



Economías ilícitas en la Amazonia: un desafío para la gobernabilidad en Perú, Brasil y Colombia¹

ÁREA: 4
TIPO: Caso

*Illicit economies in the Amazon: a challenge for governability in Peru, Brazil and Colombia.
Economias ilícitas na Amazônia: um desafio para governança no Peru, Brasil e Colômbia*

AUTORA

Dra. Marina Malamud²

Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
marinam@conicet.gov.a

Las economías ilícitas tales como el extractivismo ilegal de recursos naturales o el tráfico de vida silvestre constituyen nuevos desafíos para la gobernabilidad. Desde este punto de partida, la investigación tiene como objetivo analizar factores sociales, políticos, medioambientales, económicos y normativos de las economías informales en la cuenca amazónica. Se hace énfasis en la triple frontera entre Brasil, Perú y Colombia, con relación a su impacto en la institucionalidad política. La aplicación del análisis cualitativo basado en fuentes primarias infiere que aún son escasas las medidas políticas y regulaciones relacionadas al delito ecológico que aumenten el control social y la protección de la biodiversidad.

Illicit economies such as illegal extractivism of natural resources or wildlife trafficking are new challenges for governability. From this starting point, the research aims to analyze social, political, environmental, economic and normative factors of the informal economies in the Amazon basin. The emphasis is placed on the triple border between Brazil, Peru and Colombia, in relation to its impact on political institutionalism. The application of a qualitative analysis based on primary sources infers that policy measures and regulations attuned to environmental crime to ensure social control and protection of biodiversity are still scarce.

As economias ilícitas, como o extrativismo ilegal de recursos naturais ou o tráfico de animais selvagens, são novos desafios para a governabilidade. A partir deste ponto de partida, a pesquisa busca analisar os fatores sociais, políticos, ambientais, econômicos e normativos das economias informais na bacia amazônica. A ênfase é colocada na fronteira tripla entre o Brasil, o Peru e a Colômbia, em relação ao seu impacto nas instituições políticas. A aplicação da análise qualitativa baseada em fontes primárias mostra que as medidas políticas e regulamentos ajustados à criminalidade ecológica para garantir o controle social e a proteção da biodiversidade são escasas.

DOI
10.3232/GCG.2018.V12.N1.01

RECIBIDO
11.10.2017

ACEPTADO
18.11.2017

1. Introducción

Según un informe conjunto de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) y la asociación World Wildlife Fund (WWF) entre otras, la Amazonia representa el 40% del territorio de Sudamérica; sin embargo, el 8.4% del bioma amazónico se encuentra en muy alto riesgo y el 11.8% de toda la extensión está en alto riesgo por cuatro actividades económicas cruciales: deforestación, ampliación de la frontera agrícola, minería y construcción de vías (Ramírez 2017). La mayor proporción de degradación medioambiental se vincula con la explotación de recursos naturales por actores externos que buscan la rentabilidad donde hay una baja densidad poblacional y la presencia gubernamental con sus leyes de control son inapropiadas. Esto amenaza la supervivencia de sociedades tradicionales como los cazadores-recolectores agrupados en tribus aisladas que habitan especialmente en la frontera Brasil-Perú (Boekhout, 2010).

Sin embargo, sumado a las actividades económicas formales que afectan la biodiversidad existe una importante economía ilícita vinculada especialmente al narcotráfico y la minería ilegal del oro. En los tres casos el narcotráfico se presenta como el tema dominante de seguridad nacional potenciado en el área de triple frontera. Más allá de las políticas de erradicación de cultivos, el más reciente informe de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito *World Drug Report 2017* muestra que el cultivo ilícito de coca en Colombia y Perú sigue liderando ese mercado a nivel mundial (UNODC, 2017). Junto a ello, la escasa presencia territorial estatal en la zona fronteriza facilita el transporte internacional de las drogas a través de Brasil (Salisbury y Fagan, 2013).

Aún más importante en términos de cifras, en la Amazonia la minería ilegal se ha convertido en el último tiempo (luego de los acuerdos de paz en Colombia) en un negocio particularmente lucrativo. Según el informe de la *Iniciativa Global Contra el Crimen Transnacional* (GIATC, 2016) en Perú y Colombia el valor de las exportaciones del oro de origen ilícito ya supera el valor de las exportaciones de cocaína. A su vez, en el primer caso el 28% de la extracción de oro se realiza de manera ilegal y en el segundo caso en un 80%. Entre las consecuencias más relevantes, esto otorga nuevas posibilidades de financiación a agrupaciones criminales, afecta gravemente el medio ambiente e impacta sobre las comunidades locales por el vertimiento de mercurio en los cauces de los ríos gracias a su alto nivel de toxicidad (Ocampo, 2015). De hecho, se considera que en Colombia el 87% de las personas desplazadas provienen de áreas activas en materia de minería ilegal (GIATC, 2016).

Si bien es posible acceder a mapas actualizados que muestran las superficies deforestadas producto de los proyectos extractivos formales (Finer, et.al 2017; Hettler, Thieme, Finer, 2017) y se sabe que a lo largo de la historia la Amazonia ha sido un espacio predilecto para la extracción y comercialización de diferentes recursos forestales, las economías ilícitas se convirtieron en una abrumadora fuente de ingresos difíciles de medir con exactitud porque la actividades extractivas y de comercio ilegales resultan temas muy sensibles para los gobiernos en términos políticos, y poder transitar las áreas geográficas donde se concentran es especialmente complicado.

