

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO

Maestría en Ciencia Política



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.

Tesis para optar por el grado de Magister en Ciencia Política

Asesor: Jaris Mujica Pujazón

Alumno: Sofía I. Vizcarra Castillo

Lima, mayo 2014

Índice

Tablas, Gráficos y Figuras	4
Lista de Acrónimos.....	5
Agradecimientos	6
Introducción.....	8
1 Tráfico ilícito de drogas en el Perú y capacidad de la respuesta estatal: estado de la cuestión y conceptos	15
1.1 Cadena de valor del narcotráfico y la adaptación competitiva	15
1.2 Organizaciones y patrones criminales vinculados al desvío de insumos químicos y su interacción con el Estado	20
1.3 Sobre la política de fiscalización de los insumos químicos en el Perú y los problemas de implementación de políticas públicas	27
2 El elefante blanco de la fiscalización: enfoques, características y limitaciones del control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados en el Perú.	33
2.1 Modelos de sistemas de fiscalización de insumos químicos en la región andina	33
2.2 Características y limitaciones del sistema de control de insumos químicos en el Perú durante los años 2007 a 2011	37

3	Los problemas de implementación de los mecanismos de control y la creación de áreas grises de la legalidad	44
3.1	Costos de los problemas de coordinación: dinámicas del funcionamiento del comité de coordinación interinstitucional de insumos químicos	44
3.2	Ineficacia de la respuesta estatal y creación de áreas grises de la legalidad	56
3.	Adaptación de las conductas criminales e incentivos para la ilegalidad a partir de las áreas grises del régimen de control.....	60
3.3	Cambios en los patrones de los actores de desvío de insumos químicos en la cadena del narcotráfico en las principales cuencas cocaleras del Perú	60
3.4	Áreas grises en las principales cuencas cocaleras del Perú: el caso de Santa Rosa (VRAEM)	72
	Conclusiones.....	79
	Anexos	85
	Anexo 1: Lista de Sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas	85
	Bibliografía	86

Tablas, Gráficos y Figuras

Figura 01: El Régimen internacional de Fiscalización de Precusores y Sustancias químicas según a la Convención ONU de 1988.....	33
Gráfico 01: Evolución del volumen de insumos químicos desviados e incautados en el Perú (2006 – 2011).....	35
Figura 02: El modelo de fiscalización peruano de IQPF (2007 – 2011)	39
Figura 03: Actores involucrados en el Comité de Coordinación interinstitucional de control de insumos químicos.....	43
Tabla 01: Los efectos perversos de los juegos de coordinación en el marco de la implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos.....	43
Figura 04: Principales patrones de desvío según actor involucrado	65
Tabla 02: Usuarios de Insumos químicos y productos fiscalizados registrados a nivel nacional a Junio del 2013.....	68
Tabla 03: Usuarios de Insumos químicos y productos fiscalizados registrados en Ayacucho, Huánuco, Junín y Ucayali a Junio del 2013.....	71
Figura 05: Mapa de concentración de clústeres de la cadena de valor del tráfico ilícito de derivados cocaínicos.....	73
Figura 06: Densidad de la presencia de pozas y laboratorios en el VRAE.....	74
Tabla 4: Usuarios inscritos en el Registro Único según distrito, para el departamento de Ayacucho a junio del 2013.....	75

Lista de Acrónimos

DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo de una Vida sin Drogas
DIGEMID	Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas
DIRANDRO	Dirección Nacional Antidrogas
IQPF	Insumos Químicos y Productos Fiscalizados
MINSA	Ministerio de Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNP	Policía Nacional del Perú
PRODUCE	Ministerio de la Producción
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TID	Tráfico Ilícito de Drogas
UNODC	Oficina Nacional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Agradecimientos

Quisiera agradecer a todos quienes hicieron posible llevar a cabo este proyecto de investigación. En primer lugar a los compañeros de ruta, al brillante equipo de investigación de Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia, especialmente a los investigadores del tráfico ilícito de drogas, con quienes hemos pasado horas discutiendo, reflexionando y aprendiendo sobre esta problemática: A Nicolás, por su paciencia, enseñanzas y por el empuje; a Jaris, mi asesor, por el rigor metodológico, la exigencia y el apoyo; A Noam, por la paciencia, los artículos compartidos y los aprendizajes mutuos; A Fátima, por el compañerismo, las discusiones de aeropuerto que fueron fundamentales para esta tesis y los Congresos; A Leonidas, por la compañía en el último tramo de estrés y las enseñanzas con el ejemplo; A Diego, por los debates teóricos y el reto a siempre perfeccionar el estilo.

Asimismo me gustaría agradecer a todos aquellos quienes me abrieron las puertas y me brindaron su tiempo para intentar comprender la complejidad del mundo de los insumos químicos y la fiscalización estatal. No los puedo mencionar a todos, por razones de confidencialidad, pero al menos mencionar a Héctor Wong, por su valioso tiempo consagrado a explicar esta problemática a lo largo de los años.

También agradecer a los compañeros y profesores iniciales del otro lado del Atlántico, quienes, *malgré tout*, me ayudaron a quedarme en el camino de la Ciencia Política y a nunca dejar de aplicar el espíritu crítico, fundamental para todo investigador. Y a todos aquellos amigos, investigadores, colegas, a quienes

he conocido en los distintos países del globo y que me permitieron ampliar mis horizontes, nunca perder la curiosidad y el deseo de seguir aprendiendo.

A la Pontificia Universidad Católica del Perú, por haber sido un importante centro de reflexión y casa de estudios para este proyecto, y por haber impulsado esta investigación gracias al Premio para la Investigación de Posgrado (PAIP), que me fue otorgado en el transcurso del año 2013.

Finalmente, agradecer a mi familia, especialmente a mis padres, por todo su apoyo y cariño, por la paciencia a través de los años, por haber estado ahí, respaldándome en esta vocación a veces incomprendida y por haberme permitido ir, volver, conocer y enriquecerme con todas las experiencias de los distintos lugares que me han permitido llegar hasta aquí.

A todos ustedes: GRACIAS.

Introducción

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 el producto finalizado: el clorhidrato de cocaína y sus derivados. Si bien el insumo 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 cocaína¹. Los principales precursores involucrados en este proceso son: el ácido sulfúrico, el permanganato de Potasio, la acetona y el ácido clorhídrico (UNODC, 2012). 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.

En el Perú, la implementación de la política de control de precursores químicos, como estrategia de reducción de la oferta de drogas, ha tomado un

¹ Ver anexo 1 para mayor detalle

matiz más represivo al criminalizar esta actividad, implementándose así una política principalmente criminal en la materia. Sin embargo, existe un gran desconocimiento sobre las formas y actores involucrados en este delito, así como de la manera en la que reaccionan y se adaptan a las medidas de fiscalización implementadas para combatirlos. En general, en el Perú se ha considerado que el tráfico ilícito de drogas es realizado por criminales, apartados de la sociedad, quienes forman carteles o mafias dedicadas exclusivamente a esta actividad. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que la estructura organizativa detrás del tráfico ilícito de cocaína es más compleja y se articula en redes difusas que hacen difícil su detección y desarticulación por las autoridades.

En el caso de los precursores químicos, el problema se ve agravado por el hecho de que los actores involucrados en esta actividad están integrados a un mercado legal y por lo tanto gozan de un grado de formalidad que les permite eludir e incluso interactuar con las autoridades oficiales. Muchas veces estos actores compartimentan sus actividades teniendo a su vez un rol en el comercio legal y un rol en el desvío de precursores. Esto permite que los desviadores de insumos químicos se valgan no solo de la corrupción y de mecanismos ilegales para evadir la fiscalización, sino que aprovechen los vacíos que deja el sistema formal. Sin embargo, no se ha desarrollado, desde la academia peruana, estudios que estudien los patrones de este tipo de conductas criminales y su interacción con el sistema de fiscalización formal.

Buscando responder a este vacío este estudio plantea la siguiente pregunta:

¿Cuáles han sido los efectos de los problemas de implementación del régimen

de fiscalización de insumos químicos en la cadena del tráfico de drogas cocaínicas entre los años 2007 y 2011 en el Perú?

El planteamiento de este problema de investigación resulta relevante debido que el desvío de precursores químicos hacia el narcotráfico es un área, en general, poco estudiada desde las ciencias sociales y políticas, habiendo sido principalmente abordada desde un punto de vista normativo por las ciencias jurídicas. Siendo aún más relevante el hecho de que esta investigación plantea el uso de una metodología cualitativa, con fuente de primera mano para abordar este fenómeno y comprender algunos problemas y patrones que no pueden ser detectados con el empleo de otro tipo de técnicas. Asimismo, uno de los elementos claves de esta investigación es que busca crear un puente entre las ciencias políticas y los estudios de la criminalidad en el país, adoptando un enfoque poco utilizado en los estudios politológicos peruanos. Buscando estudiar desde el prisma del *Implementation Analysis* las consecuencias de los problemas de implementación de una política pública en actores no-estatales, criminales.

Así, el objetivo de este estudio es determinar los efectos de los problemas de implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos en los comportamientos de los actores de las redes de desvío de insumos químicos destinados al tráfico ilícito de drogas cocaínicas en el Perú. A través de la exploración de la adaptación de patrones criminales y procedimientos organizacionales ilícitos a las características y debilidades del régimen de fiscalización de insumos químicos implementado entre 2007 y 2011.

Para ello, esta investigación parte de la hipótesis general que el carácter legal de los productos fiscalizados así como las características propias de la implementación del régimen de fiscalización ha creado áreas grises de legalidad en las cuales surgen nuevos patrones de criminalidad complementarios a los patrones tradicionales para el desvío de insumos químicos. Esto implica que no se despliegan diversos tipos de mecanismos ilegales e informales para poder adaptarse a la fiscalización aprovechando los vacíos dejados por el sistema de fiscalización.

Para poder explorar en detalle esta premisa, se parte de tres preguntas secundarias que ayudarán a estructurar la reflexión:

- ¿Cuáles fueron las características de la implementación del Régimen de Fiscalización de Insumos Químicos entre 2007 y 2011?
- ¿Cuáles fueron los principales problemas de implementación que tuvo el régimen de fiscalización de insumos químicos entre 2007 y 2011 en las principales cuencas cocaleras del Perú?
- ¿Cómo se adaptaron los patrones de desvío de insumos químicos, y el resto de actividades de la cadena del tráfico ilícito de drogas, a las debilidades del régimen de fiscalización de insumos químicos entre 2007 y 2011 en las principales cuencas cocaleras del Perú?

A fin de responder a estas interrogantes, el estudio propone realizar un análisis descriptivo de los problemas de implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos entre los años 2007 y 2011 y sus

consecuencias en la cadena del tráfico ilícito de drogas cocaínicas en las principales cuencas cocaleras del Perú. Para ello, se han consultado tanto fuentes primarias como secundarias. Respecto a las fuentes primarias, se ha realizado a entrevistas semi-estructuradas a aquellos actores que tuvieron un rol directo e indirecto en la implementación del régimen de fiscalización, especialmente aquellos que tuvieron participación en el comité de coordinación interinstitucional de insumos químicos, así como se han realizado entrevistas no estructuradas y entrevistas informales a operadores estatales y habitantes así como observación no participante en las dos principales cuencas cocaleras del Perú, Alto Huallaga y Valle de los Ríos Apurímac y Ene² Ellos ha sido completado con una revisión de fuentes secundarias, las cuales incluyeron la normativa oficial en la materia, informes institucionales nacionales e internacionales, manuales de formación policial especializada para formación en temas antidrogas, así como literatura gris y literatura especializada sobre el tema.

El análisis de esta investigación se circunscribe a los efectos que tuvieron los problemas de la implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos que se manifestaron en los espacios de coordinación a nivel central, en las actividades de desvío realizadas en y hacia las dos principales cuencas cocaleras del país, el Valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE) y la cuenca del Alto Huallaga.

En el primer capítulo de este estudio se abordan las características de los sistemas de fiscalización de insumos químicos implementados a nivel

² Se utilizará la denominación VRAE en este estudio ya que analiza un periodo de tiempo anterior a la inclusión de los distritos del Mantaro en esta zona.

internacional, específicamente en la región andina, así como las características y complejidades del régimen implementado en el Perú. Ello permite conocer el funcionamiento de este régimen y sus debilidades asociadas al mismo.

Seguidamente, la investigación aborda en el segundo capítulo, desde la perspectiva de los juegos de implementación de Bardach (1977), los problemas de coordinación que se detectaron durante el periodo 2007 – 2011 en los principales escenarios de coordinación interinstitucional de esta política y sus principales manifestaciones y consecuencia en el funcionamiento del régimen de fiscalización de insumos químicos a nivel nacional, las cuales generaron áreas grises de la legalidad.

En el tercer capítulo se examina como estas áreas grises fueron aprovechadas por los desviadores de insumos químicos para realizar sus actividades ilícitas sin ser controlados por el Estado, y consecuentemente como se generan nuevo patrones de desvío a partir de las debilidades institucionales de la fiscalización. Este capítulo analiza particularmente la aparición y consecuencias de estos nuevos patrones en las actividades ligadas a la cadena del tráfico ilícito de drogas en las principales cuencas cocaleras del Perú (VRAE y Alto Huallaga) durante el periodo 2007 – 2011.

