

¿Política para criminales? Los problemas de implementación de la política de fiscalización de insumos químicos y su impacto en la cadena del narcotráfico entre 2007 y 2011 en el Perú, consideraciones preliminares.

Autor: Sofía I. Vizcarra Castillo, Master en Seguridad Internacional por Sciences Po Paris, Estudiante de la Maestría de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Investigadora adjunta del Laboratorio de Criminología Social y Estudios Sobre la Violencia, Pontificia Universidad Católica del Perú
sofia.vizcarra@pucp.pe

¿Política para criminales? Los problemas de implementación de la política de fiscalización de insumos químicos y su impacto en la cadena del narcotráfico entre 2007 y 2011 en el Perú, consideraciones preliminares.

Resumen

Los insumos químicos son un elemento fundamental para la cadena del tráfico ilícito de cocaína, por lo tanto el control de su desvío constituye un pilar de las estrategias para contrarrestar el narcotráfico en el Perú. El control de estas sustancias se basa en dos componentes, por una parte la interdicción policial, y por otra parte el control administrativo para prevenir el desvío. La principal herramienta de este último tipo de control es el Registro Único de Usuarios de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, una base de datos que centralizaría toda la información sobre el comercio legal de estas sustancias. Sin embargo, desde su creación en el 2004, y hasta el año 2011, el Registro no entró en funcionamiento debido a diversos problemas lo que no sólo dificultó la eficacia del control preventivo sino que favoreció el surgimiento de “áreas grises” donde se desarrollaron nuevas modalidades de desvío, facilitando así el “blanqueamiento” de conductas criminales.

Abstract

Chemical inputs are a fundamental component of the value chain of cocaine smuggling; therefore its control is a cornerstone of counter drug-trafficking's strategies in Peru. The control of these substances is based on two components, on the one hand police interdiction, on the other hand, administrative control to prevent its diversion. The main tool of the latter type of control is the National Register of Users of Chemical Inputs and Controlled Products, a database that would centralize all information available on legal trade of these substances. However, since its creation in 2004, and until 2011, the registry was not in operation due to various problems. This not only hindered the effectiveness of the preventive control but also favored the emergence of "gray areas" where new bypass procedures were developed favoring the development of criminal behaviours.

Key words: Insumos químicos, Control de drogas, Problemas de implementación, áreas grises.

El tráfico ilícito de drogas cocaínicas, como toda actividad agro-industrial de transformación de materia prima, necesita de diversos factores de producción para poder elaborar su producto finalizado: el clorhidrato de cocaína. Si bien el ingrediente esencial es la hoja de coca, hay otros insumos necesarios para poder completar el proceso de transformación. Estos son los insumos y precursores químicos, sustancias que, por sus propiedades químicas, ayudan a separar y refinar el alcaloide presente de manera natural en la hoja de coca.

Se necesitan en promedio entre 7 y 8 sustancias químicas para transformar la hoja de coca en cocaína (ver anexo 1 para detalles). Los principales insumos y precursores involucrados en este proceso son: el ácido sulfúrico, el permanganato de Potasio, la acetona y el ácido clorhídrico (UNODC, 2012). La mayoría de estas sustancias pueden ser substituidas por otras sustancias que tienen propiedades similares y que pueden servir como reemplazo en el proceso de fabricación, motivo por el cual el régimen internacional de control de precursores químicos incluye un control de más de 25 sustancias.

Sin los precursores químicos, la transformación de la hoja de coca en sustancia narcótica es imposible. Motivo por el cual el control de su desvío y la fiscalización de su comercio han constituido un pilar de las estrategias para contrarrestar el narcotráfico en el Perú, constituyéndose uno de los componentes principales de la política de reducción de la oferta de drogas en el país.

I - El elefante blanco de la fiscalización: enfoques, características y limitaciones del control de IQPF en el Perú a partir de la creación del RUIQPF

En el Perú, el control del comercio de precursores e insumos químicos no es una preocupación reciente. Las primeras medidas nacionales de fiscalización datan de 1978. Sin embargo, es con la ratificación por el Perú de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que realmente se comienza a implementarse un sistema de control y fiscalización en el país.

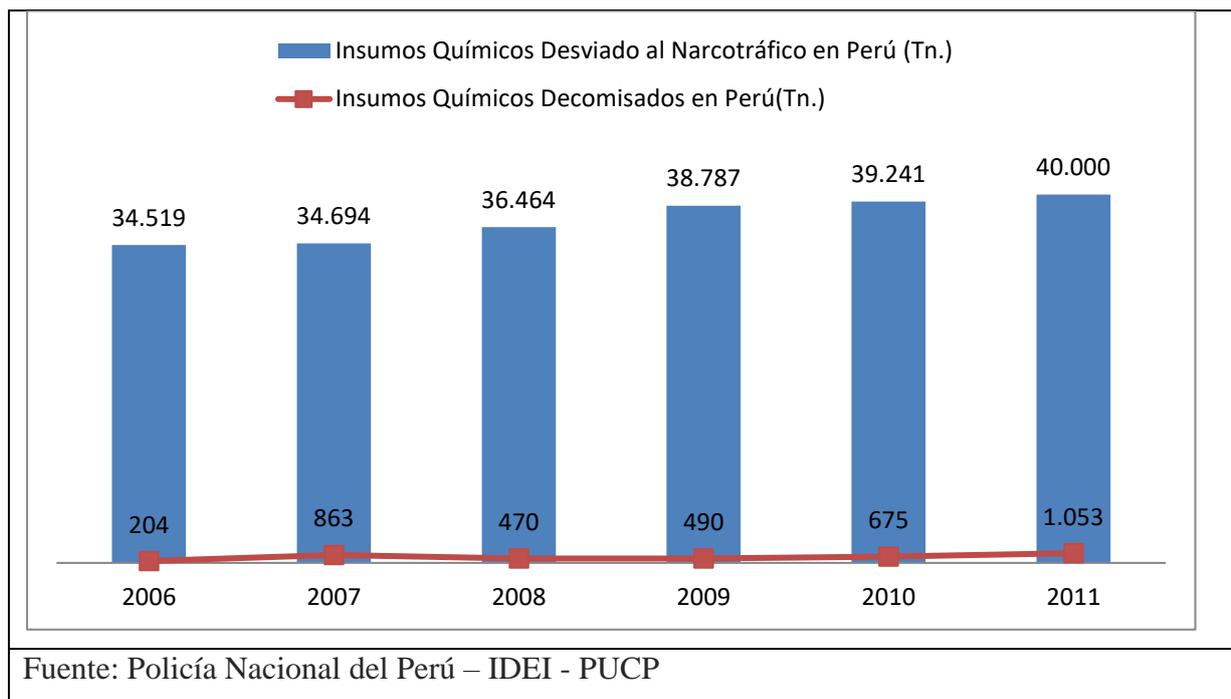
Este texto contiene las orientaciones que serán transcritas a nivel de las legislaciones nacionales y que prefiguran los elementos del régimen de control de insumos químicos organizado en dos áreas fundamentales. Por un lado el control administrativo, que corresponde a una estrategia de prevención del delito, que centra sus actividades en el control interno del