Como plantea Peter Andreas (2015) una de las limitaciones claras para estudiar la economía ilícita transnacional de cerca es que resulta considerablemente más riesgosa que examinar la economía legal; el objeto de estudio intenta precisamente no ser observado y por esa razón considerar una investigación con un número N de casos no es viable, dada la baja calidad de los

PALABRAS CLAVE

Gobernabilidad, economías ilícitas, delitos ambientales, Amazonia.

KEY WORDS

Governability, illicit economies, environmental crimes, Amazon.

PALAVRAS CHAVE

Governança, economias ilícitas, crimes ambientais, Amazônia.

CÓDIGOS JEL:

F5, G3, N5, O1, Q2

datos existentes. Asimismo, como la economía ilícita es un tema políticamente complejo porque incluye temas como inmigración ilegal, narcotráfico o tráfico de personas, la información es plausible de ser politizada, por lo cual los actores estatales son especialmente reticentes a compartir datos clave con los investigadores (Andreas, 2015). Así, son relativamente escasas las referencias cuantitativas confiables de acceso público respecto del tipo de actividades ilícitas y las cifras de cada una de las mismas.

Más aún en este caso de análisis que incluye un área fronteriza, la definición misma de producción y/o comercialización de bienes y servicios ilícitos es un desafío porque existe divergencia de criterios políticos entre los países (OECD, 2016). Desde este contexto, el principal aporte del presente trabajo es explorar desde un enfoque cualitativo algunos aspectos económicos, socioambientales, normativos y políticos de las economías ilícitas y su efecto en la gobernabilidad con énfasis en la zona de triple frontera amazónica a partir de fuentes primarias. Para ello se han realizado consultas a expertos en la temática y miembros de los gobiernos sobre las principales problemáticas que enfrentan sus respectivos países con relación a las economías ilícitas y sus consecuencias sobre la institucionalidad política.

Finalmente, en este estudio sociopolítico centrado en los casos de Brasil, Colombia y Perú se intenta demostrar que este tipo de actividades económicas informales reducen las capacidades de gobernabilidad y potencia los factores de violencia especialmente en la zona fronteriza a causa, entre otras cosas, de la insuficiente presencia institucional y legislaciones distintas entre los tres países (Zárate Botía, 2017).

2. Marco Teórico

La observación holística de la covariación entre economías ilícitas y gobernabilidad requiere la consideración de múltiples factores. En este sentido, se consideran como variables principales la económica, socioambiental, normativa y política, para delimitar el marco conceptual a partir de términos como modernización ecológica, ecología política, criminología medioambiental, corrupción, seguridad multidimensional y gobernanza ambiental. La complementariedad de estas nociones genera un enfoque teórico válido para la situación sociopolítica de los países estudiados y su dependencia respecto de la exportación de productos primarios como base de sus sistemas económicos.

Para comenzar, dentro del espectro del análisis de las economías formales, una nueva visión de sustentabilidad y desarrollo económico en áreas ricas en biodiversidad como es la Amazonia se vincula con la *modernización ecológica* o economía verde que se basa en asegurar la producción en el largo plazo y la seguridad alimentaria como motor de progreso y reducción de la pobreza sin erosionar los sistemas ecológicos nacionales. El concepto es producto de un acuerdo político surgido de la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible "Rio+20"* del año 2012 centrado en impulsar el desarrollo económico sostenible según la definición de economía verde que cada país promueva a partir de sus políticas ecológicas específicas (Morgera/Savaresi, 2013).

En términos generales, la economía verde es una forma sostenible de administrar los recursos naturales y promover la equidad en la distribución de los ingresos particularmente en países en vías de desarrollo

que son altamente dependientes de los bienes primarios para el crecimiento económico y la supervivencia de sus numerosas comunidades rurales (Mishra, 2017). En el mismo sentido, la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL) indica que una “buena gobernanza” de los recursos naturales se asocia, a su vez, con las capacidades de estos gobiernos de propiciar el desarrollo sostenible, y se ejerce por medio de instituciones formales (leyes, regulaciones y contexto fiscal) y decisiones políticas soberanas respecto del funcionamiento de los sectores extractivos (Altamonte y Sánchez, 2016).

Aunque en los países del Amazonas se está comenzando a promover el paradigma de la economía verde, las imágenes satelitales de deforestación mencionadas demuestran que los patrones de degradación medioambiental no siguen criterios de sustentabilidad con una mirada de largo plazo sino de maximización de ganancias y eficiencia productiva. Así, en la intersección entre la variable económica y la socioambiental se encuentra la problemática de la *ecología política* que se orienta a los conflictos ecológico-distributivos o la forma en que poblaciones que han tenido un pasado colonial se vinculan con los argumentos de injusticia medioambiental (Hannigan, 2009: 87).