Finalmente, el último capítulo presenta las conclusiones finales del estudio, sobre la interacción entre los problemas de funcionamiento de la fiscalización ligados a los retos de la implementación de la política pública y la aparición de nuevos comportamientos criminales por la falta de desincentivos estatales. Asimismo, se presenta la importancia de la reflexión sobre los problemas de

coordinación en los futuros análisis sobre la implementación de políticas de fiscalización, especialmente en temas de fiscalización de bienes que pueden ser desviados a actividades ilícitas.



1 Tráfico ilícito de drogas en el Perú y capacidad de la respuesta estatal: estado de la cuestión y conceptos

1.1 Cadena de valor del narcotráfico y la adaptación competitiva

El narcotráfico en América Latina es un fenómeno ampliamente estudiado por distintos autores, dada su relevancia en la región. Algunos autores han tratado de identificar el origen de este concepto, así Adalberto Santana en la lectura que hace de Rosa del Olmo observa que una primera precisión sobre este término es que “este neologismo se ha construido con la raíz de la palabra narcótico y el sustantivo tráfico, pero narcótico significa adormecimiento, mientras que la cocaína produce todo lo contrario” (Santana, 2004: 26). El uso común, casi abstracto, que se le hace al vocablo lo vincula en la mayoría de los casos con cualquier tipo de droga ilegal, por lo cual también se emplea para designar el fenómeno relacionado con el tráfico ilícito de cocaína. Asimismo es necesario desvincular la usual asociación de este término con el concepto de mafia ya que dentro del ámbito de estudio del crimen organizado esta tiene otra estructura de funcionamiento (Suárez, 1989:108-109; Krauthausen, 1994).

En el caso de las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas, y en particular el tráfico de derivados cocaínicos, los estudios desarrollados se han centrado esencialmente alrededor del caso colombiano, y han desmontando, en los últimos años, el modelo de análisis organizacional de cartel, tan popular en la opinión pública. Estos estudios afirman la necesidad de aproximarse a los actores involucrados en el narcotráfico como una red difusa de actores

criminales, microempresarios enfocados en mantener la rentabilidad de sus negocios.

El mercado ilegal está constituido por una gran variedad de empresas de diversos tipos que se van articulando para irrigar un servicio o una mercancía ilegal a las plazas de consumo (Krauthausen y Sarmiento, 1993: 131).

En otras palabras sería “una actividad económica que busca acumular grandes ganancias a través del control de determinadas áreas del mercado de drogas” (Santana, 2004: 19). Alrededor de estas empresas de la droga se van formando redes clandestinas que también forman parte de la cadena de la droga al ser los que permiten el contacto entre empresas que se enfocan en la producción y otras en la comercialización (Castillo, 1996: 80). Si entramos más en detalle, “unos financian los narcocultivos, otros se ocupan del procesamiento de la hoja de coca, otros del tráfico de insumos químicos, y otros controlan las rutas para sacar la droga del país” (Salama, 2002: 57).

Sobre la composición de estas empresas Marcos Kaplan identifica que, para el caso colombiano, lo que se tiene es “una coalición laxa de grupos criminales, basados en lazos de sangre, matrimonio, amistad que colaboran entre sí para operaciones comunes y para la lucha contra enemigos compartidos” (Kaplan, 1991: 74).

(A su vez, a donde va) tiende a reproducir los rasgos y tendencias de una narcoeconomía, narcosociedad y una narcopolítica. Con ello también en lo internacional dispone de fuerzas, instrumentos y mecanismos de propaganda, diplomacia, violencia, corrupción, terror, intimidación y destrucción... Incluye en las operaciones de su propia constelación a grupos socioeconómicos, organizaciones e instituciones, guerrillas y

escuadrones de la muerte, políticos y gobernantes, funcionarios civiles y militares... Los objetivos de los traficantes siguen siendo el lucro, el poder, la seguridad, la aceptación por el establishment, la legalidad (Kaplan, 1991: 137).

De manera más puntual, en relación a los objetivos de los narcotraficantes

Sergio García apunta lo siguiente.

El traficante no pretende, en forma directa, quebrantar la salud del consumidor o causarle la muerte, a diferencia del lesionado y del homicida con dolo, que quieren herir o matar, el traficante busca riqueza (García, 1989: 36).

Por tanto si lo que el narcotraficante busca es acumular riqueza, Adalberto

Santana resume esta actividad como tal.

Una actividad esencialmente económica. Tiene otras implicaciones, pero lo económico es lo que lo nutre para desarrollarse. Por ello hoy en día se ubica como la actividad más rentable en el escenario mundial... Es un fenómeno que responde al esquema de las relaciones de producción capitalistas, pero en lo particular funciona como una de las partes del desarrollo de la economía subterránea o criminal (Santana, 2004: 23).

Un elemento de análisis importante para combinar el enfoque de cadena, y de empresa transnacional con el de patrones y actores criminales, es el del análisis de las nuevas formas de organicidad que ha hecho surgir el narcotráfico en el mundo criminal. A diferencia de la mafia italiana o estadounidense tradicional, el narcotráfico se organiza en “redes que de manera continua se dedican a actividades ilegales que apuntan al enriquecimiento personal” (Krauthausen, 1994: 112). En tal sentido estamos más bien ante redes difusas y no necesariamente jerárquicas, lo cual las vuelve menos permeables al control estatal. Estas redes a su vez se componen por nodos que se conectan en lógicas ya sean de “rueda” o de cadena, pero que por lo general mantienen pocos puntos de interconexión entre sí. Varios autores describen, para el caso colombiano la

existencia de organizaciones complejas, acéfalas y fragmentadas como los principales actores del tráfico ilícito de derivados cocaínicos (Kenney, 2007, Dombois 1998). Si bien no se ha aplicado al caso concreto de los insumos químicos, los autores consideran que se puede analizar los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico a partir de esta lógica. Un interesante ejercicio de la aplicación de esta perspectiva al caso peruano es la que desarrolla Nicolás Zevallos en su tesis *Control de Cultivos y Defensa de la Hoja de Coca en el Perú*, en la cual aplica la lógica de cadena y redes difusas, identificando los clústeres actualmente en funcionamiento en el escenario peruano así como su interacción con la cadena global del narcotráfico (Zevallos, 2012).

Otro punto esencial para comprender la lectura de cadena de valor es la perspectiva adaptativa que tiene esta actividad dentro de una lógica empresarial. Este punto fue desarrollado por Francisco Thoumi quien señala por una parte que “Los rendimientos de la cocaína aumentaron cuando cultivadores y refinadores adaptaron importante innovaciones tecnológicas” (Thoumi, 2002: 105) y que por otra parte

Las Redes criminales están en constante flujo para evitar la detección, buscan continuamente nuevas rutas, nuevas fuentes de insumos químicos y canales de influencia hacia la política (Thoumi, 2002: 107)

Asimismo, Dombois señala que estas innovaciones y adaptación al contexto son posibles debidos a las características organizacionales de las organizaciones de tráfico ilícito de drogas. Es la confianza y proximidad de sus miembros, así como la compartimentación y fraccionamiento de la disponibilidad

de la información, los que permiten una mejor respuesta adaptativa de las organizaciones criminales (Dombois, 1991: 5).

Estas adaptaciones y cambios pueden ser analizados desde el prisma del análisis de los sistemas adaptativos complejos. En un estudio sobre la policía chilena y la rebelión Mapuche, Gutierrez y Policzer (2012) muestran como el actor estatal se adapta a las características y respuestas del actor no estatal y vice-versa permitiendo aumentar la eficacia de las acciones de las dos partes, pero a diferencia de los casos anteriores, el actor no estatal no constituye un actor criminal.

Sin embargo, estos enfoques interactivos y adaptativos no han sido aplicados para analizar la relación entre autoridades y actores criminales. Por lo tanto esta investigación propone explorar esta relación desde una perspectiva de las ciencias sociales, a fin de evidenciar los matices resultantes de esta interacción en el marco específico de la política de lucha contra las drogas en el Perú.

Este trabajo adopta la perspectiva de cadena de valor tal y como se ha definido en la línea de trabajo de Krauthausen, Thoumi, Kenney y Zevallos. En ese sentido, se busca analizar al narcotráfico como una actividad fundamentalmente económica, al cual aplica una lógica empresarial a una actividad ilegal. Estos autores ya definieron los clústeres que componen esta cadena, y se recogerá esta visión, analizando las consecuencias de la política de fiscalización tanto en el clúster del desvío de insumos químicos, como las

reacciones adaptativas del resto de clústeres y combinándolos con el análisis de modelos organizativos descritos en el punto anterior.

Será importante el estudio de los mecanismos de adaptación tanto de los refinadores y transportistas como los describe Thoumi (2002) así como de los copiadores y transportistas de insumos, los cuales no han sido muy explorados desde la academia. En general incluso autores que han estudiado la cadena del narcotráfico no se han detenido a reflexionar sobre estos mecanismos de adaptación y como constituyen la respuesta a una política pública.

Este último elemento justifica el empleo de una perspectiva adaptativa, tal cual descrita por Gutierrez y Policzer (2012) que permitirá tanto identificar la respuesta de la actividad criminal a la fiscalización, como la respuesta o falta de respuesta estatal ante dichas adaptaciones.

Se propone en este trabajo estudiar cómo estas interacciones se alimentan mutuamente, creando un sistema complejo adaptativo entre actores estatales y criminales, que termina influenciado, para bien o para mal, los patrones de la criminalidad empleados para cometer este delito y la efectividad de la política para controlarlo y reprimirlo.

1.2 Organizaciones y patrones criminales vinculados al desvío de insumos químicos y su interacción con el Estado

Al igual que en el caso de los estudios sobre régimen de fiscalización, es poco lo que se ha escrito sobre los actores dedicados al desvío de insumos químicos. Más allá de algunos manuales policiales (DIRANDRO, 2001) y documentos institucionales o publicaciones no académicas que describen algunos de los mecanismos y rutas empleados por los desviadores de insumos químicos (Antezana y Meza Marota, 2011; UNODC, 2012). Sin embargo, no existe un estudio sistemático que permita comprender las estructuras de actores y patrones detrás de esta actividad.

La criminalización del desvío de insumos químicos adoptada en el Perú en el año 2007, tienen un efecto directo en el análisis de los actores involucrados ya que se trata de estudiar actores criminales. En el Perú, los estudios de redes criminales desde la ciencia política han sido poco desarrollados. En el Perú, estos temas han sido abordados por los estudios de Jaris Mujica en materia de corrupción, armas y delitos sexuales. Precisamente, al estudiar redes de actores involucrados en la explotación sexual de menores en Pucallpa, Mujica y Cavagnoud resaltan el carácter compartimentado de las actividades ilegales, las cuales actúan como un complemento económico de una actividad legal (Cavagnoud y Mujica, 2011). Esta idea es complementaria con aquella desarrollada por Fagan y Freeman, quienes señalan que las fronteras de las trayectorias entre carreras criminales y carreras legales no están necesariamente bien definidas ni son compartimientos estancos, sino que existen varias combinaciones posibles de estas dos vías (Fagan y Freeman, 1999). En el caso del estudio de redes de corrupción, Mujica realiza una

descripción detallada sobre formas, patrones de estructuración y mecanismos de la corrupción en el poder judicial, que permiten comprender que existe una gran complejidad en el estudio de redes criminales en el caso peruano (Mujica, 2011)

En otros países, los estudios sobre redes criminales relacionadas al contrabando y al tráfico de bienes desde mercados formales ha subrayado la importancia del principio de oportunidad y los desincentivos para entrar en estas actividades (Paulus y Simpson, 1981). El caso de los estudios sobre contrabando son particularmente relevantes esta investigación ya que el objeto de estudio es similar al del desvío de insumos: una mercadería proveniente del mercado formal, pero cuyos mecanismos de comercio son ilegales; y en el caso de los insumos químicos su uso también es ilegal. Es así, el análisis del contrabando se ha hecho desde una perspectiva económica (Bhagwati y Hansen, 1973; Sheikh 1974; Pitt, Martin y Panagariya, 1984). Algunos estudios han intentado analizar los efectos de las estructuras del mercado y la fiscalización en la comisión del delito sobre las firmas que realizan el contrabando a partir de modelos económicos (Thursby, Jensen y Thursby, 1991).

La Sociología se interesó más de cerca en los estudios organizacionales de “desviados”. Si bien en un inicio estos estudios se hicieron sobre casos específicos de tipos de conductas desviadas (Einstader, 1969; McIntosh, 1971; Mileski and Black, 1972; Shover, 1977; Zimmerman y Wieder, 1977). Otros

estudios propusieron una tipología general basada en el grado de asociación y complejidad del sistema establecido (Best y Luckinbell, 1980).

