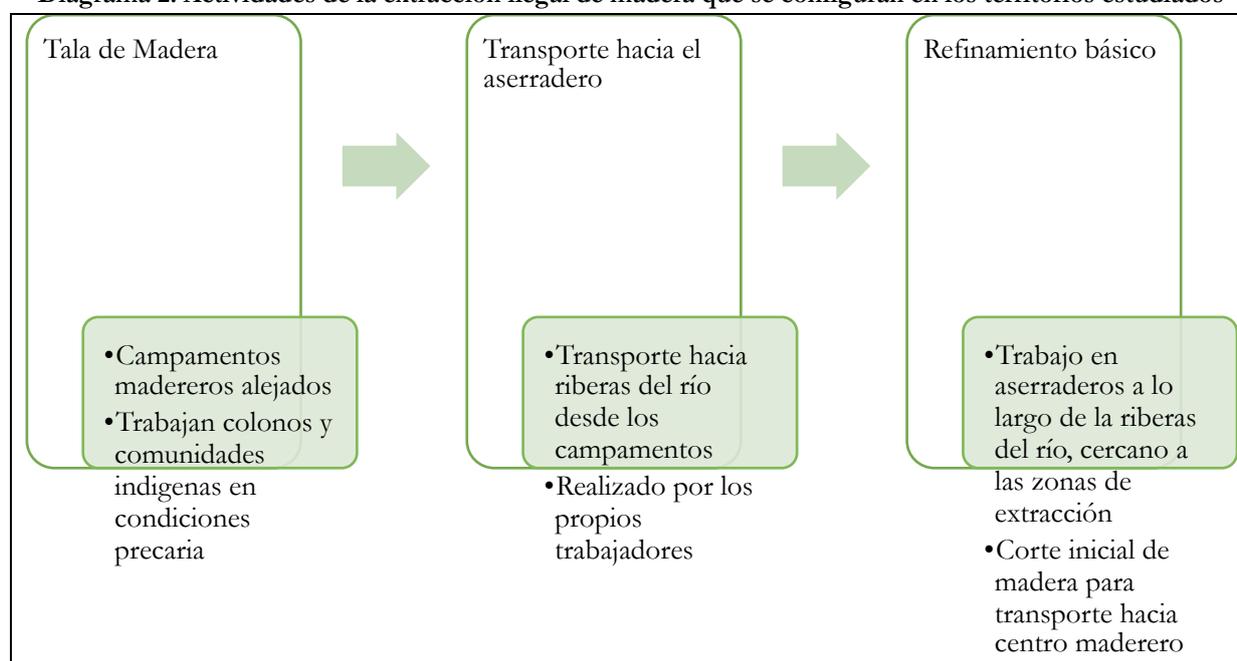
Diagrama 1. Elementos base de la cadena de valor de la tala ilegal de madera



Fuente: Elaboración propia en base a informe EIA

Este enfoque permite situar al Perú como punto de partida de esta cadena de valor, de tal manera que en el territorio amazónico donde habitan poblaciones indígenas se concentran los primeros eslabones: extracción, refinamiento básico y acopio. Si bien todas estas actividades son susceptibles de control por parte de las autoridades estatales, la primera de ellas es la que parece generar mayores afectaciones territoriales, debido a su propia naturaleza y la ubicación. ¿Cómo se desagregan las actividades que componen la extracción ilegal de madera? Básicamente, son aquellas actividades que permiten la extracción de la madera desde su lugar de origen hasta el lugar de transformación primaria, estas son la tala, el transporte y el refinamiento básico, que se desarrollan in situ y por lo tanto se dan frecuentemente en territorios de pueblos indígenas. En muchas de estas actividades están involucrados algunos de estos pueblos, quienes realizan trabajo en condiciones desventajosas como han denunciado algunas organizaciones (EIA, 2012). Sin embargo, sea que estén implicados o no en el desarrollo de estas actividades o no, la sola presencia de las mismas genera consecuencias para la seguridad de los pueblos indígenas.