En estos casos donde existe una fuerte dependencia de las economías extractivas que llevan a una superexplotación de recursos naturales para la exportación, las discusiones sobre la ecología política se plasman en la justicia medioambiental, los patrones de consumo globales, el desarrollo insostenible y la inequidad social (Mello Sant’Anna/ Margarido Moreira, 2016). Como propuesta alternativa este enfoque propicia la *economía ecológica* como dirección opuesta a la modernización ecológica que se considera basada solamente en criterios macroeconómicos y priorización de la indemnización monetaria; esta visión, en cambio, atribuye como valor irreductible la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de los recursos para las comunidades locales (Martínez Alier, 2007: 57).

En la intersección entre ambos modelos conceptuales de la relación entre economía y ecología tienen lugar conflictos sociales emergentes entre algunas comunidades locales y los gobiernos nacionales donde se dirimen dos visiones antagónicas respecto de la propiedad privada y los derechos civiles, que es propio de la variable socioambiental. Un ejemplo de ello es la disputa sobre la explotación de hidrocarburos en la provincia de Bagua en la Amazonía Peruana entre comunidades indígenas y el gobierno nacional en la cual las agrupaciones reclaman derechos territoriales, y el gobierno responde que tales reclamos se oponen a la Constitución del Perú que establece que nacer en un área determinada no implica tener propiedad sobre sus recursos naturales, porque solamente el gobierno tiene el poder legal de administrarlos en todo el territorio nacional (Vázquez 2014: 1). Como patrón socioambiental, la intervención política de algunas comunidades en la Amazonia se desarrolla así a partir de agrupaciones de “resistencia” local con argumentaciones territoriales más cercanas al culto a la flora y fauna que a la sustentabilidad del desarrollo económico (Martínez Alier, 2007: 275-279).

Como corolario se puede observar que, aunque la economía verde es un marco conceptual válido para contrarrestar el impacto ecológico de las actividades formales, no considera la distribución inequitativa de esta degradación medioambiental. A la vez, la ecología política analiza los conflictos sociales que emergen como consecuencia de prácticas de injusticia ambiental, pero se concentra en una visión unilineal respecto de las poblaciones locales basada primariamente en la victimización. La progresiva economía informal muestra, en cambio, que la realidad económica es notablemente más compleja y no en todos los casos dicotómica entre actores externos y locales.

En cuanto a la cuestión normativa, la *criminalidad medioambiental* o “criminología verde” se distingue de los patrones socio-espaciales del crimen urbano puesto que se refiere aquí a las transgresiones que destruyen o degradan el medio ambiente y por tanto afectan a todo el ecosistema; se concentra

en cómo, por qué, en qué sentido y quiénes son responsables de estos delitos (Brisman/South, 2015). Tales principios llevados a la práctica son más difíciles de medir. Por ejemplo, Brasil cuenta con la Ley de Delitos Ambientales, y la Ley de Delitos contra el Orden Económico que penaliza la sustracción de materias primas pertenecientes al Estado; sin embargo, en la lucha contra la ilegalidad no son adecuadas las acciones de fiscalización y el sistema judicial es tardío, por lo cual el enfoque punitivo actual no logra detener actividades ilícitas como la minería ilegal (SPDA, 2015).

En el caso de Colombia también se presenta la dificultad de instrumentar principios jurídicos para controlar los delitos ecológicos (Sánchez Zapata, 2013). En materia de minería ilegal, aunque se ha creado en 2015 el Registro Único de Comercializadores de Minerales solamente el 17% de la explotación total del oro es realizada por productores registrados y no hay cifras claras sobre la cantidad de dinero que controlan los grupos armados por la explotación ilegal aurífera (SPDA, 2015). En Perú se identifica la necesidad de implementar nuevas fiscalías penales ambientales (Foy Valencia, 2010) aunque a diferencia de los casos anteriores por Decreto Legislativo N°1105/2012 se divide la minería ilegal de la minería informal considerando a la segunda como una actividad que se realiza de forma artesanal sin las exigencias de las normas establecidas, pero en zonas no prohibidas, donde se abre la posibilidad de iniciar un proceso de formalización (SPDA, 2015).

La variable política interconecta cuatro aspectos cardinales: la gobernabilidad, la gobernanza medioambiental, la seguridad multidimensional y la corrupción en los niveles institucionales. La gobernabilidad se puede definir como "un ejercicio democrático del gobierno, basado en el apoyo activo de la sociedad civil. Esto implica necesariamente dos procesos simultáneos: por un lado, la conducción política de acuerdo con un marco de estado de derecho y paralelamente la confianza de la sociedad civil en las instituciones de gobierno. En el primer caso, se identifican claramente las variables legalidad y liderazgo; la confianza, en segundo lugar, se relaciona directamente con participación y legitimidad" (Malamud, 2006).

Pero más allá de esta definición teórica, se puede argüir que en América Latina generalmente existe un patrón político de concentración de la toma de decisiones en la cúpula ejecutiva. Así, las instituciones políticas pivotean sobre la figura presidencial que es el centro del sistema de dominio; y la cooperación entre actores dentro del espacio político surge principalmente de las capacidades proactivas de negociación del presidente (Palermo, 2016.). Esto implica que la institucionalidad política es más endeble porque hay mayor dependencia del liderazgo de quienes ocupan puestos de decisión en el Ejecutivo que en los organismos públicos, políticas de Estado y normativas establecidas.