La literatura sobre Estado, corrupción y organizaciones criminales ha sido principalmente desarrollada desde el punto de vista del Estado o sus funcionarios como actor criminal corrupto. Siendo este análisis aplicado a países en transición económica o en contexto de post-guerra como Rusia (Shelley, 2003) o los Balcanes (Debié, 2001). Estos estudios fueron realizados principalmente desde la perspectiva clásica de la corrupción, la cual es definida como aquel acto en el que se produce un abuso de la función pública para beneficios privados o particulares (Morales 2009, Rose-Ackerman 2001, Zegarra, 1999) o para obtener ganancias personales.

Sin embargo, existen otros enfoques que desarrollan perspectivas más complejas sobre las interrelaciones que existen entre organizaciones criminales y administraciones públicas. Shelley argumenta en su artículo sobre corrupción de las administraciones y criminalidad en Rusia, que el aumento de regulación creó una oportunidad para una mayor interacción entre Crimen y Estado abriendo espacios para nuevas formas de corrupción (Shelley, 2003: 71). Esta perspectiva es profundizada por la investigación desarrollada por Salagev, Shakin y Konnov en la región de Tartarstan en Rusia. La etnografía realizada a través de una investigación cualitativa por estos investigadores rusos permite entender que existe una relación retroalimentada entre miembros de la administración y actores criminales los cuales establecen relaciones

mutuamente benéficas. Estas relaciones no solo son establecidas a través de mecanismos de corrupción sino a través de una amplia variedad de lazos y nexos, no necesariamente ilegales, establecidos entre las dos partes (Salagev, Shakin y Konnov, 2006).

Esta clase de relaciones que también se desarrollan en otros contextos, con otra clase de actores criminales, como las mujeres contrabandistas de Camerún, contribuyen a difuminar los límites entre la economía formal y la economía informal (Niger-Thomas, 2001: 63). Estas distinciones se van borrando con el tiempo en sistemas donde actores legales e ilegales de manera sostenida, donde las dos partes se van adaptando a las nuevas características e innovaciones del otro.

Esta investigación busca por lo tanto complementar los estudios sobre organizaciones y patrones criminales estudiando las conductas de actores de una actividad ilegal específica que actúan dentro de las áreas grises de la legalidad y que la literatura académica aún no ha abordado por el momento.

El análisis de patrones criminales está ligado al estudio de los actores que realizan las actividades delictivas. Es por lo tanto esencial comprender cuáles son sus características y formas de organización para poder determinar cuáles son los mecanismos utilizados en la realización de sus actividades.

Una primera característica de estos actores es su carácter no totalmente criminal. Como señalan Cavagnoud y Mujica en su investigación sobre la explotación sexual infantil presentan la idea de compartimentación de los actores

criminales, los cuales aparecen “en funciones concretas y en situaciones varias” (Cavagnoud y Mujica, 2011: 102). En el caso del tráfico de insumos químicos, se trata de actores pertenecientes al mercado formal de comercio de precursores químicos, razón por la cual la compartimentación es importante. No solamente, por qué, como en el caso de la explotación sexual, el negocio formal tiene una función de ocultamiento de la actividad ilegal (Cavagnoud y Mujica, 2011: 104) sino porque existe como lógica económica complementaria a la actividad formal. Este aspecto de compartimentación y dualidad de trayectorias también es explorado por Fagan y Freeman en su ensayo sobre “Crimen y trabajo”. Es esta dualidad la que debe ser explorada ya que es la que permite describir los mecanismos empleados por los actores. Al no ser actores completamente ilícitos, el carácter de los mecanismos no es necesariamente ilegal.

Por otro lado, el carácter lícito o al menos encubierto de los actores, también tienen una incidencia directa sobre el tipo de organización que forma. En la tipología planteada por Best y Luckinbell, la cuales clasifica a las formas de organización por la complejidad de sus interacciones, se puede considerar a las organizaciones de desviadores de insumos como asociaciones de pares más que asociaciones complejas, mafias u crimen organizado. Estas formas permiten una mayor flexibilidad y permiten conectar el análisis de estas protoformas de organización con los dilemas de la redes ilegales planteada por Dombois, particularmente los dilemas de control de información y cuestión de confianza entre los participantes (Dombois, 1991: 5).

Finalmente, se necesita adoptar una comprensión global de las formas y canales de interacción entre administraciones públicas y redes criminales. El estudio del caso Ruso desde la perspectiva de Salagev, Shakin y Konnov es tanto desde el punto de vista metodológico como conceptual un punto de referencia para el estudio en la materia.

A nivel conceptual, estos autores proponen analizar los lazos sociales desde una perspectiva sociológica que incluye tanto el contexto de estos: las redes sociales, como el mecanismo de base que los articula: el capital social (Salagev, Shakin y Konnov, 2006:4). Esto permite ampliar el espectro de los estudios criminales para poder identificar nuevos tipos de interacciones, no necesariamente tipificadas como ilegales por la ley pero que contribuyen de alguna manera u otra a la realización de la actividad criminal.

Las interacciones entre organizaciones criminales y administraciones públicas no son novedosas, y siempre han sido motivo de investigaciones por parte de la prensa. Sin embargo, en el Perú, una perspectiva académica no ha sido adoptada en la materia. Por tal motivo para tratar de entender porque se dan estas interacciones en el caso de los insumos químicos partiremos de la idea propuesta por Shelley en su estudio del sector bancario en Rusia. Esta autora propone que un exceso de regulación genera mayores oportunidades, no solo para los criminales, sino también para los funcionarios, de aprovecharse de su mayor influencia y control sobre un negocio formal, existiendo entonces un mutuo

interés por cooperar en relaciones criminales o al menos sospechosas (Shelley, 2003: 71).

Es por lo tanto, desde la perspectiva de la organización criminal, que se plantea estudiar a los actores involucrados en el desvío, pero no limitándose a un análisis funcional ni organizacionales sino también, explorando estrategias y mecanismos, formales, informales e ilegales usados para realizar el delito en función de su posición en el sistema formal. Se busca así desmitificar lo estudios que asocian solo el narcotráfico con estrategias de violencia y corrupción, buscando complejizar el análisis del fenómeno.

1.3 Sobre la política de fiscalización de los insumos químicos en el Perú y los problemas de implementación de políticas públicas

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 implementar sistema de control y fiscalización en el país.

Los estudios sobre fiscalización de insumos químicos han sido poco desarrollados a nivel mundial, siendo una problemática dejada principalmente a las ciencias jurídicas bajo el prisma delictivo (Suarez López, 2003) o sino a

diversas organizaciones internacionales encargadas de monitorear los avances de implementación de la fiscalización en cada país, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Junta internacional de fiscalización de estupefacientes (JIFE) las cuales producen informes con datos relativos a la materia (JIFE 2010, 2011; UNODC, 2012). Existen también, para el caso peruano, estudios de consultorías que abordan la problemática de los insumos químicos y la implementación de su fiscalización (Antezana y García, 2009; Antezana y Meza Marota, 2011) Sin embargo la producción académica e indexada en la materia es casi inexistente.

Uno de los pocos trabajos realizados desde la perspectiva de la ciencia política es la tesis de grado realizada por Andrés Ortiz Sedano sobre “El Control de Precursores Químicos para la producción de cocaína y el Sistema Internacional de Control de Estupefacientes”. Sin embargo este trabajo se enfoca en la formulación del régimen de fiscalización de insumos químicos a nivel internacional desde una perspectiva de las relaciones internacionales, y no se centra en la implementación del régimen en Colombia (Ortiz, 2009).

Para encontrar una perspectiva desde la óptica de las políticas públicas, hay que interesarse a la literatura producida sobre el régimen internacional de fiscalización de drogas, centrandose principalmente en las políticas de reducción de la oferta aplicadas en los países productores de drogas. Un ángulo adoptado por varios investigadores es aquel que trata de explicar los fracasos de las políticas represivas como estrategias de reducción de la oferta de drogas (Moore, 1990; Schiray, 1989, 1994; Reuter 1997, Poret 2005). Sin embargo las

explicaciones a las fallas de estas políticas son diversas y han sido estudiadas tanto desde la óptica económica, a través del impacto de los precios (Pacula y Chalupka 2001; Étilé, 2004) así como de la óptica organizacional, a través del impacto en las formas y tamaños de la organización criminal (Poret, 2006).

No obstante no ha habido, en materias de lucha contra las drogas, un análisis que estudie la fiscalización del tráfico ilícito de drogas desde la óptica de la política pública estatal, y que se interese principalmente a los problemas ligados a su implementación.

El análisis de implementación de políticas públicas nació en un contexto de decepción de las políticas de lucha contra la pobreza y el establecimiento de un Estado de Bienestar en Estados Unidos (Aguilar; 1993). Los estudios pioneros de Wildavsky (1979) o Lipsky (1971) abren este nuevo campo de estudios para la ciencia política. Es en esos años que comienzan a desarrollarse los diferentes enfoques adoptados en esta clase de estudios. Estos son 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); así como la corriente que se enfoca en los procesos de implementación (O'Toole, 1979, 1984; Mazmanian y Sabatier, 1981). Si bien la literatura relacionada al enfoque de *Implementation Analysis* es extensa, no se ha aplicado al caso concreto de las políticas de lucha contra el narcotráfico, ni al caso específico de la fiscalización de precursores e insumos químicos.

Esta investigación busca por lo tanto responder a los vacíos que presenta la academia, el primero temático al no haber producción académica extensa sobre el tema de la fiscalización de insumos químicos ya sea a nivel peruano ni andino. Y el segundo con respecto al enfoque de ciencia política aplicando, creando una casuística más diversificada para el enfoque del *Implementation Analysis*.

El régimen internacional de fiscalización de precursores e insumos químicos es un componente de las estrategias de reducción de la oferta propuestas por la convención de la Naciones Unidas de 1988 para combatir el tráfico ilícito de drogas. Si bien el diseño de esta política fue realizado a nivel internacional, a través de este y otros tratados internacionales vinculantes, la implementación de estos regímenes a nivel nacional es responsabilidad de cada país.

Por lo tanto, el análisis de la implementación del régimen de fiscalización a nivel nacional puede ser realizado desde una óptica de análisis de la implementación de las políticas públicas. Esta perspectiva nació en la escuela de ciencia política americana de los años 60's a fin de explicar los fracasos de algunas políticas de Estado implementadas por la Casa Blanca. Existen tres generaciones de analistas de las políticas públicas, cada una centrada es 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); así como la corriente que se enfoca en los procesos de implementación (O'Toole, 1979, 1984; Mazmanian y Sabatier, 1981).

Sin embargo, de todas los enfoques propuestos, la teoría formulada por Eugene Bardach sobre los juegos de implementación (Bardach, 1977) parece ser adecuada para analizar el proceso de implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos. Esto se debe principalmente a que Bardach se centra en dos puntos claves: 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. Bardach identifica 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. Las conductas criminalizadas como la corrupción ya forman parte de este análisis,

aunque solo se limite al comportamiento de actores estatales. Por lo tanto este enfoque centrado en los efectos puede contribuir a lo que algunos autores han llamado “zonas grises de la legalidad” (Mujica, 2011). Ya que, los vacíos de fiscalización no provienen exclusivamente de los problemas ligados al diseño del régimen sino principalmente a su implementación. Estas áreas grises son las que constituyen la complejidad de la problemática de los insumos químicos al tener una repercusión también en actores no estatales.



2 El elefante blanco de la fiscalización: enfoques, características y limitaciones del control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados en el Perú.

2.1 Modelos de sistemas de fiscalización de insumos químicos en la región andina

Los precursores e insumos químicos son un componente fundamental de la cadena del tráfico ilícito de drogas cocaínicas. Sin la existencia de un desvío previo de precursores, la transformación hacia el producto final no sería posible. Su característica de actividad preparatoria al tráfico ilícito de drogas ha hecho que el control de precursores e insumos químicos haya sido planteado como una estrategia de prevención del delito dentro de las estrategias de lucha contra las drogas a nivel internacional.

La fiscalización del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas inicia con la firma de las primeras convenciones sobre el opio en 1912, y se construye a lo largo del siglo XX. Se puede hablar de existencia de un régimen internacional de fiscalización drogas ya que como lo define Krasner, existen una serie de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión que gobiernan el comportamiento estatal en áreas temáticas específicas (en este caso el tráfico ilícito de drogas) de las relaciones internacionales” (Hasenclaver et al. 1997:9).

La temática de los precursores químicos hace su aparición en la Convención de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. Son los artículos 3, 5 y 12 así como las resoluciones posteriores de la Asamblea General (UNGASS), el Comité económico y Social (ECOSOC) y de la Comisión de Estupefacientes las que constituyen el régimen internacional específico en la materia.

La Convención de 1988 define dos áreas fundamentales de acción en materia de control de desvío de precursores e insumos químicos. Por un lado el control administrativo, que corresponde a una estrategia de prevención del delito, y 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.

Estas dos áreas deben comportar el desarrollo de acciones específicas en tres momentos diferenciados para que su resultado sea óptimo. La primera de las acciones es la producción de información sobre comercio de insumos y precursores, la segunda es la producción de inteligencia que implica el procesamiento de información para detectar las posibles brechas dónde es posible el desvío; y la tercera implica la intervención tanto en los lugares dónde se origina el desvío como en los lugares de destino de los insumos desviados.

Estos tres momentos deben estar presentes tanto en los mecanismos de control administrativo como de control operativo.