comercio y fabricación de sustancias precursoras así como en el control del comercio internacional de estas sustancias; y por otro lado el control operativo y policial que corresponde a las estrategias de criminalización del delito que se centra sus actividades en la incautación de las sustancias en caso ser destinadas al tráfico ilícito de drogas y la penalización del delito de desvío de insumos.

En la región andina, y particularmente en el Perú, la implementación de este régimen tuvo dos características fundamentales: en primer lugar su énfasis en el control policial sobre lo administrativo; y en segundo lugar, una ausencia de adaptación del régimen internacional al contexto local. La ley 28305 de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados promulgada en el año 2004 proponía una transposición del régimen internacional desde una lógica *top-bottom*, pensada según la teoría de cómo controlar insumos y no necesariamente según las capacidades operativas de cada país para enfrentar este problema. Esto dio lugar, a la creación de mecanismos y técnicas de control que eran difícilmente implementables por las autoridades locales, conllevando a la obtención de pobres resultados en materia de control de insumos químicos en el país.

Así, tal y como se ilustra en la figura número 1, el desvío de IQPF entre los años 2006 y 2011 se registró un aumento sostenido de las cantidades estimadas de IQPF desviados hacia el tráfico ilícito de drogas; sin embargo, no sucedió lo mismo con el volumen de las incautaciones de insumos desviados, la cuales no superaron durante el mismo periodo más del 3% del total desviado.

Figura n^a1: Evolución del volumen de insumos químicos desviados e incautados en el Perú (2006 – 2011)



El caso más evidente de la inadaptación de los mecanismos de fiscalización a las capacidades del país fue la forma que tomó la propuesta para la creación del Registro Único de Usuarios de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados (de aquí en adelante Registro Único) el mismo que según la mencionada ley “contendrá toda la información relativa a los usuarios, actividades y a los insumos químicos y productos fiscalizados”¹. Este texto encarga la creación e implementación del Registro Único al Ministerio de la Producción (PRODUCE), el cual es el debía coordinar con los diferentes actores involucrados en el control y fiscalización de insumos químicos a fin de recoger y sistematizar la data producida por cada uno de ellos en dicha materia. La Ley 29037 adoptada en 2007 que aporta modificaciones a la ley anterior, no cambia sustancialmente el diseño del Registro Único, sino que añade la facultad de firmar convenios a fin de cooperación para la implementación, desarrollo y mantenimiento del Registro Único.

Esta última inclusión se debe al hecho de que, desde el 2004 hasta el 2007 no se habían registrado progresos sustanciales en la creación del Registro Único. Este lento avance se explica por el tipo de modelo que había elegido el Perú para llevar a cabo el control y fiscalización de IQPF. En la región andina, existen dos modelos para organizar el control y fiscalización: por una parte, el modelo centralizado, con una sola institución a cargo del sistema de control (caso Ecuatoriano y Colombiano) y por otra parte el modelo fragmentado

¹ Artículo 6, Ley 28305 de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados

en el cual varias instituciones son responsables de la implementación del sistema (caso peruano entre 2004 y 2011) (Vizcarra, 2012).

El modelo peruano tiene la particularidad de ser bicéfalo, contando por una parte una cabeza para el control administrativo (PRODUCE) y por otra parte una cabeza para el control operativo (El Ministerio del Interior, a través de sus unidades especializadas antidrogas de la Policía Nacional del Perú). Cada una de estas cabezas debía coordinar la acción de una serie de instituciones involucradas en los dos tipos de controles.

Así, por su parte, como encargado de controlar y fiscalizar el comercio legal, el Ministerio de la Producción tenía que coordinar con Superintendencia Nacional de Aduanas y Tributos (SUNAT), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA) a fin de establecer un sistema de gestión de información que permitiese un seguimiento administrativo de los operadores del comercio de insumos y precursores. Asimismo, debía coordinar con la Policía Nacional del Perú (PNP), a fin de centralizar y corroborar la información contenida en los certificados de usuario y las autorizaciones de transporte, emitidas por las divisiones policiales. Sin embargo, en este esquema, PRODUCE no poseía un poder de inspección o sancionador directo, debiendo coordinar con la PNP en caso se necesitase realizar alguna intervención en una industria legal.

Por otra parte, el control operativo recaía en manos de la PNP, principalmente a través de su Dirección Nacional Antidrogas (DIRANDRO) la cual era la encargada de coordinar con la Oficina Ejecutiva de control de Drogas (OFECOD) del Ministerio del Interior (MININTER) para realizar los decomisos y proceder a la destrucción de los IQPF desviados, así como con el Ministerio público para realizar las acciones de interdicción y posterior persecución judicial de los implicados en el desvío. La preeminencia de estas tareas de control quedó evidenciada, cuando, en el año 2007, la Ley 29037 modificó el código penal a fin de incluir en su artículo 296B el delito de desvío de insumos químicos como una modalidad delictiva del tráfico ilícito de drogas.

En este escenario, el control administrativo, a través de la implementación del Registro Único, fue relegado a un segundo plano, convirtiéndose en el “elefante blanco del control y fiscalización” de los sucesivos gobiernos quienes prometían que este Registro representaba la solución para la creciente oferta de cocaína que venía produciendo nuestro país. Sin embargo,

en la práctica, y debido a diversos problemas que se analizan a continuación, el Registro Único se convirtió, como lo declaran algunos profesionales involucrados en la materia en una “compilación de registros Excel que nadie revisaba”² y que no era utilizados para lo que era su misión primaria: la producción de información que facilite y mejore el control de los IQPF en el país.

