

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

TITULO DE LA TESIS

El comercio ilegal de insumos químicos fiscalizados en la zona del alto Huallaga: un estudio de caso (2012)

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Cesar Enrique Echevarria Cabrejos

ASESOR

Dr. Cesar Enrique Patriau Hildebrant

JURADO

Dr. Leonidas Lucas Ramos Morales

Mg. Nicolas Antonio Zevallos Trigoso

Lima – Perú

Julio del 2018

ABSTRACT

El presente trabajo describe la situación del Acido Sulfúrico como insumo químico fundamental para la elaboración de drogas a base del alcaloide Cocaína en la zona del Valle del Huallaga, comprensión de los departamentos de Huánuco, San Martín y Ucayali durante el 2012. El estudio del caso analiza la modalidad delictiva del uso ilícito de baterías para acopiar el insumo fiscalizado, utilizando la comercialización legal para burlar las labores de fiscalización e interdicción de los funcionarios gubernamentales, por lo cual la implementación de las políticas públicas no cumplían sus objetivos, pero que respecto al presente caso, se resalta la implementación del enfoque “bottom up” para que los actores públicos reviertan la “zona gris” en la que se había convertido la situación real.

Palabras claves: Políticas públicas, implementación, enfoque “de abajo hacia arriba”, acido sulfúrico, zona gris.

This paper describes the situation of Sulfuric Acid as a fundamental chemical for the elaboration of drugs based on the alkaloid Cocaine in the Huallaga Valley area (departments of Huánuco, San Martín and Ucayali) during 2012. The case study analyzes the criminality method of the illicit use of batteries to collect the fiscalized chemical, using legal marketing to circumvent the work of control and interdiction of government officials, for which the implementation of public policies did not meet their objectives, but with respect to the In this case, the "bottom up" implementation is highlighted so that public actors change the “grey zone” that the real situation had converted to.

Keywords: Public policies, implementation, “bottom up”, sulfuric acid, grey zone.

ÍNDICE

Resumen - abstract	2
Introducción.	4
Capítulo 1: Política pública.	6
Capítulo 2: La seguridad como problema público.	9
Capítulo 3: El caso de estudio.12	
3.1 El tráfico ilícito de drogas en el Perú y el desvío de insumos químicos fiscalizados.	18
3.2 Situación del ácido sulfúrico.	21
3.3 El mantenimiento de baterías como estrategia de fachada: un caso del año 2012.	23
3.4 Complicaciones ambientales.	29
Conclusiones y recomendaciones.	30
Bibliografía.	32

INTRODUCCIÓN

El presente esfuerzo académico está orientado a describir la situación del ácido sulfúrico, un insumo químico esencial para la elaboración de drogas cocaineras. Por tanto, en el presente trabajo se exponen las diversas formas en las que la delincuencia utiliza - a su favor - los vacíos en las políticas públicas para poder conseguir sus objetivos delictivos.

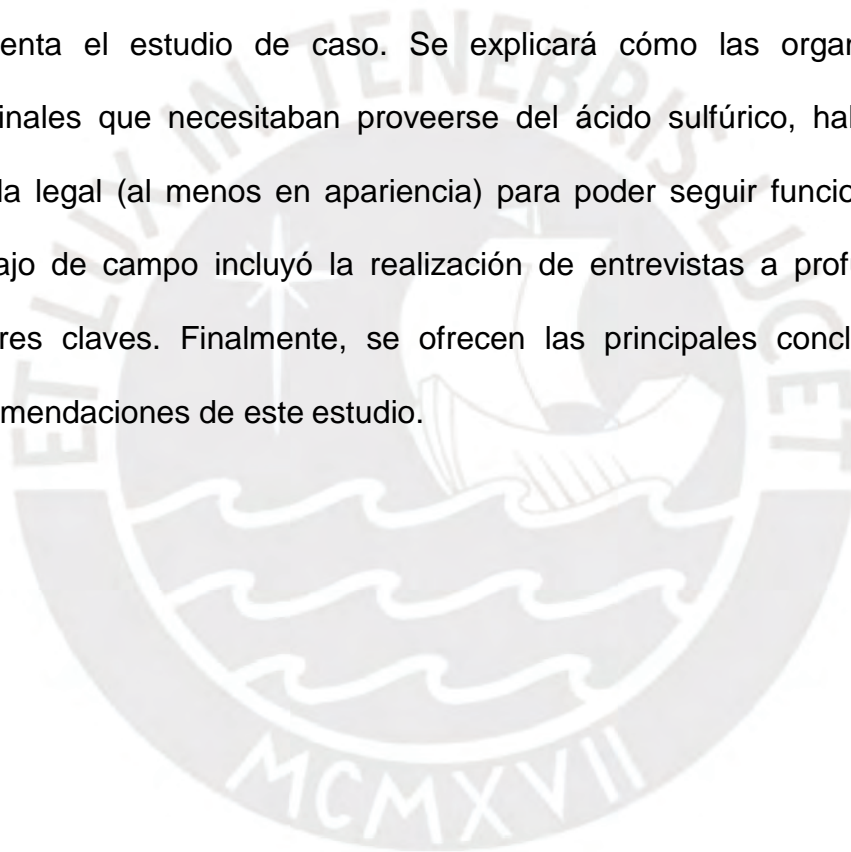
En el valle del Huallaga, durante el año 2012, las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional para intentar ejercer un control administrativo y una labor de interdicción penal a fin de evitar el comercio o desvío de este insumo químico fueron vulneradas.