En países como Brasil, Colombia y Perú una definición propia de gobernabilidad requiere tener en cuenta también la articulación entre instituciones y su cultura política. En este sentido, la gobernabilidad se define como el desempeño institucional del gobierno frente al crecimiento de la violencia, la baja participación ciudadana, la degradación medioambiental y la situación estructural de desigualdad socioeconómica (Lahuerta, 2010). Derivado de lo anterior, la gobernanza medioambiental se vincula con capacidades institucionales en coordinación y coherencia con procesos económicos de sustentabilidad y acción social atada a las demandas de la población a nivel local (Borges de Lima y Buszynski, 2011).

La *seguridad multidimensional* en América Latina se identifica con las amenazas de carácter no militar que amenaza a las personas individualmente. Es un término iniciado por la Organización de Estados Americanos, que apunta la coexistencia de amenazas tradicionales con el crimen organizado, y otras múltiples causas y expresiones de violencia que requieren la cooperación política extramuros para enfrentar estas problemáticas propias de la seguridad pública (Cheyre, 2015). Este marco político-

conceptual considera las actividades económicas ilícitas como la minería ilegal y el narcotráfico como cuestiones de seguridad agravadas por la porosidad de las fronteras que permite a organizaciones criminales acceder al mercado internacional para autofinanciarse (Ocampo Rodríguez, 2015); planteando que las fronteras transnacionales (como es el caso de la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú) se han convertido particularmente en áreas estratégicas para las economías del delito (López y Tuesta, 2015).

Finalmente, desde el complejo entramado político, social, normativo y económico de las actividades ilícitas aparece el fenómeno de la *corrupción* llevada adelante por los actores sociales que favorecen el tráfico ilícito del dinero generado en este tipo de actividades como las corporaciones multinacionales (que posiblemente actúan dentro del marco legal, pero pueden procurar prácticas de corrupción o lobby encubierto); los miembros de gobiernos involucrados en corrupción, los “empresarios criminales” y aquellos que solamente facilitan algún paso desde el origen hacia el destino de las transacciones comerciales ilícitas (Reuter, 2017). Si bien los tres países cuentan con leyes específicas de control y protección medioambiental, la escasez de recursos administrativos para el monitoreo y regulación junto con las prácticas de corrupción han permitido que todas estas actividades económicas no sean eficazmente penalizadas (Aklin, et.al. 2014).

3. Criterios Metodológicos

La observación de la situación de gobernabilidad en Brasil, Colombia y Perú a partir de la intersección entre economías ilícitas y degradación del ecosistema emplea una aproximación cualitativa por ser un estudio de caso de carácter exploratorio. A causa de las dificultades de hallar informes publicados sobre los tres países que tengan en cuenta un N número de casos que permitan contrastar el resultado de políticas específicas o mostrar la evolución de las economías ilícitas a través del tiempo, la investigación aporta el análisis de un cuestionario semi-estructurado a académicos y miembros de los gobiernos de Colombia, Brasil y Perú. El procesamiento de las entrevistas se realizó con el programa de Software ATLAS ti. Versión 8.0 para facilitar la búsqueda de patrones y diferencias, permitiendo una codificación primaria de los datos obtenidos.

Al ser un trabajo experimental basado en los desafíos político-institucionales que representan las economías ilícitas en la selva amazónica con énfasis en la triple frontera, se eligieron 9 informantes claves que aportaran información experta para obtener distintos puntos de vista sobre cada uno de los cuatro aspectos considerados. El estudio toma en cuenta las respuestas de 2 expertos académicos y 1 miembro de gobierno por país que en todos los casos cuentan con una amplia trayectoria en los sectores de seguridad o defensa. Por la naturaleza compleja de esta temática, se ha mantenido la confidencialidad de las personas consultadas estableciendo únicamente una codificación según país y tipo de ocupación.

Cuadro 1 - Entrevistados por país y área de desempeño

CÓDIGO DEL ENTREVISTADO	PAÍS	ÁREA DE DESEMPEÑO
R1	Perú	Gobierno
R2	Colombia	Academia
R3	Colombia	Gobierno
R4	Brasil	Gobierno
R5	Perú	Academia
R6	Colombia	Academia
R7	Perú	Academia
R8	Brasil	Academia
R9	Brasil	Academia

Como fue mencionado anteriormente, se tomaron en cuenta cuatro variables principales que permitieron analizar el impacto de las economías ilícitas en la gobernabilidad. A continuación, se detallan las preguntas realizadas:

1- La variable económica explora la relación entre economía formal y la economía ilícita a partir de las siguientes cuestiones: (P.1) ¿Cuáles son las principales fuentes de ingreso para los habitantes de la cuenca amazónica?; En segundo lugar, aunque se conoce sobre la degradación ambiental de la deforestación por parte de la industria minera y ganadera, no es clara la proporción del impacto ambiental de las economías informales (como la minería ilegal y el tráfico de vida silvestre). Por tanto: (P.2) ¿existe algún vínculo entre la economía formal e informal en la cuenca amazónica?; y, (P.3) ¿tiene conocimiento de la existencia de medidas económicas de regulación o control de gestiones comerciales en la triple frontera amazónica?