II- Los problemas de implementación de los mecanismos de control del RU y la creación de áreas grises de la legalidad

La creación e implementación del Registro Único es un proceso que va a tomar varios años, siendo recién implementado, en lo que se podría llamar una versión preliminar, hacia el año 2009. Sin embargo esta versión no era automatizada ni contaba con el software que podría centralizar las diferentes bases de datos. Así, en reiteradas ocasiones las autoridades involucradas en la fiscalización reiteraban la necesidad de implementar este registro.³ Sin embargo, diversos problemas impidieron que esta implementación se concretizase de manera más efectiva recién en el año 2012.

La literatura científica desde la perspectiva del *Implementation Analysis*, corriente de análisis de los problemas de implementación de las políticas públicas surgida en Estados Unidos a inicio de los años 70 , reconoce diferentes lógicas que explican los problemas a la hora de concretizar un diseño en una política real. Existen tres generaciones de analistas de las políticas públicas, cada una centrada en un elemento diferente de las etapas del proceso de implementación (Aguilar, 1993).

Estas corresponden a la corriente centrada en el análisis de los actores y el control jerárquico de estos (Pressman y Widalsky, 1973; Bardach, 1979), la corriente centrada en un enfoque *bottom-up*, desde los operadores a los decisores (Berman, 1978; Elmore, 1976; Lipsky, 1971);

² Entrevista realizada a funcionarios involucrados en la fiscalización durante el año 2012.

³ Por ejemplo ver nota del 01/05/2009 sobre declaraciones de Rómulo Pizarro, jefe de DEVIDA, <http://elcomercio.pe/peru/280842/noticia-falta-crear-registro-unico-control-insumos-quimicos> o las Declaraciones de la Jefa de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados del Ministerio de la Producción, Rosa María del Castillo, 30/11/2009, <http://www.inforegion.pe/portada/43136/reiteran-necesidad-de-implementar-registro-unico-de-insumos-quimicos/>

así como la corriente que se enfoca en los procesos de implementación (O'Toole, 1979, 1984; Mazmanian y Sabatier, 1981).

Cada una de estas perspectivas tiene elementos que aportar al momento de analizar los problemas de implementación del registro único, ya que por ejemplo en el diseño de este no se contemplaron temas de costos⁴ (los cuales explican en parte la demora) o de capacidades reales del Estado, lo que visto desde la perspectiva *bottom-up* se explica por la transposición casi literal del régimen internacional a la realidad local como ya se contempló anteriormente. Sin embargo, de todas los enfoques propuestos, la teoría formulada por Eugene Bardach sobre los juegos de implementación (Bardach, 1977), centrada en la interacción de los actores, parece ser adecuada para analizar el proceso de implementación del Registro Único.

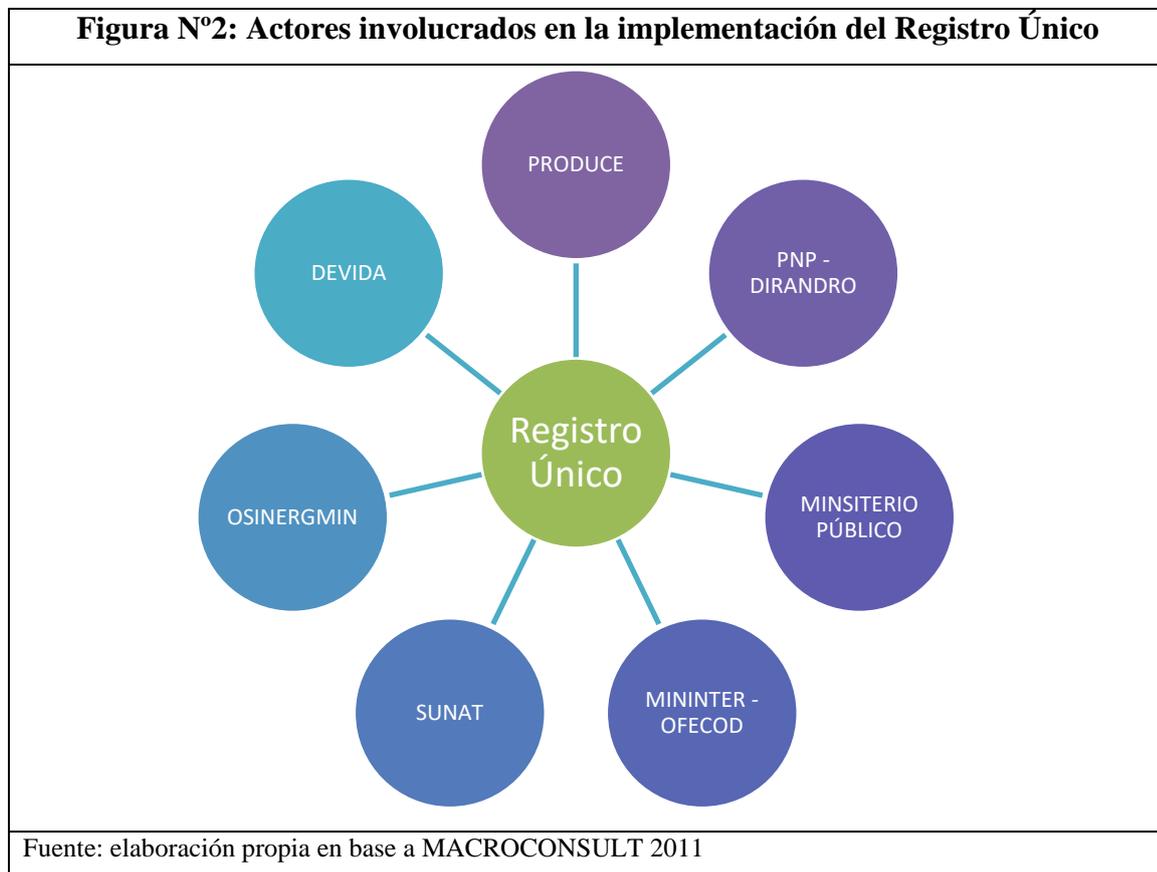
Bardach se centra en dos puntos clave al momento de pensar los problemas de implementación: las dinámicas entre actores focalizándose en sus estrategias y técnicas de interacción (Bardach, 1977: 58) así como en los efectos adversos que tienen los juegos de implementación sobre el desarrollo de la política, identificando cuatro tipos de efectos adversos:

- 1) El desvío de recursos, especialmente del dinero, que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa.
- 2) La distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original.
- 3) La resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas.
- 4) La disipación de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa. (Bardach, 1977: 66)

Estos efectos prefiguran problemas que afectan no solo el desarrollo de la política sino los comportamientos de los actores dentro de este desarrollo. Así son los esfuerzos de coordinación y negociación entre los diferentes actores involucrados lo que toma más energías de los actores, y que explican la demora de su implementación.