Este esfuerzo académico no está orientado solamente a describir, en detalle, una modalidad delictiva (dicho sea de paso, las organizaciones criminales, especialmente las dedicadas al tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, siempre cambian sus modalidades de operación). También busca reflexionar sobre un hecho sustancial que a veces puede perderse de vista: las políticas públicas, en su fase de implementación, pueden ser vulneradas¹. En ese sentido, surge como una necesidad que los actores

¹ Como señalan Scartascini et al. (2011: 12), una política pública podría estar muy bien diseñada, atravesar el proceso de aprobación sin modificaciones y, aun así, ser completamente ineficaz, si es que no está correctamente implementada y ejecutada. En muchos países de América Latina, añaden estos autores, la calidad de la implementación y de la aplicación efectiva de las políticas resulta ser bastante pobre.

comprometidos con las políticas realicen esfuerzos para lograr que éstas sean cumplidas.

La presente investigación está dividida en tres capítulos bien diferenciados. La primera desarrolla el concepto de políticas públicas. La segunda, en tanto, expone por qué se entiende que la inseguridad ciudadana es un problema público. La tercera parte, que es la más extensa, presenta el estudio de caso. Se explicará cómo las organizaciones criminales que necesitaban proveerse del ácido sulfúrico, hallaron una salida legal (al menos en apariencia) para poder seguir funcionando. El trabajo de campo incluyó la realización de entrevistas a profundidad a actores claves. Finalmente, se ofrecen las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio.



CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS

Ives Meny y Jean- Claude Thoening señalan que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad que se encuentra investida de poder público y de autoridad gubernamental (1992: 89). Para Thomas Dye, en tanto, la “política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1992:1). Por su parte, Joan Subirats y otros entienden a las políticas públicas como “procesos decisionales” que resultan de las relaciones existentes entre los diversos actores políticos (públicos y privados) que actúan en forma simultánea (1994:41)².

Dennis Palumbo refiere que la política pública, generalmente busca imposibilitar o forzar a “que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría”. Para la sociedad civil, las políticas públicas adquieren especial importancia porque son las herramientas con las que cuenta para hacer sentir las necesidades que apremian. Entonces resulta conveniente decir que las políticas públicas son el medio para la resolución de conflictos entre los actores políticos (Palumbo 1987).

Asimismo, Eugenio Lahera en un análisis de la evolución del concepto de políticas públicas, sostiene que “tiene bastante desarrollo en

² En su libro “Manual de Ciencia Política” (2005), Antoni Fernandez explica la diferencia entre los términos ingleses “*politics*” y “*policy*”. El primero es la política entendida como la construcción del consenso y la lucha por el poder. En tanto, el segundo hace referencia a política pública.

el ámbito de las ciencias políticas y administrativas de los Estados Unidos” (2002:14). Añade que la experiencia norteamericana ha añadido al concepto, “la lógica de la resolución de problemas, en una dinámica democrática y vinculada a las etapas del proceso decisonal” (2002:14).

Es importante también comprender el complejo proceso de elaboración de políticas públicas. Para ello, Lindblom sostiene que el mejor método es separarlo en sus distintas fases, y luego, analizar cada una de ellas. Se comienza con el estudio de la aparición de los problemas públicos y la forma como son incluidos en la agenda política del gobierno; posteriormente, el estudio analiza el tratamiento del problema por parte de los distintos actores políticos hasta llegar a la implementación de la decisión de solución impuesta por la autoridad investida de poder. El ciclo se completa con la evaluación de los resultados (Lindblom 1991: 11).

Se puede concluir que el desarrollo de las políticas públicas atraviesan varias etapas para configurar un ciclo completo y sirve para entenderla en su contexto. Pero, como sostienen los autores especializados, no se debe caer en el error de pensar que se trata de un esquema rígido, por lo que el replanteamiento de cualquiera de las fases afecta a las siguientes.

Lindblom (1991:11) sostiene que como característica que se presenta en cualquier sistema, existe un proceso de retroalimentación,

porque una política pública no culmina con la evaluación de sus resultados. El mismo autor recalca que el feedback genera siempre una nueva definición del problema que dio inicio al ciclo. En este orden de ideas, Lindblom es enfático en señalar que en el desarrollo de las políticas públicas, las fases del proceso sufren constantes cambios que significan que se pueda superponer o alterar el orden. Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: la introducción en la agenda pública, el diseño, la implementación y la evaluación (Lindblom, 1991: 11).

El ciclo de las políticas públicas y sus etapas



CAPÍTULO 2: LA SEGURIDAD COMO UN PROBLEMA PÚBLICO

Es conveniente tener en consideración lo vertido por Wayne Parsons quien refiere que ante la presencia de factores desestabilizadores que afecten el entorno de una población civil o se perciban amenazas contra la vida, automáticamente dejará de ser un asunto considerado como privado para convertirse en un problema público (2007: 36).

A esto se suma lo señalado por Subirats y otros, quienes condicionan la existencia de un problema público a aquella “situación que se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político” (2012: 8).

Por tanto, una condición que debe cumplir un problema para que sea considerado público es su ingreso en la agenda pública. Como señala Birkland, existe una interacción constante entre los problemas y sus soluciones, entre los actores políticos que intervienen, sean éstos los funcionarios públicos o los grupos de presión, puesto que ese proceso contribuirá definitivamente a que se genere o no atención y por lo tanto sea incluido o no de la agenda pública. (2005: 108).

