

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los
Recursos Naturales

Condiciones institucionales para responder al tráfico ilegal
de la fauna silvestre procedente de la Amazonía peruana:
el caso de Loreto

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos
Naturales

Autora:

Elba Isabel Canelo Solorzano

Asesor:

José Luis Capella Vargas

Lima, 2021

RESUMEN

El tráfico ilegal de vida silvestre es uno de los delitos más lucrativos en el mundo; amenaza gravemente la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y al ser humano.

En el Perú, la fauna silvestre tiene un valor social, cultural y económico; es la base de la alimentación de las poblaciones que viven próximas a su hábitat. Históricamente, la actividad de caza de la fauna silvestre surgió debido a la culminación del *boom* del caucho en Iquitos, como una alternativa de nuevos productos de exportación.

Si no está destinada para fines de autoconsumo de comunidades y pobladores rurales, debe contar con un plan de manejo aprobado por la autoridad regional correspondiente o estar comprendida en el calendario de caza, para que su aprovechamiento sea legal. A diferencia de otros países, en el Perú, la fauna silvestre comprende no solo las especies vivas, sino también los especímenes muertos, sus huevos y cualquier parte o derivado, los mantenidos en cautiverio, los productos y servicios que se obtengan de ellos. A pesar del desarrollo de legislación internacional y nacional para prevenir y combatir este delito, debido a su naturaleza clandestina y la participación de redes criminales, es difícil de caracterizar, cuantificar y vigilar.

Loreto es el departamento con mayor biodiversidad y también el más afectado por esta actividad ilícita. En un periodo de 5 años, el Gobierno Regional de Loreto decomisó 970 animales vivos, de las cuales 22 se encontraban en alguna categoría de amenaza; ello hace importante el análisis de su capacidad institucional para afrontar esta problemática.

Palabras clave: Fauna silvestre, Tráfico ilegal de fauna silvestre, Control, Capacidad institucional, Gobierno Regional de Loreto.



ABSTRACT

Illegal wildlife trafficking is one of the most lucrative crimes in the world; it seriously threatens biodiversity, ecosystem services and human beings.

In Peru, wildlife has social, cultural and economic value; it is the basis of food for the populations that live close to its habitat. Historically, wildlife hunting activity arose due to the culmination of the rubber boom in Iquitos, as an alternative for new export products.

If it is not intended for self-consumption by communities and rural residents, it must have a management plan approved by the corresponding regional authority or be included in the hunting calendar in order to be legally harvested. Unlike other countries, in Peru, wild fauna includes not only live species, but also dead specimens, their eggs and any part or derivative, those kept in captivity, and the products and services obtained from them. Despite the development of international and national legislation to prevent and combat this crime, due to its clandestine nature and the involvement of criminal networks, it is difficult to characterize, quantify and monitor.

Loreto is the department with the greatest biodiversity and also the most affected by this illegal activity. In a period of 5 years, the Regional Government of Loreto confiscated 970 live animals, of which 22 were in some category of threat; this makes it important to analyze its institutional capacity to confront this problem.

Key words: Wildlife, Illegal wildlife trafficking, Control, Institutional capacity, Regional Government of Loreto.

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN _____	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO _____	3
1.1. La fauna silvestre en el Perú _____	3
1.2. Estado de la cuestión sobre la regulación del control del tráfico de la fauna silvestre _____	6
1.3. El tráfico ilegal de la fauna silvestre en el Perú _____	16
CAPÍTULO II: COMPETENCIAS PARA EL CONTROL DEL TRÁFICO DE LA FAUNA SILVESTRE PROCEDENTE DE LA AMAZONÍA PERUANA _____	21
2.1. Identificación de las entidades públicas con competencias a nivel nacional, en control y vigilancia en materia de fauna silvestre _____	23
2.2. Identificación de las entidades públicas con competencias a nivel regional, en control y vigilancia en materia de fauna silvestre _____	35
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO PARA RESPONDER AL TRÁFICO ILEGAL DE FAUNA SILVESTRE _____	38
3.1. La institucionalidad en materia de fauna silvestre _____	38
3.2. El funcionamiento y operatividad en materia de fauna silvestre _____	45
CONCLUSIONES _____	63
RECOMENDACIONES _____	66
BIBLIOGRAFÍA _____	68

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Clasificación de especies por su relación con el equilibrio ecológico en un ecosistema _____	5
Tabla 2. Clasificación de especies por su capacidad de distribución y/o adaptación _____	6
Tabla 3. Clasificación de especies por su capacidad de distribución y/o adaptación _____	36
Tabla 4. Animales vivos decomisados por la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto, periodo 2015 – 2019 _____	40
Tabla 5. Planes regionales en materia forestal y de fauna silvestre del GOREL _____	44
Tabla 6. Documentos de gestión relevantes del GOREL _____	50
Tabla 7. OEI.05 – Mejorar la gestión de la diversidad biológica del departamento, PEI GOREL 2019-2022 _____	51
Tabla 8. OEI.05 – Mejorar la gestión de la diversidad biológica del departamento, PEI GOREL 2019-2024 _____	51
Tabla 9. Instrumentos normativos relevantes del GOREL, en materia de fauna silvestre _____	53
Tabla 10. Asignación presupuestal, POI 2020-2022 _____	55
Tabla 11. Asignación presupuestal, POI Multianual 2020-2022 _____	56
Tabla 12. Presupuesto devengado del GOREL y su ARFFS, periodo 2015-2019 _____	57
Tabla 13. Proyectos de inversión pública del GOREL en materia forestal y de fauna silvestre, periodo 2015-2019 _____	58
Tabla 14. Ejecución del Programa Presupuestal 130 por el GOREL en materia forestal y de fauna silvestre, periodo 2015-2019 _____	59

INTRODUCCIÓN

El tráfico ilegal de vida silvestre es un delito de envergadura mundial, se ubica entre los 10 delitos más lucrativos y puede incluir la participación de organizaciones criminales que inclusive hacen uso de la tecnología para llevar a cabo esta actividad ilícita (ciberdelincuencia), entre otros mecanismos. Constituye una grave amenaza para la vida silvestre pero también para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que brinda, además de los efectos negativos que puede causar en el ser humano por la transmisión de agentes patógenos debido al contacto con los especímenes de fauna silvestre (zoonosis); por lo que requiere una respuesta articulada y coordinada a nivel internacional y nacional.

En el Perú no toda comercialización de fauna silvestre se encuentra prohibida, la legislación nacional permite su aprovechamiento, bajo condiciones de sostenibilidad, estableciendo como requisito contar con un plan de manejo aprobado por la autoridad regional correspondiente, o estar comprendido en el calendario de caza; además, prevé una situación excepcional: el aprovechamiento para el autoconsumo de comunidades y pobladores rurales.

En la lucha contra el tráfico ilegal de fauna silvestre, el Perú ha implementado políticas y normas a nivel nacional, siendo una de ellas la más resaltante: la Estrategia Nacional para reducir el tráfico ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, período 2017 - 2027 y su Plan de Acción 2017 – 2022, que plantea la aplicación estricta de la ley y el control efectivo del tráfico ilegal de fauna silvestre en el Perú de manera multisectorial y multinivel.

Loreto es uno de los departamentos con mayor biodiversidad y también uno en los que se advierte la mayor cantidad de actividades de tráfico ilegal de fauna

silvestre, estando dentro de las rutas para la comercialización ilegal al ser un punto de extracción pero también de acopio. Cabe señalar que la fauna silvestre, además, tiene un valor social y cultural importante, por lo que su comercialización como carne de monte es alta, como ocurre en el mercado de Belén (Iquitos). En este contexto, el Gobierno Regional de Loreto, a través de su Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, tiene un rol determinante en la lucha contra el tráfico ilegal de fauna silvestre, toda vez que tiene la calidad de Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, de acuerdo a la institucionalidad establecida en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus Reglamentos. En atención a ello, el análisis de su capacidad institucional para responder al tráfico ilegal de la fauna silvestre resulta relevante y oportuno.



CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1. La fauna silvestre en el Perú

El Perú es uno de los países más biodiversos del mundo. De hecho, el Perú se encuentra dentro de los 10 países en el mundo con mayor biodiversidad biológica, que comprende ecosistemas como especies y recursos genéticos.

En relación con la fauna silvestre, existe una variabilidad importante. Se encuentran especies típicas de la zona tropical como aves silvestres, primates y felinos, y camélidos sudamericanos en la zona andina. El mar representa asimismo una gran riqueza ictiológica en la costa y aguas continentales (Morote, 2001, p.19).

Se puede decir que, en el Perú, en sí misma la fauna silvestre tiene un valor social, cultural y económico en las regiones amazónicas. Así, por ejemplo, para los *yaminahua*, la caza reviste una gran valoración social y es practicada de manera individual o colectiva (Mayor & Bodmer, 2009, p.225); junto a la pesca, son los fundamentos de su alimentación. Y es que la fauna silvestre en su modalidad de carne de monte es vital en la dinámica económica y relevante para la seguridad alimentaria en las regiones amazónicas. De hecho, en departamentos amazónicos como Loreto, Ucayali y Madre de Dios, las poblaciones ribereñas consideran al bosque como su banco, pues a través de él sustentan sus necesidades básicas.

Con el *boom* del caucho, Iquitos, uno de los departamentos con mayor diversidad de fauna silvestre del Perú, se convirtió en la ciudad comercial de la selva. A Iquitos llegaban y seguían llegando los barcos del extranjero, trayendo una abundancia y variedad de productos, y de Iquitos salían cargados de caucho, y

posteriormente de otras materias primas (San Román, 1994, p. 213). La culminación de la época de oro del caucho determinó la orientación hacia una búsqueda afanosa de nuevos productos de exportación (San Román, 1994, p. 213), siendo una de ellas, aunque inicialmente en menor medida, la cacería direccionada para el beneficio de cueros de chanchos de monte y pieles de tigrillos y nutrias.

Esta actividad de caza de la fauna silvestre, con fines de subsistencia y también de comercio, sin regulación, con el tiempo fue generando un impacto para las especies, pues al realizarse sin intervalos de tiempo para su recuperación la extinción era el resultado más próximo.

De acuerdo con la legislación peruana vigente, los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente, constituyen el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación (Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, 2011).

Específicamente, el artículo 6° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 (LFFS), y del Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre (RGFS), aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, establece qué se entiende por recursos de fauna silvestre en el Perú.

Son recursos de fauna silvestre aquellas especies animales no domesticadas, nativas o exóticas, incluyendo su diversidad genética, que viven libremente en el territorio nacional, pero también aquellos 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 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre, 2011).

Además, es importante resaltar que, las normas bajo análisis hacen referencia a especímenes de fauna silvestre, lo que según la definición prevista en el artículo 5° del RGFS comprende a “todo ejemplar de [...] fauna silvestre, vivo o muerto, así como cualquier parte o derivado fácilmente identificable” (Reglamento para la Gestión Forestal de Fauna Silvestre, 2015). Esto quiere decir que, el alcance de la protección por la legislación vigente no solo incluye a los especímenes de

fauna silvestre vivos sino también aquellos muertos, sus huevos y cualquier parte o derivado, pero también -precisa la norma- a los especímenes de especies mantenidos en cautiverio, los productos y servicios que se obtengan de ellas.

Asimismo, el Glosario de Términos del RGFS prevé diversos tipos de especies cuyas definiciones son ser importantes para conocer el alcance de protección de la legislación y la tipificación de las sanciones administrativas y penales en el caso del tráfico ilegal de fauna silvestre.

En atención a ello, en primer lugar, se presenta la clasificación de especies relacionadas con el equilibrio ecológico en un ecosistema. Así tenemos, las especies claves, endémicas y amenazadas.

Tabla 1. Clasificación de especies por su relación con el equilibrio ecológico en un ecosistema

Especie clave	Especie endémica	Especie amenazada
Aquellas cuya presencia y número también son críticos para mantener el equilibrio ecológico y la diversidad de especies en un ecosistema.	Aquellas cuya distribución natural se restringe a una zona geográfica determinada.	Aquellas que, según clasificación oficial, se encuentran en peligro crítico, en peligro y vulnerable de supervivencia ¹ .

Fuente: Numerales 5.14, 5.15 y 5.19 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal de Fauna Silvestre.
Elaboración propia.

En segundo lugar, se presenta la clasificación de las especies en virtud de su capacidad de distribución y/o adaptación: especies exóticas, especies exóticas invasoras y especies nativas.

¹ En el Perú, estas especies se encuentran identificadas en el Libro Rojo de la fauna silvestre amenazada del Perú.

Tabla 2. Clasificación de especies por su capacidad de distribución y/o adaptación

Especie exótica	Especie exótica invasora	Especie nativa
<p>Aquella cuyas poblaciones silvestres no se distribuyen en forma natural en un ámbito geográfico determinado (región, país o continente), lo que implica que se ha desarrollado en condiciones ecológicas diferentes; pues ha sido introducida al área o zona donde habita por factores antropogénicos, en forma intencional o fortuita.</p>	<p>Aquella especie exótica que sobrevive, se reproduce, establece y dispersa con éxito en la nueva región geográfica, pero que esa situación conlleva una amenaza para ecosistemas, especies, hábitats, salud pública y/o actividades productivas.</p>	<p>Aquella cuyas poblaciones silvestres se distribuyen de manera natural en una zona geográfica determinada (región, país o continente). A diferencia de la especie exótica, esta sí forma parte de los procesos ecológicos de los ecosistemas presentes en el ámbito geográfico del país.</p>

Fuente: Numerales 5.16, 5.18 y 5.19 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal de Fauna Silvestre.

Elaboración propia.

Es pertinente señalar que, para efectos del alcance de la legislación vigente en el Perú, esta clasificación y definición de las especies resulta de importancia, pues brinda información relevante sobre la biodiversidad existente y el porqué de la necesidad de su protección más allá de que tengan o no un uso directo actual o potencial, pero que su presencia en muchos casos garantiza el equilibrio ecológico de un ecosistema.

1.2. Estado de la cuestión sobre la regulación del control del tráfico de la fauna silvestre

Una de las primeras regulaciones para las actividades de cacería comercial se dio en 1970, a través de la Resolución Ministerial N° 5056-70-AG, que declaró la veda por tiempo indefinido para la caza y/o captura de varias especies (oso de anteojos, otorongo, taruca, mono leoncito, etc.) Posteriormente, el Decreto Supremo N° 934-73-AG declaró la veda por tiempo indefinido la caza y/o captura de todas las especies de animales silvestres pertenecientes a las clases de mamíferos, aves, reptiles y batracios de la región de la Selva, dejando fuera a aquellas especies que no se encontraban en peligro de extinción y que eran

utilizadas tradicionalmente por el poblador amazónico, tales como el sajino, el venado rojo, y el majaz.

A la fecha, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI, señala que las especies de fauna silvestre que se encuentran amenazadas requieren una gestión especial para su recuperación y manejo sostenible.

En esa línea, la Lista de Clasificación y Categorización de las especies amenazadas de fauna silvestre legalmente protegidas, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2014-MINAGRI, regula que en el Perú 389 especies de fauna silvestre se encuentran en alguna categoría de amenaza, 103 especies están categorizadas como en situación de casi amenazada y 43 especies no cuentan con datos suficientes para poder categorizarlas, siendo el tráfico ilegal una de sus mayores amenazas².

El tráfico ilegal de la fauna silvestre constituye un problema público y configura también un delito. Ahora es considerado como uno de los delitos a nivel mundial con un impacto gravísimo, no solo por la pérdida de biodiversidad y por las millonarias sumas de dinero que este delito genera a nivel mundial, sino también por su estrecha vinculación al crimen organizado (Interpol, 2017). Y es que, el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre tiene un valor económico entre 7 y 23 billones de dólares anuales (Global Wildlife & World Bank Group, 2019, p. 18) y la pesca ilegal un estimado de entre valorado en 10 y 23 billones de dólares anuales (Global Wildlife & World Bank Group, 2019, p. 44).

En cuanto a instrumentos internacionales sobre esta problemática, en primer lugar, tenemos la Convención Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre (CITES), que entró en vigencia en 1975 y de la que el Perú forma parte. La CITES tiene como objetivo velar por que el comercio internacional de las especies de fauna y flora silvestre -sobre todo, las que se encuentran bajo un grado de amenaza- no constituya una amenaza para su supervivencia, por lo que establece lineamientos para que se realice de forma sostenible.

