

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

**Conferencia Subregional Retos Transnacionales: Aproximaciones para
Cooperación en Defensa y Seguridad**

**La Ley peruana de Control de Insumos Químicos y Productos
Fiscalizados**

Posibilidades y cuellos de botella de una estrategia contra el narcotráfico

Luis Carlos Antonio Iberico Núñez
Domicilio: Calle Superior 145 La Molina, Lima, Perú
Trabajo actual: Universidad César Vallejo
Alfredo Mendiola 6232, Los Olivos, Lima, Perú
e-mail: luisiberico@gmail.com

I. INTRODUCCION

El control de los productos e insumos químicos que se emplean para elaborar drogas como la cocaína es una línea estratégica importante en un plan nacional de lucha contra el narcotráfico. El control de estas sustancias requiere de la participación coordinada y complementaria de varios ministerios (o secretarías) y agencias del Estado. También requiere de una acción conjunta y cooperativa entre los países productores, tanto de las droga como de las sustancias precursoras utilizadas para su elaboración.

La colaboración internacional es necesaria dado que el narcotráfico es una amenaza global contra la seguridad que, en países como Colombia y el Perú, ha establecido alianzas con el terrorismo y con movimientos políticos y sociales radicales, convirtiéndose en un factor de riesgo para la región y el hemisferio.

Por otro lado, las organizaciones criminales de la droga extienden su presencia en gran parte del planeta, presencia que se traduce en violencia, corrupción y lavado de dinero.

No debe dejar de mencionarse que la droga constituye un grave problema de salud, especialmente para la población juvenil e infantil tanto de países consumidores como productores.

La amenaza del narcotráfico debe ser enfrentada, dada su complejidad, desde varios ángulos. Uno de ellos es el del control de insumos químicos y otros productos precursores para la elaboración de drogas como el clorhidrato de cocaína.

Este trabajo busca, en primer lugar, identificar las principales dificultades que obstaculizan las acciones de control de los insumos químicos y productos fiscalizados (IQF), a partir de la experiencia peruana. En el Perú, en los últimos años, los porcentajes de decomiso de estas sustancias no hayan superado el 5% del total de las sustancias desviadas al narcotráfico. Esta situación resulta similar a la de los otros países productores.

Debido a la relevancia de este tema en la lucha contra el narcotráfico, fue que en el año 2004, siendo el autor presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República del Perú, y con la

colaboración de la cooperación internacional, se logró aprobar la nueva Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados.

El otro aspecto que abordaremos en el presente trabajo son los avances y obstáculos que se han ido superando para la implementación de la mencionada Ley. Esta disposición legislativa fue aprobada el año 2004 y, hasta el momento de redactar el presente documento (abril de 2007), la ley aun no se aplica de manera plena,

Actualmente estamos abocados a la tarea de complementar este trabajo con un análisis comparativo de las estrategias de control de IQF de los países productores de cocaína, elaborando matrices de comparación de leyes, regulaciones, y otros indicadores del Perú, Bolivia y Colombia.

II. EL CONTROL DE IQF EN EL MARCO DE UNA ESTRATEGIA ANTIDROGAS

Una estrategia nacional de lucha contra el narcotráfico en un país productor de cocaína, debe realizarse a través de tres ejes estratégicos complementarios:

1. La interdicción, que se ejecuta a través de las siguientes líneas:
 - a. Interdicción del tráfico ilícito de drogas, nacional e internacional.
 - b. Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados (IQF) también denominadas sustancias precursoras.
 - c. Inteligencia financiera para el control del lavado del dinero obtenido ilícitamente por el narcotráfico.
 - d. Erradicación, concertada o impuesta (planificada), de los cultivos ilegales del arbusto de la coca.
2. La prevención y rehabilitación del consumidor de drogas.
3. La implementación de programas de desarrollo alternativo en las regiones influenciadas por el narcotráfico, especialmente, las zonas de cultivo del arbusto de la coca. Estos incluyen la construcción e infraestructura social y productiva, la implementación de programas de asesoría y financiamiento de cultivos rentables y la reforestación de áreas devastadas por los sembríos de coca y la tala ilegal.