⁴ Para el año 2012, el costo de la implementación del registro ascendía a más de 68 millones de soles según declaraciones oficiales del Ministro de la Producción. <http://www.inforegion.pe/portada/127634/gobierno-priorizara-el-control-de-insumos-quimicos-utilizados-por-el-narcotrafico/>

En el caso de los insumos químicos, el número de actores involucrados en la implementación de la política durante los años 2007 a 2011, incluso considerando únicamente aquellos pertenecientes al sector estatal, como se muestra en la Figura n° 2, convierten la implementación del Registro Único en un real desafío.



La coordinación de estas siete instituciones, estaba a cargo, según ley, del Ministerio de Producción. Sin embargo, esta institución reconoce el desafío que representa esta tarea, reconociendo explícitamente esta dificultad. Así, en noviembre del año 2009, la directora de de la Jefa de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados del Ministerio de la Producción, Rosa María del Castillo, declara a los Medios:

“Nosotros estamos buscando implementarlo (el registro). Incluso se ha dado una ley [que autoriza] a la SUNAT a que, con recursos propios, trabaje en la implementación y el desarrollo (del registro)”.La funcionaria reconoció que muchas veces “el andamiaje” burocrático hace a las instituciones del Estado ineficientes, por ello invocó

a las entidades pertinentes a cooperar unas con otras para implementar el referido Registro Único que haga viable que las instituciones puedan compartir lo avanzado.”⁵

Estas declaraciones, así como testimonios de personas familiarizadas con el trabajo de implementación del Registro Único, revelan por un lado, existió, por parte del Ministerio de la Producción una falta de capacidades para liderar el proceso de implementación, probablemente porque no poseía ni la expertise técnica ni los recursos para hacerlo. Y por otro lado revela, a lo que Bardach hacía referencia con los juegos de la implementación. Es decir los recelos institucionales y los esfuerzos que puso en marcha la institución líder para poner en marcha esta política representan una gran disipación de energía y no se traducen por la materialización de un resultado concreto. La invocación a cooperar, que data del año 2009, muestra que hasta dicha fecha y desde el 2004, los mecanismos de cooperación formalmente establecidos no habían funcionando. El establecimiento de dicha cooperación era particularmente complicada cuando los actores involucrado en el juego tienen fuerte culturas institucionales (PNP, SUNAT, MININTER) y no reconocen, más allá del discurso, la importancia de un control administrativo preventivo como una estrategia central del control de la oferta de drogas en el país.

Así, durante el periodo 2007 a 2011, la interacción y coordinación entre todas estas instituciones fue insuficiente, generando vacíos de fiscalización. Durante este tiempo, el registro único no fue implementado, y no produjo información que pudiera ser realmente explotada para las intervenciones administrativas de carácter preventivo. De hecho, la inexistencia de este instrumento fue usado como excusa para no poner énfasis en el control administrativo en el país. Esto provocó que los tiempos de reacción de las instituciones encargadas de este control sean lentos y que muchos indicios de actividad sospechosa pasen desapercibidos por no existir una debida comunicación entre las instituciones. El cruce de información era mínimo, dejando lugar al desarrollo de una serie de comportamientos irregulares.

Durante aquel periodo, el Registro Único, que debía ser la herramienta base para poder realizar los tres tipos de acciones del control de precursores insumos (información, inteligencia e interdicción), presentaba graves carencia. En principio, debía de ser una base de

⁵<http://www.inforegion.pe/portada/43136/reiteran-necesidad-de-implementar-registro-unico-de-insumos-quimicos/>

datos central, que permitiese la adecuada gestión de la información. Sin embargo, solo constituía una base de acumulación de información sin interconexión en tiempo real de las datos provenientes de las diferentes instituciones. Esto afectó directamente la calidad y cantidad de información producida, traduciéndose por ejemplo, en el hecho de que hasta la fecha no hay sido posible calcular de una manera efectiva cual es la demanda real de precursores e insumos químicos del mercado legal en el país (más allá de algunas vagas estimaciones) y por lo tanto cual es el porcentaje real de sustancias que corren el riesgo de ser desviadas hacia el tráfico ilícito de drogas cocaínicas. Sin línea de base oficial y real de comparación, todo impacto de las políticas de control y fiscalización de precursores e insumos químicos no pueden ser medidas de manera exacta.

A esto se sumaban problemas ligados a las capacidades operativas (pericia técnica) de los actores que debían de actuar en función de las informaciones proporcionadas por el Registro Único, por ejemplo no siempre era evidente para la Policía durante sus intervenciones distinguir de qué tipo de insumo químico se trataba o saber si las concentraciones eran las correctas. Al no existir una especialización adecuada de los operadores, una estandarización suficiente de los procedimientos ni recursos apropiados, la fiscalización se realizaba de manera inadecuada.

La acumulación de todos estos problemas creó vacíos e insuficiencias de la fiscalización que permitieron el desarrollo de “zonas grises de la legalidad”(Mujica, 2011), entendidas como zonas (jurídicas o geográficas) donde los vacíos legales o la falta de control estatal permitieron el desarrollo de nuevas conductas delictivas que no era sancionadas por el Estado.

III - Nuevas modalidades de evasión e incentivos para la ilegalidad a partir de las áreas grises del régimen de control

Los problemas de implementación del Registro Único, sumado a los problemas generales relacionados al control de insumos químicos, llevaron a la inoperancia del control administrativo de estas sustancias. Esto sumado a los bajos resultados de incautación de IQPF que registró la policía durante el periodo llevó a la necesidad de replantearse la manera en la que era conducida esta política. Sin embargo, estos problemas no sólo llevaron a resultados insuficientes por parte de las autoridades, sino que, al crear “zonas grises de la legalidad”

permitieron el surgimiento de nuevas modalidades de desvío de insumos químicos que se aprovechaban de estos vacíos.