² Para efectos de las categorizaciones, "el sistema de categorización de la UICN comprende diez categorías en las que puede ser incluida cualquier especie. Solo tres de estas categorías corresponden a una situación real de amenaza comprobada o asumida: en peligro crítico (abreviada como CR), en peligro (EN) y vulnerable (VU). Esas tres categorías, en ese orden, expresan una probabilidad de extinción en estado silvestre, de mayor a menor" (Libro Rojo de de la fauna silvestre amenazada del Perú, Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, 2018).

En virtud de ello, la CITES cuenta con tres apéndices (Apéndice I, II y III) en los que se encuentran clasificadas las especies según el grado de amenaza por el desarrollo del comercio internacional. El Apéndice I contiene las especies en peligro de extinción, para las que se debe prever una reglamentación estricta a fin de no comprometer su supervivencia; los Apéndices II y III, por su parte, incluyen especies que, si bien no se encuentran en peligro de extinción, pero que de igual forma se debe incluir una regulación para prevenir o restringir su explotación.

De otro lado, en el 2018, el Perú suscribió la Declaración de Londres sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre³, mediante la cual se reconoció que los delitos contra la fauna silvestre constituyen delitos que usualmente se cometen a través de organizaciones criminales internacionales; acordándose que, para combatirlos, es necesario implementar herramientas y marcos legales que ataquen el crimen organizado transnacional.

Asimismo, en el 2019 se suscribió la Declaración de Lima sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre⁴, en el marco de la I Conferencia de Alto Nivel de las Américas sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre, junto con 17 países latinoamericanos, en donde se acordó y promovió, entre otros, las siguientes medidas: (i) Reconocer el furtivismo y el comercio de vida silvestre como delitos graves en las legislaciones locales y aplicar penas y multas que sean consistentes con la gravedad del delito⁵, y (ii) Adoptar el uso de técnicas de investigación financiera y apoyar las asociaciones público privadas para identificar los flujos financieros ilícitos, así como las organizaciones criminales y sus redes asociadas con el tráfico ilegal de vida silvestre.

En este contexto, si bien se han realizado modificaciones al Código Penal mediante el Decreto Legislativo N° 1237 del 25 de septiembre de 2015: el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre (artículo 308°), el tráfico ilegal de especies acuáticas de fauna silvestre (artículo 308-A), la extracción ilegal de especies acuáticas (artículo 308°-B) y la depredación de fauna silvestre (artículo 308°-C),

³ Realizada el 11 y 12 de octubre de 2018.

⁴ Realizada el 3 y 4 de octubre de 2019.

⁵ De acuerdo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los delitos graves son aquellos que "son punibles con una privación de la libertad de al menos 4 años o con una pena más grave."

y la forma agravada (artículo 309°) cuando se traten, entre otros, de especies protegidas por la legislación nacional o procedan de áreas naturales protegidas de nivel nacional, zonas vedadas para la extracción, de las tierras o territorios en posesión o propiedad de comunidades nativas o campesinas, o de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas para pueblos indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial; estas no han incluido reformas legales que sean más adecuadas para poder luchar contra los delitos contra la fauna silvestre de manera más efectiva, partiendo por reconocer su naturaleza grave, compleja y organizada. Siendo una de estas formas, la categorización de estos delitos como crimen organizado.

Al respecto, la inclusión de los delitos relacionados al tráfico ilegal de flora y fauna silvestre en la Ley contra el crimen organizado, Ley N° 30077, resulta de vital importancia y necesidad por los beneficios que conlleva, pues permitirá atender todos los eslabones de la cadena de criminalidad y no solamente al intermediario, receptor final o responsable de acopio de productos de flora y fauna silvestre (SPDA, 2020), para abordar así este delito de forma integral.

Actualmente, ya se cuenta con una propuesta normativa, el Proyecto de Ley N° 06051-2020-CR, Ley que modifica el artículo 3° de la Ley N° 30077, Ley Contra el Crimen Organizado, que está alineado al logro de los objetivos de las normas nacionales e internacionales para la prevención y persecución de este delito.

De otro lado, la LFFS emitida el 2011 pero que entró en vigencia, junto a sus cuatro Reglamentos, el 30 de setiembre de 2015, siendo uno de ellos el RGFS, contienen la regulación de los especímenes de fauna silvestre, su aprovechamiento, las condiciones para la caza, captura, colecta, posesión, adquisición, ofrecimiento para la venta, transporte, comercio, importación o exportación, y las sanciones, entre otros.

El artículo 6° del RGFS señala que, son recursos de fauna silvestre aquellas especies animales no domesticadas, nativas o exóticas, incluyendo su diversidad genética, que viven en el territorio nacional, pero también aquellas especies domesticadas que, por abandono u otras causas, se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre. Además, 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, son considerados también como fauna silvestre.

Para su aprovechamiento, el artículo 86° de la LFFS establece que, con excepción del uso para autoconsumo de comunidades y pobladores rurales, se debe contar con un plan de manejo aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente o estar comprendido en el respectivo calendario de caza, según lo establezca el reglamento. Con ello, se prohíbe el aprovechamiento del recurso fauna silvestre sin la debida autorización, salvo que sea con fines de subsistencia de las comunidades campesinas y nativas y otras poblaciones rurales, señalando además que los fines de subsistencia se relacionan con ser fuente tradicional de alimentación, conforme a lo dispuesto en el reglamento.

En relación con la caza de subsistencia, el artículo 102° de la LFFS restringe su práctica a fines de subsistencia del cazador y de su familia, estando permitida sólo a los integrantes de las comunidades campesinas y nativas; mientras que, para el caso de los pobladores rurales, se realiza en ámbitos autorizados por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS)⁶. De otro lado, para la caza o captura con fines comerciales, se debe contar con la respectiva licencia, autorización o contrato y se sujeta al pago de los derechos correspondientes.

Las condiciones de la caza comercial son establecidas por cada ARFFS, que tiene a su cargo la elaboración y aprobación del calendario regional de acuerdo con la especie, distribución, cantidad y valor comercial, según el artículo 103° de la LFFS. Asimismo, respecto de la comercialización de carne de especies de

⁶ Es importante señalar que, mediante el Decreto Supremo N° 011-2007-AG, se aprueba la transferencia de las facultades que corresponden a las funciones específicas de los literales "e" y "q" del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, disponiendo asimismo, que los Gobiernos Regionales que suscriban la respectiva Acta de Entrega y Recepción deberán adecuar sus instrumentos institucionales y de gestión a fin de ejercer las funciones que les serán transferidas. Esto comprende las siguientes funciones: "e) *Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción; y, q) Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional*".

Al respecto, hasta la fecha se ha efectivizado la transferencia a 9 gobiernos regionales: San Martín (R.M. 792-2009-AG), Loreto (R.M. 793-2009-AG), Ucayali (R.M. 019-2010-AG), Madre de Dios (R.M. 301-2010-AG), Amazonas (R.M. 696-2010-AG), La Libertad (R.M. 303-2011-AG), Tumbes (R.M. 170-2012-AG), Ayacucho (R.M. 291-2012-AG) y Huánuco (R.M. 292-2013-MINAGRI). Con ello, queda pendiente la transferencia a 16 gobiernos regionales, en los que se mantiene ejerciendo las funciones de control y vigilancia en materia forestal y de fauna silvestres, el Serfor a través de sus Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre.

fauna silvestre sólo procede en caso de que provenga de zoocriaderos o áreas de manejo; para ello, la ARFFS establece las especies y el volumen máximo permitido para comercializar por temporadas a cada cazador comercial registrado y a la comunidad en su conjunto.

El transporte, transformación y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre por cualquier persona, natural o jurídica, solo procede cuando provenga de cualquiera de las modalidades de aprovechamiento reguladas por la LFFS 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 RGFS, según el artículo 121° de la LFFS.

El artículo 17° del RGFS dispone como una de las obligaciones de los titulares de títulos habilitantes para la gestión de fauna silvestre, la movilización de los frutos, productos y subproductos con los documentos autorizados para el transporte.

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) y las ARFFS, están facultadas para inspeccionar las plantas de transformación, lugares de acopio o depósitos de fauna silvestre a fin de verificar las existencias, que deben ser consignadas diariamente en un registro de ingresos y salidas de productos, de acuerdo a las características que establece el RGFS. Además de ello, se señala que los titulares o responsables de plantas de transformación de fauna silvestre están en la obligación de verificar el origen legal de los productos que transforman.

En este contexto, las guías de transporte de productos forestales y de fauna silvestre, señaladas en el artículo 124° de la LFFS, se constituyen como el documento que ampara la movilización de productos forestales y de fauna silvestre, requiriéndose para este último caso solo para productos en estado natural, de acuerdo con lo dispuesto en el RGFS.

Es importante indicar que esta guía de transporte tiene carácter de declaración jurada y es emitida y presentada por el titular del derecho o por el regente, siendo los firmantes responsables de la veracidad de la información que contiene. Para

el caso de los especímenes obtenidos por caza deportiva, la autorización para la misma hace las veces de guía de transporte, con excepción de las especies consideradas en los Apéndices de la CITES. Se señala también que el transporte de especímenes legalmente extraídos con fines científicos no requiere de guía de transporte.

En relación con la exportación de los productos forestales y de fauna silvestre, el artículo 122° de la LFFS señala que es autorizado por el Serfor. Asimismo, indica que los especímenes 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; y que, aquellos especímenes que son producto de la caza deportiva constituyen bienes personales y su exportación en forma de pieles seco-saladas o como producto final, taxidermizado u otro, la autoriza el Serfor según el procedimiento definido en el RGFS.

Un aspecto vinculado es la acreditación del origen legal de los productos de fauna silvestre. Como lo establece el artículo 126° de la LFFS, toda persona está obligada, ante el requerimiento de la ARFFS, a acreditar el origen legal de cualquier producto o espécimen de especie de flora y fauna silvestre.

El artículo 146° del RGFS señala que para sustentar la procedencia legal de los especímenes de fauna silvestre, productos o subproductos de fauna silvestre en estado natural o con transformación primaria, que posea, adquiera, transporte, transforme, almacene o comercialice, deberá presentar, entre otros y, según corresponda: a) guías de transporte de fauna silvestre, b) autorizaciones con fines científicos o deportivos, c) guía de remisión, y d) documentos de importación o reexportación. El procedimiento de verificación se realizará consultando la información contenida en el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS), registros relacionados a las actividades de fauna silvestre, identificación y codificación de especímenes, el libro de operaciones y el informe de ejecución, así como los resultados de las inspecciones en campo, centros de transformación primaria, lugares de acopio, depósitos y centros de comercialización.

En caso no sea posible probar el origen lícito ante el requerimiento de la autoridad es posible de decomiso o incautación de dicho producto o espécimen, así como de la aplicación de las sanciones previstas en LFFS y el RGFS, independientemente del conocimiento o no de su origen ilícito. Es responsabilidad de los propietarios de las plantas de transformación de productos de fauna silvestre verificar a través de documentos que su extracción y aprovechamiento haya sido autorizada por la autoridad competente y realizada legalmente.

En cuanto a la guía de transporte de fauna silvestre (GTFS), que tiene carácter de declaración jurada, solo puede ser emitida por emisores debidamente acreditados, siendo estos: a) el titular del título habilitante o el regente, y b) la ARFFS en caso de captura comercial. Cuando se trate de especímenes, productos y subproductos de fauna silvestre provenientes de áreas naturales protegidas, el certificado de procedencia equivale a la GTFS. El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) incorpora la información contenida en el certificado de procedencia en el SNIFFS, conforme lo establece el artículo 151° de la RGFS.

La trazabilidad de la fauna silvestre es de importancia para conocer el origen en cada una de las etapas de la cadena productiva, por ello, el artículo 147° de la LFFS dispone que el Serfor establece los instrumentos que permiten asegurar la trazabilidad, para lo cual el Serfor con opinión previa y en coordinación con el Ministerio de la Producción, formula e implementa mecanismos de trazabilidad.

Dentro de los hitos a destacar en cuanto a las acciones destinadas a reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre tenemos a la aprobación de la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, período 2017 - 2027 y su Plan de Acción 2017 - 2022, mediante el Decreto Supremo N° 011-2017-MINAGRI. Considero que constituye un hito porque presenta una propuesta que busca abordar la problemática de forma integral, así, dentro de sus objetivos principales están: a) educar, sensibilizar y difundir información a la ciudadanía sobre tráfico ilegal de fauna silvestre; b) 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; e, c) implementar alianzas con los países

fronterizos y con aquellos que son destino del tráfico ilegal de fauna proveniente del Perú. Mediante el presente trabajo podremos evaluar de forma indirecta cuál fue el desempeño de dicha estrategia, con miras a informar la próxima actualización de la estrategia, que ha sido anunciada por el Serfor quien tiene a su cargo realizarla.

A pesar de que la Estrategia plantea el horizonte a seguir para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre, aún no ha sido posible lograr resultados más eficientes y eficaces. Así, de acuerdo con un reporte de Living Planet Peru realizado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), el Perú viene sufriendo una pérdida dramática de biodiversidad, la cual tiene entre sus principales causas, precisamente, la caza ilegal de especies (WWF, 2018).

Según un reporte⁷ realizado en el 2018 por el Serfor, entre el 2000 y 2016, se realizaron 5,880 intervenciones de productos y subproductos de fauna silvestre en el Perú, cuyo destino final fue Europa, Asia y Norteamérica (Prevenir, 2021, p. 4). Sin embargo, son muy pocas las denuncias que han terminado con una multa administrativa o una sentencia en la vía penal, ello se refleja en el hecho de que recién en 2016 se dictó la primera sentencia por el delito de tráfico ilegal de fauna silvestre⁸, lo que constituye un precedente legal para el Perú.

En el ámbito penal existen 5 principales causas que han llevado a que las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA) y/o, en su defecto, las Fiscalías en Prevención del Delito, dispongan el archivo y cierre de la investigación de 91 de las 95 denuncias analizadas⁹ (Zari, 2019, p. 89). De ese universo de denuncias, sólo 4 pasaron a la etapa de investigación preliminar y preparatoria y de ellas 2 terminaron en sentencia condenatoria con suspensión

⁷ En el Informe Técnico N° 0373-2018-MINAGRI-SERFOR/DGGSPFFS-DGSPFS se señala que, durante ese período, se decomisaron un total de 66,937 individuos vivos que fueron intervenidos y que pertenecían a las siguientes clases: 43% de aves, 40% de mamíferos, 13% de reptiles y 4% de anfibios. Asimismo, en el documento se indica que el destino final de dichos individuos habría sido para: (i) coleccionistas particulares y zoológicos, (ii) fines científicos y biomédicos, (iii) comercialización internacional en tiendas de mascotas, y (iv) industrias, cueros, pieles y fibras.

⁸ Se realizó un proceso inmediato por flagrancia, por el cual Erick Michel Príncipe Lázaro y Segundo Edmundo Príncipe Lázaro, fueron sentenciados a 3 años de pena privativa de la libertad suspendida, el pago de 180 días multa a razón de S/ 5 soles diarios y S/ 4,000 soles como reparación civil a favor del Estado, por el delito de tráfico ilegal de fauna silvestre (artículo 308 del Código Penal), al haber sido intervenidos por el Serfor y la Dirección Contra la Tala Ilegal y Protección de los Recursos Naturales (DIRCTIPRN – PNP) por la comercialización ilegal de un tigrillo (*Leopardus pardalis*) en Jesús María, Lima. Revisado en: <http://minagri.gob.pe/portal/noticias-antecedentes/notas-2016/14486-expiden-primera-sentencia-judicial-contras-autores-de-trafico-ilegal-de-animales>

⁹ En el 2018, Luis Zari publicó un estudio en el que analiza los motivos por los que solamente 4 de las 95 resoluciones fiscales presentadas en materia de tráfico de fauna silvestre dentro del programa "Denuncia Pública General Sobre Casos de Fauna Silvestre en Cautiverio (denuncia fauna)" de la ONG Neotropical Primate Conservation, pasaron la etapa de investigación preliminar y preparatoria.

de la pena privativa de la libertad porque los imputados se acogieron al procedimiento de terminación anticipada, reduciéndoseles la condena al aceptar los cargos imputados; y las otras 2, en absolución de los imputados.