Todos los Estados parte de la Convención de 1988, al haber asumido una obligación internacional, deben adecuar su legislación interna a fin de implementar los cuatro componentes del régimen a sus estructuras internas. Para una mejor adecuación de estos componentes, la Convención indica algunos mecanismos mediante los cuales se puede poner en práctica tanto el control interno como internacional. La base de estos mecanismos es la información y el procesamiento de esta a fin de poder establecer en que momentos de la cadena de fabricación y distribución de los precursores e insumos químicos ocurre el desvío.

Figura 01: El Régimen internacional de Fiscalización de Precursores y Sustancias químicas según a la Convención ONU de 1988

Convención ONU de 1988			
Control de la Fabricación y distribución de sustancia precursoras en el territorio nacional (art. 12:8)	Control del Comercio Internacional de sustancias precursoras (art. 12: 9a)	Sistema de incautación de sustancias precursoras a nivel nacional (art. 12.9b)	Penalización del delito de desvío de precursores
Control administrativo		Control operativo	
Fuente: elaboración propia			

Sin embargo, al constituir un instrumento normativo internacional, la Convención, así como las recomendaciones posteriores, solo contienen lineamientos de acción para los Estados dejando a discreción de cada uno la manera de implementar estas recomendaciones a fin de cumplir con los objetivos esperados de reducción de la oferta

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 el 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.

El enfoque dado por el régimen internacional era el de establecer algún tipo de mecanismo que permitiese conocer el uso lícito de las sustancias y poder prever conductas susceptibles de desvío. Sin embargo, la interpretación que se le dio a la disposición fue la del establecimiento de un control burocrático severo, sin necesariamente evaluar su pertinencia para el objetivo original. Como lo señala un funcionario internacional:

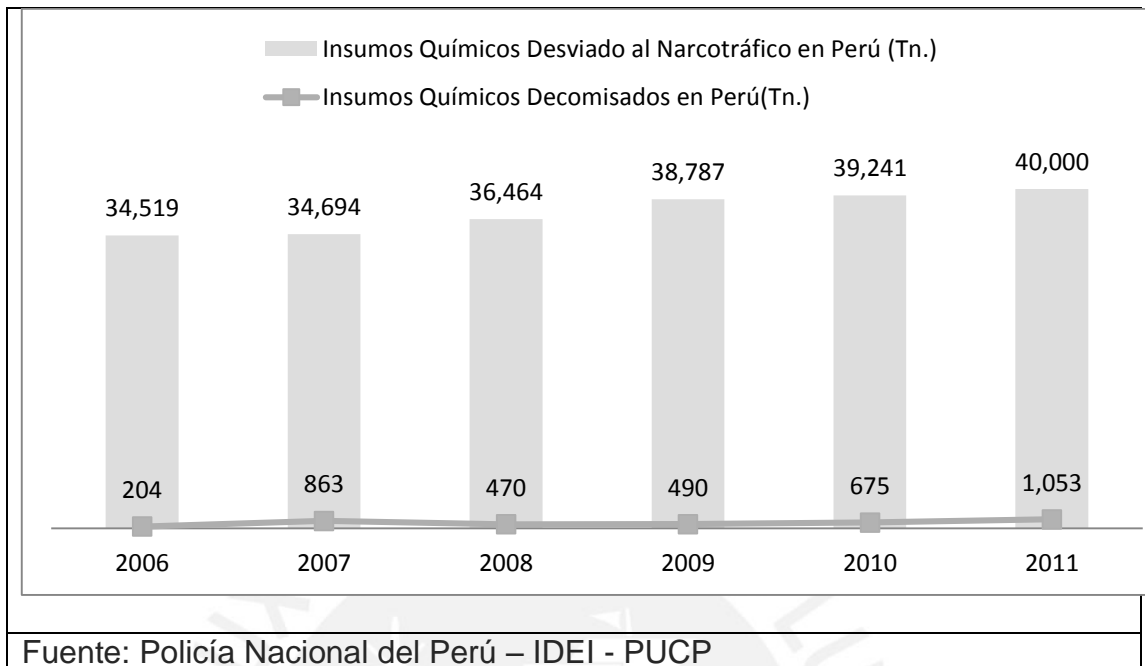
“Desde que la convención fue firmada, hubo una mala comprensión de los países y en vez de implementar un sistema dónde se supiese que se usaba lícitamente, se limitó a implementar una base de datos de empresas que operaban en el sector y que trabajan con sustancias controladas. Es base de datos no nos dice absolutamente nada sobre cuanto se utiliza legalmente, solo sabemos cuanto se mueve al año.” (Funcionario internacional)

Esto traduce una seria limitación del régimen de fiscalización de IQPF, que conjuntamente con otras características contribuyen a explicar los resultados del control de estas sustancias registrados entre 2007 y 2011.

2.2 Características y limitaciones del sistema de control de insumos químicos en el Perú durante los años 2007 a 2011

Así, tal y como se ilustra en la figura número 2, la estimación del desvío de IQPF entre los años 2006 y 2011 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.

Gráfico 01: Evolución del volumen de insumos químicos desviados e incautados en el Perú (2006 – 2011)



Es necesario precisar que la cantidad de insumos incautados corresponde a una meta operativa que permite medir los avances y resultados del control operativo realizado principalmente por la policía, y no traduce en su totalidad el impacto del control administrativo, que se basa principalmente en criterios de evitabilidad del desvío y cuyos indicadores aún no han sido bien trabajados por las instituciones responsables.

Uno de los principales instrumentos diseñado para el control administrativo de IQPF en el Perú es el 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”³. Sin

³ Artículo 6, Ley 28305 de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados

embargo la implementación de esta herramienta ha tenido varias dificultades, habiendo impactado en los resultados del control administrativo y también en el operativo.

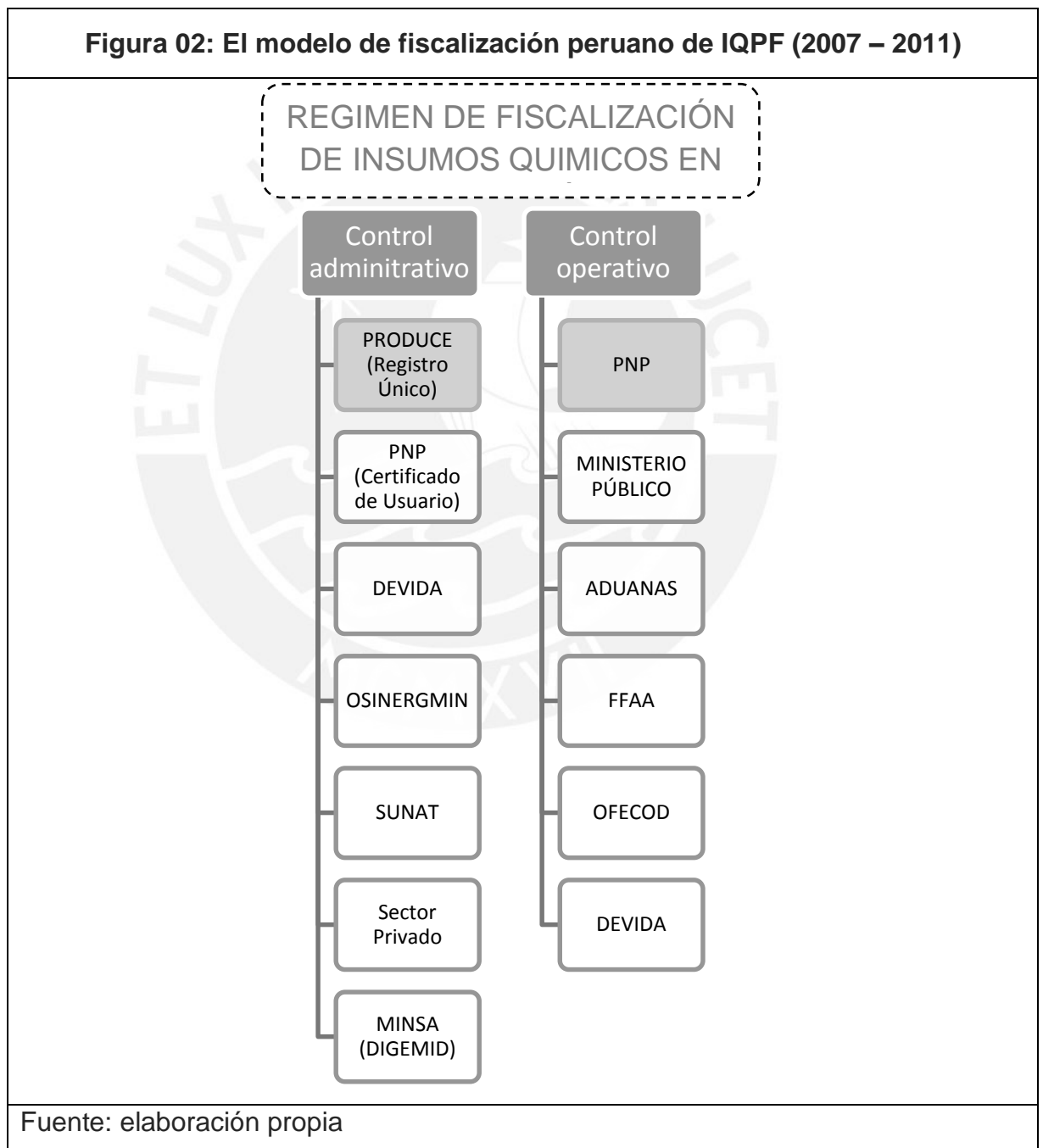
La ley encarga la creación e implementación del Registro Único al Ministerio de la Producción (PRODUCE), el cual es él que debía coordinar con los diferentes actores involucrados en el control y fiscalización de insumos químicos a fin de recoger y sistematizar la data producida por cada uno de ellos 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 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.

Figura 02: El modelo de fiscalización peruano de IQPF (2007 – 2011)



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, el Registro Único se convirtió, como lo declaran algunos profesionales involucrados en la materia en una herramienta prometedora pero que nunca llegó a ser cien por ciento operativa. En primer lugar porque esta herramienta fue concebida sobre todo como un sistema de otorgamiento de licencias administrativas, y no como una herramienta de fiscalización que permita compilar información útil para orientar el control operativo. Así varios funcionarios sostuvieron que:

“Este sistema no funciona porque en la práctica es un sistema de control documentario que ha fungido de control administrativo en la mayoría de países” (Funcionario Internacional)

“El Registro Único ha funcionado por módulos, ósea a nosotros nos ha servido pero no era lo que esperábamos. Nosotros esperábamos poder hacer una trazabilidad, poder hacer seguimiento. Se entiende que el Registro único debería de ser una plataforma inteligente, pero no lo era. Teníamos que hacer un cruce de información manual, con las distintas fuentes.” (Funcionario Público)

Asimismo, no se tomó en cuenta las capacidades disponibles al momento de poner en marcha este sistema, ya que el funcionamiento del mismo implicaba la producción de una importante cantidad de documentos administrativos que eran difícilmente procesados por las autoridades encargadas, y que por lo tanto no

eran usados para producir información suplementaria útil al control. Así, un funcionario nota que:

“Lo que no habían previsto con el Registro Único era la cantidad de documentación que generaba, todo eso se fue acumulando, llegó un momento en que en un mes ellos tendrían que haber registrado 100 usuarios y solo registraban 30 o 20 por el propio volumen de documentación que ellos mismos generaban. Había tantos documentos que ya no se sabía cuál era el panorama completo de los usuarios de IQ en el Perú” (Funcionario Público)

Finalmente la información contenida en el Registro Único no era sistemáticamente empleada para lo que era su misión primaria: la producción de información que facilite y mejore el control de los IQPF en el país. Sino quedo simplemente como una iniciativa, cuya implementación no salió adelante durante el periodo 2007 – 2011.