En un sentido más amplio, la seguridad es un asunto público, como señala Salas “forma parte de la convivencia cotidiana de los ciudadanos en un marco de integridad y salvaguarda de los derechos de las personas y

es un bien común indivisible que debe de proveerse de manera imparcial, que al ser una condición de interés social su observancia debe ser general para todo el territorio nacional” (2011: 6).

El concepto de seguridad ha evolucionado; por tanto, ante la aparición de una nueva tipología de conflictos, el papel de la seguridad también se ha modificado, bajo el énfasis de que las “agresiones son menores y aparecen focos internos de atención” (ONU 2004: 29). De allí surge el concepto de seguridad humana, según el cual el centro de las preocupaciones de las políticas sobre seguridad deben ser las personas en lugar de los territorios o los gobiernos³.

Es conveniente, en este momento, que se deje zanjado para efectos de la presente investigación que el término seguridad ciudadana es uno de los tipos de seguridad que existen. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, “la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública”, porque es preocupación constante de los Estados que se tracen metas y estrategias al respecto “para alcanzar un objetivo determinado y que contribuyen a crear o

³ “La política criminal es una parte de la política de seguridad en general que une dos realidades sociales, como lo son, el poder penal, que consiste en la fuerza que dispone el Estado para imponer sus decisiones y el fenómeno criminal cuya calificación y características son conferidas por el poder del Estado al tipificar las conductas delictivas” (Ramírez y Hormazabal 1997: 29).

transformar las condiciones en que las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad” (CIDH 2009: 22).

Las sociedades en la actualidad presentan características en desarrollo; avanzan hacia un nivel superior de progreso económico; presentan múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto tipo, lo cual hace que no existe una taxonomía general que permita identificar rasgos uniformes que permitan tipificar las características que presenta la inseguridad a nivel mundial; no obstante, definitivamente en donde hay un punto de encuentro es en que la inseguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de las sociedades contemporáneas.

Hay un grupo de políticas públicas que están íntimamente comprometidas con el tema de la seguridad. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos refiere que el nuevo concepto de seguridad humana “ofrece una perspectiva comprehensiva para proteger a las personas de las amenazas críticas y extendidas que afectan su supervivencia, sus medios de vida y su dignidad” (CIDH 2012: 5).

Del mismo modo, la seguridad ciudadana implica “el ejercicio y la capacidad que tiene el ciudadano de desenvolverse en su vida cotidiana sin amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes” (Carrillo-Florez 2014: 188).

Asimismo, considerando que “una política pública de seguridad engloba al conjunto de acciones tanto gubernamentales como particulares que inciden o gravitan sobre un determinado contexto social” (PNUD 2005:2), entonces se puede reafirmar la posición de que la seguridad pública involucra a “toda política social, cultural, económica, educacional, sanitaria o laboral, porque de una u otra manera, la implementación de ellas va a dar como resultado alguna acción directa o indirecta sobre la propia seguridad pública” (PNUD 2005).

Lamentablemente, el Estado en sus diferentes niveles - tanto nacional, regional o local- ha realizado esfuerzos insuficientes para enfrentar a la criminalidad. Ese espacio ha sido cubierto por entes privados, la comunidad organizada o las personas mismas que han reaccionado organizadamente frente a las amenazas, emprendiendo acciones de prevención destinadas a evitar la comisión de delitos y faltas, así como en algunos casos a superponer funciones; esto ha ocasionado, a su vez, un descontrol por la falta de coordinación y cooperación interinstitucional. Por ello, Sofía Vizcarra plantea que el éxito para el funcionamiento de una política de control y fiscalización administrativa de insumos químicos en el país, es que exista un alto nivel de coordinación entre los organismos encargados de dicha función (Vizcarra, 2014: 79).

CAPÍTULO 3: CASO DE ESTUDIO

La presente investigación se enmarca en el tema de la seguridad, específicamente en el campo de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Se va a explicar cómo las bandas criminales organizadas pueden aprovechar ciertos vacíos en las políticas públicas para seguir realizando sus actividades, cubriendo sus actos criminales con una apariencia de legalidad (Vizcarra 2014:59). De forma específica, se va a recurrir a un estudio de caso que revela de qué manera una mala coordinación entre las entidades gubernamentales perjudicó el combate contra el desvío de insumos químicos fiscalizados en la zona del valle del Huallaga durante el año 2012. Este estudio de caso puede ofrecer valiosas lecciones para prevenir casos similares en un futuro.

Cabe señalar que para la formulación del presente trabajo de investigación se realizaron diez entrevistas a informantes claves, que a entender de Marshall (1996) “son fuentes expertas de información, teniendo conocimiento sobre diferentes materias”, lo que permite la obtención de información de sumo valor, como por ejemplo para el presente, se escogió a informantes que han tenido directa participación en el caso de estudio. Asimismo a los informantes claves se les escoge de acuerdo a lo que se desea averiguar (Tremblay 1957: 698).

Para Gilchrist y Williams (1999: 73), el empleo de los informantes claves permite acceder a información especializada, tanto es así que no importa la cantidad, incluso menciona que puede ser uno, lo verdaderamente trascendental es que cada uno de ellos, demuestre el nivel de conocimiento y experiencia que han obtenido en su contacto directo y permanente con la realidad a investigar y que hayan analizado y buscado las soluciones a la problemática descrita.