En su estudio, Zari identifica 5 causales para el archivo y cierre de las denuncias presentadas, las que clasifica en dos criterios. El primero, la interpretación legal, esto es: a) las fiscalías, por existir vía administrativa de sanción, han cerrado las investigaciones argumentando que nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, es decir, aludiendo el principio *Ne bis in idem*; b) las fiscalías han interpretado que sólo aquellas especies que están incluidas en el Apéndice I de la CITES (especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio internacional) están dentro del alcance de protección de la legislación vigente y, por ende, de acusación penal; y, c) los fiscales en virtud a la baja cantidad de especies de fauna silvestre o por su aparente buen estado de salud, sin importar su clasificación ni sustento técnico, han determinado que no se pone en peligro la especie y, por tanto, han dispuesto el archivo de las denuncias (Zari, 2019, p. 90-91).

Y, el segundo criterio tiene que ver con la modalidad de trabajo de las autoridades administrativas: a) la flexibilidad del cumplimiento de funciones de las autoridades regionales ambientales y la coordinación para determinados casos con el Serfor, según la normativa correspondiente; b) la falta de coordinación interinstitucional tanto para la investigación fiscal a través de informes especializados que sustenten de forma idónea, contundente y, cuando corresponda, complementen el informe técnico de la autoridad administrativa ambiental, como la implementación de medidas de prevención y reducción de este delito; y c) la ausencia de un trabajo de inteligencia.

La literatura especializada sobre acciones del Estado frente al tráfico ilegal de especies de fauna silvestre es limitada, debido a que el tema ha sido poco estudiado y la información generada a través de los operativos e incautaciones no ha sido recopilada ni analizada a nivel académico. Así, César Ipenza (2020)¹⁰ afirma que los temas vinculados al delito de tráfico ilegal de especies de fauna

¹⁰ Como resultado de la consultoría "Hallazgos de las iniciativas de capacitación de ABA ROLI", realizada para el Proyecto Prevenir de USAID.

silvestre aún no se han desarrollado en el Perú de manera adecuada, requiriendo que sea abordado de manera especial para identificar sus peculiaridades, así como para definir los indicadores idóneos para su conservación, control y vigilancia.

Esta problemática demanda la intervención conjunta de entidades administrativas y de justicia, que coordinen para la propuesta e implementación progresiva de mecanismos de articulación interinstitucional que se sustente en el intercambio de información para la ejecución de acciones de prevención y control, así como de sanción, sea administrativa o penal, para lo cual es vital que los operadores de las entidades administrativas y de justicia tengan el conocimiento acerca de la ejecución práctica de las funciones de cada una de las entidades competentes para la intervención de estos casos, la unificación de criterios en base a la casuística generada, ello a partir del fortalecimiento de capacidades técnicas de los referidos operadores.

1.3. El tráfico ilegal de la fauna silvestre en el Perú

Como cuestión previa al análisis del tráfico ilegal de la fauna silvestre en el Perú, es importante precisar el significado de la palabra “tráfico, toda vez que, en muchos casos puede inclinarse a una connotación peyorativa. Según la Real Academia Española, la palabra “tráfico” tiene cuatro acepciones: (i) acción de traficar; (ii) circulación de vehículos; (iii) movimiento o tránsito de personas, mercancías, etc., por cualquier medio de transporte; y, (iv) flujo de datos a través de la red.

Siendo así, para efectos de la presente investigación se hará uso de la tercera acepción: como el movimiento o tránsito de personas, mercancías, etc., por cualquier medio de transporte. Esto implica una connotación neutra de la palabra, por lo que para hacer referencia a esta actividad contraviniendo el ordenamiento jurídico, se denominará “tráfico ilegal”.

Esta precisión resulta de importancia debido a que no todo “movimiento o tránsito” de fauna silvestre es de naturaleza ilegal. De hecho, la legislación peruana sí permite el aprovechamiento de este tipo de recurso, para lo cual se debe contar con un plan de manejo aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente o estar comprendido en el respectivo calendario de caza, siendo la única excepción a la regla, el aprovechamiento para el autoconsumo de comunidades y pobladores rurales, para el aprovechamiento de la fauna silvestre (Ley Forestal y de Fauna Silvestre, 2011).

Dicho esto, el tráfico ilegal de especies consiste en adquirir, transportar y comercializar productos o especímenes de especies silvestres sin un permiso o certificado válido o de aquellas protegidas por la legislación nacional (Código Penal, 1991). Así, la comercialización ilegal de la fauna silvestre tiene diferentes fines y como se señaló con anterioridad, no incluye únicamente los especímenes vivos, por ello incluye no solo para mercados de mascotas y fines científicos, sino también para colecciones particulares (de sus partes), industrias de cuero y pieles, medicina tradicional, entre otros.

Al respecto, la cadena de valor del tráfico de la fauna silvestre comprende principalmente tres etapas: (a) caza y/o captura; (b) acopio y transporte; y, (c) comercialización. La primera etapa consiste en la extracción de las especies de fauna silvestre, para lo cual va a ser determinante la finalidad de la comercialización para saber si se tratará de especímenes vivos o muertos. Para la segunda etapa, también según la finalidad de la comercialización, se tratará del acopio de animales o de sus partes (subproductos) obtenidas y del transporte a los principales destinos para su comercialización. Por último, la comercialización, la etapa final de esta cadena, a través de intermediarios, en mercados locales (como ocurre con la carne de monte o de sus partes, por ejemplo, en el mercado de Belén, en Iquitos) o como contrabando (exportación de especímenes vivos y también de sus partes).

El tráfico ilegal de fauna silvestre debido a su naturaleza clandestina, así como el involucramiento de las redes criminales -cuando se realiza de forma sistemática y organizada-, es difícil de caracterizar, cuantificar y vigilar, pues el

conocimiento y acceso a la información y datos disponible sobre esta actividad es limitado (The Oxford Martin Programme on the Wildlife Trade, 2018).

En el caso del tráfico de marfil, las autoridades de África y Asia realizan incautaciones que lamentablemente solo representan una fracción de cualquier flujo de contrabando. De acuerdo con la información obtenida a través de las incautaciones, se determinó que el principal mecanismo de transporte internacional es el marítimo en contenedores, siendo los países de tránsito Malasia, Vietnam, Nigeria, Uganda, Togo, los Emiratos Árabes Unidos y Singapur.

Otro es el caso del tráfico de anguilas cristal. En un principio existía una preferencia por las anguilas japonesas que comenzaron a disminuir, por lo que aumentaron las importaciones de la anguila europea; sin embargo, la UICN en el 2009 incluyó a esta última en el Apéndice II de la CITES y en el 2010 la Unión Europea dispuso la prohibición a las exportaciones de anguila europea. Siendo así, la dinámica del tráfico de anguilas desde Europa implica un movimiento directo desde los países de origen hacia el este de Asia que es donde se consumen como alimento, específicamente en China y Japón; para ello se hace uso del transporte aéreo, etiquetándose como otros productos pesqueros (UNODC, 2019).

Para el caso peruano, el tráfico ilegal de la fauna silvestre -como se dijo- comprende tres etapas: la caza o captura, el acopio y el transporte, y la comercialización. En el primer caso, la actividad de caza o captura se orienta en función de la finalidad de la comercialización, es decir, va a ser determinante definir si el producto final a obtener será un animal vivo o muerto. En cuanto a la segunda etapa, las investigaciones han determinado que, no obstante, los costos de la ilegalidad, produce una utilidad considerable.

Se ha identificado que la etapa de acopio y transporte ilegal de fauna silvestre en Loreto puede producir una utilidad operativa que representa el 65% de los ingresos generados por el delito. Incluso si se descuentan los costos de la ilegalidad, como el pago de coimas a malos funcionarios, el tráfico ilegal de vida silvestre deja una pequeña cantidad para los

comuneros que participaron de la expedición de caza o captura, de modo que la mayor ganancia se concentra en los acopiadores y comerciales ilegales (Prevenir, 2021, p. 6).

La tercera etapa de la cadena de valor del tráfico ilegal de la fauna silvestre es la comercialización propiamente dicha, la que se puede dar de forma directa en mercados locales o como contrabando, así como haciendo uso de intermediarios.

Existen investigaciones que plantean el análisis económico del uso de la fauna silvestre en dos escenarios: el rural y el urbano. Esta distinción obedece a que los costos varían sustancialmente según la zona donde se realice la comercialización. En caso del departamento de Loreto, por ejemplo, esta actividad es predominantemente rural:

Los cazadores usualmente deben pagar los costos de transporte y a intermediarios con el fin de vender la carne de monte en Iquitos, la mayor ciudad de Loreto. Los costos de transporte e intermediarios para los cazadores varían principalmente dependiendo de (1) la distancia a los mercados, y (2) el conocimiento que los cazadores tienen sobre los mercados. A partir de las entrevistas informales conducidas en las cuatro áreas representativas [ríos Yavarí, Tigre, Marañón y Amazonas] se estimó que los costos de transporte e intermediarios suponen a los cazadores entre 40% y 80% del ingreso obtenido de la venta de la carne, con un promedio estimado en 60% (Fang, et al., 2008, p. 73).

Se han identificado tres zonas en las que se desarrolla el tráfico ilegal de fauna silvestre: nor-oriental, centro y sur (Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre, 2017, p. 15-17).

En el caso de la zona nor-oriental, el departamento de Loreto constituye el punto de extracción y los ríos Marañón, Ucayali y Napo las vías a través de las cuales transportar las especies y derivados de tortugas y aves.

En la Amazonía, donde la mayoría de las áreas tienen escasez de carreteras y la mayoría de los productos se abastecen a través de transportes fluviales, la

ruta comercial de las mercancías depende de la distribución de los ríos (Mayor, et al., 2019). Siendo así, el transporte de fauna silvestre es realizado por lancheros y regatones. Los lancheros o colectiveros son dueños de embarcaciones pequeñas y medianas que realizan servicio de transporte de pasajeros y que, a su vez, recolectan especies de fauna silvestre de las comunidades por donde viajan. Por otro lado, los regatones son comerciantes que disponen de embarcaciones de pequeño calado y que se dedican a la compra, venta e intercambio de mercancías y productos nativos por pieles y otros subproductos de la fauna silvestre (Llëshish, 2002).

Por su parte, en la zona centro, la ciudad de Pucallpa es el punto de concentración de la caza o captura de la fauna silvestre y utilizan como vías de transporte las carreteras Federico Basadre y Fernando Belaunde Terry, pero también el río Ucayali para llegar a Lima y las ciudades destino de la costa (a través de la carretera Panamericana Norte y Sur).

Finalmente, en el caso de la zona sur, el departamento de Madre de Dios es el punto de caza o captura de la fauna silvestre (amazónica) y Puerto Maldonado termina siendo la ciudad de concentración.

Se advierte así, que las rutas usadas para el tráfico van desde pequeñas comunidades en la región andino-amazónica del Perú, hacia las ciudades importante “de acopio” como son Iquitos, Pucallpa, Yurimaguas, Tingo María y Puerto Maldonado, para pasar a las ciudades “de transito” a efectos de llegar a las ciudades “de destino”, que son consideradas como importantes porque cuentan con mercados con demanda interna o enviados al interior o exterior del país. Para ello, se usan las redes terrestres y fluviales. Los ríos Ucayali, Marañón, Amazonas y Huallaga terminan siendo las principales vías fluviales identificadas; mientras que, las vías terrestres, las carreteras Fernando Belaunde Terry (PE-5N) y Federico Basadre, que son consideradas ejes clave en las zonas nor-oriental y centro (Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre, 2017).

CAPÍTULO II: COMPETENCIAS PARA EL CONTROL DEL TRÁFICO DE LA FAUNA SILVESTRE PROCEDENTE DE LA AMAZONÍA PERUANA

La problemática ambiental se sitúa en el quinto puesto entre los principales problemas del país, siendo la corrupción, el desempleo, la reactivación económica y la educación, los problemas que la anteceden como los más prioritarios. Según un estudio de percepciones realizado por el Proyecto Prevenir de USAID (2020), se identificó que solo el 5% de la población encuestada percibe la comercialización ilegal de fauna silvestre como uno de los problemas ambientales que más afecta al país; constituye pues, el tráfico ilegal de especies “un delito poco visible e incluso “normalizado” (p. 24-25).

En los departamentos con mayor biodiversidad del país, tales como Loreto, Ucayali y Madre de Dios, la percepción del tráfico ilegal de fauna silvestre es poco clara y probablemente se deba a la relación que existe entre las costumbres (alimenticias) en regiones amazónicas y el turismo. No obstante, el mencionado estudio señala que debido al control realizado por las autoridades, el tráfico ilegal de fauna silvestre ha disminuido (p. 26).

Al respecto, el artículo 8 del RGFS señala principalmente a 3 autoridades competentes para la gestión de la fauna silvestre: a) el Serfor, como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; b) el Gobierno Regional, como la Autoridad Regional Forestal y de Fauna silvestre dentro de su ámbito territorial; y, c) el Osinfor, como el organismo encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos de fauna silvestre, y de los ecosistemas forestal y de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes.

En cambio, para el cumplimiento de las funciones de control y vigilancia, existen más entidades públicas que tienen competencias para intervenir.

De manera previa, es importante definir en qué consisten tales funciones. El artículo 147 de la LFFS prevé las acciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, precisa que son acciones comprendidas dentro del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS) y que deben ejecutarse de manera coordinada con las entidades que tienen competencias relacionadas al control y vigilancia forestal y de fauna silvestre.

Es importante señalar que, el SNCVFFS forma parte del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (Sinafor), el cual tiene como finalidad la articulación, coordinación, cooperación y colaboración de las entidades con competencias vinculadas o que coadyuven al control y vigilancia del patrimonio forestal y de fauna silvestre para los casos de deforestación, tráfico de recursos naturales y de fauna silvestre, comercio asociado, recursos genéticos, entre otros; y del cual el Serfor es el ente rector.

En ese contexto, el artículo 147 de la LFFS establece como acciones que forman parte del SNCVFFS a la prevención, control, supervisión, fiscalización y a la atención de denuncias de infracciones como de delitos contra los recursos forestales y de fauna silvestre. Y, de forma específica, el artículo 181 del RGFS señala que la función de control involucra acciones de vigilancia, monitoreo e intervención permanente sobre el recurso de fauna silvestre. En cuanto a la función de supervisión, prescribe que esta consiste en acciones de seguimiento y también de verificación de las obligaciones legales, contractuales y técnicas derivadas de los actos administrativos como son los títulos habilitantes, mandato o resolución expedida por las autoridades competentes con relación a las actividades previstas en el artículo 3 de la LFFS¹¹. Y, sobre la función de fiscalización y sanción, el RGFS indica que comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas, de intervenir y también de

¹¹ Es decir, la administración, investigación, conservación, aprovechamiento; manejo de la flora y fauna silvestre *in situ* y *ex situ*; aprovechamiento económico no consuntivo; educación y fortalecimiento de capacidades; entre otros, respecto del recurso forestal y de fauna silvestre.

imponer sanciones frente al incumplimiento de la legislación en materia de fauna silvestre.

Cabe señalar, además que, el ejercicio de estas acciones de fiscalización, supervisión y control no requiere ser notificado previamente para proceder a la verificación o supervisión del cumplimiento de la legislación en cuestión.

Las infracciones al patrimonio de fauna silvestre están establecidas en el artículo 191 del RGFS y el artículo 137 del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y comunidades Campesinas; mientras que, los delitos penales se encuentran establecidos en el Capítulo II de los Delitos contra los Recursos Naturales del Título XIII sobre Delitos Ambientales del Código Penal.

Dicho esto, en virtud de lo señalado en el artículo 147 de la LFFS, a continuación, se identifican las entidades públicas, con funciones en control y vigilancia, a nivel nacional y regional.

2.1. Identificación de las entidades públicas con competencias a nivel nacional, en control y vigilancia en materia de fauna silvestre

a) Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)

Es el organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) y ejerce funciones de fiscalización ambiental en materia forestal y de fauna silvestre, a través de las Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre (ATFFS), supervisando el cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas de los actos administrativos a su cargo, respetando las competencias de Osinfor sobre los títulos habilitantes y del Sernanp dentro de las ANP; así como de la Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre (DCGPFFS) respecto de sus competencias.

El Serfor, dentro de su estructura orgánica, cuenta con unidades orgánicas que tienen funciones específicas en el marco del control y vigilancia de la fauna silvestre, a saber:

- **Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre**

Es el órgano de línea del Serfor, encargado de conducir la implementación de las estrategias, normas, planes, programas, proyectos nacionales, y actividades relacionados a la gestión forestal y de fauna silvestre, ecosistemas forestales y recursos genéticos silvestres en concordancia con las políticas nacionales. Está a cargo de un Director General de Dirección General y depende jerárquicamente del Director Ejecutivo del SERFOR.