Este criterio recoge las estrategias y políticas que últimamente ha desarrollado la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA.

Para DEVIDA, hasta el año 2006, los “programas centrales” de la estrategia nacional de lucha antinarcóticos han sido cinco:

1. Programa de desarrollo alternativo.
2. Programa de prevención del consumo de drogas y rehabilitación del drogodependiente.
3. Programas de conservación del medio ambiente y recuperación de ecosistemas degradados.
4. Programa de erradicación.
5. Programa de interdicción, lavado de dinero y delitos conexos.

(DEVIDA, Memoria de Gestión Institucional 2005, pp. 25, 26, http://www.devida.gob.pe/Documentacion/documentosdisponibles/Memoria_Devida_Documento.Pdf, consultado el 25 de marzo de 2007)

Este año 2007, al presentar en conferencia de prensa su nueva Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007 – 2011, DEVIDA considera tres “objetivos estratégicos”:

1. Prevención y rehabilitación: disminuir el consumo de drogas fortaleciendo e institucionalizando las políticas y programas de prevención y rehabilitación a nivel nacional.
2. Interdicción, disminuir significativamente la producción, comercialización y tráfico ilícito de drogas, así como sus delitos conexos.
3. Desarrollo sostenible, mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas, que neutralicen y desalienten el cultivo de coca para uso ilícito.

Como “ejes estratégicos” del segundo punto, acerca de la Interdicción, DEVIDA propone lo siguiente:

- Incrementar significativamente el decomiso de drogas e insumos químicos desviados para su elaboración.
- Reforzar el seguimiento sistemático de actividades de lavado de dinero para una efectiva intervención.
- Fortalecer el trabajo de seguimiento, desactivación y judicialización de las actividades dedicadas al narcotráfico.
- Adecuar y armonizar como texto único la legislación vigente sobre tráfico ilícito y delitos conexos para su eficaz aplicación.
- Evitar la expansión de nuevas áreas de cultivo y erradicar el cultivo de coca para uso ilícito vinculado al narcotráfico, hasta llegar a las necesidades de consumo legal, así como erradicar totalmente el cultivo de marihuana y amapola.
- Promover la creación de un Fondo de Lucha contra las Drogas con los recursos decomisados al narcotráfico.

- Intensificar el trabajo multilateral para el intercambio de información, estrategias y acciones conjuntas.

(DEVIDA, Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007 – 2011, <http://www.devida.gob.pe/>, consultada el 25 de marzo de 2007)

Se observa una mejor precisión en el último planteamiento de DEVIDA, hecho tras el cambio de gobierno en el país. En tal sentido, el control de los IQF es parte de lo que consideramos el eje estratégico de la interdicción. Creemos que la armonización de un texto único de la legislación en materia anti narcotráfico, la creación de fondos o la intensificación de las coordinaciones y acciones multilaterales son los medios adecuados para fortalecer las estrategias.

III. DEBILIDADES EN EL CONTROL DE INSUMOS QUIMICOS FISCALIZADOS

1. Razones para promulgar una nueva Ley

Como país signatario de la Convención de Viena de 1988, el Perú estaba comprometido, al igual que otros países, a implementar un sistema de controles legales y administrativos para ciertos insumos químicos y productos que son empleados como precursores en la elaboración de drogas y sustancias psicotrópicas. Esto, como parte de la lucha nacional e internacional contra el tráfico ilícito de drogas.

En tal sentido se elaboró una legislación y se establecieron responsabilidades, sistemas y mecanismos de control para sustancias que se emplean ilegalmente para fabricar, principalmente, pasta básica, pasta lavada y clorhidrato de cocaína, a partir de la hoja del arbusto de la coca.

Sin embargo, hasta la fecha en que se decidió elaborar el proyecto de una nueva ley de control de IQF, los resultados en el control de estas sustancias no eran satisfactorios, como lo demuestran las cifras oficiales que establecen un bajo porcentaje de incautaciones, menor aún que el de las incautaciones de cocaína que tampoco es alentador.

A ello hay que añadir que, de los precursores incautados, gran parte de ellos han lo han sido en los laboratorios y pozas de producción de cocaína, es decir, cuando los productos químicos ya habían llegado a su destino.