3 Los problemas de implementación de los mecanismos de control y la creación de áreas grises de la legalidad

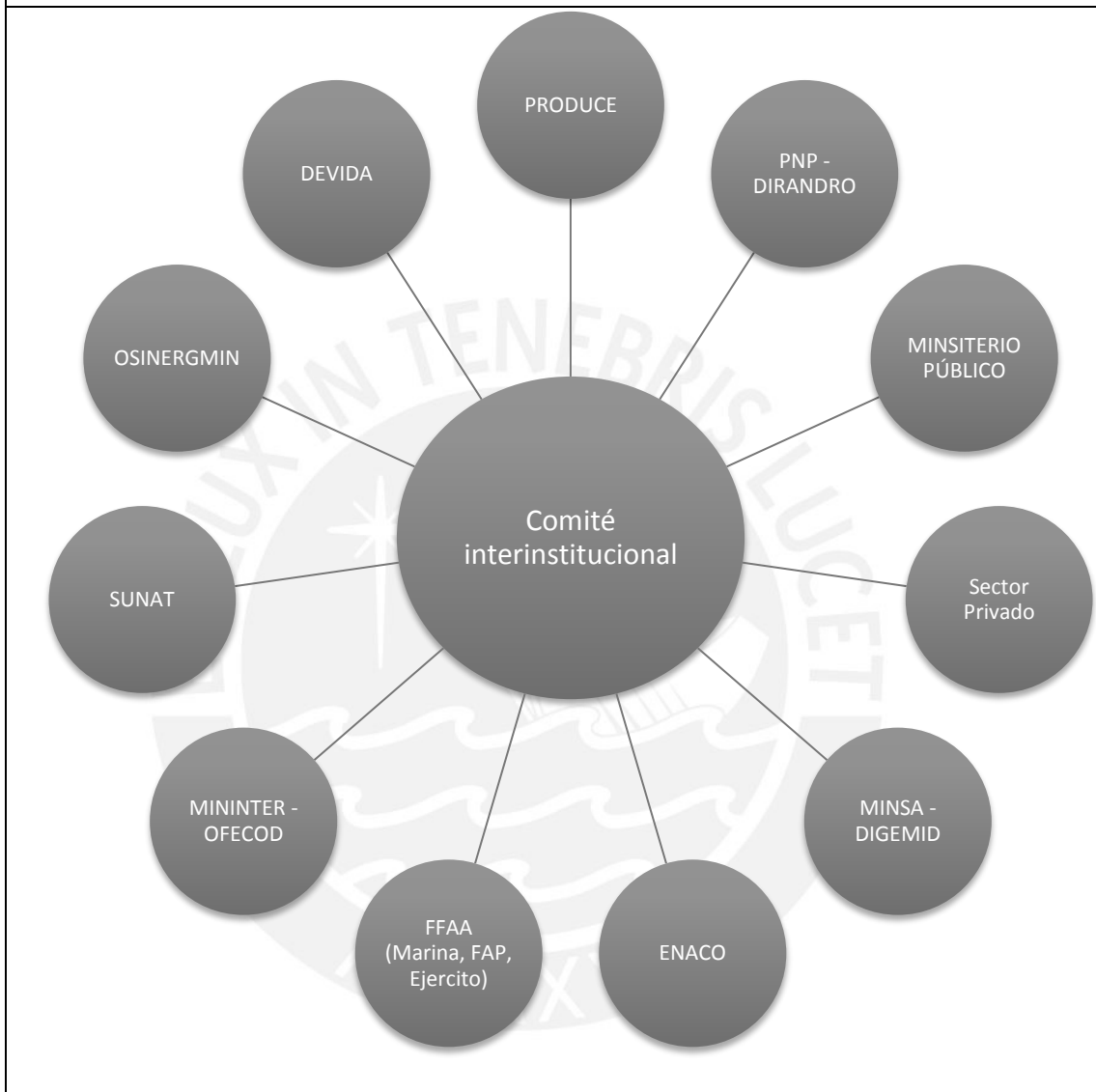
3.1 Costos de los problemas de coordinación: dinámicas del funcionamiento del comité de coordinación interinstitucional de insumos químicos

La ley de insumos químicos adoptada en el año 2007 contempla la creación de un mecanismo de coordinación para el tema de insumos químicos tanto en temas relativos al control operativo como al control administrativo. Esto nace luego que DEVIDA convocase, previo a la modificación, a reuniones periódicas de coordinación entre las diferentes entidades, las cuales ayudaron identificar algunos vacíos en la ley anterior. Así, uno de los funcionarios, que participó de estas reuniones señala que:

“El control que se hacía antes era muy débil, muy pobre, no iba acompañado de una acción interinstitucional. Por eso quedaron que había que modificar a una nueva ley. Por eso, DEVIDA, en su función de coordinador interinstitucional, comenzó a llamar a las instituciones y formar una especie de grupo especializado en el control de IQPF”
(Funcionario público)

Por ello, la ley contempla una instancia de trabajo intersectorial que reúna a todas aquellas instituciones involucradas en el control de IQPF. Son un total de trece instituciones que debían participar activamente de este comité aunque en la práctica no todas lo hacían con la misma constancia y atención.

Figura 03: Actores involucrados en el Comité de Coordinación interinstitucional de control de insumos químicos



Fuente: elaboración propia

Este comité comenzó reuniéndose cada quince días, pasando luego a reunirse una vez al mes debido, como lo menciona un funcionario, a las apretadas agendas de los participantes. Sin embargo, no siempre iban todos a las reuniones, habiendo instituciones, como fue el caso de ENACO que nunca enviaron un representante a dicho espacio. Fue en este escenario donde se

manifestaron muchas de las dificultades y paradojas de la implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos en el Perú, por ello se analizará cuáles fueron los principales desafíos de este espacio desde la óptica del Implementation Analysis, específicamente según la teoría de los juegos de coordinación planteados por Bardach (1977).

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. El autor identifica cuatro tipos de efectos adversos de los juegos de coordinación, los cuales también pueden ser identificados como problemas que afrontó el comité entre 2007 y 2011, como se resume en la siguiente tabla:

Tabla 01: Los efectos perversos de los juegos de coordinación en el marco de la implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos	
Tipo de efecto perverso	Manifestación en el marco del comité interinstitucional
1) El desvío de recursos, especialmente del dinero, que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa.	La demora para la creación del Registro Único y el alza de los costos del mismo.
2) La distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original.	El establecimiento de un sistema de control documentario en vez de un

	sistema de fiscalización que prevenga el desvío
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.	Las actitudes de los distintos miembros del comité, especialmente de aquellos con culturas institucionales más fuertes: SUNAT, PNP e incluso PRODUCE.
4) La disipación de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa. (Bardach, 1977: 66)	La cantidad de tiempo invertido en llevar a cabo reuniones del comité en contraste con los resultados del mismo.
Fuente: elaboración propia	

Estos efectos prefiguran problemas que afectan no solo el desarrollo de la política sino los comportamientos de los actores dentro de este desarrollo. Así, los mismos actores involucrados reconocen son los esfuerzos de coordinación y negociación entre ellos lo que toma más tiempo y energías, explicando así, en parte, la demora de su implementación.

En el caso de los insumos químicos, el número de actores involucrados en el comité de coordinación interinstitucional durante los años 2007 a 2011, era alrededor de 13 instituciones, aunque realmente participaban constantemente entre 8 y 10. La coordinación del comité estaba a cargo, de DEVIDA, aunque solo como coordinador, siendo las cabezas de los dos tipos de controles SUNAT

y la PNP. La complejidad de esta articulación lleva al surgimiento de ciertas dificultades enunciadas por Bardach, resumidas en la tabla 01 y que se examinará a continuación

A) El desvío de recursos

El desvío de recursos, en el marco de los problemas de implementación, no necesariamente tiene que ver con un desvío ilícito de los mismos (a partir de malas prácticas, corrupción, etc.), también está relacionado con una dispersión de los distintos recursos que tiene una política para crear ciertos elementos que le son propios.

Por ejemplo, en el caso de la fiscalización de insumos químicos, uno de esos elementos centrales era el registro único. Este se llegó a valorizar hasta en 65 millones de nuevos soles, y no se aceptaron las diferentes colaboraciones ofrecidas para su implementación, especialmente del gobierno ecuatoriano, lo que incrementó significativamente su costo y generó más demoras. Un funcionario señala al respecto

“Ecuador ofreció compartirnos su software de registro único, lo que nos hubiese ahorrado un montón. Lo teníamos ahí y gratis y era posible hacerle modificaciones. Sin embargo, no sé porque no lo aceptaron, dieron como excusa que el sistema ecuatoriano tenía solo una entidad responsable y no dos, y por eso no era aplicable al caso peruano. Pero eso, creo, se podía cambiar” (Funcionario público)

Finalmente, tuvo que ser el Ministerio de la Producción el que asumiese esta tarea y estos costos, pero con un equipo limitado, al cual le faltaban capacidades, teniendo que reconocer que el desafío que representa esta tarea, era difícil de sobrellevar de manera aislada por la institución. Así, en noviembre del año 2009, la directora de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados del Ministerio de la Producción, Rosa María del Castillo, declaró 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.”⁴

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 expertisse técnica ni los recursos para hacerlo. Y por otro lado revela, que los recelos institucionales y los esfuerzos que puso en marcha la institución líder para poner en marcha esta herramienta no se materializaron en 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 funcionado para la implementación del Registro Único, llevándolo a convertirse en un elefante blanco.

⁴<http://www.inforegion.pe/portada/43136/reiteran-necesidad-de-implementar-registro-unico-de-insumos-quimicos/>

B) La distorsión de los objetivos de la política

En el caso de la fiscalización de insumos químicos, varios testimonios señalan que los actores involucrados en la implementación de esta política no reconocían, 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. En general, se tiene la percepción de que la temática de los insumos químicos es incomprendida más allá de las esferas especializadas, pero que sin embargo las decisiones tomadas en la esfera política no siempre tomaban en cuenta las opiniones técnicas, resultando en la inadaptación de las soluciones propuestas.

“Para que esto funcione tienen que haber una armonía entre tres componente esenciales: el político, el legal y el técnico. Nosotros somos parte del componente técnico, nosotros vemos la realidad, y pedimos normas claras, y el componente político no decide, no se avanza.”(Funcionario Público)

"Hubo coordinación en niveles más técnicos, pero no se dio muy bien, dependía de quién estaba arriba, a veces si se daba, a veces no" (Funcionario Público)

Las decisiones tardaban en tomarse y no siempre eran acordes con las necesidades reales de aquellos operadores que estaban directamente en campo, lo que traducía un serio problema de coordinación. Así, durante el periodo 2007 a 2011, la interacción y coordinación entre todas estas instituciones no tuvo los resultados esperados. Varias de las instituciones que formaban parte del comité tuvieron la impresión de que no se avanzaba hacia la mejora ni del control administrativo ni del operativo.

“El comité que debía haber coordinado todas las acciones de control pero adolecía de un problema grave: ninguna de las decisiones del comité eran vinculantes.”

Además el comité no tenía una cabeza que dirigiese la política por lo que los objetivos de cada institución primaban sobre el interés general de la política de fiscalización. Por ejemplo, en el caso del Registro Único, la falta de una decisión clara sobre el uso y características del instrumento llevó a implementar, a medias, una herramienta poco funcional, altamente burocratizada que generaba vacíos de fiscalización en vez de mejorar esta labor. La falta de coordinación entre las instituciones, era percibida por los propios operadores, como por ejemplo por un funcionario público que opina que:

"Uno de los problemas con el registro único fue que no tenía un fin exclusivo, no se sabía si lo iba a hacer PRODUCE o lo iba a hacer SUNAT, y en ese ínterin se quedaron"(Funcionario Público)

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.

C) La resistencia al control

En general, uno de los principales problemas de la coordinación entre las diferentes instituciones fue la rivalidad y desconfianza entre ellas mismas. Si bien la ley de insumos químicos especificaba que el ente rector en la materia era

PRODUCE, no le daba una rectoría clara más que en temas específicos como la implementación del Registro Único, y dejaba un amplio margen de interpretación y vacíos legales de los cuales se escudaban las instituciones para evitar subyugarse a la autoridad de una institución considerada como su par, o incluso como una institución menos preparada que ellos mismos para ciertas tareas. Así varios miembros del comité señalan que:

"Hemos tenido muchos problemas con las instituciones que anteponían la reglamentación, las normas de su institución antes que el comité formado específicamente para controlar el desvío de insumos químicos. Así había mucha rivalidad entre las instituciones. Preguntaban: Porque PRODUCE tiene que disponer tal cosa o porqué la DIRANDRO tiene que disponer tal otra? Se generaba mucha discusión y era tenso, a veces se iba levantando la voz y había que intervenir" (Funcionario Público)

"Las principales discusiones se daban por decisiones y por lo que estaba escrito en la ley, por ejemplo DIRANDRO tenía como facultad, según la ley, ir a visitar a las empresas que comercializaban insumos químicos, eso estaba escrito, pero eso no lo aceptaba PRODUCE, que decía que se les tenía que avisar. Y se iniciaba una pelea de interpretación sobre lo que decía la ley" (Funcionario Público)

El debate se agravaba, debido a las distintas culturas institucionales presentes en el comité. Son culturas con lógicas distintas, como las culturas militares, policiales u organismos públicos como SUNAT y el propio PRODUCE, las cuales no compartían códigos comunes, y no habían establecido previamente lazos de confianza ni experiencias de trabajo común. Además ciertas actitudes, y maneras de adoptar el liderazgo de los espacios generaban aún mayor resistencia de ciertas instituciones. Así por ejemplo, uno de los asistentes al comité señala que:

"Hay algunas instituciones que tienen una autoimagen, que no necesariamente es compartida por el resto y eso hacía más difícil las

relaciones institucionales, y ese era otro de los grandes problemas del comité” (Funcionario Público).