A fin de comprender el funcionamiento de estos mecanismos de desvío es necesario, en primer lugar, tomar en cuenta la característica que diferencia los actores del desvío de insumos químicos y productos fiscalizados de los actores del procesamiento y tráfico de drogas cocaínicas. Los actores del desvío trabajan con productos legales, aunque fiscalizados, que pueden ser indebidamente destinados para un uso ilegal. Estos actores son comerciantes, transportistas, almaceneros y demás actores involucrados en la cadena de producción y distribución de insumos químicos y productos fiscalizados. Estos actores poseen muchas veces un cierto grado de formalidad, al estar registrados en los sistemas estatales de control, sin embargo se aprovechan de las deficiencias del funcionamiento del control estatal para proveer de estas sustancias al mercado ilegal de fabricación de drogas cocaínicas.

Al pertenecer a la esfera de la economía legal, estos actores no se perciben como criminales, y en general, no se dedican a actividades de desvío a tiempo completo. Esto corresponde por lo tanto a una un patrón de compartimentación de las actividades de estos actores, en el cual solo una de sus funciones es la de ser agente de desvío. Sin embargo, su actividad principal es la de ser comerciante formal. Se puede suponer, que incluso aquellas empresas de fachada constituidas exclusivamente para desviar sustancias químicas, y en general todos los actores de las redes de desvío se preocupan por mantener esa apariencia de legalidad para que sus actividades ilegales pasen desapercibidas, evitando así todo tipo de sanción. Para tal fin utilizan diversas estrategias legales e ilegales.

Las estrategias son diversas y dependen del tipo de actor que realice el desvío y del destino de ese desvío. Las estrategias serán diferenciadas en caso se trate de un desvío de insumos destinado a pozas de maceración en zonas de producción coccalera o si se trata de sustancias destinadas al refinamiento final en laboratorios de la periferia urbana.

Dependiendo del actor y del destino del desvío, la policía nacional ha identificado nuevas y diferentes modalidades empleadas para cometer este delito. Una de ella es, por ejemplo, el hecho de que los comerciantes minoristas elijan ignorar deliberadamente el destino de las ventas, obviando pedir identificación de los compradores, y tratando de llevar el menor control posible a pesar de ubicarse en zonas dónde es altamente posible de que su mercancía sea usada para la transformación de drogas (como en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y

Mantaro – VRAEM o en el Alto Huallaga). También es frecuente la falsificación de documentos para ocultar cantidades de insumos químicos faltantes, que fueron desviadas, esto es generalmente combinado con el denominado “sistemas hormiga” para el desvío de insumos químicos, que consiste en acopiar progresivamente pequeñas cantidades de insumos a fin de constituir un stock que pueda ser destinada a fines ilícitos, y esto en distintos momentos del circuito del comercio legal de insumos (por ejemplo durante la transformación o el transporte) (UNODC, 2012). Asimismo, la corrupción de funcionarios también es un recurso usado los desviadores para evitar los controles, especialmente en las rutas que llevan la mercadería hacia su destino final. Técnicas como el camuflaje de sustancia también son empleadas por los actores del desvío. Estas entre otras prácticas pueden ser desplegadas de manera combinada o independiente para encubrir la ilegalidad de las actividades.

Otra de las prácticas comúnmente usadas es la constitución de empresas fachadas a fin de encubrir el desvío ilícito de insumos. Estas empresas tienen la particularidad de estar debidamente inscritas en los registros oficiales, es decir cuenta con un certificado de usuario y sus datos están consignados en el registro único, sin embargo no destinan los insumos adquiridos o manejados a la actividad declarada. En el caso de los transportistas muchas veces aprovechan de las autorizaciones que les confiere la inscripción en el Registro para transportar tanto mercancía con destino legal como ilegal.

Así por ejemplo, si se hace una revisión de los datos consignados actualmente en el Registro Único⁶, tal y como se muestra en la tabla n°1, se puede observar que existen más casi 4,500 usuarios inscritos en el registro. Si bien esta data consiga tanto usuarios con una licencia vigente, como aquellos con una licencia vencida, da una idea de la magnitud de la industria que se busca fiscalizar. Este registro incluye todo tipo de usuario, desde aquellos que se dedican a la fabricación de insumos químicos, aquellos que los usan para actividades de transformación, comercialización o que son los encargados de realizar el transporte o almacenaje.

Este debe consignar el nombre del usuario (quien puede ser una persona natural o jurídica), el nombre de todas las personas que vayan a manipular de alguna manera las sustancias fiscalizadas, los locales dónde vayan a estar almacenados o usados estos productos, así como

⁶ Se consulta la base de datos actual, la cual ha sido transferida para el manejo de SUNAT en base al D.L 1126, ya que es la fuente de información oficial disponible y es la que consigna todos los usuarios registrados desde el año 2004. Se puede consultar en <http://iqpf.sunat.gob.pe/portal/page/portal/PeruSite/Buscar> - última consulta 16/06/2013.

los diferentes tipos de vehículos dónde vaya a ser transportados. Dicha información debería permitir conocer a detalle cómo funciona el comercio de estos productos en el país.

Tabla n° 1: Usuarios de Insumos químicos y productos fiscalizados registrados a nivel nacional a Junio del 2013

DEPARTAMENTO	N° DE USUARIOS REGISTRADOS
AMAZONAS	14
ANCASH	227
APURÍMAC	32
AREQUIPA	321
AYACUCHO	58
CAJAMARCA	106
CALLAO	216
CUSCO	161
HUANCAVELICA	11
HUANUCO	74
ICA	119
JUNIN	67
LA LIBERTAD	183
LAMBAYEQUE	70
LIMA	2098
LORETO	75
MADRE DE DIOS	13
MOQUEGUA	44
PASCO	83
PIURA	129
PUNO	104
SAN MARTIN	84
TACNA	28
TUMBES	26
UCAYALI	109
TOTAL	4452

Fuente: Registro Único de Insumos químicos y productos fiscalizados de SUNAT – “Portal PRECAN” – última consulta: 16 de junio 2013.