De acuerdo con el artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Serfor, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI, modificado por el Decreto Supremo N° 016-2014-MINAGRI, tiene las siguientes funciones:

d) Verificar las exportaciones, importaciones y reexportaciones de especímenes o productos de especies de flora y fauna silvestre incluidas en los Apéndices de la CITES, sin perjuicio de las facultades de la administración aduanera, en el marco de las disposiciones nacionales e internacionales relativas a la CITES.

(...)

p) Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los derechos otorgados, sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre y sancionar las infracciones derivadas de su incumplimiento, respetando las competencias que sobre la materia han sido establecidas por la normatividad vigente.

q) Llevar a cabo el procedimiento administrativo sancionador, en concordancia con lo dispuesto por la normatividad de la materia, e imponer las sanciones administrativas correspondientes.

- **Dirección de Gestión Sostenible del Patrimonio de Fauna Silvestre**

El artículo 54 del ROF del Serfor señala que para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre, tiene 3 unidades orgánicas siendo una de ellas la Dirección

General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre. Esta unidad orgánica, según el artículo 56 del ROF del Serfor, tiene las siguientes funciones:

a) Gestionar y promover el uso y aprovechamiento sostenible, así como la conservación y la protección del patrimonio de fauna silvestre.

(...)

c) Elaborar el listado de categorías de especies amenazadas de fauna silvestre por su estado de conservación.

d) Emitir el informe técnico y proponer la declaración de vedas, restricciones o regulaciones sobre el uso de los recursos de fauna silvestre.

e) Promover y apoyar la elaboración los calendarios de caza comercial, caza deportiva y las cuotas máximas de comercialización de los recursos de fauna silvestre.

(...)

g) Transferir y disponer, cuando corresponda, productos de fauna silvestre comisados, de acuerdo a los dispositivos legales vigentes.

- **Dirección de Control del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre**

Es una unidad orgánica de la Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre. Conforme al artículo 57 del ROF del Serfor, tiene las siguientes funciones:

a) Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los derechos otorgados bajo su competencia; patrimonio forestal y de fauna silvestre, diferentes a los títulos habilitantes contemplados en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; y sancionar las infracciones derivadas de su incumplimiento, respetando las competencias del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades públicas.

b) Coordinar con las instituciones citadas en el artículo 147 de la Ley N° 29763 - la LFFS, las acciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, así como gestionar las actividades dentro de su competencia.

(...)

d) Controlar las exportaciones, importaciones y reexportaciones de especímenes o productos de especies de flora y fauna silvestre incluidas en los apéndices de la CITES, sin perjuicio de las facultades de la administración aduanera.

e) Efectuar el procedimiento administrativo sancionador, en concordancia con lo dispuesto por la normatividad de la materia, e imponer las sanciones administrativas correspondientes.

f) Ser el punto focal nacional de recepción de denuncias de infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre.

En materia de fauna silvestre, Serfor cumple un rol relevante puesto que es el ente rector del Sinafor y, a su vez, del SNCVFFS, razón por la cual tiene a cargo articular las acciones de gestión forestal y de fauna silvestre, entregar información de utilidad para la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre, entre otros.

b) Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor)

Es un organismo público ejecutor, con personería jurídica de derecho público interno, encargado de la supervisión y fiscalización del 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 por medio de los títulos habilitantes.

- **Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre**

Es un órgano de línea del Osinfor a cargo de supervisar los títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque. Este órgano de línea depende jerárquicamente de la Presidencia Ejecutiva.

Conforme al artículo 34 del ROF del Osinfor, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, tiene como funciones:

a) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones de los títulos habilitantes de recursos forestales y de fauna silvestre otorgados por el Estado y en los planes de manejo de recursos forestales y de fauna silvestre, para el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque.

(...)

c) Supervisar las inspecciones que realice la autoridad competente en áreas de títulos habilitantes de recursos forestales y de fauna silvestre para aprobar el plan de manejo, y de ser el caso participar en ellas, en el marco de la normativa vigente.

d) Supervisar el cumplimiento de las medidas correctivas y otras disposiciones dictadas por los Órganos de Línea correspondiente en el marco de sus competencias.

e) Verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los titulares de títulos habilitantes de recursos forestales y de fauna silvestre sancionados por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre para la compensación de multas, en coordinación con la Oficina de Administración.

f) Comunicar a las Entidades competentes, según corresponda, los hechos advertidos en el ejercicio de su función, que causen afectación grave o pongan en peligro el recurso forestal, fauna silvestre o servicios ambientales.

(...)

h) Proponer la aprobación de instrumentos normativos y documentos de gestión que regulen los procedimientos a su cargo y supervisar el cumplimiento de los mismos.

i) Administrar e implementar el Registro Administrativo de personas naturales y jurídicas de derecho privado debidamente acreditadas para realizar la supervisión y/o auditorías de los planes de manejo forestal y planes de manejo de fauna silvestre, según corresponda.

(...)

l) Ejercer la función de entidad de observancia CITES - Perú, de acuerdo a la legislación vigente.

- **Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre**

También es un órgano de línea y se encarga de dirigir, conducir y controlar el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador en primera instancia. Depende jerárquicamente de la Presidencia Ejecutiva.

El artículo 39 del ROF del Osinfor prevé como sus funciones:

a) Dirigir, conducir y controlar el desarrollo del procedimiento administrativo único en primera instancia.

b) Conducir el procedimiento administrativo sancionador generado a los titulares de títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, por indicios de comisión de infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre.

c) Determinar la autoridad instructora al interior de la dirección, diferenciando en su estructura la autoridad que conduce la fase instructora y la fase resolutive.

d) Actuar como órgano resolutive de primera instancia administrativa en el ámbito de su competencia determinando la imposición de sanciones, medidas correctivas o el archivamiento del procedimiento administrativo sancionador; así como otras disposiciones según corresponda, debiendo además resolver los recursos impugnativos de reconsideración.

e) Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, cuando se incurra en causal de caducidad.

f) Comunicar a las Entidades competentes, según corresponda, las irregularidades advertidas en el ejercicio de sus funciones.

(...)

h) Proponer la aprobación de instrumentos normativos y documentos de gestión que regulen los procedimientos a su cargo y supervisar el cumplimiento de los mismos.

i) Conducir el Registro Administrativo de las personas naturales y jurídicas caducados y/o sancionados por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, en el ámbito de su competencia.

- **Dirección de Evaluación Forestal y de Fauna Silvestre**

Es órgano de línea encargado de evaluar la eficiencia y eficacia de los procesos misionales para la toma de decisiones y el desarrollo de la política institucional. Depende jerárquicamente de la Presidencia Ejecutiva y, de acuerdo con el artículo 44 del ROF del Osinfor, tiene como funciones:

a) Evaluar el nivel de cumplimiento de la legislación forestal y fauna silvestre por los titulares de los títulos habilitantes, así como los compromisos asumidos por los mismos.

(...)

c) Dirigir el seguimiento y evaluación de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, e informar sobre sus resultados.

(...)

f) Proponer la aprobación de instrumentos normativos y documentos de gestión que regulen los procedimientos a su cargo y supervisar el cumplimiento de los mismos.

En el marco de las acciones conjuntas que puede realizar el Osinfor, intercambia información de gestión forestal y de fauna silvestre, y el estado de títulos habilitantes otorgados, así como articula las acciones de control, supervisión y fiscalización forestal y de fauna silvestre.

c) Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

Es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas; cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa.

• Intendencias de Aduanas – Iquitos, Pucallpa y Puerto Maldonado

Son órganos operativos que tienen la responsabilidad, dentro de su respectivo ámbito geográfico de administrar los regímenes y operaciones aduaneras y recaudar los derechos y demás tributos aplicables.

Se clasifican en Tipo 1 y 2; las que son objeto de la presente investigación se ubican en el Tipo 2. Estas últimas tienen 2 subunidades orgánicas: la División de

Técnica Aduanera, Recaudación y Contabilidad, y la División de Control Operativo. Esta última subunidad tiene a su cargo la ejecución de acciones de control aduanero de las mercancías, medios de transportes y personas que ingresan y salen del país; así como, la ejecución de los servicios relativos a los regímenes aduaneros en sus distintas modalidades.

El artículo 698° de la Resolución de Superintendencia N° 065-2021/SUNAT, que aprueba el Documento de Organización y Funciones Provisional – DOFP, en el marco de la Declaratoria de Fortalecimiento Organizacional de la SUNAT, establece como funciones de la División de Control Operativo de las Intendencias de Aduanas Tipo 2:

- Ejecutar las acciones de control orientadas a garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable en el ámbito de su competencia, así como para prevenir y reprimir el tráfico ilícito de mercancías, el contrabando, otras modalidades de delitos aduaneros y otros ilícitos, dentro de su jurisdicción.
- Vigilar y controlar el tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas dentro de su jurisdicción, mediante la investigación y planificación, utilizando técnicas de gestión de riesgo.
- Realizar el reconocimiento físico y la valoración de las mercancías sujetas a una medida preventiva, dentro de la jurisdicción aduanera, poniendo la mercancía a disposición del almacén correspondiente.
- Determinar la autenticidad de los comprobantes de pago que presenten los usuarios para sustentar la procedencia legal de sus mercancías y resolver las solicitudes de devolución de mercancías incautadas o inmovilizadas, así como otras solicitudes sobre asuntos no contenciosos con motivo de sus acciones de control.

En resumen, la SUNAT, a través de Aduanas, articula las acciones de control y vigilancia, coordina acciones de lucha contra el tráfico ilegal de fauna silvestre y realiza el control de fauna silvestre en el caso de las exportaciones.

d) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp)

Es un organismo público técnico especializado del Ministerio del Ambiente que gestiona las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de administración nacional.

- **Jefatura de Áreas Naturales Protegidas**

Estas son las unidades básicas de gestión de las ANP de administración nacional y, conforme al artículo 27 del ROF del Sernanp, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM, tienen como funciones:

a) Gestionar las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, su patrimonio forestal, flora y fauna silvestre y servicios ambientales, así como los servicios turísticos y recreativos y la infraestructura propia de éstas, así como el control y supervisión de los Contratos de Administración.

b) Definir la compatibilidad de proyectos de obras o actividades a que se refiere el artículo 27 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Ley N° . 26834, que se desarrollarían en el Área Natural Protegida a su cargo o su zona de amortiguamiento, cuando su aprobación u otorgamiento sea función de competencia exclusiva del Gobierno Regional o Municipal correspondiente, o cuando dicha función les haya sido transferida a los mismos.

(...)

f) Emitir opinión técnica respecto de los estudios de impacto ambiental, programas de adecuación y manejo ambiental y declaraciones de impacto ambiental que involucran al Área Natural Protegida a su cargo y/o su zona de amortiguamiento, cuando su aprobación u otorgamiento sea función de competencia exclusiva del Gobierno Regional o Municipal correspondiente, o cuando dicha función les haya sido transferida a los mismos.

g) Autorizar el ingreso para caza deportiva de fauna silvestre, al interior del Área Natural Protegida a su cargo siempre y cuando su categoría, zonificación y documentos de planificación lo permitan.

Así pues, el Sernanp coordina las políticas, planes y normas respecto a las actividades de repoblamiento o traslado de especies de fauna silvestre desde y hacia áreas naturales protegidas, así como brinda opinión para el otorgamiento de títulos habilitantes en zonas de amortiguamiento.

e) Policía Nacional del Perú (PNP)

Tiene la calidad de órgano ejecutor y depende del Ministerio del Interior; con competencia administrativa y autonomía operativa para el ejercicio de la función policial en todo el territorio nacional.

- **Dirección de Medio Ambiente**

Constituye un órgano especializado, de carácter técnico y sistémico, normativo y operativo de la PNP, responsable de la investigación de los delitos ambientales, delitos contra los recursos naturales y delitos de minería ilegal, cometidos en agravio del Estado. Depende de la Dirección Nacional de Investigación Criminal y, de acuerdo con el artículo 101 del ROF de la PNP tiene las siguientes funciones:

- Prevenir, combatir, investigar y denunciar a nivel nacional los delitos ambientales cometidos en contra de los recursos naturales (fauna), en el marco de la normativa sobre la materia.

(...)

- Prestar apoyo a las entidades competentes en materia de protección del medio ambiente.
- Coordinar y atender los requerimientos de las autoridades judiciales, Ministerio Público y demás autoridades competentes en el ámbito de sus funciones y de la normativa legal sobre la materia.
- Dirigir las acciones y operaciones especiales de inteligencia y contrainteligencia policial en el ámbito de su competencia.

(...)

- Coordinar el apoyo necesario de los diversos órganos de la Policía Nacional del Perú, para el planeamiento y empleo de las fuerzas, en las operaciones conjuntas y simultaneas contra los delitos ambientales y delitos conexos a nivel nacional;

Específicamente en el caso de los gobiernos regionales, por ejemplo el de Loreto, el Departamento de Protección del Medio Ambiente de Loreto de la PNP participa en operativos de control forestal y de fauna silvestre (inopinados).

f) Ministerio Público (MP)

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobada por el Decreto Legislativo N° 052, señala que: “es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés 8 Ley Orgánica del Ministerio Público social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil. También velará por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la presente ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación”.

• Fiscalía Especializada en Materia Ambiental

Es la titular de la acción penal por delitos ambientales vinculados al uso de los recursos de la fauna silvestre. Conforme al artículo 6 del Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, aprobado por la Resolución de la Fiscalía de la Nación 435-2020-MP-FN, tiene competencia *“para conocer acciones de prevención e investigación de los delitos ambientales tipificados en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal y los demás relacionados en materia ambiental, en cualquiera de sus modalidades”*.

Así, la FEMA coordina operativos conjuntos (inopinados) y realiza campañas de sensibilización, de un lado, e investiga cuando se tienen indicios de delitos penales en materia forestal y de fauna silvestre.

2.2. Identificación de las entidades públicas con competencias a nivel regional, en control y vigilancia en materia de fauna silvestre

Para hablar de las competencias a nivel regional en materia de fauna silvestre, es necesario hacer referencia al proceso de descentralización en primer lugar.

La Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre Descentralización, y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, constituyen el marco de la reforma descentralista que se inició en el Perú. A través de la descentralización, el Estado busca el desarrollo integral, armónico y sostenible para el país; para lograr ese objetivo es necesaria la distribución de competencias, funciones y recursos entre los 3 niveles de gobierno, como un mecanismo para garantizar el ejercicio equilibrado del poder del Estado.

Este proceso de descentralización involucra la transferencia de competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales con la finalidad de acercar el Estado a la población, al redistribuir el poder estatal para la toma de decisiones y la gestión de los bienes y servicios brindados; para lo cual se dota a cada nivel de gobierno autonomía política, económica y administrativa para llevar a cabo las competencias y funciones (transferidas).

En ese contexto, en el periodo 2009-2013 se realizaron los procesos de transferencia de funciones forestales, literales e) y q) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Así, a la fecha, 9 gobiernos regionales cuentan con procesos de transferencia de funciones forestales (ver Tabla 3).

Tabla 3. Clasificación de especies por su capacidad de distribución y/o adaptación

Gobierno Regional	Norma que aprueba	Fecha
Loreto	Resolución Ministerial N° 0793-2009-AG	12/11/ 2009
San Martín	Resolución Ministerial N° 0792-2009-AG	12/11/ 2009
Ucayali	Resolución Ministerial N° 0019-2010-AG	29/01/2010
Madre de Dios	Resolución Ministerial N° 0301-2010-AG	30/04/2010
Amazonas	Resolución Ministerial N° 0696-2010-AG	08/11/2010
La Libertad	Resolución Ministerial N° 0303-2011-AG	21/07/2011
Tumbes	Resolución Ministerial N° 0170-2012-AG	11/05/2012
Ayacucho	Resolución Ministerial N° 0291-2012-AG	17/08/2012
Huánuco	Resolución Ministerial N° 0292-2013-MINAGRI	13/08/2013

Fuente: Resoluciones del Midagri.
Elaboración propia.

Así, en el Perú coexisten 2 tipos de gestión y control de recursos forestales y de fauna silvestre: de un lado, los 9 departamentos cuyos gobiernos regionales que ya tienen las competencias y funciones en materia forestal y de fauna silvestre descentralizadas (Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, La Libertad, Tumbes, Ayacucho y Huánuco) y que, según la LFFS, se constituyen en Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre (ARFFS); y, de otro, los 15 departamentos que cuentan con las Autoridades Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS) como parte de la desconcentración de funciones del Serfor y en los que no se ha iniciado el proceso de descentralización.