La selección de entrevistados en la presente investigación incluye a abogados, policías, ingenieros químicos y administradores. Se omite mencionar los nombres de los entrevistados a pedido de ellos mismos para proteger su identidad.

Reza una frase que utilizan los antiguos policías peruanos que laboran en la DIRANDRO-PNP que “sin insumos no hay drogas”, en clara coincidencia a lo vertido por Vizcarra que para la elaboración de drogas cocaineras, resulta indispensable la participación de los precursores químicos (2014:8). Es necesario por lo tanto que el Estado peruano, por intermedio de sus diferentes organismos, procure construir pilares sólidos para combatir el tráfico ilícito de drogas a través del control administrativo, la fiscalización del comercio legal e interdicción (Vizcarra 2014: 8).

Por lo general, siendo el caso peruano parecido a los que se desarrollan a nivel internacional, se entiende al tráfico ilícito de drogas

como una actividad ilegal realizada por criminales apartados de la sociedad, quienes bajo su motivación económica, forman carteles o “firmas” organizadas y conexas con otros delitos. Pero su “modus operandi” no es estático, conforme lo aseveran diversos funcionarios policiales, se ha demostrado que su accionar moldea cambiantes estructuras organizativas, justamente el actuar al margen de la ley y movilizarse ocultamente, le da la característica de complejo y difícil de detección y desarticulación por parte de las autoridades. Según Vizcarra (2014:9) el problema de los insumos químicos se agrava por que los actores involucrados muchas veces “están integrados a un mercado legal” y por ese motivo “gozan de un grado de formalidad que les permite eludir e, incluso interactuar con las autoridades oficiales” (Vizcarra, 2014:9).

La investigación de Vizcarra (2014: 65) esgrime que los patrones de desvío de insumos y precursores químicos, necesarios para la producción de drogas cocaineras, se componen de diversos mecanismos -legales o ilegales- cuyo objetivo es burlar la fiscalización de las autoridades.

Estos mecanismos surgen, en cierta medida, porque las organizaciones criminales se aprovechan de circunstancias legales no previstas en el proceso de implementación de una política pública para seguir desarrollando sus actividades.

La formalidad que les otorga operar a las bandas criminales dentro de los parámetros de la ley les permite eludir la fiscalización desplegada por las autoridades e, incluso, interactuar con los encargados del control para conseguir sus fines ilícitos. Es más, en muchos de los casos estos actores dividen sus actividades, siendo la actividad ilegal un complemento económico a su actividad principal. Como precisa Vizcarra (2014:9) los criminales compartimentan sus actividades ilícitas con el comercio legal.

Los diferentes actores involucrados en el desvío de precursores químicos emplean diversas estrategias para llevar a cabo sus actividades ilícitas sin ser descubiertos. Uno de los modus operandi que utilizan es por ejemplo la falsificación de documentos, otra modalidad, como lo señala Vizcarra (2014:77) es la conformación de clanes familiares. Estos vínculos consanguíneos, desde la experiencia de los policías antidrogas, sirven para conformar negocios ilícitos o denominadas “empresas de fachada”.

Los efectos negativos de la problemática planteada afectan al Estado así como a la sociedad civil: “En la zona de estudio (Valle del Huallaga) se registra la segunda mayor producción potencial de planta de coca a nivel nacional. La problemática se acentúa por la presencia de remanentes terroristas del llamado Comité Regional Huallaga de Sendero Luminoso” (Funcionario público).

En el Perú, si bien los dispositivos legales existentes se basan en los principios enunciados por el régimen internacional de fiscalización de precursores químicos, su implementación, en tanto política pública, ha tenido dos características. La primera es la orientación represiva que se le ha dado a este régimen, privilegiando los dispositivos de sanción y represión sobre los dispositivos de control administrativo. La segunda es la fragmentación de las autoridades de fiscalización. Así, existen varios entes encargados del control administrativo y varios otros encargados del control policial, dificultando la coordinación e intercambio de información entre ellos. Por esa razón, es pertinente que se estudien y profundicen decisiones a nivel gubernamental para generar mejores políticas públicas y gestión pública, involucrando a los actores participantes en esta problemática: Ministerio de la Producción, Ministerio del Interior, Gobiernos Regionales de San Martín, Huánuco y Ucayali, municipalidades provinciales y distritales, sociedad civil y el sector empresarial.

3.1. EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS EN EL PERU Y EL DESVÍO DE INSUMOS QUÍMICOS FISCALIZADOS

El tráfico ilícito de drogas puede entenderse, en general, como una secuencia compuesta por tres etapas: producción, comercialización y consumo por parte del destinatario final.

Una de las formas de estudio del tráfico ilícito de drogas ha sido enfocarlo desde la perspectiva de procesos, una secuencia

lógica de actividades realizadas por una organización criminal que tiene por objetivo proveerse de sustancias ilícitas para, una vez trasladado al destinatario final, obtener ganancias indebidas. La característica más importante es la ilicitud en cada una de las actividades del proceso, el cual está conformado por las etapas de producción, comercialización y consumo (Funcionario policial).

El objetivo de la presente investigación es centrarse en la primera etapa relacionada con la producción de drogas cocaineras. Teniendo en consideración que el Perú, conjuntamente con Bolivia y Colombia, conforman el denominado “triángulo verde” por ser los principales productores de la planta de coca en el mundo, resulta necesario cuantificar la envergadura del problema.