Asimismo, algunas de las instituciones manifestaban explícitamente o adoptaban conductas que evidenciaban su desinterés por la materia. Estas instituciones, se escudaban en sus competencias legales para apartarse de una tarea que consideraban complicada, y ajena a sus funciones. Tal fue el caso de SUNAT cuya actitud fue calificada por alguno como negligencia voluntaria o del propio Ministerio de Salud, la cual participaba del comité debido a su rol fiscalizador en el uso de medicamento y sustancias farmacéuticas que podían ser desviadas para la fabricación de drogas. Estas instancias no necesariamente generaban resistencia por no querer participar, sino porque en muchos casos no entendían las implicancias de su participación en ese tipo de instancias de coordinación, así por ejemplo se señala que:

“En esa época SUNAT no quería saber nada de los insumos químicos, decían que no era para nada su problema, que ellos solo tenían que ver con lo que estaba incorporado en su norma, pero no podían hacer más. Por eso hubo mucha ausencia de ellos, venían, pero no participaban de una forma activa” (Funcionario Público)

“Los intereses particulares de cada uno de las instituciones primaba. Por ejemplo, el Ministerio de Salud con un tema muy cercano con los medicamentos sostenían que para ellos el tema de insumos no era su problema” (Funcionario Internacional)

Finalmente, todo esto hacia que las instancias se resistieran a ceder un mayor poder de decisión al comité, y que prefiriesen un proceso de toma de decisión más complicado pero que les aseguraba no perder autonomía frente a otras instituciones. Para ello optaban por enviar a personal sin poder de decisión a participar de las reuniones del mencionado comité.

“Este mecanismo carecía de poder de decisión porque las institución no se lo querían dar. Se reservaban el poder de negociar directamente al más alto nivel, cada uno por su lado. Por eso enviaban a la persona sin la capacidad de decisión, enviaban a un director técnico intermedio que si bien conocía del tema, no lo conocía en su totalidad y cuya decisión dependía de uno o dos jefes.”(Funcionario internacional)

Estas resistencias no solo dificultaban el establecimiento de relaciones de coordinación fluidas, sino que también impactaban en la disipación de energías y pérdidas de tiempo que se generaban en el ámbito del comité.

D) Disipación de energías

Las dificultades de coordinación dentro del comité generaron que muchos de los procesos de toma de decisión tomaran mayor tiempo, y que la institución encargada de la coordinación interinstitucional pasase más tiempo tratando de mediar entre las instituciones que organizando una acción conjunta en la materia. En general, poner a todas las instituciones de acuerdo era un proceso que implicaba un gran esfuerzo y en el cual se disipaban muchas energías y se empleaba mucho tiempo de las reuniones semanales del comité. Uno de los puntos críticos de estos problemas de coordinación fue el retiro de PRODUCE del comité:

"Hubo una oportunidad en la que PRODUCE se retiró 6 meses del comité porque tuvimos una reunión en la que no asistió su representante, y PRODUCE no tenía alerno. Entonces al no asistir el titular, no había nadie del ministerio y se tomó una decisión sin que esté PRODUCE presente. Entonces a la siguiente reunión que nos juntamos y se tenía que firmar los acuerdos, el representante dijo que no quería firmar porque no había estado presente. Tratamos de convencer al representante pero no se pudo. Es más dijo: "en este momento yo me retiro y voy a dar cuenta al ministro". Efectivamente se retiró y estuvo 6 meses fuera. Finalmente se volvió a

integrar pero fueron 6 meses en los que se perdió mucho por hacer" (Funcionario Público)

El retiro de la institución que era uno de los actores centrales de la implementación de la política de control de insumos químicos, causó retrasos en la toma de decisión, y en los avances de la fiscalización, especialmente en lo relativo al control administrativo. Incluso cuando había un quorum suficiente, y las instituciones centrales participaban activamente, las negociaciones interinstitucionales tomaban el mayor tiempo de las reuniones.

“A pesar de que había una comunicación fluida, la coordinación era muy complicada porque había varios actores. Además que no se llevaba un registro de los acuerdos ni estos se difundían.” (Funcionario Público)

Además todos los esfuerzos realizados para llegar a consensos dentro del comité, podían ser rápidamente desbaratados ya que los representantes presentes en este espacio no siempre tenían capacidad de decisión o su decisión podía ser revocada por instancias superiores. Si bien el mecanismo funcionaba cuando se trataban temas sobre coordinaciones técnicas puntuales, como coordinar un operativo o discutir un dato preciso, era mucho menos eficiente cuando se trataba de discutir orientaciones estratégicas de la política de control y fiscalización de insumos químicos. Así, personas que participaron de estas reuniones observan que:

“Nunca se tomaba una decisión, porque en algunos casos había que llegar hasta el nivel de vice-ministro para poder tomar la decisión, eso tomaba tiempo y nunca se llegaba a nada.” (Funcionario Internacional)

Todos estos problemas afectan finalmente la eficacia de la política de fiscalización, ya que en vez de invertir el tiempo en poner en marcha la implementación de medidas que mejorasen el control de los insumos químicos en el país. Además, tampoco se tomaron medidas para evaluar el funcionamiento del régimen, que permitiesen evaluar problemas internos al mismo.

3.2 Ineficacia de la respuesta estatal y creación de áreas grises de la legalidad

Durante el periodo 2007 - 2011, el régimen de control de insumos químicos y productos fiscalizados presento problemas de funcionamiento relacionados con la manera en la que coordinaban las instituciones para implementarlo.

Así por ejemplo, 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 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 datas 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.

“En vez de implementar un sistema dónde se supiese que se usaba lícitamente, se limitó a implementar una base de datos de empresas que operaban en el sector y que trabajan con sustancias controladas. Esa base de datos no nos dice absolutamente nada sobre cuanto se utiliza legalmente, solos abemos cuanto se mueve al año. Y cuando declaramos en que se utilizan, no tenemos medios para constatar si ello es verdad.”(Funcionario Internacional)

Esto tampoco permitió que el Registro Único sea la única base de datos en funcionamiento sobre el tema de insumos químicos, perdiendo así su calidad de registro centralizador. Pero además, la información contenida en este registro no era necesariamente la más confiable, ya que al momento de hacer el contraste, las autoridades encargadas del control operativo encontraban divergencias en la información consignada.

“Por ejemplo había un problema de coordinación entre PRODUCE y DIRANDRO, aunque los dos hacían en cierta medida control administrativo, sus bases de dato no coincidían, por ejemplo una empresa que estaba activa en PRODUCE ya no lo estaba en DIRANDRO.”(Funcionario Internacional)

A esto se sumaban problemas ligados a las capacidades operativas (pericia técnica) de los actores en cargados de la fiscalización, tanto a nivel administrativo como a nivel operativo. En el caso del control administrativo, PRODUCE, tenía restricciones para procesar la cantidad de información recibida, y en general para realizar todas las tareas que se le habían asignado. Así por ejemplo:

"Al mes le llegaban 4 mil reportes a una persona con una computadora en el Excel, y que estaba sentada ingresándolas (en PRODUCE). Entonces quien la ingresaba no tenía tiempo para leer ni una, y menos de producir nueva información" (Funcionario Internacional)

"PRODUCE tuvo muchas limitaciones desde el punto de los conocimientos sobre estos procesos, ya que ha habido que aprender en el camino, pero también limitaciones de personal, capacidades logísticas, infraestructura. PRODUCE tenía un equipito de 15 personas de las cuales la mayoría se dedicaba al control administrativo y no tenía técnicos. Finalmente nunca hubo la llamada fiscalización, fue un sueño en el país."(Funcionario Internacional)

En el caso del control operativo, la Policía también tenía dificultades en términos de capacidades para cumplir con su labor. Por ejemplo no siempre era evidente para una agente durante una intervención 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. Asimismo, cuando se trataba de detectar nuevos patrones de desvío, o de seguir las pistas de empresas sospechosas de hacer desvío, los agentes no contaban con reportes provenientes del control administrativo que les permitiese orientar su labor.

“El sistema de control administrativo estuvo completamente divorciado del control operativo, y los únicos resultados que se tomaron en cuenta fueron las incautaciones.”(Funcionario internacional)

“Cuando iniciamos nuestras investigaciones, tomamos en general los reportes que nos llegan de inteligencia o los datos que nos dan, también verificamos la información que está en el registro de PRODUCE y buscamos inconsistencias. Sin embargo no sabemos dónde empezar a buscar en esa data y la consultábamos como cualquiera que tenía acceso a ella en aquella época.”(Funcionario Público)

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, sino más bien se escondían tras un velo de legalidad.

3. Adaptación de las conductas criminales e incentivos para la ilegalidad a partir de las áreas grises del régimen de control

3.3 Cambios en los patrones de los actores de desvío de insumos químicos en la cadena del narcotráfico en las principales cuencas cocaleras del Perú

Los problemas de implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos y productos fiscalizados, llevaron a la inoperancia del control administrativo de estas sustancias y su desconexión del control operativo. 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 también contribuyeron a crear “zonas grises de la legalidad” que 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.

"Las empresas medianas, que son empresas a las que no siempre les va muy bien y a las que no siempre les sobra la plata, veían en el desvío de insumos químicos una manera de ganarse un dinerito extra. Ello no son delincuentes, no están vinculados al narcotráfico pero ven al desvío como una forma de ganarse algo extra sabiendo que no les va a pasar nada, porque el órgano de control no hace su trabajo." (Funcionario Internacional)

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 cocalera 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). Como señalan fuentes policiales:

“Uno de los mayores desvíos que se hace es a partir de los minoristas. De toda su venta, los que venden con boleta solo justifica el 20 o 30%. Pero la ley no les exige más detalle” (Funcionario Público)

Sin embargo los patrones de desvío comienzan antes en la cadena de comercialización de los insumos químicos. En general, ya los vendedores mayoristas no necesitan comprobar el uso que harán sus clientes de las sustancias que les venden, y no es necesario verificar ni antecedentes ni ninguna información de las empresas que compran esta mercadería, incluso si lo hacen en grandes cantidades. Esto permite a varias empresas mediana comprar mercadería suficiente para abastecer tanto sus actividades de venta legal e ilegal. Como señalan algunos especialistas en la materia:

“La mayor parte del desvío se ha producido desde las empresas legales. Me explico, el 95% de químicos que se usan para la producción de cocaína son importados, es decir ingresan legalmente al país, con autorización a una empresa que lo pide. Estas empresas que importan, venden a otros clientes. El importador casi nunca va a desviar, no le interesa, eso está casi claro. De ahí pasa a un distribuidor, a un mayorista, donde probablemente comienza la cadena de desvío. ¿Por qué? Porque viene un cliente y yo le vendo, no tengo que hacer un chequeo ni nada.” (Funcionario Internacional)

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). También las empresas que transforman insumos químicos en algunos de sus derivados, suelen, cuando entran en actividades de desvío, adulterar sus fórmulas de transformación a fin de disminuir la concentración de la sustancia fiscalizada y poder vender el excedente (el cual ya fue registrado como empleado por la actividad formal) para el desvío. Esta modalidad es aún más difícil de detectar ya que es necesario realizar una pericia técnica para comprobar el cambio de concentración. Sin embargo muchos casos, la entidad fiscalizadora, la policía y el Ministerio Público en aquella época, no contaban ni con el personal calificado ni con los materiales para realizar dicho análisis, especialmente en provincias.

“Lo que pasa es que en el papel todo cuadra, todo está legal por más que en la practica el destino sea ilegal.” (Funcionario Público)

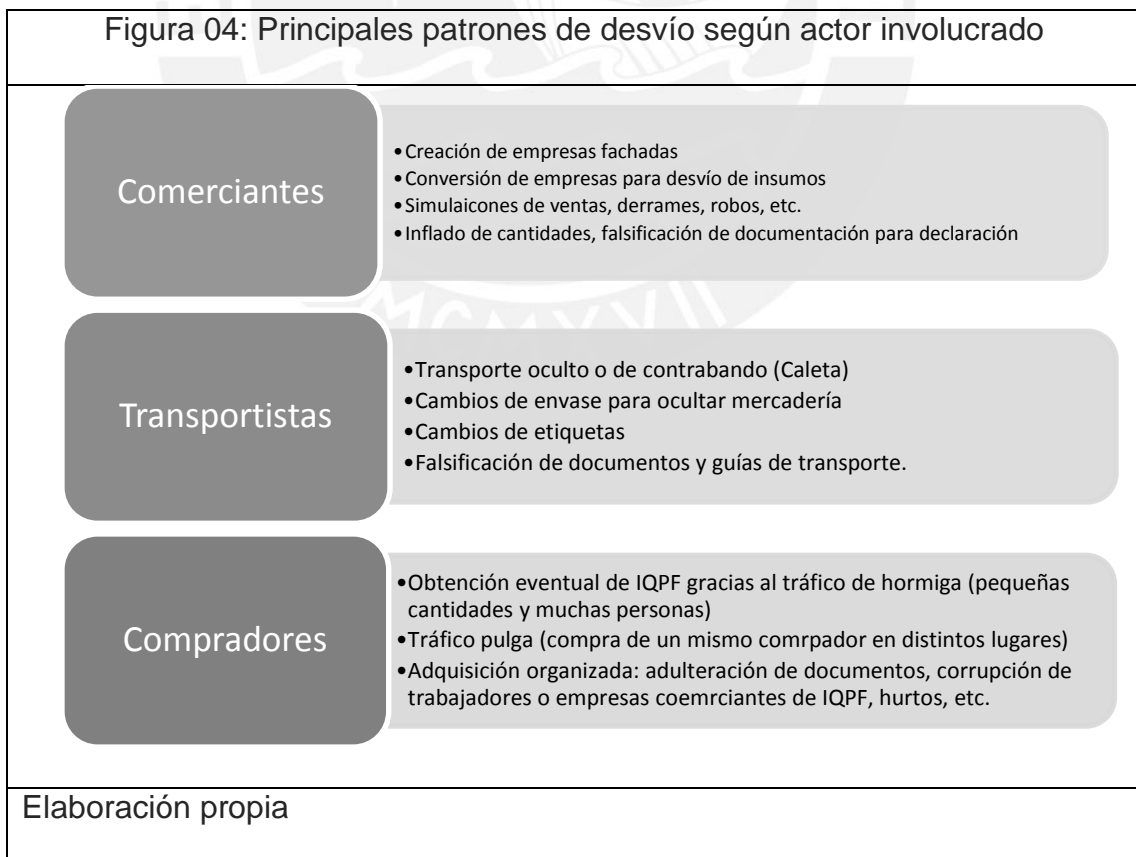
“Es bastante común en el tema de insumos químicos simular documentación y hacer que todo cuadre. Hay gente que conoce el tema, experimentada y sabe cómo manejar eso. Sabe cuáles son las debilidades del sistema y sabe hasta dónde podemos llegar.” (Funcionario Público)

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, si bien las personas que trabajan en el medio afirman que este tipo de prácticas se dan, varios afirman que no son el principal problema del funcionamiento de la fiscalización. Técnicas como el camuflaje de sustancias 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 detectadas ha sido 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. Sin embargo, esta modalidad no es la más generalizada debido a los altos costos que representa crear una empresa totalmente nueva, especialmente, cuando el desvío desde empresas ya constituidas no representa un alto riesgo para ninguno de los actores.