En una investigación hecha a pedido de la Embajada de los Estados Unidos en Lima (1), empleado por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del

congreso peruano, y en los análisis hechos por instituciones como la Policía Nacional del Perú ante dicha Comisión (2), se identificaron diversos obstáculos en la aplicación de las disposiciones legales para el control de los IQF.

En julio de 2004, el congreso del Perú aprobó por unanimidad la Ley 28305, denominada Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, con el objeto de fortalecer, unificar y mejorar la legislación vigente, así como los sistemas y mecanismos existentes para el cumplimiento de esta misión.

A partir de un estudio realizado con la cooperación internacional, el autor de este trabajo, en su calidad de presidente de la Comisión de defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, presentó el proyecto de Ley, para lo cual obtuvo el respaldo de numerosos parlamentarios.

Finalmente, luego de sustentar ante el pleno de la representación la propuesta legislativa, logramos su aprobación.

2. Problemas existentes en el control de IQF

Utilizando como punto de partida el análisis de la cadena de producción que involucra el uso de IQF (que reseñamos en los apéndices correspondientes), así como diversos elementos que fuimos recibiendo a lo largo del trabajo parlamentario en esta materia y trabajos de campo realizados por la Comisión, hemos elaborado un cuadro que nos facilitará comprender los problemas existentes en el control de los IQF, razón por la cual decidimos proponer y aprobar la nueva Ley 28035.

En el cuadro, consideramos tres categorías:

1. IQF: Los problemas inherentes a los IQF en sí mismos.
2. CONTROL: La base legal, técnica, logística y de recursos humanos para controlarlos
3. EJECUCIÓN: las dificultades para implementar las leyes y dispositivos de control de IQF.

Las mismas que analizamos desde cuatro ejes:

1. Actores
2. Debilidades de los actores
3. Leyes y reglamentos
4. Aspectos materiales y recursos

	IQF	CONTROL	EJECUCION
Actores	Productores, comerciantes, transportistas, usuarios	Produce, Mininter, Sunat (Aduanas)	Policía Fiscalía
Debilidades en los actores	Poco involucrados	Comando desintegrado	Insuficiente personal
	Elusión de trámites	Acciones dispersas	Funciones poco definidas
	Informalidad	Control entre agencias insuficiente	Baja preparación del personal
	Desconocimiento	Control fiscal insuficiente	Celo y desconfianza
	Baja colaboración	Perforaciones en sistemas de control	Corrupción
Leyes y reglamentos	Lista de IQF insuficiente	Legislación insuficiente	Leyes no canalizan cooperación
	Demandan poco involucramiento de usuarios	Vacíos legales	Trámites burocráticos
	Son de uso legal	Debilidades en registros/licencias	Información compartimentada
	Libre comercio nac. / intl.	Multas y sanciones leves	Bajo control en aduanas
	Libre comercio en zonas “narco”	Aduanas, carreteras permeables	Bajo control de carreteras
	Poca claridad en certificaciones	Importación y exportación sin preaviso	
	Denominaciones desactualizadas		
Aspectos materiales y recursos	Uso masivo (kerosene)	No hay un adecuado cruce de información	Base de datos dispersa e insuficiente
	Tráfico “hormiga”	Inteligencia insuficiente	Carencia de plataforma informática
	Dificultades geográficas	Base estadística insuficiente	Recursos tecnológicos inadecuados
	Sustituibles		Logística insuficiente

3. Sobre los Insumos Químicos y Productos Fiscalizados

Los insumos químicos y productos que se emplean en la elaboración de la pasta básica y el clorhidrato de cocaína son elementos de uso industrial o doméstico, producidos en o importados por los países productores de la droga para un uso legal. Dichos productos por lo general son desviados hacia los laboratorios o pozas de maceración del narcotráfico y, en menor medida, introducidos de contrabando para ese mismo fin.

Los reglamentos de control de insumos y productos químicos fiscalizados de los países productores han identificado un número variable de estos elementos. Casi todos son sustituibles, lo que permite al narcotráfico remplazar un insumo por otro cuando hay escasez o se endurece el control sobre el que solía utilizar. La anterior ley de control de insumos químicos 25623, dada en julio de 1992, había establecido una relación de 13 elementos a ser controlados. La nueva ley contempla 25.