Para ello, es conveniente citar a García y Antesana, quienes en su *Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia* señalan que Colombia en el 2009 habría tenido una producción potencial de 147,748 toneladas métricas (TM) de hoja de coca secada al sol y 410 TM de cocaína, mientras que “en el caso del Perú su producción potencial fue de 128,000 TM de hoja de coca y un estimado de 317 TM de cocaína” (2010).

Además, según el Reporte Mundial de Drogas 2011 y el Informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre monitoreo de cultivos de coca en el Perú 2010, la cantidad potencial de hoja de coca obtenida (entendida como la cantidad de coca cosechada durante un año) para el 2010 fue de 120,500 TM, de cuyo total corresponde el 21.3% al Huallaga. Para el año 2010, la potencial producción de clorhidrato

de cocaína cuando menos supondría 321,330 kilogramos, de los cuales se producirían en el Huallaga unos 68,443.29 kilogramos (el 21.3 %).

Las cantidades mencionadas no dicen gran cosa por sí solas. Las organizaciones criminales que se dedican al tráfico ilícito de drogas necesitan proveerse de insumos químicos, dándole valor superlativo al axioma recogido de los detectives de la DIRANDRO-PNP, que dicen: “sin insumos, no hay droga”.

“Siguiendo el enfoque de procesos, en la etapa de producción existen diferentes formas y métodos de producción de drogas cocaineras, siendo la más común la que se desarrolla en tres fases: extracción (cocaína base bruta o pasta básica de cocaína), oxidación (base de coca o pasta básica de cocaína lavada) y cristalización (clorhidrato de cocaína). Pero del total de insumos y sustitutos que se pueden utilizar para la producción de drogas cocaineras, se necesita emplear los llamados insumos químicos esenciales como son el ácido sulfúrico, el carbonato de sodio, el kerosene, el permanganato de potasio y la acetona” (Funcionario policial).

Alternativamente, de acuerdo a las zonas de influencia o zonas de producción de planta de coca, se utilizan insumos químicos sustitutos como el ácido clorhídrico (o denominado comercialmente ácido muriático y que tiene doble papel, puesto que fue utilizado para limpieza de sanitarios), el óxido e hidróxido de calcio, los hidrocarburos en reemplazo del kerosene y otros solventes.

Por razones propias del sistema de represión del tráfico ilícito de drogas, los productores de sustancias ilícitas se encuentran en permanente búsqueda de nuevas modalidades de elaboración de productos derivados de la cocaína, así como del empleo de sustancias químicas no fiscalizadas, de las cuales existe una amplia gama, desde las más esenciales o comunes como el ácido cítrico (zumo de limón ácido), el cloruro de sodio (sal común), cemento, úrea y el alcohol etílico (de la caña de azúcar), hasta el acetato de n-propilo, el metabisulfito de sodio, cloruro de calcio y el acetato de isobutilo.

3.2. SITUACIÓN DEL ÁCIDO SULFÚRICO

El ácido sulfúrico es un compuesto químico denso (que ocupa mucha materia en poco espacio), oleoso (aceitoso), tóxico (genera daños en la salud por los gases que emana en contacto con otra sustancia), cáustico (quema y daña los tejidos), corrosivo (causa o produce desgaste progresivo de una superficie por reacción química), higroscópico (absorbe la humedad del ambiente) y exotérmico (calienta cuando es mezclada con agua). Es un líquido incoloro que puede volverse de una coloración oscura con las impurezas. Tiene la fórmula química H_2SO_4 y el número CAS 7664 – 93 – 9.

Es el compuesto químico que se produce con mayor facilidad en el sector industrial, especialmente el metalúrgico, en donde se condensa el gas de azufre con agua para evitar emanaciones y lluvia ácida. A veces, es

empleado como catalizador de los índices de industrialización de los países. El ácido sulfúrico es una sustancia altamente utilizada en la industria nacional, especialmente para decapado de metales, curtiembres, papelería, agricultura y fabricación de acumuladores de energía:

“El ácido sulfúrico es de procedencia importada y nacional. La producción nacional se realiza básicamente a través de cuatro empresas ubicadas en la capital. El traslado de este insumo químico fiscalizado hacia los lugares en donde se encuentran asentados los establecimientos de los usuarios, en el ámbito nacional, se realiza a través de vehículos de transporte de carga terrestre. Por ejemplo, una de ellas es la empresa “Ricardito SRL” que cuenta con una flota vehicular con la que abastece a usuarios de la región Huánuco, Ucayali, San Martín e incluso planea llegar a Loreto, combinando el traslado vía terrestre y fluvial” (Funcionario policial)

El ácido sulfúrico es un insumo esencial para la producción de drogas cocaineras. Como se explicará más adelante, empresas que se establecieron en la zona del Huallaga supuestamente dedicadas al rubro de “cargado, mantenimiento y reconstrucción de baterías” se proveían de este insumo con aparentes fines legales.

Ahora bien, del estudio realizado por Consultandes a solicitud de la Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas (DEVIDA) con el título *Diagnóstico de la Situación del Desvío de IQ al Narcotráfico, Lima – Enero 2009* se desprende que el ácido sulfúrico es fuertemente utilizado como insumo esencial en la elaboración ilícita de drogas, interviniendo en las dos

primeras fases de extracción y oxidación. Se diluye en agua para la cocción química de la hoja de coca que contiene el alcaloide “cocaína”, sirviendo para producir la pasta básica de cocaína, la que deriva a su vez en pasta lavada o base de coca. Para producir un kilogramo de clorhidrato de cocaína se utilizaría en el proceso productivo un aproximado de 5.10 kg. a 6.00 kg. de ácido sulfúrico en las dos etapas.