Si se analizan los números generales, se puede notar que Lima consigna 47% del total de usuarios, esto debido tanto a la mayor presencia de actividades industriales, como el hecho de que muchas empresas que poseen el certificado de insumos químicos están domiciliadas en Lima aunque el destino de los insumos sea generalmente otros departamentos del país. En tal sentido, cabe precisar que estas sustancias son usadas en la industria legal en actividades tal

como la minería, la fabricación de plásticos, incluso ciertas actividades agrícolas entre otros, por lo tanto no es de asombrarse que la capital tenga un lugar preponderante en el registro.

Esta característica también explica la importancia del número de inscritos en Ancash o Cajamarca, departamentos mineros por excelencia. Asimismo el puerto del Callao consigna más de 200 usuarios que corresponden, en su mayoría, a empresas importadoras o exportadoras de estas sustancias. Sin embargo, existen otros lugares dónde las explicaciones para la presencia de usuarios de IQPF es menos evidente. Esto combinado a la existencia en las cercanías de zonas productoras de hoja de coca, y particularmente de poza de maceración o laboratorios de transformación, hace necesaria una revisión más en profundidad de las características del comercio legal. Así, por ejemplo, si tomamos como referencia, cuatro departamentos, situados en los ejes que alimentan de insumos químicos a los principales valles cocaleros del país (principalmente VRAEM y Alto Huallaga) Ayacucho, Huánuco, Junín y Ucayali se pueden realizar observaciones que contribuyen a entender los nuevos patrones de desvío.

Estos cuatro departamentos concentran un total de 305 usuarios registrados (6.8% del total), de los cuales tan sólo el 35% corresponde a usuarios con un certificado vigente. De los 305 usuarios, 50.4% corresponden a personas naturales inscritas en el Registro, y 16% corresponden a Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL). La preeminencia de los individuos sobre las sociedades en este registro, es una de las características que ha facilitado el desvío de insumos.

Tabla n° 2: Usuarios de Insumos químicos y productos fiscalizados registrados en Ayacucho, Huánuco, Junín y Ucayali a Junio del 2013

Departamento	Número de Usuarios (Total)	Usuarios con certificado Vigente	Usuarios con certificado Caducado
AYACUCHO	58	27	31
HUANUCO	74	37	37
JUNIN	65	21	44
UCAYALI	108	23	85
TOTAL	305	108	197

Fuente: Registro Único de Insumos químicos y productos fiscalizados de SUNAT – “Portal PRECAN” – última consulta: 16 de junio 2013. Elaboración propia.

Si bien los individuos tienen cantidades autorizadas más reducidas en lo referente al comercio de insumos químicos y productos fiscalizados, la facilidad de los requisitos necesarios para acceder al certificado de usuario permitió que, como los muestran las fechas de inscripción consignadas en el Registro, más personas naturales se fuesen inscribiendo progresivamente. Lo que en la práctica debía ser un control riguroso de las condiciones de seguridad existentes para el manejo de este tipo de productos, se convirtió en un simple trámite burocrático que generó ventanas de oportunidades para la legalización de varios desviadores. La inexistencia del Registro Único, y la falta de procesamiento de información de dicho registro como de los registros especiales, hacía que las acciones de fiscalización de estas empresas fuesen lentas, que siguiesen una serie de pasos burocráticos⁷, permitiéndoles incluso “desaparecer” del negocio antes de ser intervenidos.

Estas ventanas de oportunidad hacen más atractiva la entrada de nuevos actores en actividades de desvío. Al no existir incentivos negativos para dedicarse a la actividad ilegal, pues la sanción administrativa es mínima y la penalización casi inexistente, el recurso a la actividad como complemento económico a la actividad legal resulta más atractivo. En caso existiesen barreras y controles más efectivos, el número de actores dedicados a esta actividad ilegal disminuiría. Un primer paso en este sentido, sería realizar un cruce oportuno de información.

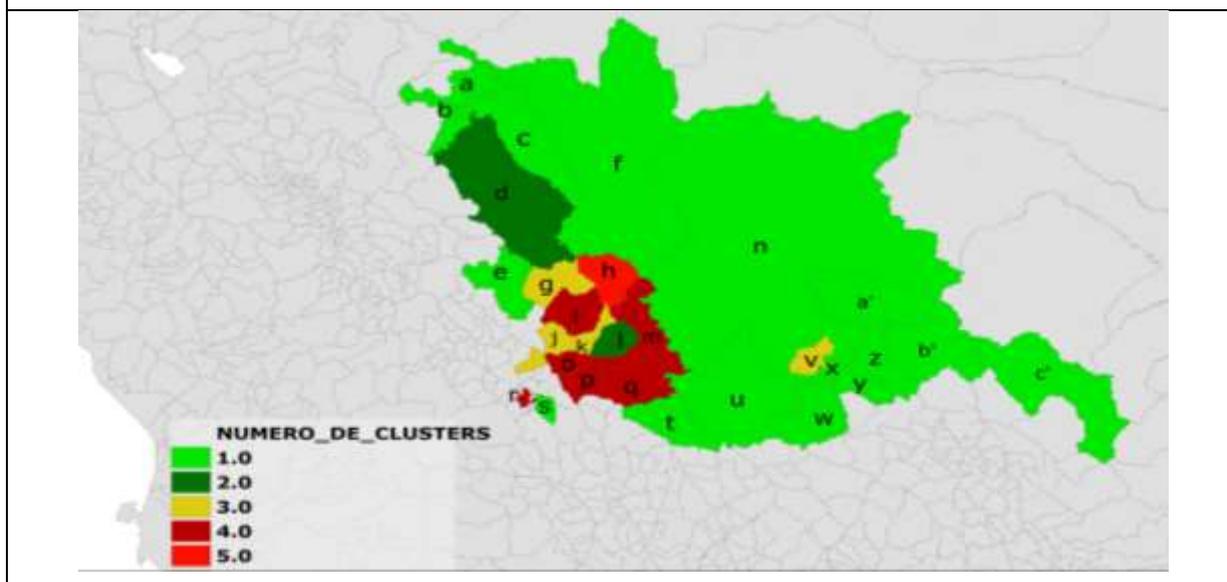
IV- Cruce de información y áreas grises: el caso de Santa Rosa

Este cruce de información cobra todo su sentido cuando se aborda áreas particularmente sensibles a la presencia del narcotráfico, como son por ejemplo los distritos ayacuchanos del VRAEM. Es importante recordar, que los insumos químicos son una de las actividades ligadas a la presencia de la cadena del narcotráfico, y en tal sentido, pueden también ser abordados desde una óptica territorial y georeferenciada como se ha propuesto en estudios anteriores (López y Vizcarra, 2012).