Gobierno Regional de Loreto

Concretamente, en el caso del Gobierno Regional de Loreto, mediante la Resolución Ministerial N° 073-2009-AG, de fecha 11 de noviembre de 2009, se declaró concluido el Proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Específicas al Gobierno Regional del departamento de Loreto establecidas en el artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Es la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre el órgano de línea que tiene la calidad de ARFFS de Loreto que, de acuerdo al artículo

187° del ROF del Gobierno Regional de Loreto establece las siguientes funciones:

- Promover, asesorar y supervisar el desarrollo, conservación, manejo, mejoramiento y aprovechamiento de especies forestales nativas y otras de fauna silvestre regional.
- Planificar, gestionar, administrar, promover, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección del patrimonio de fauna silvestre del departamento de Loreto.
- Otorgar derechos para el uso y aprovechamiento sostenible de recursos de fauna silvestre (autorizaciones, permisos y concesiones de aprovechamiento de fauna silvestre; en donde se encuentran zocriaderos, centros de cría, centros de rescate, entre otros).
- Aplicar sanciones administrativas, en el marco de la normativa vigente en el ámbito del departamento de Loreto.
- Diseñar, ejecutar y supervisar los planes y la política forestal y de fauna silvestre en el departamento de Loreto.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO PARA RESPONDER AL TRÁFICO ILEGAL DE FAUNA SILVESTRE

3.1. La institucionalidad en materia de fauna silvestre

El problema de la institucionalidad en el país es una tarea pendiente que involucra a las entidades públicas de los 3 niveles de gobierno (nacional, regional y local). Según el Informe Técnico N° 02 – Abril 2018 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la entidad pública más confiable es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) con el 55,3% del ranking de las instituciones más confiables del país; mientras que, “en el caso del Gobierno Regional la tasa de desconfianza supera a la desconfianza en 7 veces” (INEI, 2018, p. 10) al ubicarse en el ranking de las entidades no confiables.

Son competencias del Gobierno Regional organizar y conducir la gestión pública de su región de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir a su desarrollo integral y sostenible.

Uno de los cambios que trajo consigo la aprobación y entrada en vigencia de la LFFS y de sus cuatro reglamentos, es la definición de una nueva institucionalidad forestal y de fauna silvestre. De esta manera, el artículo 19 de la LFFS y el artículo 8 del RGFS -que pertenece al Título II Institucionalidad para la Gestión de la Fauna Silvestre- establecen que el Gobierno Regional es la ARFFS y de Fauna Silvestre dentro de su ámbito territorial, siendo el Serfor la ANFFS.

Así, en el literal c del artículo 182.1 del RGFS se establece que como ARFFS ejerce la función de control del recurso de fauna silvestre y también que

supervisa el cumplimiento de las obligaciones legales, administrativas o técnicas contenidas en los actos administrativos a su cargo, distintos a los títulos habilitantes y los planes de manejo aprobados en el ámbito de su competencia territorial. Y, si como resultado del ejercicio de la función de supervisión, detecta incumplimientos, tiene la facultad de ejercer también la potestad fiscalizadora y sancionadora.

El Perú se distingue por ser un país megadiverso, pero ¿qué significa?, ¿qué implicancias tiene esa condición? Para empezar, es importante señalar que la biodiversidad es esencial para el funcionamiento de los ecosistemas y para que estos presten sus servicios. Además, la biodiversidad se encuentra asociada al valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final (de un país o de una región), esto es, lo que se denomina Producto Bruto Interno (PBI). Entre el 15% - 20% es la contribución que tienen los recursos de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas al PBI del país; de hecho, “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” (Gestión, 2021).

En nuestro país, es la Amazonía la que concentra la mayor biodiversidad. Cabe mencionar que, la Amazonía es la selva tropical más grande del planeta, constituyendo el 4.9% del área continental mundial, en ella “existen 438 áreas protegidas que cubren 28% de la extensión total del bioma. La mayor parte de ellas se encuentra en Brasil, seguido por Bolivia y Perú” (WWF, 2017). Específicamente, en la Amazonía peruana se encuentran 38 áreas naturales protegidas por el Estado, de ello, 16'727,937.09 hectáreas constituyen las áreas naturales protegidas amazónicas, lo que equivale a que más del 85% del área protegida del país se encuentra en nuestra Amazonía (Andina, 2019).

La mayor cantidad de áreas naturales protegidas amazónicas se ubican en Loreto que constituye el departamento más extenso del país. Loreto es un departamento de contrastes -no necesariamente positivos-: es el departamento más grande (ocupa el 28,7% del territorio nacional); el menos deforestado (3%); por el que recorre el río Amazonas, el río más largo y caudaloso del mundo; el que tiene más indígenas (32% de la

población); el que tiene el número mayor de grupos indígenas también (27 aproximadamente); el menos densamente poblado (2,19 hab/km²); el que tiene el mayor número de comunidades nativas (aproximadamente 1000 tituladas y por titular); el único con tres fronteras (Brasil, Colombia y Ecuador); pero, a su vez, el único sin conexión vial con el resto del país; el único sin conexión energética; y, uno de los más pobres y con menor índice de desarrollo humano (Dourojeanni, 2013).

La Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre identifica a Loreto como uno de los principales departamentos donde se realiza el tráfico ilegal de vida silvestre en el Perú. Lo cual, aunque lamentable, es coherente considerando que tiene la mayor cantidad de áreas naturales protegidas, así pues, la Reserva Nacional Pacaya Samiria es una fuente importante de fauna para esta actividad ilegal.

De hecho, durante el periodo 2015-2019, la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto decomisó un total de 970 animales vivos, correspondientes a 97 especies diferentes (Prevenir, 2021, p. 7).

Tabla 4. Animales vivos decomisados por la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto, periodo 2015 – 2019

Tipo de animales	Cantidad	Perteneciente a	Mayor porcentaje
Aves	160	31 especies	Del total, 74% era pistácidos (guacamayo azul y amarillo, guacamayo escarlata, loro alinaranja y pihuicho de ala blanca)
Mamíferos	361	42 especies	Del total, el 61% eran primates (mono choro, mono ardilla y mono pichico)
Reptiles	448	23 especies	Del total, el 79% eran tortugas (motelo y taricayas)

Fuente: Prevenir, 2021.
Elaboración propia.

Cabe señalar que, del total de especies decomisadas, 22 se encontraban en alguna categoría de amenaza. Todo ello evidencia de que Loreto es uno de los departamentos con uno de los niveles más altos de tráfico ilegal de fauna silvestre, a nivel nacional e internacional. En el análisis que hace la Estrategia Nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre sobre las rutas para esta

actividad, Iquitos, la capital de Loreto se identifica como la ciudad importante de acopio, es el eje principal de las rutas en la zona nor-oriental. Así también, para la etapa de la comercialización, el mercado de Belén (Iquitos) es en el que se comercializa fauna silvestre de manera significativa, es el mercado amazónico más importante debido al volumen de carne de monte que se vende.

Entonces, en atención a la biodiversidad que concentra Loreto, que la dota de una serie de recursos y servicios ambientales y que, a su vez, se encuentra amenazada por el tráfico ilegal de fauna silvestre, deviene en importante y necesario el análisis de la capacidad institucional que tiene para responder a esta problemática¹².

En esa línea, el ROF del Gobierno Regional de Loreto (GOREL), aprobado mediante Ordenanza Regional N° 022-2017-GRL-CR y modificado parcialmente por Ordenanza Regional N° 014-2018-GRL-CR crea la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (Gerfor) como el órgano de línea que se constituye en la “Autoridad Regional Forestal” encargada de “definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en el marco de la normatividad vigente dentro del ámbito del departamento Loreto”.

Cabe señalar que esta condición de ARFFS que se le da a los Gobiernos Regionales, es en el marco del Sinafor y SNCVFFS, que les faculta ejercer funciones de control sobre los recursos de fauna silvestre dentro de su ámbito de competencia territorial, de acuerdo con las regulaciones específicas dadas por el SERFOR, y en coordinación con las instituciones que integran el Sinafor y SNCVFFS.

Si bien la LFFS ni sus reglamentos hacen mención específica al SNCVFFS, el artículo 147 de la referida ley, señala que el Serfor debe coordinar con las

¹² Por supuesto, la respuesta frente al tráfico ilegal de fauna silvestre no depende únicamente del ejercicio de las funciones de control y vigilancia, sino que confluyen otros factores también, como es el caso de la claridad que debe existir en el otorgamiento de los derechos de aprovechamiento, esto es, que no se generen superposiciones de derechos (como ocurre en el caso de las concesiones mineras superpuestas sobre las forestales, o viceversa), entre otros.

instituciones citadas¹³ la ejecución de acciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, y demás actividades dentro de su competencia.

En tal sentido, el GOREL, a través de la Gerfor, deberá ejercer sus funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, dentro de su jurisdicción, de forma coherente y armónica con la política nacional forestal y de fauna silvestre, la LFFS, sus reglamentos y los lineamientos nacionales aprobados por el Serfor, para:

- a. Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre.
- b. Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales.
- c. Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales.
- d. Promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.
- e. Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.
- f. Diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción (Artículo 19 de la LFFS).

No obstante, de la revisión de los documentos normativos (lineamientos, protocolos, directivas, reglamentos, etc.) se advierte que no hay una articulación en este sentido que permita desarrollar un trabajo coordinado y conjunto entre la Gerfor en su calidad de ARFFS y el Serfor en su calidad de ANFFS.

¹³ El Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, las Autoridades Regionales, las Autoridades Locales, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Así, por ejemplo, el Reglamento para la Atención de Denuncias Forestales y de Fauna Silvestre de la Gerfor, aprobado mediante Resolución Gerencial Regional N° 0079-2020-GRL-GGR-GRDFFS, ha sido elaborado como una isla respecto de la normativa nacional.

El artículo 180 del RGFS señala que el Serfor es el punto focal nacional de denuncias, esto es, recibe y canaliza las denuncias vinculadas a infracciones y delitos en materia de fauna silvestre, realizando el seguimiento correspondiente; sin embargo, en la regulación para la atención de las denuncias forestales y de fauna silvestre que la Gerfor tiene aprobada, su Reglamento para la Atención de Denuncias Forestales y de Fauna Silvestre, no se ha señalado un mecanismo de articulación para la atención de las referidas denuncias con el procedimiento establecido por la Gerfor.

Otro aspecto para considerar y quizá el más importante, es que de la información consultada, se advierte que la Gerfor no cuenta con lineamientos o una hoja de ruta sobre la implementación del Plan de Acción 2017-2022, en el marco de la Estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre, teniendo en cuenta que es documento guía que propone los pasos a seguir en cuanto se refiere al control del tráfico ilegal de fauna silvestre.

Tabla 5. Planes regionales en materia forestal y de fauna silvestre del GOREL

Planes	Acciones estratégicas
Plan de Desarrollo Regional Concertado Loreto al 2021, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 014- 2015-GRLCR	Prevé 17 acciones estratégicas, no obstante hay un mayor énfasis en el desarrollo de Planes de Manejo Forestal.
Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022, aprobado mediante Resolución Ejecutiva N° 434-2018-GRL-P	No recoge las políticas forestales y de fauna silvestre, aunque sí aborda acciones específicas en cuanto a la gestión de la fauna silvestre.
Programa Presupuestal 0130: “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre”	Si bien, el departamento de Loreto está considerado como Unidad Ejecutora y el presupuesto está destinando a acciones relacionadas a los recursos forestales y fauna silvestre, el GOREL ha previsto la ejecución de actividades forestales, tales como: zonificación forestal, recuperación de ecosistemas degradados en el área de influencia de la carretera Iquitos – Nauta.

Fuente: Plan de Desarrollo Regional Concertado Loreto al 2021, Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022 y Programa Presupuestal 0130: “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre”.
Elaboración propia.

Entre los documentos de políticas que tiene aprobados la Gerfor (Plan de Desarrollo Regional Concertado Loreto al 2021, Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022 y Programa Presupuestal 0130: “Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre”), si bien se vinculan al patrimonio forestal y de fauna silvestre, se observa que no se articula con la Estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre y su Plan de Acción, y se orientan en su mayoría a la temática forestal.

Carecer de una estrategia regional para enfrentar el tráfico ilegal de fauna silvestre constituye una limitante, pues no existe una planificación y tampoco objetivos establecidos a corto, medio y largo plazo que, junto al establecimiento de indicadores, permita medir la capacidad de respuesta frente a esta problemática.

3.2. El funcionamiento y operatividad en materia de fauna silvestre

a) Estructura organizacional

Uno de los aspectos más relevantes para analizar la capacidad institucional del GOREL frente al control del tráfico de fauna silvestre tiene que ver con la estructura organizacional.

El GOREL, a través de la Gerfor, constituye la ARFFS y, conforme a la LFFS y sus reglamentos, en el marco del Sinafor, tiene funciones de control y vigilancia en materia forestal y fauna silvestre. Sin embargo, esta condición no resulta suficiente pues la ejecución de las funciones de control y vigilancia en materia forestal y fauna silvestre requieren de la implementación de un conjunto de medidas que permitan su ejecución efectiva.

En tal sentido, la Gerfor se establece mediante Ordenanza Regional N° 014-2018-GRL-CR, que aprueba la modificación parcial del ROF del GOREL y con ello, la Gerfor tiene a cargo funciones tales como definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer funciones en materia de recursos forestales y de fauna silvestre. El artículo 184 del referido ROF establece que esta Gerencia Regional cuenta con dos unidades orgánicas: la Sub Gerencia de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre y la Sub Gerencia de Control y Seguimiento.

Si bien esta estructura considera la distinción que existe en el ejercicio de las funciones de gestión y de las de control y vigilancia, que son muy diferentes; no fue pensada bajo un enfoque que permita un ejercicio idóneo de las funciones de control y vigilancia en materia forestal y fauna silvestre, como podría ser: la organización en función de temáticas (forestal, de un lado, y fauna silvestre, de otro) atendiendo a que una supervisión en materia forestal no es igual que una sobre fauna silvestre porque cada una tiene particularidades que se deben considerar, así como demanda una intervención especializada por el personal a cargo. Pero también, otra posibilidad de organización podría ser contar con

unidades orgánicas enfocadas en cada proceso de la fiscalización ambiental, esto es, la supervisión, de un lado, y la fiscalización de otro¹⁴.

Cabe mencionar aquí el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa). La fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental (artículo 11 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental); y si bien en ese caso se trata de otro sistema funcional, el Sinefa, resulta válido y útil emular al OEFA, que ha estructurado su organización en línea con las funciones de tiene asignadas. Así pues, además de que sus órganos de línea estén orientados a esas 3 funciones (Dirección de Evaluación, Dirección de supervisión, Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos), internamente, existe una división estructural por materias respecto de las cuales es competente (minería, energía, pesquería, industria, entre otras). Una estructura organizacional así genera las condiciones y promueve un ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental más ordenado y efectivo porque permite a su vez una intervención especializada que alcanza al personal también.

Ahora bien, la Gerfor en la práctica puede contar con una organización por equipos de trabajo que distribuya el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia forestal y fauna silvestre; sin embargo, es determinante e imprescindible incorporar dicha organización y ejercicio efectivo de las funciones en la normativa funcional regional.

A la fecha, mediante Ordenanza Regional N°010-2021-GRL-CR, de fecha 12 de agosto de 2021, se aprobó la “Nueva Estructura Orgánica del Gobierno Regional de Loreto”. Al respecto, cabe indicar que esta nueva estructura orgánica aprobada no comprende un nuevo ROF sino únicamente la aprobación de un

¹⁴ En general, la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental (artículo 11 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental); y si bien en ese caso se trata de otro sistema funcional, el SINEFA, resulta válido emular y útil, por ejemplo, el caso de la entidades nacionales como el OEFA que ha estructurado su organización en línea con las funciones de tiene asignadas. Así pues, además de que sus órganos de línea estén orientadas a esas 3 funciones, internamente, existe una división estructural por materias respecto de las cuales es competente (minería, energía, pesquería, industria, entre otros).

organigrama que se anexa a la ordenanza regional. Este organigrama presenta una estructura en la Gerfor, ahora cuenta con la Sub Gerencia Regional de Gestión Forestal, Sub Gerencia Regional de Gestión en Fauna Silvestre, Sub Gerencia Regional de Supervisión, Fiscalización y Control Forestal y de Fauna Silvestre, así como Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.