33 EL MANTENIMIENTO DE BATERÍAS COMO ESTRATEGIA DE FACHADA: UN CASO DEL AÑO 2012

El ácido sulfúrico ingresa al circuito de comercialización vía importación o producción nacional. Las mayores posibilidades de desvío de este insumo se producen en la etapa de la distribución.

A continuación, se va a pasar a explicar cómo el ácido sulfúrico terminó siendo adquirido de manera legal para ser empleado, posteriormente, para la producción de drogas.

Este problema empezó a ser detectado en el año 2011. De acuerdo a las conclusiones del *Diagnóstico situacional sobre los cuatro insumos químicos controlados de mayor uso en la fabricación de drogas en el Perú, Lima* publicado por ONUDD, en las provincias de Leoncio Prado en Huánuco, y Padre Abad en Ucayali, se empezó a evidenciar la existencia

de clanes familias que creaban empresas de insumos químicos que tenían como característica el afincarse en zonas comunes, utilizar los mismos procedimientos de registro y el mismo proveedor que los abastecía legalmente del ácido sulfúrico. Supuestamente, la adquisición del insumo se justificaba con la fabricación de la solución electrolítica que se usa en las baterías de los vehículos como los mototaxis y los automóviles; sin embargo, los volúmenes superaban lo permisible (2011)

¿Se justificaba la compra del ácido sulfúrico en gran cantidad para ser destinado al mantenimiento de baterías? A instancia de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (DIRANDRO) y por pedido expreso del Ministerio Público (concretamente, de la Fiscalía Especializada en tráfico ilícito de drogas con sede en Tingo María), se realizaron consultas a conocidas empresas fabricantes de acumuladores de energía como lo son ENERJET y CAPSA, con la finalidad que emitan información sobre el uso de sus productos como acumuladores de energía.

De las respuestas obtenidas de ambas empresas legales se comprobó que, en la actualidad, los acumuladores de energía (es decir, las baterías) han innovado su tecnología. Ahora son sistemas integrados libres de mantenimiento, piezas compactas y herméticas que no permiten la manipulación o la extracción del contenido.

Si bien algunas marcas pueden fabricar todavía baterías más tradicionales, se recomienda para su mantenimiento usar agua destilada y no ácidos que contienen elementos químicos dañinos que afectarían su funcionamiento normal. En otras palabras, la información proporcionada tanto a la PNP como a la fiscalía dejaba en claro que el mantenimiento de baterías podía hacerse sin necesidad de recurrir al ácido sulfúrico.

No obstante, existían más indicios, desde luego. Por ejemplo, en el Registro Único para el Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados (IQPF) se establecía que el empleo de ácido sulfúrico para la actividad comercial de mantenimiento de baterías se presentaba como un fenómeno en expansión en aquellas localidades ubicadas en zonas de producción cocalera; de hecho, en otras ciudades en donde existen talleres de mantenimiento y carga de baterías no se empleaba el ácido sulfúrico.

Sobre el particular, se puede citar el estudio realizado el año 2009 por Consultandes –a solicitud de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)–, el cual sostiene que si bien la utilización de las baterías en el Huallaga tenía razón de ser cuando no existía energía eléctrica, esta situación había cambiado:

“El circuito Tingo María – Aucayacu – Ramal de Aspuzana es abastecido con insumos químicos desde Lima. Esta es la zona cocalera más importante después del valle del Monzón, que incluye Cachicoto y Palo de Acero. En esta zonas existen establecimientos autorizados para la venta de ácido sulfúrico que es utilizado en la carga y recarga de acumuladores de energía, llámese baterías, que los pobladores utilizaban para

proveerse de energía eléctrica. Pero resulta incongruente que se siga utilizando dicho pretexto a sabiendas que la energía eléctrica fue instalada en los diversos centros poblados del valle del Huallaga hace más de dos años y medio, pero sin embargo aún se siguen otorgando licencias de funcionamiento para este giro de negocios, resultando sumamente sospechoso, advirtiéndose que podría tratarse de un caso policial tipificado como desvío de insumos químicos para el TID". (Consultandes 2009: 59).

Todavía más, un examen efectuado por el Departamento de Operaciones Tácticas Antidrogas de la DIRANDRO encontró que en distritos de las provincias de Leoncio Prado (región Huánuco) y Padre Abad (región Ucayali) existía una correspondencia de un kilogramo de ácido sulfúrico por cada habitante, lo que equivale en la práctica a una batería por persona, algo completamente desproporcionado. Esto no ocurría en otros lugares del país, incluso con mayor densidad poblacional.

En la provincia de Leoncio Prado (Huánuco), entre los distritos de Rupa Rupa y Aucayacu, existían, de acuerdo con el informe de la DIRANDRO, cincuenta empresas autorizadas con certificado de usuario para realizar actividades con ácido sulfúrico. En total, supuestamente, se empleaban 84,480 kilogramos anuales para mantener baterías cuando la población en los dos distritos era de 88,700 habitantes.

Mientras tanto, en la provincia de Padre Abad (Ucayali), entre los distritos de Aguaytía e Irazola, existían treinta empresas autorizadas con certificado de usuario para realizar actividades empleando diferentes

cantidades de ácido sulfúrico.⁴ En total, supuestamente se usaban 43,200 kilogramos anuales de este insumo para mantener baterías, a pesar de que la población era de solamente 43,500 personas.