Diagrama 2. Actividades de la extracción ilegal de madera que se configuran en los territorios estudiados



Fuente: elaboración propia en base a informe EIA

Identificar qué actividades tienen presencia en estos territorios permite acercarse con mayor claridad a los diversos riesgos a la seguridad de las comunidades indígenas. Para eso, un segundo enfoque es clave. En términos prácticos, la Seguridad humana ofrece un inventario categorías que pueden generar riesgos asociados a las libertades de necesidades y de temores. Desde esta perspectiva, y a partir de los testimonios ofrecidos por actores locales de Ucayali, se ha logrado identificar una serie concreta de riesgos derivados de las actividades que componen la extracción ilegal de madera en estos territorios, recogidos en la Tabla 3.

Tabla 3. Riesgos a la Seguridad Humana de las comunidades indígenas, asociados a la extracción ilegal de madera en el departamento de Ucayali

Ejes	Categorías y descripción	Riesgos asociados a la extracción ilegal de madera identificados
Libertad de necesidades	<i>Seguridad económica</i> Acceso a recursos económicos para satisfacción de necesidades	Competencia por los recursos maderables para su tala ya que algunas comunidades tienen como sustento esta actividad.

		Engaño por parte de acopiadores en los precios de venta de la madera a comunidades que se dedican a esta actividad
	<i>Seguridad alimentaria</i> Acceso físico y económico a alimentos y nutrición adecuada	Afectación de recursos alimentarios: disminución de fauna (animales silvestres y pesca) y zonas de cultivo disponible por culpa de la tala ilegal, llevando a escasez de alimentos de pan llevar obtenidos de los bosques.
	<i>Seguridad sanitaria</i> Acceso a salud	Contagio de enfermedades foráneas por presencia de trabajadores en campamentos y aserraderos en territorios indígenas. Condiciones laborales peligrosas de indígenas que trabajan para patrones en la tala y transformación de madera.
	<i>Seguridad ambiental</i> Protección ante contaminación	Degradación de suelos y deforestación por tala ilegal. Aumento de la presión sobre áreas naturales protegidas por aproximación de maderos a estas zonas.
Libertad de temores	<i>Seguridad personal</i> Violencia física, crimen, tortura, etc.	Empleo de amenazas y violencia física (asesinato, lesiones graves) contra líderes y poblaciones indígenas para evitar la expulsión de madereros de zonas de tala y refinamiento.
	<i>Seguridad de la comunidad</i> Conflictos étnicos y religiosos, prácticas comunitarias lesivas contra los DDHH.	Afectaciones los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente vulneración del derecho al territorio colectivo. Afectación a los mecanismos de representación liderazgo comunitario por corrupción por parte de patrones madereros que desean explotar territorios indígenas.
	<i>Seguridad política</i> Amenazas y represión asociada a privación de Derechos políticos	Corrupción de autoridades locales para dilatar o limitar fiscalización y protección de derechos colectivos. Limitación del derecho de acceso a la justicia para los pueblos indígenas que denuncian actividades de extracción de madera ilícitas.

Fuente: *United Nations Development Programme 1994, 23 – 34 Elaboración y adaptación propia*

Todas estas afectaciones configuran un escenario propicio para la vulneración de los derechos de las poblaciones indígenas. Actividades como el cultivo de coca, transformación de drogas o minería ilegal, agravan la situación de las afectaciones anteriormente descritas, especialmente en materia ambiental y de seguridad personal y política. Frente a este panorama, las poblaciones indígenas no cuentan con instancias estatales que aseguren la protección de dichos derechos. Por el contrario, como se examina a continuación, en algunos casos, la propia configuración de las actividades de control de las economías ilícitas perpetúa la situación de vulnerabilidad.

3. Limitaciones para la cobertura de los riesgos a la seguridad humana de las comunidades indígenas en las medidas de control de la tala ilegal de madera.-

Si bien la extracción ilegal de madera no es un fenómeno reciente en la Amazonía peruana, durante los últimos años el Estado peruano ha desplegado una serie de medidas de control, con la finalidad de

aminorar sus efectos. En el marco de la nueva Ley Forestal, diversas agencias estatales han asumido un margen de responsabilidad sobre el control de diversos eslabones de la cadena de valor de la tala ilegal de madera. Las medidas de control están contempladas en Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal cuyo cumplimiento debe ser coordinado y monitoreado por el Alto Comisionado en asuntos contra la tala ilegal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. La Tabla 4 ofrece un inventario de las principales medidas desplegadas por estas entidades, dando cuenta de la primacía de los enfoques administrativos (sanciones y multas), así como de índole interdictivo (capturas y decomisos).