“Los que hacen desvío no son necesariamente delincuentes, si bien en algunos casos hay empresas fachadas, en realidad no sale a cuenta. Si uno calcula cuanto sale eso y cuanto sale simplemente desviarlos desde una empresa legal, no es rentable” (Funcionario Internacional)

Los patrones de desvío son diversos y complejos, algunos involucran a las mismas empresas que realizan la comercialización de insumos químicos que aprovechan las debilidades del sistema de control de empresas formales, y otros involucran a compradores que aprovechan las debilidades del sistema de fiscalización del circuito de comercialización y transporte. Así, en diferentes entrevistas, se ha podido recoger una lista no exhaustiva de patrones de desvío que se presentan en la siguiente figura, clasificados en función del actor que lo emplea:



La entrada de los actores legales en actividades ilegales de desvío es incentivada por la debilidad de los mecanismos de control. No sólo al no haber establecidos mecanismos de fiscalización sistemática, que hacen que muchas de las irregularidades administrativas pasen desapercibidas, debido a la falta de capacidades de procesar información y generar reportes que conecten al control administrativo con el control operativo. Además en los casos en los que realmente ocurre un control las sanciones son casi nulas, y no desalientan la entrada en actividades ilícitas. Así por ejemplo, en el caso de irregularidades detectadas por el órgano administrativo, las sanciones era básicamente financiera, y de montos poco elevados. En los casos detectados por el control operativo, si bien existen inicios de procesos penales por este delito, las condenas son escasas debido a la dificultad de probar el desvío para un uso ilegal. Así, los operadores del sistema de justicia prefieren procesar a aquellas personas que se encuentre directamente vinculadas, en el caso del TID, con mercancía ilegal (drogas) o instalaciones de procesamiento, dónde es más fácil probar el delito, antes que hacer el seguimiento de un caso por insumos. Lo que en cierta manera afecta la percepción, por lo propios comerciantes, del desvío como un delito pasible de sanción.

”Hay muchos casos de muchas empresas que superaron largamente lo autorizado como límite de importación y nunca paso nada, porque no las detectaron. Y si las detectaban, solo tenían que pagar la sanción, y como no había un seguimiento de mi producto entonces tampoco pasaba nada y todo era legal porque todo estaba autorizado. A lo mucho te caía una sanción administrativa que era una multa de máximo 7 unidades impositivas, y en general solo se imponían multas de 1 o 2. unidades”.
(Funcionario internacional)

“Cuando nos llega un dato de insumos, lo tomamos con pinzas, sobre todo en provincias, primero porque no puedes intervenir así nomás tienes que agarrarlos en flagrancia o si no tienes que tener pruebas indiciarias suficientes, segundo porque una vez que los intervienes ¿Qué haces con esos insumos? A dónde los llevas, ya no hay almacenes disponibles, y si los incautas en provincia, la ley no dice quién los tiene que transportar hasta los almacenes, nadie quiere hacerlo.” (Funcionario Público)

Finalmente, el funcionamiento del régimen de fiscalización de insumos químicos en el Perú terminó definiendo la ilegalidad del desvío no necesariamente por el uso que se le daba a la sustancia, sino por el simple hecho de si contaba o no con autorización otorgada por el propio Estado. Esta autorización, se resumía en un engorroso trámite procedimental y burocrático, lleno de papeles y autorizaciones, pero que no conllevaba una verificación real ni de instalaciones ni del tipo de actividad al que se iba a dedicar la empresa registrada, cubriendo así de un velo de legalidad a muchas empresas que incurrían en actividades ilícitas de desvío, especialmente en zonas cocaleras.

Así por ejemplo, si se hace una revisión de los datos consignados actualmente en el Registro Único⁵, 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

⁵ 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.

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 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 02: Usuarios de Insumos químicos y productos fiscalizados registrados a nivel nacional a Junio del 2013	
N° DE USUARIOS	
DEPARTAMENTO	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 al 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 son 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 03: 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 burocráticos⁶, 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.

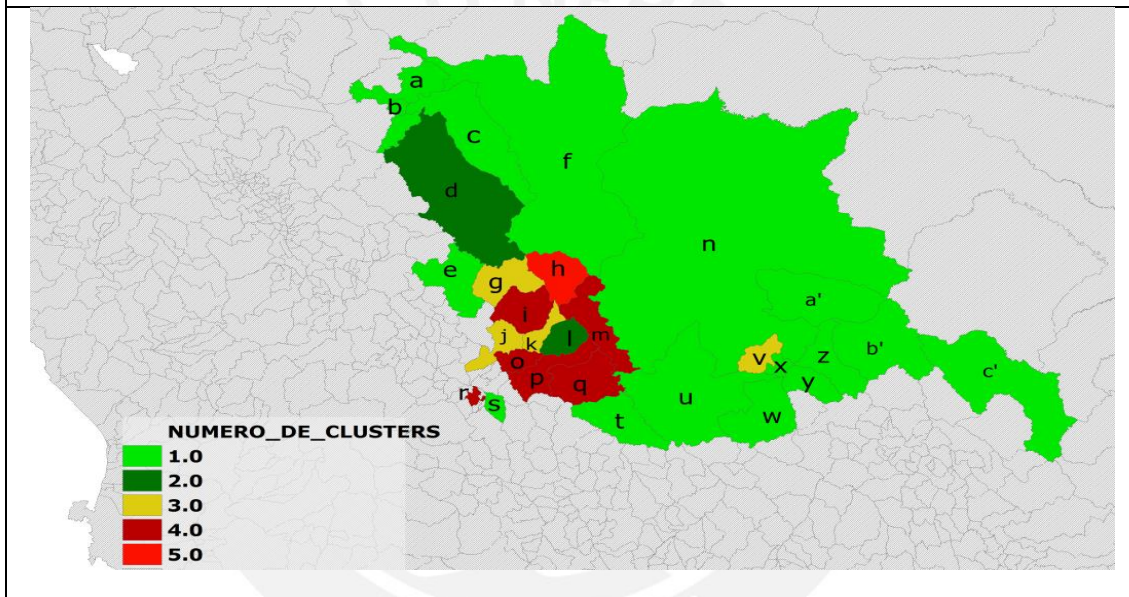
3.4 Áreas grises en las principales cuencas cocaleras del Perú: el caso de Santa Rosa (VRAEM)

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 propuestos en estudios anteriores (López y Vizcarra, 2012).

⁶ 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.

Si se adopta una visión de concentración de clústeres de la cadena de valor para medir la presencia del narcotráfico en el VRAEM, tal cómo 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.

Figura 05: Mapa de concentración de clústeres de la cadena de valor del tráfico ilícito de derivados cocaínicos



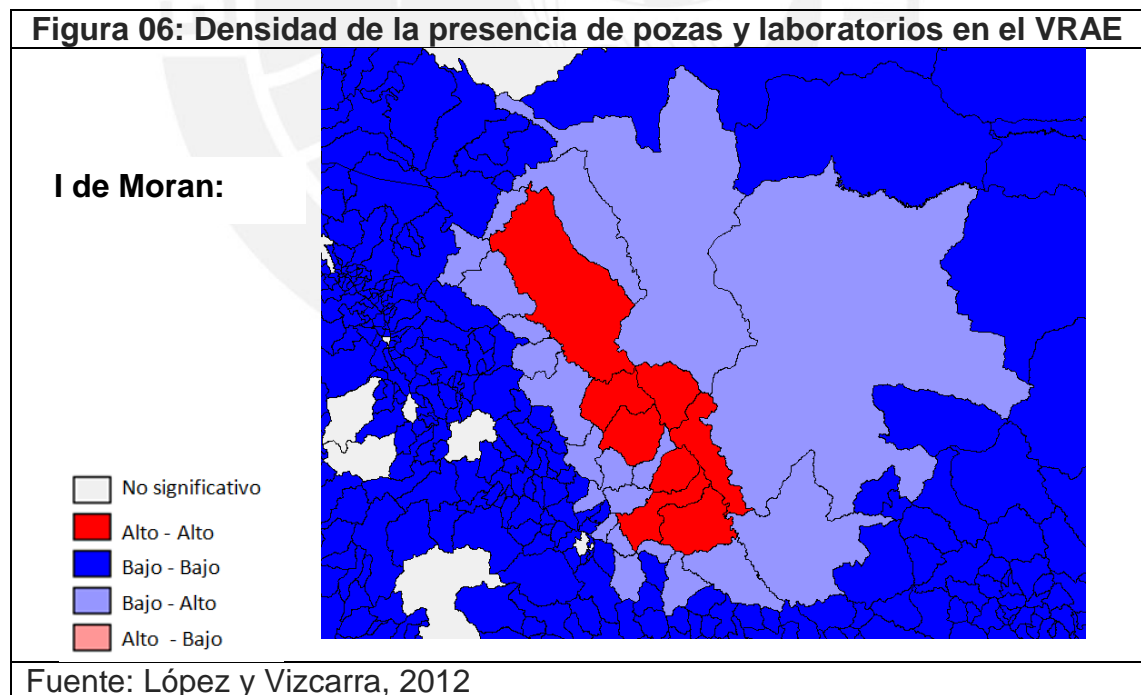
Leyenda de distritos: a) Satipo, b) Coviriali, c) Mazamari, d) Pangoa, e) Ayahuanca, f) Río Tambo, g) Llochegua, h) Pichari, i) Sivia, j) Huanta, k) Ayna, l) Santa Rosa, m) Kimbiri, n) Echarate, o) Tambo, p) San Miguel, q) Anco, r) Ayacucho, s) Tambillo, t) Chungui, u) Vilcabamba, v) Santa Ana, w) Santa 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 cocaínicas 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 una difícil accesibilidad, una débil presencia del Estado, particularmente de la policía nacional a través de sus comisarías y una fuerte presencia del Partido Comunista Militarizado Peruano-VRAE creando un ambiente ideal para la proliferación de esta actividad.



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 después de la capital departamental.

Tabla 4: 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 de ellos, 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.

La realidad descrita para el distrito de Santa Rosa, no es ajena a otras cuencas cocaleras del Perú, dónde se encuentran los mismos fenómenos de registros sospechosos, empresas unipersonales y clanes familiares, que comercian con insumos químicos en distritos situados a proximidad de las zonas de cultivo de hoja de coca. En el Alto Huallaga, el distrito de Aucayacu era, tanto según la información del Registro Único, como según información policial, uno de los distritos donde más se concentraban este tipo de actividades. Por ello, durante el año 2012, luego de la reforma de la ley de insumos químicos, la Policía, en el marco de las acciones del Estado para la recuperación del Alto Huallaga y el combate al tráfico ilícito de drogas, armó un operativo para intervenir las empresas de este distrito que se encontraban en situación irregular. Los mismos efectivos relatan:

“Hay dos formas que los insumos llegan a las cuencas cocaleras. De manera legal llega el ácido sulfúrico hasta las puertas de las pozas de maceración. En Aucayacu y Tingo Maria había 80 empresas dedicadas a reparar

baterías, en Chimbote no hay ni una sola empresa que se dedique a eso y el parque automotor es mayor. Sin embargo, Cuando fuimos a hacer un operativo en el año 2012 en Aucayacu, todos tenían sus registros al día, pero que era lo que pasaba. Coincidentemente, nosotros llegábamos 8 am, y ya tenían 3 registrados, y nos decían que eran gente que había llegado 5 am. También tenían las etiquetas sacadas. Ponían puras excusas, que nos parecían sospechosas. Esa vez intervenimos 16 empresas.” (Funcionario Público)

En el caso del VRAEM, debido al contexto, las intervenciones de este tipo aún no han sido desplegadas. No obstante, la policía está consciente que estas irregularidades ocurren a proximidad de las zonas cocaleras y que es necesaria una intervención, pero no cuentan con las capacidades ni con un sistema que respalde que estas acciones puntuales de control corrijan los problemas de la zona. Para ello tanto el control administrativo como el operativo necesitan funcionar en estas zonas.