2- La variable socioambiental se vincula con la relación entre economía y desarrollo desde las diferencias de opinión entre la modernización ecología y la ecología política. Así, se indagó lo siguiente: (P.4) La *ecología política* considera que las poblaciones más vulnerables enfrentan los mayores costos del riesgo ambiental en un país. Siguiendo esa línea de pensamiento, ¿conoce alguna medida en su país que favorezca la gobernanza ambiental?

3- La variable normativa se orienta a analizar la existencia e implementación de leyes y regulaciones especiales sobre crímenes contra el medio ambiente. Por ello, se genera una tercera línea de indagación con la pregunta: Según su conocimiento, (P.5) ¿existen recursos legales y reglamentaciones sobre delitos ecológicos en su país? De ser así ¿cuáles son?

4- La variable política considera medidas político-institucionales a nivel nacional especialmente en la triple frontera y el impacto de la corrupción en la efectividad de tales iniciativas. De esta manera, se ha preguntado: según su opinión (P.6.) ¿cuáles serían las problemáticas comunes que Brasil, Perú y Colombia tienen como desafío a la institucionalidad política, particularmente en la zona de la triple frontera?

4. Economías ilícitas como desafío para la gobernabilidad en la Amazonia

Desde el punto de vista institucional se puede observar que los gobiernos de los tres países están demostrando voluntad de ejercer un mayor control político. Una de las iniciativas más relevantes en esta dirección es el ejercicio trilateral *Amazonas I* realizado en 2017 con el fin de incrementar la interoperabilidad militar para el control del crimen transnacional en la zona de frontera y la operación militar *América Unida* prevista para noviembre de 2017. Sin desmerecer la cooperación multilateral, individualmente estos gobiernos enfrentan importantes dificultades para lograr una supervisión y fiscalización efectiva que revoque el crecimiento de las economías ilícitas.

Por ejemplo, en Colombia luego de los tratados de paz se lanzó el *Plan Victoria* con 80.000 soldados y agentes policiales desplegados en todo el país para ocupar el territorio desalojado por las FARC; pero los intereses económicos prevalecen generando importantes negocios ilícitos como plantaciones de coca, minas de oro ilegales y redes de extorsión y contrabando que se desarrollan principalmente en las zonas fronterizas liderados (entre otros) por facciones disidentes de la guerrilla que no aceptaron el acuerdo (ICG, 2017). A su vez, al observar los mapas de deforestación se puede apreciar que se está extendiendo un sistema de áreas protegidas y reservas indígenas que comprenden el 74% de la Amazonia colombiana. Los asentamientos se expanden fuera del Río Caguán hacia áreas más remotas e intactas incluyendo aquellas cercanas al Parque Nacional Chiribiquete (Hetler, Thieme, Finer 2017). Este patrón económico está neutralizando la estrategia de adaptación al cambio climático implementada por el gobierno que conectó como corredor de biodiversidad las dos grandes áreas protegidas *Chiribiquete* y *Predio Putumayo* para reducir la degradación medioambiental (Gaworeki, 2017).

En el caso del Perú, entre 2016 y 2017 el gobierno nacional a través de la agencia de protección de reservas SERNANP disminuyó la deforestación en la *Reserva Nacional Tambopata* y realizó allí el operativo militar *Mercurio I* en julio 2017. Según un informe de la *Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica* se observa, no obstante, que entre 2001 y 2015 se perdieron más de 1.800.000 hectáreas de bosques amazónicos con una tendencia en crecimiento; entre los principales patrones se identifican 8 puntos clave de deforestación siendo los más importantes aquellos ubicados en la Amazonía centro (AACA 2016). En virtud de ello, se creó en 2008 el *Ministerio del Ambiente* (MINAM) para realizar interdicciones sobre la minería ilegal por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional con tareas de supervisión y fiscalización; pero al no contar con personal especializado quedaron vacíos legales y planes de acción incompletos (Dargent y Urteaga, 2016).

El Programa *Calha Norte* en Brasil iniciado en 1985 desplegó batallones de infantería sobre la frontera; con el tiempo se fue desarrollando infraestructura local para la promoción de la seguridad y el desarrollo; seguidamente en 1992 se estableció un segundo sistema de vigilancia de la Amazonia (SIVAM) que comenzó a estar totalmente operativo en 2004, para integrar el control del espacio aéreo con sistemas tecnológicos de vigilancia (Cope y Parks, 2016). En la actualidad, además de propiciar el ejercicio *Amazon Log* que emula el modelo de la OTAN en Hungría, el gobierno ha fomentado los ejercicios trilaterales realizados en 2017 en la zona fronteriza desde una base de operaciones en la ciudad fronteriza de Tabatinga. Sin embargo, por causa del insuficiente conocimiento dentro del gobierno federal de las complejidades existentes a lo largo de la frontera, los procesos de coordinación inter-agencial han sido hasta el momento sustancialmente complicados (Cope y Parks, 2016).