Tabla 4. Principales medidas existentes para el control de la tala ilegal de madera

Medida de control	Objetivo y agencia estatal responsable	Eslabón de la cadena que cubre
Operativos de fiscalización de concesiones forestales	A cargo de Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR a fin de verificar el cumplimiento de los planes de manejo forestal y sancionar con multas o suspensión de los permisos a aquellos que incumplan.	Extracción de madera
Verificación de documentación para la exportación de especies maderables protegidas	A cargo de Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, a fin de otorgar la autorización de la exportación de caoba y cedro, especies protegidas por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES.	Comercio y Exportación
Operativos de control de reservas naturales	A cargo de Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, en coordinación con la Fiscalía Especializada en Medioambiente, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del PERÚ – DICAPI, Dirección Ejecutiva de Turismo y Medio Ambiente de la Policía Nacional y Fiscalía Ambiental a fin de detener toda acción de extracción de madera ilegal en áreas naturales protegidas, promoviendo así la conservación de los recursos naturales.	Extracción de madera
Operativos de control de transporte de madera y de aserraderos	Fiscalía Especializada en Medioambiente en coordinación con la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del PERÚ – DICAPI y la Dirección Ejecutiva de Turismo y Medio Ambiente de la Policía Nacional a fin de incautar madera que no cuente con autorización de extracción y evitar su comercio.	Acopio, transporte y refinamiento básico de madera
Operativos de control fronterizo	A cargo de SUNAT en coordinación con la Fiscalía Especializada en Medioambiente en coordinación con la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del PERÚ – DICAPI y la PNP (Turismo y Medioambiente) a fin de evitar el comercio internacional de madera de procedencia ilícita.	Comercio de madera
Investigaciones por tráfico ilegal de productos forestales	A cargo de la Fiscalía Especializada en Medioambiente y la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente a fin de sancionar penalmente a aquellas personas que haya incurrido en extracción, transporte o comercio ilegal de	Extracción, acopio, refinamiento y comercio de madera

	madera.	
--	---------	--

Fuente: Elaboración propia

Si bien de por sí estas medidas presentan una serie de limitaciones asociadas a las capacidades estatales para su implementación (presencia territorial efectiva, aparato burocrático eficiente, competencias para hacer efectivas las sanciones, etc.), se hace evidente dos carencias aún más complejas de cara a los riesgos a la seguridad humana a los que están expuestas las comunidades indígenas. En primer lugar, que se acercan al fenómeno de manera aislada, sin comprender la forma orgánica en que el mismo se manifiesta. En segundo lugar, y considerando a los actores materia de discusión, las mismas ofrecen escasa cobertura de los riesgos a la seguridad humana que afectan a las comunidades indígenas expuestas a estas actividades.

Tabla 5. Cobertura de las medidas de control de la tala ilegal de madera sobre los riesgos generados a la Seguridad humana a las comunidades indígenas