Es importante indicar que, mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, se establece que el ROF es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de una entidad, como tal, contiene las competencias y funciones generales de la entidad, las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia (artículo 43). Existen supuestos específicos para la aprobación o modificación del ROF de una entidad, siendo estos: a) por modificación de la estructura orgánica, debido al incremento del número de unidades de organización por nivel organizacional; b) por modificación parcial, a consecuencia de la reasignación o modificación de funciones entre unidades de organización; y, c) por creación o fusión de una entidad con personería jurídica.

Además, estos Lineamientos prevén que para el caso de la modificación de la estructura orgánica, el informe técnico debe contener como uno de los anexos, el organigrama, que es una parte complementaria al ROF que es el documento de gestión que determina la estructura orgánica de la entidad y comprende sus funciones generales, así como las específicas de sus unidades de organización, entre otros. En tal sentido, en los términos previstos en los Lineamientos, la Gerfor no cuenta con una nueva estructura orgánica; sin embargo, se conoce que actualmente viene trabajando en un proyecto de ROF que se encuentra en proceso de revisión para su próxima aprobación, que sustentaría lo planteado en la Ordenanza Regional N°010-2021-GRL-CR.

Cabe señalar que, esta formalización de la estructura organización es vital para el ejercicio efectivo de las funciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, y su alineación con los planes nacionales, sectoriales, territoriales e institucionales, así como la inclusión de las actividades planificadas en el marco

de las referidas funciones en el Plan Operativo Institucional (POI), a fin de asegurar el financiamiento de las acciones y metas programadas.

Además, los efectos de esta situación de no formalización van más allá. Como resultado de las funciones de control y vigilancia se pueden advertir incumplimientos, ante lo cual correspondería la ejecución de la potestad sancionadora, es decir, en inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS). Sin embargo, bajo esta estructura, conforme a la Resolución Gerencial Regional N° 063-2019-GRL-GGR-GRDFFS, se dispuso la corrección inmediata de, entre otros, el PAS tramitado por la Gerfor en el marco de lo dispuesto por la LFFS y sus reglamentos, con lo cual la Sub Gerencia de Control y Seguimiento se constituía como Autoridad Supervisora e Instructora, y se establecía que la Gerencia Regional tendrá el rol de Autoridad Decisora.

Con ello hay un aspecto que resaltar, que es necesaria la especialización y capacitación de las áreas para ejercer técnicamente la función sancionadora que implica la tramitación de PAS vinculados a infracciones a la normativa de control y vigilancia del patrimonio de fauna silvestre.

b) Documentos de gestión y planificación para el control y vigilancia de la fauna silvestre por la Gerfor

El ROF del GOREL no contemplaba una gerencia regional sobre la temática forestal y de fauna silvestre. Recientemente, mediante Ordenanza Regional N° 022-2017-GRL-CR se aprobó el ROF del GOREL que en su artículo 173 disponía que la Autoridad Regional ambiental de Loreto (ARA Loreto) como órgano de línea del GOREL, se constituía en la autoridad regional y ente rector encargado de definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia ambiental, gestión, conservación de la diversidad biológica, promoción de los servicios ambientales y responsable de ejercer las funciones específicas en materia forestal y de fauna silvestre, conforme a los literales e) y q) del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En cuanto a sus funciones específicas, tenía la de establecer y aplicar sanciones administrativas por la infracción de normas ambientales, áreas protegidas,

forestal y de fauna silvestre, dentro de su ámbito; así como planificar, gestionar, administrar, promover, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección del patrimonio forestal y fauna silvestre; y, diseñar, ejecutar y supervisar los planes y la política forestal y de fauna silvestre en el departamento de Loreto.

Es en el año 2018, mediante Ordenanza Regional N° 014-2018-GRL-CR que se modifica parcialmente el ROF del GOREL y se crea la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (Gerfor) como el órgano de línea que se constituye en la "Autoridad Regional Forestal" a cargo de definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en el marco de la normatividad vigente dentro del ámbito del departamento Loreto. Jerárquicamente depende de la Gerencia General Regional y, según el ROF vigente, está conformada por 2 unidades orgánicas: Sub Gerencia de Gestión Forestal y Fauna Silvestre, Sub Gerencia de Control y Vigilancia Forestal y Fauna Silvestre, además de las Oficinas Desconcentradas Provinciales (ODP).

Con la modificación del ROF del GOREL se crea la Gerfor, modificación que terminó siendo pertinente y necesaria en el marco del proceso de descentralización de funciones; sin embargo, no se alinearon oportunamente algunos otros documentos con enfoque de planeamiento y gestión en relación con las funciones de control y vigilancia en material forestal y de fauna silvestre. Es importante destacar que esta situación conlleva limitaciones respecto de la asignación de recursos logísticos, económicos y de personal especializado en materia de fauna silvestre.

Tabla 6. Documentos de gestión relevantes del GOREL

Documento de gestión	Comentarios
Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), aprobado mediante Ordenanza Regional N° 015-2019-GRLR	Del total de procedimiento, 32 corresponden a la gestión de fauna silvestre.
Texto Único de Servicios No Exclusivos – TUSNE aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 4162019-GRL-CR	Contiene 7 procedimientos no exclusivos, de los cuales tres 3 son susceptibles de ser aplicados para fauna silvestre.
Manual de Organización Interna Provisional (MOIP), aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 6412019-GRL-G	Que tiene la finalidad de dinamizar y optimizar el ejercicio de sus funciones establecidas en el ROF vigente.
CAP Provisional actualizado de acuerdo a la necesidad operativa	Distribución del personal en las ocho (08) provincias del departamento de Loreto.
Proceso de Reestructuración Administrativa del Gobierno Regional de Loreto, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 009-2019-GRL-R	Su implementación permitirá la articulación interinstitucional de manera progresiva, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
Plan Estratégico Institucional 2019 – 2022, aprobado mediante Resolución Ejecutiva N° 434-2018-GRL-P	Contiene los objetivos estratégicos institucionales y las acciones estratégicas institucionales.
Plan Operativo Institucional Multianual 2020-2022, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 442 -2019-GRL-GR	Se desagregan las acciones estratégicas institucionales previstas en el Plan Estratégico Institucional en actividades operativas anuales.

Fuente: Revisión documentos de gestión del GOREL.
Elaboración propia.

La Gerfor cuenta con aproximadamente 3 años de creación, de la asignación de las funciones de control y vigilancia en materia forestal y de fauna silvestre, situación que probablemente sea la razón por la cual tenga documentos de gestión que aún no se encuentren alineados a estas funciones y que, por tanto, no permitan su ejecución efectiva.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) periodo 2019-2022 del GOREL, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 434-2018-GRL-P, por ejemplo, no contempla a la Gerfor. Esto es crítico porque el PEI es el documento institucional en el que se determinan los objetivos estratégicos de mediano plazo y se definen las acciones a realizar, y en el mencionado PEI se identificaba a la ARA Loreto como la responsable del cumplimiento del Objetivo Estratégico Institucional vinculado a la gestión del patrimonio de fauna silvestre, “*OEI.05 – Mejorar la gestión de la diversidad biológica del departamento*”, como se muestra a continuación:

Tabla 7. OEI.05 – Mejorar la gestión de la diversidad biológica del departamento, PEI GOREL 2019-2022

OEI.05	Mejorar la gestión de la diversidad biológica en el departamento	Superficie de conservación regional (hectáreas)	Sum(hectáreas de conservación regional)	SERNANP	Cuantitativo	219988 5.1	2016	219988 5.1	2016	2199885.1	2199885.1	2199885.1	2199885.1	2199885.1	ARA, DIREPRO
Acciones estratégicas del OEI.05															
AEI.05.01	Evaluaciones poblacionales de flora y fauna silvestres diferenciadas por especies para el departamento	Número de informes de evaluaciones por especie realizadas en el departamento	Sum (informes de evaluaciones por especie realizadas en el departamento)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2016	0	2016	4	7	10	15	15	ARA
AEI.05.02	Evaluaciones de recursos hidrobiológicos periódicas para el departamento	Número de informes de evaluaciones de recursos hidrobiológicos	Sum (informes de evaluaciones de recursos hidrobiológicos)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2018	0	2018	2	4	6	10	10	ARA
AEI.05.03	Estrategia Regional de Cambio Climático implementada en el departamento	Porcentaje de implementación de la Estrategia Regional de CC	Sum(Metas de los indicadores cumplidos)/Sum(Total de metas de indicadores trazadas)*100	GORE Loreto - ARA	Cuali-cuantit	0	2018	0	2018	10	15	20	30	30	ARA
AEI.05.04	Zonificación forestal oportuna para el departamento	Número de módulos aprobados de zonificación forestal	Sum (Módulos aprobados de zonificación forestal)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2018	0	2018	1	3	4	4	4	ARA
AEI.05.05	Zonificación Ecológica Económica provincial oportuna en el departamento	Número de provincias que cuentan con ZEE	Sum (Prov. gestionadas según ZEE)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuali-cuantit	1	2015	1	2015	1	2	4	4	4	ARA
AEI.05.06	Planes de manejo forestal y fauna silvestre evaluados para el departamento	Número de planes evaluados	Sum (Planes evaluados)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	1	2014	1	2014	1	2	3	3	3	ARA
AEI.05.07	Marco normativo ambiental actualizado para el departamento	Número de normas aprobadas	Sum (Normas aprobadas)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2018	0	2018	1	2	3	3	3	ARA

Fuente: Anexo 2. Matriz de Plan Estratégico Institucional (Anexo B-2), PEI GOREL 2019-2022.

Actualmente, el GOREL ha aprobado la ampliación del periodo del PEI, al 2024, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 131-2021-GRL-GR; sin embargo, no contiene cambio alguno, por lo que se mantiene la observación: un objetivo estratégico que no tiene una mirada compartimentalizada en materia forestal y de fauna silvestre, situación que es determinante para la programación de metas y objetivos asociados a las funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, bajo un enfoque técnico y especializado con el que debe contar la Gerfor.

Tabla 8. OEI.05 – Mejorar la gestión de la diversidad biológica del departamento, PEI GOREL 2019-2024

OEI.05	Mejorar la gestión de la diversidad biológica en el departamento	Superficie de conservación regional (hectáreas)	Sum(hectáreas de conservación regional)	SERNANP	Cuantitativo	219988 5.1	2016	219988 5.1	2016	2199885.1	2199885.1	2199885.1	2199885.1	2199885.1	2199885.1	ARA, DIREPRO
Acciones estratégicas del OEI.05																
AEI.05.01	Evaluaciones poblacionales de flora y fauna silvestres diferenciadas por especies para el departamento	Número de informes de evaluaciones por especie realizadas en el departamento	Sum (informes de evaluaciones por especie realizadas en el departamento)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2016	0	2016	4	7	10	15	20	25	ARA
AEI.05.02	Evaluaciones de recursos hidrobiológicos periódicas para el departamento	Número de informes de evaluaciones de recursos hidrobiológicos	Sum (informes de evaluaciones de recursos hidrobiológicos)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2018	0	2018	2	4	6	10	14	18	ARA
AEI.05.03	Estrategia Regional de Cambio Climático implementada en el departamento	Porcentaje de implementación de la Estrategia Regional de CC	Sum(Metas de los indicadores cumplidos)/Sum(Total de metas de indicadores trazadas)*100	GORE Loreto - ARA	Cuali-cuantit	0	2018	0	2018	10	15	20	30	35	40	ARA
AEI.05.04	Zonificación forestal oportuna para el departamento	Número de módulos aprobados de zonificación forestal	Sum (Módulos aprobados de zonificación forestal)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2018	0	2018	1	3	4	4	4	4	ARA
AEI.05.05	Zonificación Ecológica Económica provincial oportuna en el departamento	Número de provincias que cuentan con ZEE	Sum (Prov. gestionadas según ZEE)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuali-cuantit	1	2015	1	2015	1	2	4	4	4	4	ARA
AEI.05.06	Planes de manejo forestal y fauna silvestre evaluados para el departamento	Número de planes evaluados	Sum (Planes evaluados)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	1	2014	1	2014	1	2	3	3	3	3	ARA
AEI.05.07	Marco normativo ambiental actualizado para el departamento	Número de normas aprobadas	Sum (Normas aprobadas)(n), n=8	GORE Loreto - ARA	Cuantitativo	0	2018	0	2018	1	2	3	3	3	3	ARA

Fuente: Anexo 2. Matriz de Plan Estratégico Institucional (Anexo B-2), PEI GOREL 2019-2024.

La importancia del PEI está en que contiene los objetivos estratégicos institucionales y las acciones estratégicas institucionales que, a su vez, es el marco de referencia obligatorio para el Plan Operativo Institucional (POI), donde se desagregan las acciones estratégicas institucionales previstas en el PEI en actividades operativas que se efectuarán durante el periodo de un año y en torno al cual se debe orientar el quehacer diario de los servidores públicos de la entidad.

Además, hay otro factor a considerar, la tendencia a privilegiar las acciones de control y vigilancia del patrimonio forestal, relegando a un segundo plano lo vinculado al patrimonio de fauna silvestre, por lo que es determinante que se brinde un mismo nivel de importancia a ambas temáticas para asegurar la conservación de biodiversidad.

c) Normativa sobre las funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre

Para el ejercicio efectivo de las funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, la Gerfor debe contar con instrumentos normativos que, en virtud del principio de legalidad, le permitan un actuar conforme a ley. Ahora bien, estos instrumentos normativos a nivel regional deben estar articulados con la normativa a nivel nacional, y por supuesto, ser de conocimiento del personal que labora en la Gerfor; no obstante, se observa poco desarrollo normativo a nivel regional sobre las funciones referidas (ver Tabla 9).

Tabla 9. Instrumentos normativos relevantes del GOREL, en materia de fauna silvestre

Normas regionales
Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), aprobado mediante Ordenanza Regional N° 015-2019-GRLR
Texto Único de Servicios No Exclusivos – TUSNE aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 4162019-GRL-CR
Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), aprobado mediante Resolución Gerencial Regional N° 063-2019-GRL-GGR-GRDFFS.
Reglamento para la Atención de Denuncias Forestales y de Fauna Silvestre de la Gerfor, aprobado mediante la Resolución Gerencial Regional N° 0079-2020-GRL-GGR-GRDFFS
Directiva de Órgano N° 001-2019-GRL-GGR-GRDFFS – Norma que orienta el Procedimiento para Acreditar Custodios del Patrimonio Forestal y de Fauna silvestre, aprobada mediante Resolución Gerencial Regional N° 0032-2019-GRL-GGR-GRDFFS

Fuente: Revisión instrumentos normativos del GOREL.
Elaboración propia.

Es importante destacar en cuanto a este componente de normatividad que, en la calidad de ARFFS de la Gerfor, para el cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, debe contar con todos los instrumentos normativos necesarios para el ejercicio de las funciones bajo un marco de legalidad pero también de especialidad.

Así pues, respecto de la regulación para la potestad sancionadora, se observa que únicamente cuenta con el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental del GOREL, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 032-2018-GRL-CR, que ha sido elaborado desde un enfoque general, en el sentido que se alinea a la implementación de sus funciones de fiscalización ambiental, en su calidad de Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) de nivel regional que pertenece al Sinefa; pero que deja de lado la oportunidad de generar normativa que coadyuve al ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia forestal y de fauna silvestre, atendiendo a la calidad de ARFFS que tiene la Gerfor, en el marco del Sinafor y SNCVFFS, que regulan y articulan las acciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, promoviendo acciones como la intervención conjunta de estas entidades para los casos de tráfico ilegal de fauna silvestre.

Otro aspecto importante a resaltar es que, si bien en el marco de sus funciones de control y vigilancia, ha implementado mecanismos para la formulación de denuncias sobre la temática forestal y de fauna silvestre, tales como “Alerta Forestal y Fauna Silvestre” y el aplicativo Messenger, estos no cuentan con lineamientos o protocolos que regulen su tramitación ni integración con el procedimiento establecido en su Reglamento para la Atención de Denuncias Forestales y de Fauna Silvestre de la Gerencia de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre.

d) Recursos presupuestales para la ejecución de las funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre

Resulta importante conocer los recursos presupuestales con los que cuenta la Gerfor para el desarrollo de sus funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre porque es un indicador de la priorización de las actividades y de la alineación con las políticas nacional en materia del patrimonio de fauna silvestre.