Conclusiones

Primera Conclusión.- En la región andina, y especialmente en el Perú, la implementación del sistema de fiscalización de insumos químicos, fue una transposición casi literal de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. Los países de la región adoptaron los dos tipos de controles dispuestos por la norma internacional: administrativo y operativo, pero optaron por distintos diseños institucionales para su operativización.

Segunda conclusión.- En el Perú, el diseño institucional escogido para el sistema de fiscalización de insumos químicos y productos fiscalizados fue un sistema bicéfalo, con una cabeza para el control operativo y otra para el control administrativo, el cual contaba con la participación de más de quince operadores, Por ello, el ente rector de la política antidrogas, promovió la creación de un mecanismo de coordinación en la materia, pero cuyas decisiones no tenían carácter vinculante.

Tercera conclusión.- El principal reto para el funcionamiento del régimen de fiscalización de insumos químicos en el Perú fue la coordinación interinstitucional entre los múltiples operadores. El comité de coordinación interinstitucional tuvo diversos problemas para llevar adelante su labor como fueron, la falta de participación, el desinterés o incomprensión de algunas instituciones, la rivalidad entre otras, y la falta de liderazgo, que llevaba a que los avances de la

implementación del régimen fuesen lentos e insuficientes, especialmente en lo referente a la implementación del Registro Único de Usuarios de insumos químicos y productos fiscalizados.

Cuarta Conclusión.- Los dilemas de coordinación entre los operadores del régimen de fiscalización, originaron lo que Eugene Bardach identifica como los “efectos adversos de los juegos de coordinación” (Bardach, 1977), los cuales en el caso de la política de fiscalización de insumos químicos corresponden a: i) el desvío de recursos, especialmente del dinero, que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa, que se tradujo concretamente en la demora para la creación del Registro Único y el alza de los costos del mismo; ii) La distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original., que llevo al establecimiento de un sistema administrativo de control documentario en vez de un sistema de fiscalización que prevenga el desvío; iii) 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, que se vio expresada en las actitudes de los distintos miembros del comité, especialmente de aquellos con culturas institucionales más fuerte como SUNAT, PNP e incluso el propio PRODUCE; iv) La disipación de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa, que en la práctica significaron que una gran cantidad de tiempo de las reuniones se invertía en mediar y poner de acuerdo a los miembros del comité sobre temas de interpretación o de forma en vez de tomar decisiones para el avance de la política.

Quinta conclusión.- La complejidad de la arquitectura institucional y los problemas de coordinación, sumadas a las pocas capacidades y experiencia del país en el tema, llevaron a que el régimen de fiscalización fuese implementado con características poco funcionales para su objetivo principal de control del desvío hacia actividades ilícitas. Así, por un lado el control administrativo estaba altamente burocratizado y era poco funcional; y por el otro el control operativo sufría de varias limitaciones de capacidades y dificultades para lograr buenos resultados, a pesar de haber sido el control privilegiado en el país. Ello sumado al divorcio que existía entre los dos tipos de control, generaba vacíos de la legalidad, creando “áreas grises” que representaban ventanas de oportunidad para el desarrollo de conductas de desvío.

Sexta conclusión.- Los principales patrones de desvío identificados durante el periodo 2007 – 2011 tiene como característica común que se aprovechan de las debilidades de la fiscalización, a fin de ocultar el desvío a las autoridades dentro de circuitos de comercio lícito. Así tanto las modalidades de empresas fachadas, hormigueo, falsificación de documentos, adulteración de fórmulas, uso doble de autorizaciones de transporte, entre otras son en general empleados por actores lícitos registrado en las instancias de control, a fin de evadirlo. Los actores que incurrir en el desvío no son a tiempo completo actores criminales, en general se trata de comerciantes formales, de empresas medianas y pequeñas, que ven en el desvío una oportunidad de generar un complemento

rentable para su actividad económica con un bajo riesgo de sanción. Una de las principales constataciones con respecto a este tema, es que el régimen de fiscalización legal no provee desincentivos suficiente para la incursión en actividades de desvío.

Séptima Conclusión.- Las capacidades para detectar el desvío de insumos químicos desde el circuito comercial legal son reducidas, y casi inexistente, y en aquellos casos en los que si se logra identificar conductas irregulares, las sanciones son poco severas. En general se trata de sanciones financieras, que no impiden a la empresa sancionada continuar ejerciendo la actividad de comercio de insumos, y en los casos dónde existe una intervención policial, la condena son difíciles debido a las características de las circunstancias probatorias del delito, cuando estos casos se judicializan, el proceso de sanción efectiva al delito se vuelve más complejo. Finalmente, la ilegalidad o legalidad de los insumos no se define, debido a estos problemas en la fiscalización, por el uso que se le vaya a dar a la sustancia fiscalizada (que puede ser lícito o ilícito), sino por el hecho de que esa sustancia tenga o no una autorización por parte de las autoridades de control, creando así un paradigma de la legalidad y un nuevo tipo de actor criminal con doble identidad, a la vez es actor formal del sistema de comercio de insumos químicos con autorización oficial y actor ilegal dentro de la cadena del tráfico ilícito de drogas.

Octava conclusión.- El caso del desvío destinado a la transformación primaria de hoja de coca en las principales cuencas cocaleras del Perú, pone en

evidencia las debilidades del sistema de fiscalización, ya que permite constatar que en zonas donde existe una alta probabilidad que se desarrollen actividades ilícitas de desvío y transformación de drogas cocaínicas, también existe una fuerte concentración de actores formales dedicados al comercio de insumos químicos, los cuales no están sujetos a ninguna acción de control por parte del Estado. Estos actores, como los comerciantes de hidróxido de cal de Santa Rosa en Ayacucho, tienen actividades formales que pueden estar directamente vinculadas al desarrollo de actividades ilícitas en la localidad pero que no necesariamente tienen que ver con la demanda de insumos químicos de las actividades legales desarrolladas en la zona. Esta cercanía con la oportunidad de complementar sus ingresos, los convierte en comerciantes más propensos a adoptar la doble identidad de desviador/comerciante formal. Esto a su vez abarata los costos de transformación locales, lo que representa una barrera menos para la expansión de las actividades del TID en las cuencas cocaleras.

Novena Conclusión.- Finalmente, es necesario precisar que varios de estos problemas que se suscitaron durante el periodo 2007 – 2011 fueron identificados por el Estado Peruano al momento de reformar el sistema de fiscalización de insumos químicos durante el año 2012. Sin embargo, esta reforma, que traspasó la conducción del control administrativo desde PRODUCE hacia SUNAT y creo una intendencia específica para el control de insumos químicos, no lidió con uno de los problemas de fondo que era el reto de la coordinación interinstitucional. Por ello, varios de los actores consultados señalan que varios de los efectos perversos de los juegos de coordinación se siguen reportando en la

implementación del régimen de fiscalización actual, siendo así un tema a tomar en cuenta incluso en los futuros estudios que puedan contemplar el análisis del funcionamiento del régimen actual.



Anexos

Anexo 1: Lista de Sustancias que figuran en los Cuadros I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas

Lista de sustancias que figuran en los Cuadros I y II

Cuadro I

Ácido *N*-acetilantranílico
 Ácido lisérgico
 Anhídrido acético
 Efedrina
 Ergometrina
 Ergotamina
 1-fenil-2-propanona
 Isosafrol
 3,4-metilenedioxifenil-2-propanona
 Norfedrina
 Permanganato potásico
 Piperonal
 Safrol
 Scudocfedrina

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente Cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

^a Las sales del ácido clorhídrico y del ácido sulfúrico quedan específicamente excluidas del Cuadro II.

Cuadro II

Acetona
 Ácido antranílico
 Ácido clorhídrico^a
 Ácido fenilacético
 Ácido sulfúrico^a
 Éter etílico
 Metiletilcetona
 Piperidina
 Tolueno

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente Cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

Fuente: Junta Internacional de Fiscalización de estupefacientes -
http://www.incb.org/pdfs/tr/pre/2002/precursors_2002_annex2_es.pdf

Bibliografía

Aguilar Luis F.

1993 “Estudio Introdutorio” en *La implementación de las políticas*. Grupo editorial Miguel ángel Porrúa. 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

Best Joel y Luckenbill David

1980 “The Social Organization of Deviants” in *Social Problems*, Vol 28. N°1, P. 14 -31.

Debié, Franck

2001 “Balkans: Une criminalité (Presque) sans mafias? », *Critique Internationale*, 2001/3. N°12. P.6-13.

DIRANDRO PNP - Escuela de Investigación del Tráfico Ilícito de drogas

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

Dombois, Rainer

1991 “Dilemas organizacionales de las economías ilegales” en *Análisis Político*, Núm. 33.

Einstader, Werner J

1969 “The social organization of armed robbery” in *Social Problems*, 17: 64 – 83.

Fagan Jeffrey y Freeman Richard B.

1999 "Crime and Work" in *Crime and Justice*, Vol. 25.P. 225 -290.

Garay Salamanca Jorge Luis y Salcedo-Albarán Eduardo (Ed)

2012 *Narcotráfico, Corrupción y Estados*, Debate Editores, México,
Setiembre 2012.

Kenney, Michael

2007 *From Pablo to Osama: Trafficking and Terrorist Networks,
Government Bureaucracies and Competitive Adaptation.*
Pennsylvania State University Press

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.

McIntosh Mary

1971 "Changes in the organization of thieving" P. 98-133 in Stanley
Cohen (ed), *Images of deviance*. Baltimore, Maryland: Penguin.

Moore Mark H.

1990 "Supply Reduction and Drug Law enforcement" in *Crime and
Justice*, Vol.13.Drugs and Crime, P. 109 – 157.

Morales, Mauricio

- 2009 Corrupción y democracia. *América Latina en perspectiva comparada*. Santiago de Chile. En: Gestión y Política Pública. Volumen XVIII. Numero 2. II semestre. Universidad Diego Portales.

Mujica Jaris

- 2011 “Actores y escenarios de los actores de micro corrupción en el Palacio de Justicia del Centro de Lima, Perú” en *Relaciones* 126, Primavera. Vol. XXXII.

Mujica Jaris y Cavagnoud Robin

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

Niger- Thomas, Margaret

- 2001 “Women and the Arts of smuggling” in *African Studies Review*, Vol, 44.N°2.

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.

Paulus Ingeborg y Simpson Carl

1981 “Opportunity, Benefit and subjective disposition: Determinants of Nonprofessional Smuggling” in *The Pacific Sociological Review*, Vol. 24. N°3. P. 299 – 327.

Pacula R.L, Chalopuka F. J

2001 “The effects of Macro-Level Interventions on Addictive Behaviour”, *Substance Use and misuse*, 26, p. 901 – 922.

Policze, Pablo y Gutierrez Franciso

2012 “Innovación y adaptación: La Seguridad en Colombia y Chile como sistema complejo emergente” Trabajo presentado en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Quito, 12 al 14 de Junio de 2012

Poret Sylvaine

2006 « L'impact des politiques répressives sur l'offre de drogues illicites: une revue de la littérature » in *Revue économique*, Vol 57. N°5. P. 1065 – 1091.

Reuter P.

1997 “Why can't we make prohibition work better?”, *Proceedings of The American Philosophical Society*, 141, p. 262 – 275-

Rose-Ackerman, Susan

2001 La corrupción y los gobiernos: *causas, consecuencias y reforma*. Madrid: SigloVeintiuno.

Santana Adalberto

2004 El narcotráfico en América Latina, Siglo XXI, 269 páginas

Salagev Alexander, Shakin Alexander y Konnov Alexey

2006 “One Hand washes another: Informal ties between Organized criminal Groups and Law-enforcement Agencies in Russia” in *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies* [Online]. Issue 4/5.

Schiray M.

1989 « Essai sur l'illégalité en économie : l'économie de la drogue » in *Sciences Sociales et Santé*, 7(3), p. 23 – 43.

Shelley, Louise

- 2003 “Chapitre 3 – Corruption des administrations et criminalité organisée » in Marie Mendras, *Comment fonctionne la Russie ?*, Autrement « Mondes et Nations ». P. 53-79.

Suarez López, José María

- 2003 “El tráfico de precursores” en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología

Thursby Marie, Jensen Richar, Thursby Jerry

- 1991 “Smuggling, Camouflaging and Market Structure” in *The Quarterly Journal of Economics*, vol.106, N°106.P. 789 – 914.

Zegarra, Luis

- 1999 Causas y consecuencias económicas de la corrupción: *un análisis teórico y empírico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

Zevallos, Nicolás

- 2012 *Control de Cultivos y Defensa de la Hoja de Coca en el Perú*. Lima: Tesis de Maestría sustentada ante la escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.