Dimensión de la seguridad humana	Riesgos identificados en poblaciones indígenas	Medida de control ligada al riesgo	Limitaciones
Seguridad económica	Competencia por recursos maderables	Operativos de fiscalización de concesiones	Se fiscaliza de igual manera a poblaciones indígenas y no indígenas sin previa capacitación. No se ofrecen alternativas para la recuperación de recursos extraídos (reforestación) y tampoco posibilidad de desarrollo de otras actividades.
Seguridad alimentaria	Escasez de alimentos de la dieta básica	No se registra	Más allá de la fiscalización de las concesiones y la protección de áreas naturales protegidas no existen medidas específicas contra riesgos de seguridad alimentaria. Los programas sociales del estado, como Qali Warma, aportan un complemento para niños en edad escolar pero no es accesible a todos los niños de comunidades indígenas ni está pensado para responder al riesgo alimentario.
Seguridad sanitaria	Contagio de enfermedades	No se registra	Si bien existe presencia de puestos de salud cercanos a algunas comunidades nativas, no siempre cuenta con personal completo ni implementan un enfoque de salud intercultural. En algunos casos no cuentan con medios para atender ciertas enfermedades virales específicas que implican traslado a la ciudad.
	Condiciones precarias de trabajo	Fiscalización por parte del Ministerio de Trabajo	Se trata en el marco de la prevención del trabajo forzoso y la explotación laboral, sin embargo es difícil su despliegue regular en territorios alejados de poblaciones indígenas y no cuentan con un enfoque intercultural.
Seguridad ambiental	Degradación de suelos y deforestación	Operativos de protección de áreas naturales protegidas y de fiscalización de concesiones forestales	Existen medidas de prevención y sanción por actividades de tala ilegal, sin embargo existe una debilidad de las medidas de mitigación de daños y reforestación, las cuales no se realizan de manera sistemática.
Seguridad personal	Amenazas y uso	No se registra	Sumado a la debilidad de la presencia policial en

	de violencia física contra líderes y habitantes indígenas	medida específica	las zonas más alejadas, las últimas experiencias muestran que la acción policial y fiscal no ha conseguido disuadir las amenazas y ataques contra las poblaciones indígenas. No existe ninguna medida específica que permita proteger a aquellas poblaciones que denuncian actividades de extracción ilegal de madera.
Seguridad comunitaria	Vulneración de derecho al territorio	Proceso de titulación de comunidades nativas	Si bien existe un procedimiento específico para titular comunidades indígenas, varios funcionarios, líderes indígenas y actores de la sociedad civil reportan un proceso administrativo largo, complejo y costoso, que no es adecuado a las condiciones que poseen los pueblos indígenas para llevar a cabo este proceso. En 15 años no se han otorgado nuevos títulos comunitarios en Ucayali y tampoco se había contemplado un presupuesto específico para esta acción hasta el año 2015.
	Afectación de mecanismos de representación comunitaria	No se registran medidas específicas	Las denuncias por corrupción de líderes se ven en fueros tradicionales a cargo de los propios indígenas, sin embargo en caso de desacuerdo las instituciones de justicia no tienen medidas específicas para la atención de estos casos.
Seguridad política	Limitación de acceso a la justicia	No se registran medidas específicas	Si bien se ha comenzado a implementar políticas de justicia intercultural, esto está relacionado a la manera en la que se juzga a los pueblos indígenas y no a facilitar la denuncia y los procesos iniciados por estas poblaciones contra actores ilegales, como los madereros.

Fuente: elaboración propia en base a revisión documental y testimonios locales

De este inventario preliminar se puede apreciar que dimensiones como la seguridad sanitaria, alimentaria, comunitaria, y políticas no son contempladas en las medidas previstas para la lucha contra la tala ilegal. Además, aquellas medidas que si están atendiendo algunos de los riesgos de seguridad económica o ambiental, no poseen un enfoque que considere las necesidades específicas del actor afectado, en este caso los pueblos indígenas. Asimismo, cabe señalar que las medidas se centran principalmente en la sanción del hecho más que en la prevención e incluso menos en la reparación del daño ocasionado por la presencia de la actividad ilícita. La mitigación y reparación de los daños no forma parte del diseño central de la política, y tampoco se formula según daños a actores específicos como los pueblos indígenas.

Consideraciones sobre los hallazgos preliminares.-

Primera consideración. La confluencia territorial de los pueblos indígenas y las actividades económicas ilícitas como el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal y la tala ilegal de madera, ofrecen un panorama complejo para la Amazonía peruana. En el caso concreto del departamento de Ucayali, una estimación referencial señala que en 13 distritos, cerca de 27 etnias y cerca de 40 mil habitantes de comunidades indígenas están expuestos a los riesgos que genera la tala ilegal de madera.