Al analizar las fuentes primarias sobre el tipo de economía prevaleciente en la Amazonia se observa que los profesionales consultados mencionaron la economía formal solamente, desde la existencia de iniciativas agropecuarias, el turismo y el extractivismo (P1). Solamente uno de los consultados aludió espontáneamente a la existencia de un vínculo entre economía formal e ilícita. Pero al inducir la pregunta sobre la relación entre la economía lícita e ilícita en sus respectivos países, 8 de las 9 personas consideraron que existe una evidente interdependencia entre ambas (P2) considerando que:

R1: "La informalidad se vale de los sectores formales para encubrir las ganancias lo que genera el incremento de actividades de lavado de activos"

A la vez se subrayó el comportamiento social de los consumidores de ciertos productos quienes fomentan este tipo de prácticas:

R6: "En la medida en que hay una ubicación de mercados legales donde los Estados ejercen algún tipo de control (regulaciones, interventorías). Sin embargo, en estos nichos, aparecen otros tipos de actividad económica, en muchos casos ilegal, fomentados directamente o indirectamente por el mercado regulado. Bien pueden ver una oportunidad de negocio o bien permiten que este tipo de mercados surjan en la medida en que son las personas que trabajan de manera legal las que adquieren los elementos de las acciones económicas ilegales."

Respecto de las medidas económicas de regulación (P3), la mitad de los miembros de los gobiernos consultados y expertos académicos identificaron la existencia de mecanismos de fiscalización y control de las actividades económicas informales, pero se recalcó que no resultan efectivos por la inadecuada supervisión en la zona. Por ejemplo, en el caso de Colombia:

R2: "Desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo y más aún desde la antigua y extinta entidad "INDERENA" se gestiona con medidas preventivas, pero es más fuerte el esfuerzo que se tiene que hacer con medidas correctivas. La Unidad de Parques Nacionales Naturales protege zonas declaradas como Parques Nacionales, no obstante, el comercio derivado en "negocio" de alta rentabilidad con los recursos naturales de la región, en muchos casos hace que sean insuficientes las medidas regulatorias existentes para la región amazónica colombiana e inclusive trabajando en línea con la frontera peruana y brasilera".

Desde una perspectiva similar se equipararon las situaciones de Perú y Brasil con las dificultades de implementación de las iniciativas de control, señalando que:

R8: " No están funcionando por la falta de mecanismos de compliance y métricas adecuadas".

La existencia de medidas de gobernanza medioambiental resultó menos clara para las personas consultadas (P4) excepto en un caso que se destacó una iniciativa puntual de protección medioambiental:

R2: "Desde la gestión del *Parque Nacional Natural Amacayacu* se promueve el fortalecimiento de la comunidad a través de programas de inclusión, donde se busca el autoabastecimiento sostenible (utilizando los recursos naturales con el mínimo impacto ambiental); el turismo comunitario que enseñe a quienes utilizan estos recursos para actividades de ocio, recreación igualmente con sostenibilidad; el uso de recursos alternativos amigables con el ambiente como energías alternativas; la educación ambiental para los más jóvenes; el arraigo de las culturas indígenas que desde siempre propenden por el cuidado de la "pachamama", entre otros".

Las leyes y normas específicas que codifiquen la criminalidad medioambiental es un tema especialmente interesante para examinar (P6), puesto que 8 de las 9 las nueve opiniones mencionaron la existencia de normativas dentro de la ley penal, pero resultaron menos claros los mecanismos legales o sanciones que se ejercen actualmente de manera efectiva. No es de extrañar que así sea porque justamente en sociedades dependientes de la explotación de recursos naturales donde se combinan niveles altos de conflictividad política los perjuicios contra el medio ambiente terminan resultando prácticas sociales normales y no se terminan de penalizar en la práctica (Brisman/ South, 2015).

Por último, se preguntó sobre los principales dilemas de cada uno de los países como desafíos a la institucionalidad política, en particular en la zona de la triple frontera amazónica pudiendo elegir más de una problemática (P7). Los 9 profesionales consultados en ambos sectores de desempeño de Brasil, Colombia y Perú señalaron el narcotráfico como principal disyuntiva pendiente, 5 de ellos consideraron como problemática la minería ilegal; 5 personas identificaron la degradación medioambiental; y, por último, 4 personas indicaron el tráfico de vida salvaje como problema agravado en el área fronteriza.

Con todo, se destaca que la dificultad de implementación de la institucionalidad política en la Amazonia es un tema endémico, que surge de la bibliografía específica y el análisis de las fuentes primarias. En este sentido, el total de expertos académicos consultados ha destacado que el desafío a la gobernabilidad se mantiene en los casos de los tres países por ineficiencia de políticas de Estado concretas respecto de las economías informales junto con la escasez de normativas penales y su aplicación en materia de delito ecológico.

Como segunda observación, al codificar las citas textuales desde la herramienta del cálculo de palabras (*word crunching*) del software utilizado, en las respuestas de los entrevistados en los tres países y ambas áreas de desempeño surgen los siguientes conceptos de manera recurrente: criminalidad, corrupción, extractivismo, responsabilidad, sustentabilidad, institucionalidad y regulación.