En otras palabras, la DIRANDRO comprobó que la densidad poblacional en los distritos de estudio no justificaba, de ninguna manera, el alto empleo del insumo fiscalizado.

Si se toma como referencia la fórmula del Instituto de Estudios Internacionales de la PUCP, se calcula que para producir 1 kilogramo de cocaína se requieren 6 kilogramos de ácido sulfúrico. Esto significa, por ejemplo, que con los 84,480 kilogramos que ingresaron en su momento a los distritos de Rupa Rupa y Aucayacu, en Leoncio Prado, se podrían obtener, aproximadamente, unos 14,000 kilogramos de clorhidrato de cocaína.

Una vez comprobado por diversas instancias que la adquisición masiva de ácido sulfúrico en realidad escondía una actividad ilícita, la Policía Nacional intervino a través de un operativo en distintas localidades enclavadas en el Huallaga. Esta operación permitió la captura de los miembros de la red criminal. Además, se efectuaron decomisos e

⁴ Las licencias de funcionamiento expedidas a favor de los talleres de mantenimiento de baterías por las municipalidades de Tingo María, Aucayacu y Aguaytía, en algunos casos, ni siquiera especificaban el giro comercial. En otros casos, se señalaba que estos talleres se dedicarían a rubros como “carga de baterías” o “mantenimiento de baterías”.

incautaciones de ácido sulfúrico. Por supuesto, se procedió a las denuncias respectivas ante el Ministerio Público.

Como resultado de todo lo anterior, la modalidad delictiva descrita – que, tal como se ha explicado, tenía por objetivo vulnerar una política pública destinada a controlar los insumos químicos empleados por el narcotráfico– desapareció de la zona. Por cierto, los locales de mantenimiento de baterías que proliferaron terminaron cerrando sus locales, por la acción gubernamental o por decisión del mismo propietario.

Queda claro, entonces, que la creación de los talleres que adquirían el ácido sulfúrico evidenció, en su momento, un serio problema para el Estado. El Comité de Coordinación Interinstitucional para el control de insumos químicos fiscalizados –que sesionaba una vez por semana, pero que ya se encuentra en la práctica desactivado– tuvo problemas de coordinación que derivaron en un control inefectivo⁵.

Cabe señalar que la norma legal vigente cuando se presentó el caso de estudio descrito era la Ley 28305. Luego, en octubre del 2012, se promulgó el Decreto Legislativo 1126, que es la nueva ley que establece

⁵ Este comité lo integraban un representante de DEVIDA (quien lo presidía) junto a representantes del Ministerio de la Producción, de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional, de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD) del Ministerio del Interior, del Ministerio Público, de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), del sector privado, de los gremios empresariales, entre otros.

las medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, incluyendo maquinarias y equipos que son utilizados para la elaboración de drogas ilícitas. Esta norma –y su reglamento emitido mediante el Decreto Supremo 044 de febrero del 2013– incide en medidas de control en el transporte, a fin de evitar el desvío de los insumos fiscalizados, especialmente en aquellas zonas caracterizadas por la producción de drogas. Ahora, a diferencia de lo que ocurría previamente, el control administrativo de los insumos le corresponde a la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), mientras que la labor de interdicción ha quedado en manos de la Policía Nacional. Se puede afirmar que la coordinación interinstitucional sigue siendo una de las labores pendientes para consolidar una política pública en materia de interdicción al desvío de insumos químicos, pese a los esfuerzos hasta ahora realizados.

34 COMPLICACIONES AMBIENTALES

Finalmente, es conveniente reflexionar sobre los problemas que los insumos químicos empleados por el narcotráfico ocasionan al medio ambiente. Por ejemplo, el transporte y empleo del ácido sulfúrico en el Huallaga afecta el entorno y la salud pública, ya sea de manera directa o colateral. Para empezar, si los riesgos existen en el transporte formal, con mucha más razón cuando el transporte es ilegal, esto debido a la poca previsión y precaución al momento del almacenamiento, conservación y traslado del producto.

El riesgo existe también al momento de la manipulación del ácido sulfúrico, proceso que se realiza sin los instrumentos adecuados, en zonas con alta densidad poblacional. Además, los residuos se vierten en lugares inadecuados. Los insumos químicos son reutilizados hasta el máximo de su potencial, luego de lo cual necesariamente deben ser desechadas. El procedimiento más común es arrojarlo íntegramente sin ningún tipo de salvaguarda hacia los torrentes de los ríos cercanos a las zonas de elaboración de la droga, lo que provoca daños irreversibles a la fauna y flora, con el riesgo de afectar a aquellas poblaciones que se alimentan de la pesca. Otra vía es arrojarlas al suelo esperando que se evaporen, lo cual contamina la tierra, volviéndola estéril.