Si se adopta una visión de concentración de clústeres de la cadena de valor para medir la presencia del narcotráfico en el VRAEM, tal como podemos apreciar en la figura n°3, se observa que el distrito ayacuchano de Santa Rosa es uno de los que concentra un mayor número de actividades relacionadas a la cadena de valor del narcotráfico.

⁷ Existían por ejemplo ventanas de 3 meses entre la primera advertencia por incumplimiento de presentación de registro y hasta 6 meses o un año para la cancelación definitiva del certificado de usuario.

Figura n°3: Mapa de concentración de clústeres de la cadena de valor del tráfico ilícito de derivados cocaínicos



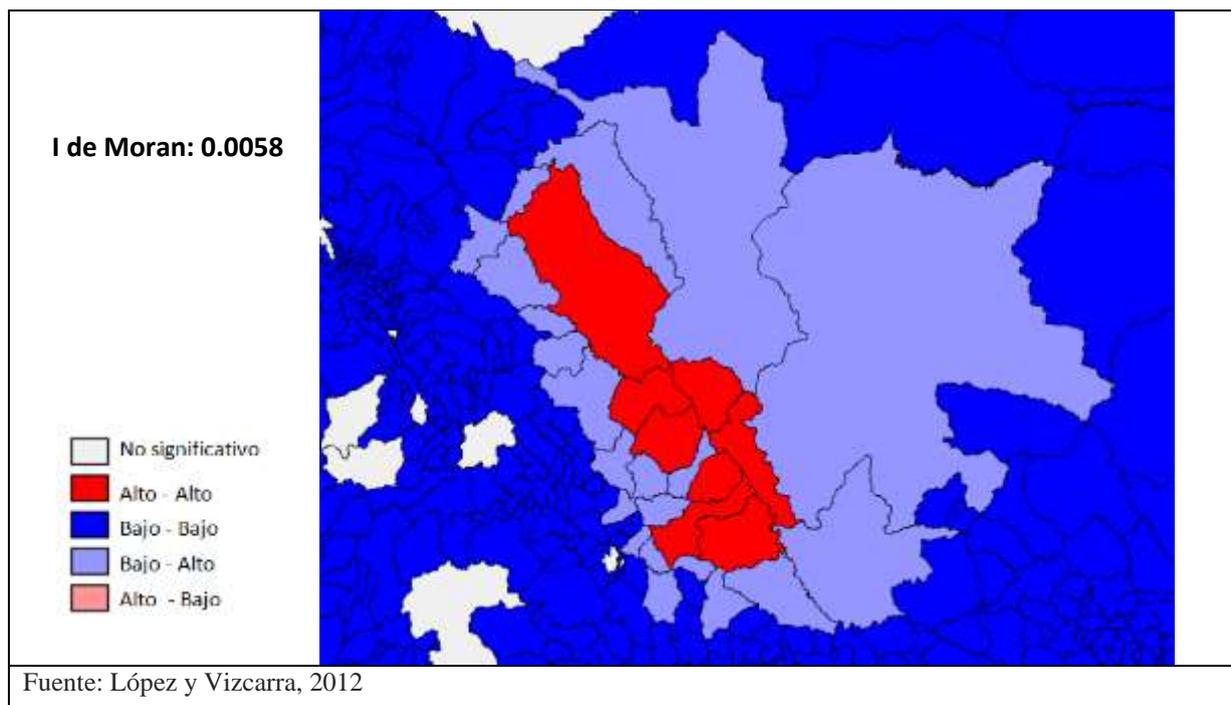
Leyenda de distritos: a) Satipo, b) Coviriali, c) Mazamari, d) Pangoa, e) Ayahuanca, f) Río Tambo, g) Llochegua, h) Pichari, i) Sivia, j) Huanta, k) Ayna, l) Santa Rosa, m) Kimbiri, n) Echarate, o) Tambo, p) San Miguel, q) Anco, r) Ayacucho, s) Tambillo, t) Chungui, u) Vilcabamba, v) Santa Ana, w) Santa Teresa, x) Maranura, y) Huayopata, z) Ocobamba, a') Quellouno, b') Yanatile, c') Kosdipata.

Fuente: López y Vizcarra, 2012.

Esto quiere decir que en el distrito de Santa Rosa están presentes los clústeres relacionados al cultivo de hoja de coca, acopio de hoja de coca, transformación en droga cocaínica y transporte para su exportación o comercialización, constituyéndose así en uno de los centros más importantes de operaciones del narcotráfico en la zona. En el caso de los insumos químicos, es clave la existencia de actividades de transformación, la cuales demandan un uso intensivo de estas sustancias. La presencia de esta actividad se mide por la existencia de laboratorios de procesamiento y pozas de maceración en un área determinada.

Santa Rosa, junto con Llochegua, encabeza la lista de los distritos donde se encuentra una mayor densidad de estos laboratorios y pozas, como se observa en la figura n°4. Estos distritos combinan unadifícil accesibilidad, una débil presencia del Estado, particularmente de la policía nacional a través desus comisarías y una fuerte presencia del Partido Comunista Militarizado Peruano-VRAE, creando un ambiente ideal para la proliferación de esta actividad.

Figura n°4: Densidad de la presencia de pozas y laboratorios en el VRAE



A estas características, debe sumarse también la disponibilidad de insumos químicos en la zona. Si se usa como referencia el número de usuarios inscritos en el Registro Único en el departamento de Ayacucho, se puede observar que Santa Rosa es el segundo distrito que concentra un mayor número de usuarios.

Tabla n°3: Usuarios inscritos en el Registro Único según distrito, para el departamento de Ayacucho a Junio del 2013

DISTRITO	NÚMERO DE USUARIOS
ANCO	1
AYACUCHO	16
AYNA	1
CARMEN ALTO	1
CHAVINA	1
HUANTA	2
JESUS NAZARENO	2
LLOCHEGUA	6
SAMUGARI	4
SAN JUAN BAUTISTA	5
SAN MIGUEL	2
SANCOS	1
SANTA ROSA	12
SIVIA	4

Fuente: Registro Único de Insumos químicos y productos fiscalizados de SUNAT – “Portal PRECAN” – última consulta: 16 de junio 2013. Elaboración propia.