5. Reflexiones Finales

Se puede notar que en materia de gobernabilidad la baja participación política de los ciudadanos en las decisiones estratégicas como sucede en Brasil, Colombia y Perú dificulta el control político directo y con ello favorece las prácticas de corrupción. Con relación a esto, el Programa *Connexus Initiative* de INTERPOL que presenta una división especial para contrarrestar los crímenes forestales en el Amazonas considera como supuesto que la criminalidad medioambiental está conectada con otros crímenes análogos, y menciona precisamente como el tema más destacado por los 69 países estudiados la problemática de la corrupción (INTERPOL y UNEP, 2016: 13-16).

Los obstáculos para contrarrestar las economías ilícitas y su efecto en la gobernabilidad se vinculan también con la dinámica misma del mercado mundial y la demanda de ciertos recursos naturales. Por ejemplo, algunos minerales “pueden llegar a valer 19 veces más que el precio de la cocaína” lo cual

hace que el sector minero informal esté en alza (Bergenas y Knight, 2015). Esto a la vez fomenta el incremento de nuevas modalidades de violencia vinculadas al control de tales recursos.

En la experiencia empírica, desde la perspectiva político-institucional, la presencia de mercados informales obstaculiza notablemente la fiscalización y el control de las actividades económicas. Se estima que las acciones de interdicción son muy costosas y necesitan importantes recursos humanos para el desplazamiento territorial y continuidad en el tiempo (Dargent y Urteaga, 2016). Conjuntamente, la distinción entre productos legales e ilegales supera las capacidades de aplicación de la ley cuando los agentes gubernamentales en el terreno no cuentan con el entrenamiento y recursos adecuados; en consecuencia, se diluye la posibilidad de identificación de los crímenes medioambientales y se fomenta una compleja relación entre la economía formal e informal (Wright, 2011).

De acuerdo con el trabajo de campo realizado y la revisión bibliográfica sobre la temática se puede inferir que existe una tendencia exponencial al crecimiento de las economías ilícitas en la Amazonia. En tal sentido, actividades económicas de este tipo como el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de vida silvestre, favorecidas por la demanda internacional, las prácticas de corrupción, y una cultura política de baja participación ciudadana en las decisiones de agenda pública obstruyen estructuralmente la institucionalidad política. Entre las principales propuestas para contrarrestar esta tendencia están, entre otras: la gobernanza medioambiental plasmada en la protección de la biodiversidad, la penalización efectiva del impacto ecológico producto de la informal, y el fomento de medidas de transparencia en la gestión para desalentar la corrupción como práctica social frecuente.

A la vez, la transparencia gubernamental mejora la gobernabilidad, pero va acompañada de la supervisión de las ciudadanías. Lograr mayor empoderamiento de las comunidades locales para así participar en las decisiones que afectan sus intereses es primordial. Para lograr esto es importante comenzar por socializar el acceso a la información para mejorar la distribución de poder en democracias que normalmente tienden a centralizarlo. De lo contrario las restricciones en el acceso público a la información y la justicia establecen "culturas de silencio" (Brisman, 2013) que reducen posibilidades futuras de enfrentar la degradación medioambiental, la inequidad social y la violencia.

En definitiva, tanto a nivel local como en la triple frontera amazónica esta combinación de problemáticas vinculadas a la economía paralela, la insuficiente institucionalidad política, los conflictos socioambientales, el aumento de la criminalidad organizada y la necesidad de aplicar de forma eficaz las normativas existentes para contrarrestar la degradación del ecosistema, la inequidad social, la inseguridad y el desplazamiento forzado de personas están demandando una única solución: una mayor presencia del Estado.

Bibliografía

- Aklin, M. et al. (2014). "Who blames corruption for the poor enforcement of environmental laws? Survey evidence from Brazil", *Environmental Economics and Policy Studies*, Num.16, pp.241-26. doi:10.1007/s10018-014-0076-z
- Altamonte, H. y Sánchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Num.139, Santiago de Chile.
- Andreas, P. (2015). "International Politics and the Illicit Global Economy", *Perspectives on Politics*, Vol.13, Num.3, pp.782-788. doi:10.1017/S1537592715001358
- Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (2016). *Patrones y drivers de deforestación en la Amazonía Peruana*, MAAP Síntesis, Num.2.
- Bergenas, J. y Knight, A. (2015). "Green Terror: Environmental Crime and Illicit Financing", *SAIS Review*, Vol.35, Num.1, pp.119-131.
- Boekhout van Solinge, T. (2010). "Deforestation Crimes and Conflicts in the Amazon", *Critical Criminology*, Num.18, pp.263-277. DOI 10.1007/s10612-010-9120-x
- Borges de Lima, I. y Buszynski, L. (2011). "Local environmental governance, public policies and deforestation in the Amazonia", *Management of Environmental Quality: An International Journal*, Vol.22, Num.3, pp.292-316.
- Brisman, A. (2013). "The violence of silence: some reflection on access to information, public participation in decision-making, and access to justice in matters concerning the environment", *Crime, Law and Social Change*, Num.59, pp.291-303, DOI 10.1007/s10611-013-9416-3
- Brisman, A. and South, N. (2015). "An Assesment of Tonry and Farrington's Four Major Crime Prevention Strategies as Applied to Environmental Crime and Harm", *Journal of Criminal Justice and Security. VARSTVOSLOVJE*, Vol.17, Num.2, pp.127-151.
- Cheyre, J.E. (2015). "Las amenazas a la seguridad en América Latina", *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, Georgetown University- Universia*, Vol.9, N°1, pp.51-73. DOI 10.3232/GCG.2015.V9.N1.03
- Cope, J. y Parks, A. (2016). *Frontier Security: The Case of Brazil*, National Defense University Press, Washington D.C.
- Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). "Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)", *Revista de Ciencia Política*, Vol.36, Num.3, pp.655-677.
- Finer M; Novoa S; Olexy T; y Scott A. (2017). *Good News Deforestation Stories (Peruvian Amazon)*. MAAP, N°64.
- Foy Valencia, P. (2010). "Consideraciones ambientales sobre el proceso penal", *Derecho PUCP*, Num.65, pp.211-220.
- Gaworeki, M. (2017). "Colombia expands indigenous reserves near key deforestation hotspot", *Mongabay. News & Inspiration from Nature's Frontline*, July 14th.
- Global Initiative Against Transnational Crime (2016). *El Crimen Organizado y la Minería Ilegal del Oro en América Latina*, GLATC, Geneva.
- INTERPOL/UNEP (2016). *Strategic Report. Environment, Peace and Security: Convergence of Threats*, s/l, December.
- International Crisis Group (2017). *Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz*, Informe sobre América Latina Num.63, ICG, Brussels.
- Hannigan, J. (2009). *Sociología Ambiental*. Editora Vozes, Rio de Janeiro.
- Hettler, B; Thieme, A; y Finer, M. (2017). *Deforestation Patterns in the Colombian Amazon*, MAAP Colombia.