Segunda consideración. Para comprender cuales son las afectaciones concretas que genera la tala ilegal de madera en este departamento dos enfoques resultan importantes. Por un lado, la mirada desde la cadena

de valor permite conocer de qué manera se configura esta actividad económica ilícita en el territorio, determinando que los principales eslabones presentes en el departamento de Ucayali corresponden a la extracción ilegal de la materia prima, su transporte y transformación primaria. A partir de esta determinación, el enfoque de Seguridad humana permite identificar riesgos concretos a partir de siete categorías específicas. En esta exploración, destacan riesgos asociados a la competencia por los recursos, la degradación de los entornos en los que viven las poblaciones nativas con consecuencias sanitarias y alimentarias, así como vulneraciones de derechos colectivos (territorio, autodeterminación) e individuales (integridad física, acceso a la justicia) que se presentan en las siete dimensiones de la seguridad humana.

Tercera consideración. Para responder a las amenazas de estas actividades económicas ilícitas, el Estado peruano ha empezado a implementar diversas políticas de control. En el caso de la tala ilegal de madera, estas se concentran en medidas administrativas e interdictivas. El problema con las mismas es que ofrecen respuestas específicas a las actividades que componen la dinámica extractiva ilícita, pero dejan fuera en la mayoría de los casos la cobertura de los riesgos que las mismas generan sobre las comunidades indígenas. Así, existen varios riesgos identificados que no cuentan con una medida específica de control, y que por lo tanto dejan que las poblaciones indígenas tengan que lidiar solas con la contención y mitigación de dichos riesgos. Asimismo, en aquellos riesgos donde si se ha identificado la existencia de medidas de control, se puede apreciar que en muchos casos la ausencia de un enfoque intercultural reduce la posibilidad real de poder proteger a las poblaciones indígenas de dichas vulneraciones.

Cuarta consideración. En términos generales, estas limitaciones en la cobertura de las políticas de control de economías ilícitas, evidencian la poca comprensión tanto de la forma en que se configuran estas actividades en el territorio, como los efectos que estos generan sobre los actores locales. En el caso particular de las comunidades indígenas, un reclamo latente pasa por la necesidad de medidas que permitan la adecuada protección y aprovechamiento del territorio. Sin embargo, en el diseño de la política nacional de lucha contra la tala ilegal, no se evidencia que se tomen en cuenta estas reivindicaciones ni que se evidencia a las poblaciones indígenas como uno de los principales afectados por esta actividad ilícita. Es necesario tomar en consideración, que incluso contando con la protección jurídica de sus territorios, las poblaciones indígenas necesitan del apoyo estatal para poder proteger sus territorios de actores ilícitos que no respetan el estado de derecho y que recurren a la violencia y corrupción para perpetuar sus actividades.

Trabajos citados

- EIA. (2012). *La máquina lavadora: Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú*. Recuperado el 2014, de http://laundryingmachine.files.wordpress.com/2012/04/spanish_report_eia_final2.pdf
- Guevara Salas, S. (2009). *Ucayali: análisis desituación en población*. Lima: UNFPA.
- Kennedy, M., Reuter, P., & Riley, K. J. (1994). *A simple economic model of cocaine production*. Santa Monica, CA: Rand.
- Kenney, M. (2007). *From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation*. Penn State Press.
- Maroni Consultores. (2006). *Análisis preliminar sobre legislación en el sector forestal en el Perú*. Washington: World Bank.
- Ministerio de Cultura (2015) Base de datos de Comunidades nativas, disponible en <http://bdpi.cultura.gob.pe/busqueda-de-comunidades-nativas>

- Pérez Villacorta, R. (2014). Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011. Lima: Pontificia Universidad Católica.
- República del Perú, Ministerio de Agricultura. (2002). Estrategia Nacional Forestal. Normativa, Lima.
- United Nations Development Programme. (1994). *Human development report 1994*. New York: Oxford University Press for the United Nations Development Programme (UNDP).
- Vizcarra, S., & López, N. (2012). La cadena de valor de la cocaína: un análisis georeferenciado del VRAE. *Revista POLITAI*, (04).
- Zevallos, N., & Mujica, J. (2014). Consideraciones para una política antidrogas desde un enfoque de Seguridad Humana. In *Métodos para el estudio del Tráfico Ilícito de Drogas* (Pendiente publicación). Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Observatorio Peruano de Drogas.