El documento de gestión que contiene el detalle presupuestal del GOREL es el Plan Operativo Institucional Multianual 2020-2022, aprobado mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 442 -2019-GRL-GR. De acuerdo con este, se advierte que se ha asignado presupuesto a la Gerfor y también se ha distribuido el presupuesto entre sus 2 unidades orgánicas: Sub Gerencia de Gestión Forestal y Fauna Silvestre y Sub Gerencia de Control y Seguimiento (ver Tabla 10).

Tabla 10. Asignación presupuestal, POI 2020-2022

Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre	
Rubro	S/ (montos aproximados)
Personal requerido para la operatividad de la administración regional	6'700,000.00
Adquisición de bienes e insumos para operatividad de los órganos de línea	858,000.00
Capacitación del personal en funciones administrativas y operativas	747,00.00
Implementación de infraestructura tecnológica	623,200
Actualización y Mantenimiento de la IDER Nodo GERFOR	324,900
Sub Gerencia de Gestión Forestal y Fauna Silvestre	
Rubro	S/ (montos aproximados)
Formulación de proyectos: para creación y/o mejoramiento de los puestos de Control y Vigilancia	243,000.00
Sub Gerencia de Control y Seguimiento	
Rubro	S/ (montos aproximados)
Inspección in situ en atención a las denuncias	1'860,000.00
Movilización de productos intervenidos	681,700.00
Adquisición de equipos para monitoreo y vigilancia forestal y de fauna silvestre	209,500.00

Fuente: POI 2020-2022

Elaboración propia

Como se señaló antes, la estructura organizacional aprobada mediante el ROF del GOREL vigente, determina o tiene efectos en la planificación y asignación de los recursos logísticos, económicos y de personal especializado en materia de fauna silvestre; lo que se confirma con el contenido y distribución presupuestal del Plan Operativo Institucional Multianual 2020-2022. Así pues, en la Tabla 10 se puede identificar que existe previsión presupuestal para actividades de verificación de las denuncias, actividad que más se acercaría a las funciones de control y vigilancia, pues las denuncias constituyen un insumo importante para activar las acciones de supervisión.

Tabla 11. Asignación presupuestal, POI Multianual 2020-2022

Sub Gerencia de Control y Seguimiento		
Rubro	S/ (montos aproximados)	Año
Adquisición de bienes e insumos para la operatividad del órgano de línea	30,200.00	2020
	29,500.00	2021
	37,800.00	2022
Rubro	S/ (montos aproximados)	Año
Promoción de acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre	122,200.00	2020
	132,800.00	2021
	122,200.00	2022
Rubro	S/ (montos aproximados)	Año
Promoción del desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal y de fauna silvestre	18,900.00	2020
	17,900.00	2021
	18,900.00	2022
Rubro	S/ (montos aproximados)	Año
Promoción del fortalecimiento de capacidades en protección y conservación de especies amenazadas	27,300.00	2020
	29,300.00	2021
	27,300.00	2022

Fuente: POI 2020-2022
Elaboración propia

Es importante indicar que, el POI determina los recursos financieros y las metas físicas mensuales para cada año fiscal, y se encuentra directamente relacionado con los objetivos del PEI.

En las Tablas 10 y 11 se observa respecto del presupuesto asignado, que ninguna categoría o rubro hace una mención específica a las acciones de control y vigilancia en sentido estricto, entendiéndose por ellas a acciones de supervisión y fiscalización. Por ejemplo, en la Tabla 8, se observa el rubro “Promoción de acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre” que si bien puede comprender acciones de control y vigilancia al ser una denominación general; hay que tener en cuenta que las actividades se alinean a indicadores, los que deberían estar vinculados a, por ejemplo, el número de supervisiones. Otro dato que resalta es que la proyección presupuestal no tiende a incrementar durante el periodo 2020-2022, sino que, por el contrario, el último año disminuye.

Cabe señalar que, un aspecto que se debe analizar de forma conjunta a la disponibilidad de recursos presupuestales es la ejecución presupuestal que

definirá la eficacia del gasto público. Esto es importante porque se vincula con el cumplimiento de las metas institucionales del GOREL, las mismas que deberían orientarse al cierre de brechas, así como a la priorización de las políticas con un enfoque centrado en el ciudadano (y gozar de un ambiente sano y equilibrado, que comprende la preservación de la biodiversidad, constituye un derecho fundamental).

Sobre el particular, de acuerdo con los resultados de la Consulta Amigable en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), durante el periodo 2015-2019, el presupuesto devengado¹⁵ de la ARFFS Loreto respecto del GOREL, no logró superar el 0.5% del total devengado; además, como se observa en la Tabla 12, el presupuesto del GOREL incrementó en esos 5 años, pero esto no generó necesariamente un mayor devengado de la ARFFS Loreto.

Tabla 12. Presupuesto devengado del GOREL y su ARFFS, periodo 2015-2019

Año	Presupuesto Institucional Modificado (PIM) devengado del GR (S/)	PIM devengado ARFFS (S/)	% de PIM devengado por la ARFFS
2015	1 232 246 193.85	2 713 343	0.20%
2016	1 335 200 365.48	1 763 856	0.10%
2017	1 618 271 789.00	460 108	0.02%
2018	1 714 305 285.00	2 133 838	0.10%
2019	1 922 474 076.00	7 261 424	0.38%

Fuente: Zamora, 2021, p. 75.
Elaboración propia.

El análisis de la ejecución presupuestal comprende también la inversión pública. Al respecto, se advierte que el GOREL durante el periodo 2015-2019, ejecutó 8 proyectos de inversión pública vinculados a la temática forestal y de fauna silvestre. No obstante, al parecer la ineficiencia en el gasto también involucra a los proyectos de inversión pública, pues el monto total devengado en este caso fue de S/ 6 397 934 y, como se puede ver en la Tabla 13, cada año del periodo

¹⁵ El proceso de ejecución presupuestaria comprende las etapas: a) Certificación Presupuestal: constatación que existe el crédito presupuestario para atender las obligaciones del año fiscal, b) Compromiso Anual: aprobación presupuestal anual con cargo a los montos que han sido aprobados en la certificación, c) Compromiso Mensual: afectación parcial con cargo a los montos que han sido aprobados en la certificación, d) Devengado: acto mediante el cual ya se reconoce la obligación formal del pago e implica que la entrega del bien o la ejecución del servicio, e) Girado: definición de la forma en la que se va a pagar, y f) Pagado: extinción de la obligación de pago.

la proporcionalidad del devengado en materia forestal y de fauna silvestre, respecto del total devengado en proyectos de inversión por el GOREL, es baja, sobre todo en el año 2017 que representa el 0.04% (Zamora, 2021, p. 75).

Tabla 13. Proyectos de inversión pública del GOREL en materia forestal y de fauna silvestre, periodo 2015-2019

GOREL	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Total devengado en proyectos de inversión (PI) (S/)	175160 181	129 479 373	301 692 316	265 236 942	329 253 563	1 200 822 375
Total en PI en materia FFS (S/)	1 297 419	449 733	116 875	995 550	3 538 357	6 397 934
Devengado de PI en materia FFS / Total devengado en PI (%)	1%	0.3%	0.04%	0.4%	1%	-

Fuente: Zamora, 2021, p. 76.
Elaboración propia.

Es importante indicar que, uno de los aspectos sobre los que requieren fortalecimiento los gobiernos regionales (y locales) es con la capacidad de ejecución del gasto público, y es importante su pronta atención porque esto genera la obligación de revertir el presupuesto no ejecutado al Tesoro Público, en perjuicio de los bienes y servicios que deben atender y que generan bienestar a la población y, en el caso bajo análisis, aseguran la conservación de la biodiversidad.

Otra fuente de recursos con la que cuenta el GOREL, es el Programa Presupuestal 130: "Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre" (PP 130), en el que participan los 3 niveles de gobierno: nacional, regional y local. Este PP se enfoca en la sostenibilidad del recurso, siendo necesario generar las condiciones para un aprovechamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre más competitivo y sostenible, que en general conlleva el bienestar económico, social y ambiental para el país y, de manera específica, para la población que habita cerca a este patrimonio.

Los PP se dan en una lógica de Presupuesto por Resultados, que constituye una estrategia que busca mejorar la articulación entre los 3 niveles de gobierno para el cumplimiento eficiente y eficaz del objetivo que atienden. En relación con el PP 130, el GOREL -a través de la Gerfor- ha priorizado la ejecución de actividades y proyectos relacionados al cumplimiento de sus funciones en materia forestal y de fauna silvestre:

- a) Zonificación Forestal.
- b) Otorgamiento de derecho de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre y acciones de seguimiento y verificación.
- c) Prevención, control y vigilancia sobre actividades que atenten contra los recursos forestales y fauna silvestre.
- d) Recuperación de ecosistemas degradados en el área de influencia de la carretera Iquitos – Nauta, distritos de San Juan – Nauta.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados de la Consulta Amigable en el Portal de Transparencia Económica del MEF, se advierte que el total devengado en el PP 130 resulta irrelevante en comparación con el monto total devengado en este PP (ver Tabla 14).

Tabla 14. Ejecución del Programa Presupuestal 130 por el GOREL en materia forestal y de fauna silvestre, periodo 2015-2019

Año	PPTO devengado en el PP 130 (S/)	Total devengado en PP 130 (%)
2015	1 374 302	10%
2016	538 232	4%
2017	301 850	2%
2018	1 449 536	6%
2019	7 169 176	17%

Fuente: Zamora, 2021, p. 76.
Elaboración propia.

Finalmente, de la información revisada, se identificó que otra fuente de recursos presupuestales a la que recurrió el GOREL en el año 2020, fue la prevista en la Tercera Disposición Complementaria Final Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que regula las demandas adicionales de gasto no previstas; para cumplir con las funciones de control y vigilancia de fauna silvestre.

En primer lugar, esto resulta contradictorio considerando que según lo presentado en la Tabla 14, el porcentaje devengado por el GOREL es irrelevante en comparación al total devengado por este PP, máxime porque Loreto es el departamento con mayor biodiversidad en el país y se ve altamente afectado por el tráfico ilegal de fauna silvestre; esta situación implicaría problemas para la ejecución del presupuesto que tiene disponible.

En segundo lugar, recurrir a esta demanda adicional involucra que la ejecución de las acciones de control y vigilancia de fauna silvestre no fueron planificadas (o, por lo menos, no en su totalidad) con cargo al presupuesto del año fiscal en curso ni en sus modificatorias (PIM); es decir, la programación de estas actividades no fue realizada con la debida anticipación como sí ocurre cuando las actividades que se incluyen en el Plan Operativo Institucional, cuya aprobación se da durante el año anterior a su ejecución presupuestal.

e) Articulación interinstitucional

Mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP), que señala que el establecimiento de las políticas públicas nacionales son el inicio de la determinación de los objetivos del Estado. Es decir, las políticas públicas nacionales delimitan los objetivos prioritarios, así como los lineamientos, los estándares nacionales de cumplimiento, además de la provisión de servicios que deben ser entregados a la población como respuesta a los problemas públicos identificados. Cumplen una finalidad de integración y coherencia en el accionar del Estado que se debe ver reflejada en “los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado Regionales y Locales, y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno” (PNMGP, 2021, p. 36).

Las políticas públicas nacionales responden siempre a un problema público, esto significa que, buscan dar respuesta a una situación de escasez y/o necesidad en la población o también en su entorno, así como a un riesgo que se desea evitar. En atención a ello, se ha aprobado la Política Nacional contra las Drogas al 2030,

la Política Nacional frente a la Trata de personas y sus formas de explotación, la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales, entre otras, que responden a problemas públicos identificados, que demandan la intervención del Estado.

Para una intervención eficiente y eficaz, es importante que estas políticas se articulen a nivel intersectorial pero también a nivel subnacional. Con relación al tráfico ilegal de fauna silvestre, sobre esto último, es necesario un mayor énfasis, toda vez que, se advierte que la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales sobre esta temática es muy débil.

Las políticas que de alguna manera consideran el tráfico ilegal de fauna silvestre actualmente son: la Política Nacional del Ambiente, el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, la Estrategia Nacional de Biodiversidad Biológica al 2021, la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre y su Plan de Acción, y el Plan Nacional de Investigación Forestal y de Fauna Silvestre 2020-2030. Uno de los ejes transversales de la PNMGP es la articulación interinstitucional, en el marco de un Estado unitario y descentralizado. La articulación y alineación de los 3 niveles de gobierno, respetando las competencias, es determinante e indispensable.

Esta articulación y alineación debe dar como resultado la elaboración de planes regionales, provinciales y distritales, para poner en acción las políticas públicas nacionales en cada contexto particular, atendiendo a la realidad social, cultural y económica de cada localidad que, a su vez, considere las particularidades en las que se manifiesta cada problema público en los diferentes ámbitos territoriales.

En tal sentido, se advierte que el GOREL, a través de la Gerfor, por ejemplo, no ha articulado con la Estrategia nacional para reducir el tráfico ilegal de fauna silvestre y su Plan de Acción, toda vez que, no se han elaborado lineamientos, directivas ni procedimientos regionales que contribuyan y/o faciliten el cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia de fauna silvestre, así como el control del comercio internacional y para la detección de embarques.

Ahora bien, un espacio de articulación y coordinación específico en materia de fauna silvestre es el SNCVFFS, a través de las Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. El GOREL mediante Resolución de Gerencia Regional N° 111-2019-GRL-GGR-GRDFFS, de fecha 05 setiembre de 2019, aprobó la instalación de su Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (MRCVFFS Loreto) conformada por un representante de Serfor, Ministerio Público, Departamento de Protección del Medio Ambiente de Loreto (DEPDMA Loreto PNP), Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), OEFA, Ministerio de Cultura, Sernanp, Dirección General de Capitanía y Guardacostas (Dicapi), SUNAT, Osinfor y GOREL. La MRCVFFS Loreto constituye un espacio de diálogo y articulación de acciones conjuntas entre la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre y las instituciones que integran el Sinafor, que tienen entre sus funciones: proponer, programar y ejecutar acciones de vigilancia y control, para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.

Al respecto, un tema pendiente es enfatizar el funcionamiento de la MRCVFFS Loreto en acciones conjuntas sobre el recurso de fauna silvestre, por ejemplo, a través de la elaboración de una hoja de ruta, agenda de trabajo, planificación de operativos de control y vigilancia, la aprobación un protocolo de intervención conjuntas, entre otros, en línea con los directivas o lineamientos que para tal fin brinde el Serfor en su calidad de ente rector del Sinafor y a la cabeza de las acciones comprendidas en el SNCVFFS.

CONCLUSIONES

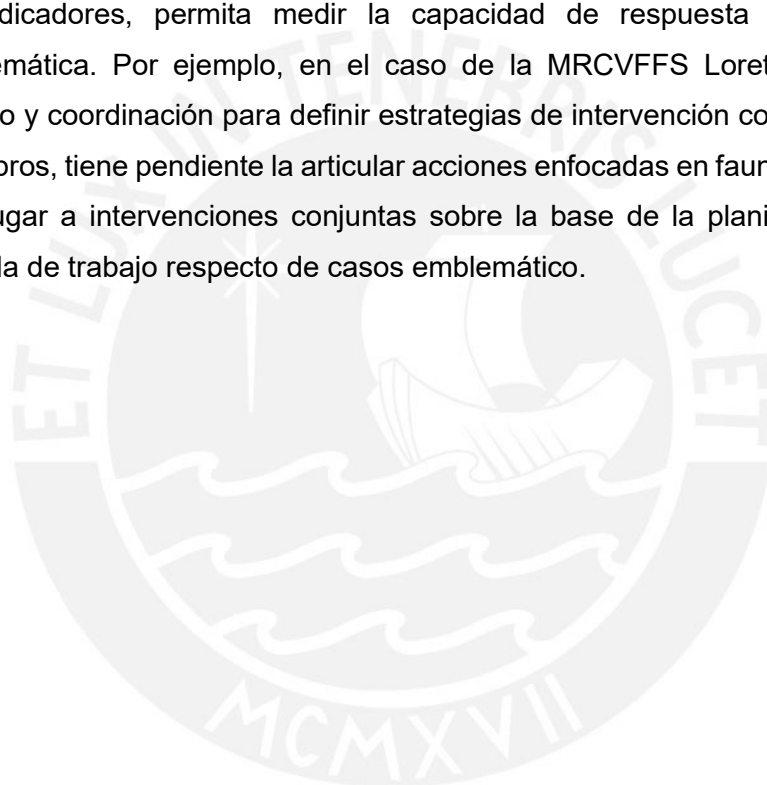
- (1) La legislación nacional considera como fauna silvestre no solo a los especímenes de fauna silvestre vivos sino también a aquellos muertos, sus huevos y cualquier parte o derivado, pero también a los especímenes de especies mantenidos en cautiverio, los productos y servicios que se obtengan de ellas.
- (2) No toda comercialización de fauna silvestre se encuentra prohibida. La LFFS y el RGFS prevén mecanismos para su aprovechamiento sostenible, las condiciones para la caza, captura, colecta, posesión, adquisición, ofrecimiento para la venta, transporte, comercio, importación o exportación, y las sanciones, entre otros. Y, en el caso de la comercialización, la CITES asegura que el comercio internacional de fauna y flora silvestre -sobre todo, las que se encuentran bajo un grado de amenaza- no constituya una amenaza para su supervivencia, a través de la regulación prevista en sus Apéndices I, II y III.
- (3) El Código Penal sanciona el tráfico ilegal de especies de fauna silvestre, sin embargo, atendiendo a las modalidades en las que se desarrolla esta actividad ilícita, se hace necesaria su categorización como crimen organizado, para abordar de forma integral este delito, pues facultaría realizar una investigación y actuaciones de todos los eslabones de la cadena de criminalidad y no solamente al intermediario, receptor final o responsable de acopio de productos de flora y fauna silvestre.
- (4) El tráfico ilegal de la fauna silvestre tiene tres etapas: la caza o captura, el acopio y el transporte, y la comercialización. Asimismo, se han identificado 3 zonas para el desarrollo de esta actividad ilegal: nor-oriental, centro y sur, en virtud de las cuales se establecen rutas de tráfico, determinándose que Iquitos es una ciudad de acopio; solo durante el periodo 2015-2019 se decomisaron 970 animales

vivos, pertenecientes a 97 especies diferentes, de las cuales 22 se encontraban en alguna categoría de amenaza.