Lahuerta, M. (2010). "Good Governance, Culture of Transgression and Democracy's Quality in Brazil", Cordeiro Pires, M. and Paulino, L., *The Challenge of Good Governance*, UNESP-Cultura Académica Editora, São Paulo.

López, N. y Tuesta, D. (2015). "Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Num.111, pp.79-104.

Malamud, M. (2006). "Gobernabilidad y seguridad en América Latina: el valor de las instituciones democráticas", *Security & Defense Studies Review*, Vol.7, pp.221-231.

Martínez Alier, J. (2007). *O Ecologismo Dos Pobres*. Editora Contexto, São Paulo.

Mello Sant'Anna, F. y Margarido Moreira, H. (2016). "Ecologia política e relações internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional", *Revista Brasileira de Ciencia Política*, Num.20, pp.205-248. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220162006>

Mishra, P.K. (2017). "Green Economy: A Panacea for Sustainable Development and Poverty Reduction", *Journal of International Economics*, Vol.8, Nº1, pp.19-28.

Morgera, E. and Savaresi, A. (2013). "A Conceptual and Legal Perspective on the Green Economy", *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol.22, Num.1, pp.14-28.

OECD (2016). *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.

Ocampo Rodríguez, D. (2015). "Fronteras porosas. La minería ilegal y el narcotráfico como amenazas latentes a la seguridad". *Ciencia y Poder Aéreo*. *Revista Científica de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana*, Vol.1, Enero-Diciembre, pp.142-149.

Palermo, V. (2016). "Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate". *Brazilian Political Science Review*, Vol.10, Num.2, pp.1-29. <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212016000200003>

Ramírez, S. (2017) "Así influye el cambio climático en el Amazonas", *Diario El Espectador*, 4 de junio. Consultado el 17 de agosto de 2017. <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/asi-influye-el-cambio-climatico-en-la-amazonia-articulo-696859>

Reuter, P. (2017). *Illicit Financial Flows and Governance: The Importance of Disaggregation*, *World Development Report*, Background Paper Governance and the Law, World Bank, Washington DC.

Sánchez Zapata, S. (2014). "La protección penal del medio ambiente: análisis del Art.338 del CP Colombiano sobre la minería ilegal", *Actualidad Jurídica Ambiental*, pp.1-22.

Salisbury, D., y Fagan, C. (2013). "Coca and conservation: cultivation, eradication, and trafficking in the Amazon borderlands", *GeoJournal*, Vol.78, Num.41, pp.41-60.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2015). *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países*, SPDA, Lima.

UNODC. (2017). *World Drug Report*, UNODC, Viena, p.58.

Vázquez, P. (2014). *Oír Sparks in the Amazon. Local Conflicts, Indigenous Populations and Natural Resources*, University of Georgia Press, Bogart.

Wright, G. (2011). "Conceptualising and combating transnational environmental crime", *Trends in Organized Crime*, Num.14, pp.332-346.

Zárate Botía, C. (2017) "Estado, conflictos ambientales y violencia en la frontera Amazónica de Brasil, Colombia y Perú". *Revista de Paz y Conflictos*, Vol.10., Num.1, pp.113-136.

Notas

1. **Agradecimientos:** El presente trabajo ha contado con el apoyo del **Władysław Maryan Froelich Research Grant** otorgado en 2017 por el *Middle Atlantic Council of Latin American Studies* (MACLAS). Asimismo, se agradece a los académicos y miembros de gobierno consultados en Brasil, Colombia y Perú, cuyas respuestas han contribuido generosamente con el conocimiento científico en la materia.