Del total de los doce usuarios inscritos, sólo tres se encuentran actualmente con el registro vigente, aunque todos fueron inscritos a partir del año 2012. El certificado de usuario debe ser actualizado cada dos años para continuar teniendo vigencia, sin embargo, muchas de estas empresas ya constituidas, y que ya vienen operando legalmente, no renueva este permiso, y generalmente no existe una fiscalización para saber si realmente detuvieron toda actividad que involucrase el uso de insumos químicos o por el contrario seguían operando con un certificado caduco.

Asimismo, de la información recogida, se conoce que la totalidad de los usuarios registrados en Santa Rosa poseían una autorización para la comercialización de hidróxido de calcio, comúnmente denominado cal, la cual es un insumo usado en los procesos de transformación de la hoja de coca hacia pasta básica. Si bien esto no les otorga permiso oficialmente para vender otro tipo de sustancias, si les da un tipo de respaldo legal en caso existan un control del comercio por parte de agentes no especializados. El certificado, en este contexto forma parte de la fachada de comerciante legal, que permite a los desviadores operar dentro de las áreas grises.

Otro punto a considerar dentro del análisis es el tipo de usuarios inscritos en el Registro. En el caso de Santa Rosa, de los doce usuarios, 9 correspondían a personas naturales, 2 a empresas individuales de responsabilidad limitada y una a una sociedad anónima cerrada. Esto corresponde al patrón de los departamentos ubicados a proximidad de zonas cocaleras y refuerza la idea de que el comercio ilegal de insumos químicos puede ser usado, por los habitante de la zona, como una manera de aumentar sus ingresos con un riesgo menor del que significa estar involucrado directamente en la transformación o transporte de drogas cocaínicas. Asimismo, si se ve más al detalle, se puede observar que entre los mecanismos para superar las restricciones formales de cantidades de compra de insumos químicos por personas naturales se constituyen clanes familiares de comercialización de estas sustancias. Así, no es raro encontrar hermanas, primos, padres e hijos que se han inscrito al Registro el mismo día o durante el mismo año y que comercializan la misma sustancia en el mismo lugar, superando las restricciones impuestas por la autoridad fiscalizadora.

V –Conclusiones: reformas y pendientes

Todas estas informaciones constituyen detalles claves sobre las características del mercado formal en el distrito que puede orientar los esfuerzos de fiscalización, en una zona donde

existen indicios razonables de que se pueden registrar actividades de desvío. El cruce oportuno de información permite crear alertas sobre fenómenos que pueden significar la presencia de actividad ilegal como la presencia de clanes familiares o el hecho de que un distrito todo los comerciantes estén concentrados en comercializar un solo tipo de producto (cómo es el caso del ácido sulfúrico en José Crespo y Castillo en Huánuco).

El buen funcionamiento del control administrativo podría dificultar el acceso a los insumos químicos en el país, contribuyendo a controlar la oferta de drogas. Sin embargo, para que ellos sea posible, y la información sea explotada de la manera debida, es necesario poner en marcha el Registro Único, tratando de volver realidad el elefantes blanco y dejando de lado las zonas grises. Tal fue el sentido de las disposiciones contenidas en el D.L 1126, promulgado en noviembre del 2012, que trasladaban la coordinación e implementación del Registro Único a SUNAT.

Si bien ese traspaso busca superar alguna deficiencias que tuvo el Registro durante el periodo 2007 – 2011, como fueron la falta de liderazgo o la falta de recursos para la implementación, simplificando los mecanismos de control. Lo cierto es que aún es pronto para poder ver los resultados. Por el momento, la cooperación internacional viene impulsando la puesta en marcha de este Registro, basándose en la experiencia de SUNAT con el manejo del Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Las reformas planteadas por el DL 1126, van más allá de una simple revisión al Registro Único, simplificando en gran medida los mecanismos de control administrativo, centralizados en SUNAT. Sin embargo, esto no supera todos los problemas de coordinación existentes, ni garantiza la cooperación de todas las entidades. Tampoco da solución a los problemas de capacidad institucional ni a aquellos que tienen que ver con el uso adecuado de la información producida por el Registro Único. Esto queda en manos de los implementadores de la política, quienes son los que finalmente concretizaran las directrices contenidas en la norma y darán un contenido real a la reforma propuesta. Finalmente, la apuesta por un mayor énfasis en el control administrativo como política nacional también va a depender de los actores que están involucrados en él y en qué medida pueden mostrar resultados tangibles con ese trabajo.

Bibliografía

Aguilar Luis F.

1993 “Estudio Introdutorio” en *La implementación de las políticas*. Grupo editorial Miguel ángel Porrua. Colección Antologías de Política Pública. México.

Antezana, Jaime y Meza Marota, Amador

2011 “Los insumos químicos: su uso indebido y una propuesta para enfrentarlo” en *Narcotráfico: Amenaza sostenible al crecimiento sostenible del Perú*. Lima. Segunda edición

Antezana, Jaime y García, Jaime

2010 *Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia: La situación de la coca y la cocaína*. Serie Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

2009 *Diagnóstico de la Situación del Desvío de IQ al Narcotráfico*. Consultoría realizada para DEVIDA. Lima

Bardach, Eugene

1977 *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, MIT Press

DIRANDRO PNP - Escuela de Investigación del Tráfico Ilícito de drogas

2001 *Insumos químicos fiscalizados: Características, investigación y control*. Lima. Segunda edición.

LÓPEZ, Noam y VIZCARRA, Sofía.

2012 “La cadena de valor de la cocaína: un análisis georeferenciado del VRAE”. En: Revista *POLITAI*, Año 03, N° 04, Junio 2012.

Mujica Jaris y CavagnoudRobin

2011 “Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa” en *Anthropológica*. Año XXIX, N°29. P. 91 – 110.

Oficina de la Naciones Unidas contra la droga y el Delito - UNODC

2012 *Informe del Diagnóstico situacional sobre los cuatro insumos químicos controlados, de mayor uso en la fabricación de drogas en el Perú*. Lima.

2011 Perú, *Monitoreo de Cultivos 2010*. Lima

Ortiz Sedano, Andrés Fernando

2009 *El Control de Precursores Químicos para la producción de cocaína y el Sistema Internacional de Control de Estupefacientes*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana de Colombia.