- (5) Son 3 las autoridades competentes para la gestión de la fauna silvestre: a) el Serfor, b) el Gobierno Regional, y, c) el Osinfor. Y, 7 las autoridades con funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, a nivel nacional y regional son: a) el Serfor, b) Osinfor, c) SUNAT, d) Sernanp, e) PNP, f) FEMA, y, g) Gobiernos Regionales.
- (6) Siendo Loreto uno de los departamentos que concentra la mayor diversidad del país y también uno de los más amenazados por el tráfico ilegal de fauna silvestre, es importante conocer la capacidad de respuesta que tiene frente a esta problemática. La Gerfor es la ARFFS con funciones de control y vigilancia en materia forestal y de fauna silvestre, que debe ejercer de forma coherente y armónica con la política nacional forestal y de fauna silvestre, como parte del Sinafor y también del SNCVFFS.
- (7) Para una intervención técnica y especializada en materia de fauna silvestre, es necesario que la Gerfor cuente con una estructura orgánica alineada a ello (la especialidad por materias); no obstante, según el ROF del GOREL vigente, a la fecha, la Gerfor cuenta con únicamente con 2 unidades orgánicas que distinguen “procesos” mas no materias: la Sub Gerencia de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre y la Sub Gerencia de Control y Seguimiento. Se conoce que el GOREL se encuentra trabajando en un nuevo ROF que sustentaría lo planteado en la “Nueva Estructura Orgánica del Gobierno Regional de Loreto” aprobada, que es el mecanismo idóneo para la asignación funciones específicas de las nuevas unidades orgánicas propuestas.
- (8) La Gerfor requiere la implementación de instrumentos normativos alineados a sus funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, como es el caso de su Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental, que ha sido elaborado bajo un enfoque general en su calidad de EFA y no de ARFFS (especialidad).
- (9) La disponibilidad y ejecución presupuestal es una tarea por trabajar de la Gerfor. La ejecución presupuestal define la eficacia del gasto público y también el cumplimiento de las metas institucionales; no obstante se advierte que durante

el periodo 2015-2019, el presupuesto devengado del PIM, proyectos de inversión y PP 130, es bajo respecto del total. A pesar de ello, la Gerfor recurre a demandas adicionales para cumplir con las acciones de control y vigilancia en materia forestal y de fauna silvestre, lo que implicaría una ineficiencia en el gasto del presupuesto que tiene disponible.

- (10) La Gerfor no cuenta con políticas y/o planes regionales que articulen con los de nivel nacional para una intervención coordinada y conjunta en materia de control y vigilancia de fauna silvestre. Ergo, no existe una planificación y tampoco objetivos establecidos a corto, medio y largo plazo que, junto al establecimiento de indicadores, permita medir la capacidad de respuesta frente a esta problemática. Por ejemplo, en el caso de la MRCVFFS Loreto, espacio de diálogo y coordinación para definir estrategias de intervención conjunta con sus miembros, tiene pendiente la articular acciones enfocadas en fauna silvestre que den lugar a intervenciones conjuntas sobre la base de la planificación o una agenda de trabajo respecto de casos emblemático.



RECOMENDACIONES

- (1) Determinar como prioritario la implementación de las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de las funciones de control y vigilancia de la Gerfor, alineada a lo establecido en la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre y su Plan de Acción, para lo cual deberá elaborar una hoja de ruta para la mejora del control y vigilancia de la fauna silvestre en su calidad de ARFFS.
- (2) Gestionar la aprobación de una nueva estructura organizacional de la Gerfor, a través de la modificación del ROF del GOREL, que diferencie los procesos de gestión, supervisión y fiscalización, y/o plantee unidades orgánicas por especialidades: forestal y fauna silvestre.
- (3) Fortalecer espacios de trabajo coordinado y conjunto con las demás autoridades que cuentan con funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, como es el caso de la MRCVFFS Loreto.
- (4) Impulsar el funcionamiento de la MRCVFFS Loreto y aprobar una agenda de trabajo sobre la temática de fauna silvestre, estableciéndose metas y objetivos a mediano y largo plazo en función a indicadores y el abordaje de casos potencialmente emblemáticos.
- (5) Generar conocimiento a partir de la sistematización y gestión de la información para determinar las brechas y oportunidades de mejora en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre.
- (6) Elaborar políticas y planes de nivel regional considerando el contexto particular del departamento de Loreto, que establezcan los objetivos y metas a mediano y largo plazo respecto de la materia de fauna silvestre; pero que, a su vez, se articulen con aquellas establecidas a nivel nacional.

- (7) Fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales de la Gerfor y, por ende, del personal en materia presupuestaria, planeamiento estratégico, normativa, entre otros, que den como resultado el establecimiento de documentos de gestión más alineados a las funciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre, y que además contribuyan a un uso más eficiente y eficaz del presupuesto público asignado. También, resulta aplicable este desarrollo de capacidades respecto de la parte técnica y especializada en fauna silvestre del personal.
- (8) Establecer mecanismos de diálogo continuo con el Serfor en su calidad de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y que, como tal, tiene la rectoría para establecer las políticas, planes y normas de nivel nacional, para recibir asistencia técnica y especializada que coadyuve a la ejecución de acciones de control y vigilancia en materia de fauna silvestre más eficientes y eficaces, así como para la elaboración de instrumentos normativos idóneos y pertinentes, sobre la base de las particularidades del departamento de Loreto.



BIBLIOGRAFÍA

Código Penal Peruano. Congreso de la República. Decreto Legislativo n.º 635, Diario Oficial El Peruano (3 de abril de 1991) (1991).

Declaran concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Específicas al Gobierno Regional del departamento de Loreto establecidas en el artículo 51º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Congreso de la República. Resolución Ministerial n.º 0793-2009-AG. Diario Oficial El Peruano (11 noviembre de 2009) (2009).

Diario Andina (2019). *Conoce la importancia de la Amazonía en la iniciativa Patrimonio Natural del Perú*. Mayo de 2019. Recuperado del sitio web del Diario Andina: <https://andina.pe/agencia/noticia-conoce-importancia-de-amazonia-la-iniciativa-patrimonio-natural-del-peru-753828.aspx>

Diario Gestión (2021). *La biodiversidad contribuye, al menos, con el 15% del PBI de Perú*. Junio de 2021. Recuperado del sitio web del Diario Gestión: <https://gestion.pe/economia/la-biodiversidad-contribuye-al-menos-con-el-15-del-pbi-de-peru-noticia/>

Dourojeanni, Marc (2013). *Loreto Sostenible al 2021*. Mayo 2013. Lima.

Estrategia Nacional para reducir el tráfico ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, período 2017 - 2027 y su Plan de Acción 2017 – 2022, Ministerio de Agricultura y Riego, Decreto Supremo N.º011-2017-MINAGRI, Diario Oficial El Peruano (10 de agosto de 2017) (2017).

Fang, T., Bodmer y otros (2008). *Certificación de pieles de pecaríes en la Amazonía peruana. Una estrategia para la conservación y manejo de fauna silvestre en la Amazonía*. Lima: Wust Ediciones.

Global Wildlife & World Bank Group (2019). *Illegal logging, fishing and wildlife trade*. Octubre 2019. Recuperado del sitio web del World Wildlife Fund: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/422101574414576772/pdf/Illegal-Logging-Fishing-and-Wildlife-Trade-The-Costs-and-How-to-Combat-it.pdf>

International Criminal Police Organization (2017). *Interpol warning on human trafficking links to the fishing industry*. Mayo 2017. Recuperado del sitio web del International Criminal Police Organization (Interpol): <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2017/INTERPOL-warning-on-human-trafficking-links-to-the-fishing-industry>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. (Informe Técnico N° 02 – Abril 2018)*. Lima: Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf>

Instalación de la Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna silvestre de la Región de Loreto. Gobierno Regional de Loreto, Resolución Gerencial Regional n.° 111-2019-GRL-GGR-GRDFFS (5 de septiembre de 2019) (2019).

Lineamientos de Organización del Estado. Presidencia del Consejo de Ministro. Decreto Supremo n.° 054-2018-PCM, Diario Oficial El Peruano (18 de mayo de 2018) (2018).

Ley de Bases de la Descentralización. Congreso de la República. Ley n.° 27783. Diario Oficial El Peruano (17 de julio de 2002) (2002).

Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre Descentralización. Congreso de la República. Ley n.º 27680. Diario Oficial El Peruano (06 de marzo de 2002) (2002).

Llësh, M. (2002). *El circuito de comercialización y los procesos de valor agregado de pieles de pecaríes*. Lima: Documento INRENA.

Mayor, P. y Bodmer, E. (2009). *Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana*. Loreto, Perú.

Morote, M. (2001). *Fauna Silvestre en el Perú. Análisis y Propuestas*. Lima: SPDA.

Modificación Parcial del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto. Gobierno Regional de Loreto. Ordenanza Regional n.º 014-2018-GRL-CR, Diario Oficial El Peruano (1 de junio de 2018) (2018).

Modificación del Plan Estratégico Institucional, periodo 2019-2024. Gobierno Regional de Loreto. Resolución Ejecutiva Regional n.º 131-2021-GRL-GR, Portal Institucional del Gobierno Regional de Loreto (23 de abril de 2021) (2021).

Norma que orienta el Procedimiento para Acreditar Custodios del Patrimonio Forestal y de Fauna silvestre. Gobierno Regional de Loreto. Resolución Gerencial Regional n.º 0032-2019-GRL-GGR-GRDFFS, Portal Institucional del Gobierno Regional de Loreto (24 de abril de 2019) (2019).

Nueva Estructura Orgánica del Gobierno Regional de Loreto. Gobierno Regional de Loreto, Ordenanza Regional n.º 010-2021-GRL-CR, Diario Oficial El Peruano (12 de agosto de 2021) (2021).

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Presidencia del Consejo de Ministro. Decreto Supremo n.º 004-2013-PCM, Diario Oficial El Peruano (09 de enero 2013) (2013).

Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional de Loreto, periodo 2019-2022. Gobierno Regional de Loreto. Resolución Ejecutiva Regional n.º 434-2018-

GRL-P, Portal Institucional del Gobierno Regional de Loreto (14 de diciembre de 2018) (2018).

Plan Operativo Institucional Multianual 2020-2022. Gobierno Regional de Loreto. Resolución Ejecutiva Regional n.º 442-2019-GRL-GR, Portal Institucional del Gobierno Regional de Loreto (5 de julio de 2019) (2019).

Proyecto Prevenir de USAID (2020). *Percepciones sobre Delitos Ambientales en el Perú*. Prevenir 360°. Recuperado del sitio web del Proyecto Prevenir de USAID: <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Prevenir-360-3-Percepciones-integrado-1.pdf>

Proyecto Prevenir de USAID (2021). *El tráfico ilegal de vida silvestre. Un delito grave y lucrativo*. Documento de Política #1. Recuperado del sitio web del Proyecto Prevenir de USAID: <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-de-Poli%CC%81tica-1.-Tra%CC%81fico-lli%CC%81cito-de-especies.pdf>

Proyecto Prevenir de USAID (2021). *Delito sin Fronteras. Tráfico Ilegal de Vida Silvestre como Crimen Organizado*. Documento de Política #5. Recuperado del sitio web del Proyecto Prevenir de USAID: <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-de-Poli%CC%81tica-1.-Tra%CC%81fico-lli%CC%81cito-de-especies.pdf>

Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, Ministerio de Agricultura y Riego, Decreto Supremo n.º 019-2015-MINAGRI, Diario Oficial El Peruano (29 de septiembre de 2015) (2015).

Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, Ministerio de Agricultura y Riego, Decreto Supremo n.º 021-2015-MINAGRI, Diario Oficial El Peruano (29 de septiembre de 2015) (2015).

Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto. Gobierno Regional de Loreto. Ordenanza Regional n.° 022-2017-GRL-CR, Diario Oficial El Peruano (14 de septiembre de 2017) (2017).

Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental. Gobierno Regional de Loreto. Ordenanza Regional n.° 032-2018-GRL-CR, Diario Oficial El Peruano (21 diciembre de 2018) (2018).

Reglamento para la Atención de Denuncias Forestales y de Fauna Silvestre de la Gerencia de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre. Gobierno Regional de Loreto, Resolución Gerencial Regional n.° 0079-2020-GRL-GGR-GRDFFS (21 de agosto de 2020) (2020).

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2020). *Opinión Legal Proyecto de Ley N° 06051-2020-CR, Ley que modifica el artículo 3 de la Ley N° 30077, Ley Contra el Crimen Organizado*. Octubre 2020. Recuperado de: <https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2020/10/Opinion-Legal-Proyecto-de-Ley-N%C2%B0-06051-2020-CR.pdf>

Symes, W. (2018). The gravity of wildlife trade. Abril 2018. Recuperado del sitio web del The Oxford Martin Programme on Wildlife Trade: <https://www.illegalwildlifetrade.net/2018/04/03/the-gravity-of-wildlife-trade/>

San Román, J. (1994). *Perfiles Históricos de la Amazonía Peruana* (2a. ed.) edición). Iquitos: CETA-CAAAP-IIAP

United States Agency for International Development (s/f). *Illegal Wildlife Trade: Leadership By The Transportation. And Logistics Sector An Introduction and Discussion Document*. Recuperado de: https://www.traffic.org/site/assets/files/8832/w_traps-transportation-discussion-document.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (2019). *Locations and activities relating to wildlife trafficking*. Septiembre 2019. Recuperado de:

<https://www.Unodc.Org/E4j/En/Wildlife-Crime/Module-1/Key-Issues/Locations-And-Activities-Relating-To-Wildlife-Trafficking.Html>

Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Congreso de la República, Ley N.º29763, Diario Oficial El Peruano (21 de julio de 2011) (2011).

World Wide Fund (2017). *Amazonas: un patrimonio compartido*. Septiembre 2017. Recuperado de: <https://www.wwf.org.co/?310350/Amazonas-un-patrimonio-compartido>

World Wide Fund (2018). *Wildlife's alarming decline: populations of vertebrates have decreased by 60%*, Octubre 2018. Recuperado de: <https://www.wwf.org.pe/?339072/Amazons-decline-the-populations-of-vertebrates-have-decreased-by-60>

Zamora, G. (2021). Situación y perspectivas de la transferencia de funciones forestales a los gobiernos regionales. *Revista Kawsaypacha*, 8, 61-79. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/23718/23172>

Zari, Luis (2019). Investigación de denuncias presentadas a las fiscalías especializadas en materia ambiental por tráfico de fauna silvestre en el Perú. *Revista Xilema*. 29 (1), 88-96. Recuperado de: <https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/xiu/article/view/1354/1542>