Entonces estamos ante una práctica nefasta de destrucción del medio ambiente, puesto que al carácter clandestino de la operación, se le aúna el nulo control y fiscalización. No existe información exacta de los efectos directos e indirectos en la población y la naturaleza.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A. Como se ha revisado, la implementación de las políticas públicas a veces puede dificultarse por la existencia de vacíos en las normas, ciertas zonas grises en donde la legalidad procedimental y la criminalidad conviven, perversamente. Un claro ejemplo de esto es el estudio de caso de la presente investigación, el cual demuestra que existe un grave problema público en el desvío de ácido sulfúrico que tiende a extenderse por toda la zona de producción de coca (específicamente en el valle del Huallaga) debido a deficiencias en el control de los insumos químicos fiscalizados.
- B. Las bandas organizadas dedicadas al tráfico ilícito de drogas estudian y analizan las normas para aprovechar sus vacíos en beneficio propio. En este caso, utilizaron una actividad comercial legal –talleres de mantenimiento de baterías– para proveerse del ácido sulfúrico, un insumo indispensable en la elaboración de la droga.
- C. Ante el problema público presentado, la intervención de la Policía Nacional significó una solución. No obstante, este caso revela, también, que existe una limitada coordinación y cooperación entre los actores políticos responsables de la implementación de las políticas públicas destinadas a controlar los insumos químicos fiscalizados. El esfuerzo multisectorial no es lo suficientemente contundente que cabría esperar y, por tanto, los resultados no cumplen con las perspectivas esperadas.

- D. Es recomendable que organismos del Estado como las municipalidades distritales, las agencias zonales del Ministerio de la Producción o, en su caso, organismos no gubernamentales se dediquen a realizar estudios sobre el uso y abuso del ácido sulfúrico en la zona de producción de drogas. De esa forma, se pueden generar iniciativas para la adopción de políticas públicas contra el tráfico ilícito.
- E. Si bien es cierto, se cuenta con una nueva legislación en materia de la lucha contra el desvío de insumos químicos fiscalizados, que como se dijo ha otorgado la potestad del control administrativo a la SUNAT y dejado la labor de interdicción a cargo de la Policía Nacional, es recomendable que se cuente con personal policial especializado, especialmente en las zonas de producción de drogas, en previsión a las nuevas modalidades delictivas que ingenian recurrentemente las organizaciones de narcotraficantes.
- F. Siendo el Perú un país de geografía complicada, con zonas de difícil acceso (lo cual juega a favor de las organizaciones de traficantes de drogas y de insumos químicos), resultaría conveniente establecer algunas zonas de régimen especial para un mejor control.

BIBLIOGRAFÍA

- BIRKLAND, Thomas. A
2005 *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making.*
- CARRILLO-FLOREZ, Fernando
2014 *Seguridad Ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso.* http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0382/UI_M_Seguridad_ciudadana.pdf
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
2014 *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.* http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf
- CONSULTANDES
2009 *Diagnóstico de la situación del desvío de IQ al narcotráfico*
Lima Enero 2009. Antezana, Jaime y otros. http://www.semanarioalternativas.info/archivos/2009/septiembre/8411.09.2009/internacionales/paginas_%20internacional/latinoamerica/Informe%20Final%20IQ%20al%20Narcotrafico.pdf
- ESTELA, Manuel y Jaime Antezana
2006 *“Perú, prolegómenos para el entendimiento de la cuestión de insumos químicos/narcotráfico”.* Lima 2006: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú IDEI-PUCP.
- DELGADO GODOY, Leticia
2009 *El ciclo de las políticas públicas.* <http://pagina.iccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf>
- DYE, Thomas
1992 *Understanding public policy.* Nueva Jersey: Prentice Hall.
- GARCIA, Jaime y Jaime ANTESANA
2010 *Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia. La situación de la coca y la cocaína.* Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú IDEI-PUCP.

GILCHRIST, Valerie y Robert WILLIAMS

1999 "Key informant reviews". En CRABTREE, Benjamin y William MILLER. *Doing qualitative research*. Thousand Oaks, Sage, pp. 71 – 88.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-PNUD

2012 *La seguridad humana. En las agendas de las organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe*. Fecha de consulta: 23 de junio de 2014. Disponible en: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/6_2012/6939.pdf

LAHERA, Eugenio

2002 *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

MENY, Ives y Jean- Claude THOENING

1992 *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

MOORE, Mark

1995 *On creating public value/ what bussiness might learn from goverment about strategic management. Creación de valor público: Dirección estratégica de gobierno*. Cambridge, Harvard University Press.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

2010 *Colombia: Monitoreo de cultivos de hoja de coca*.

2010b *Perú: Monitoreo de cultivos de hoja de coca*.

PALUMBO, Dennis

1987 *The politics of program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.

PARSONS, Wayne

2007 *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

PNUD

2014 *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.- Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y*

propuestas para América Latina. Fecha de consulta: 03 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/DH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>

RUIZ LOPEZ, Domingo y Carlos CARDENAS AYALA
2003 Universidad Latina de América- Enciclopedia Encarta

SALAS PEÑA, Lilian
2011 *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:htp://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/art_n8_05_08_2011/art_ineditos8_5_salas.pdf

SALAZAR, Carlos
1994 *La definición de Política Pública*. www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf

SUBIRATS, Joan y otros
2012 *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Huertas Industrias Gráficas SAC

TREMBLAY, Marc-Adélar
1957 "The Key Informant Technique: A Nonethnographic Application". *American Anthropologist*. Nueva York, volumen 59, número 4, pp.688-701.

TUESTA, Víctor
2011 *Control y empleo adecuado de insumos químicos*. Lima: Editorial Rivadeneira.

VIZCARRA, Sofía
2014 *El impacto de los problemas de implementación del régimen de control de insumos químicos en la cadena del tráfico ilícito de drogas entre los años 2007 y 2011 en las principales cuencas cocaleras del Perú*. Lima: Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno PUCP.