El empleo de los insumos se da en diferentes fases de la elaboración de la pasta base o el clorhidrato de cocaína. El siguiente cuadro elaborado por DEVIDA nos muestra la utilización de los IQF más frecuentemente empleados por los narcotraficantes. A partir de éste, se pueden proyectar los volúmenes de estos productos que se movilizan anualmente hacia los laboratorios de la droga.



(DEVIDA, Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007 – 2011, <http://www.devida.gob.pe/>, consultada el 25 de marzo de 2007)

DEVIDA señala que el año 2006 se produjeron en el Perú 180 toneladas métricas de cocaína, habiéndose decomisado apenas 14.7 toneladas métricas de esta droga, es decir, sólo el 8,01% del total producido, el mismo que se infiere a partir de las hectáreas de cultivos de coca ilegal.

El mismo organismo indica que el 2006 se utilizaron 10 mil toneladas métricas de insumos químicos para fabricar cocaína. De ellos sólo se incautaron 203 toneladas métricas, es decir, el 2,03% del total.

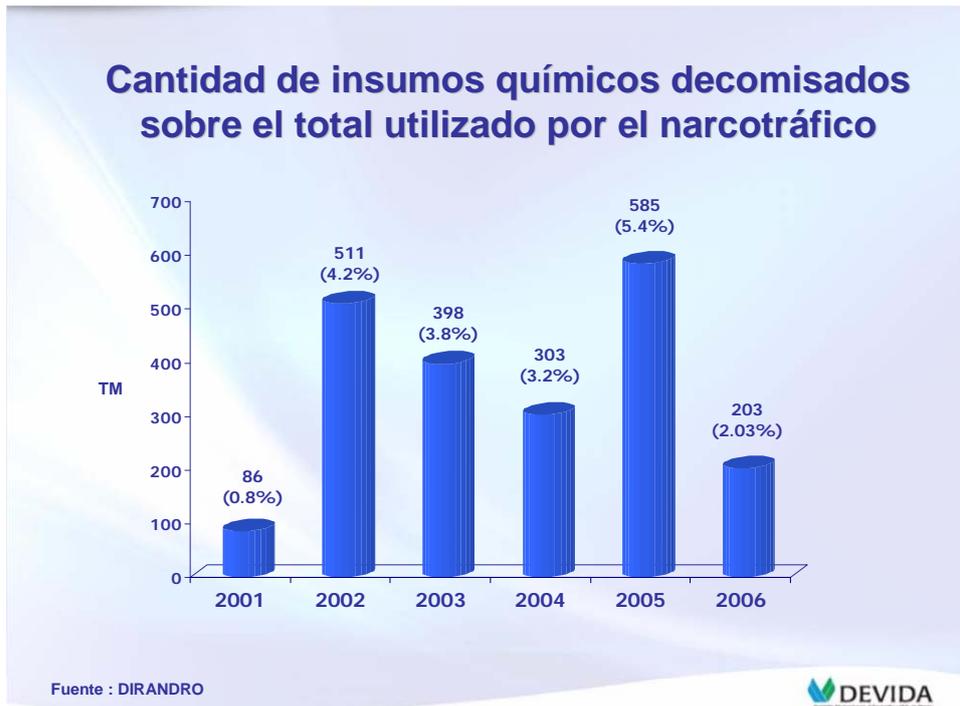
Si la incautación de cocaína es baja, lo es más la de insumos y productos químicos fiscalizados. Cabe señalar que estos elementos son mayormente incautados en las áreas de producción de cocaína, es decir, cuando los productos ya han llegado a su destino, lo que implica que los mecanismos de prevención y control han sido ampliamente rebasados.

Año: 2006

Fuente: DEVIDA

	Total TM.	Incautación TM	%
IQF	10,000	203	2,03%
COCAINA	180	14,7	8,01%

El siguiente cuadro revela la cantidad de insumos químicos y productos decomisados entre los años 2001 y 2006. Las incautaciones no superaron en su mejor momento el 5,4%, lo que revela las deficiencias en los mecanismos de control y apuntalan la necesidad de implementar la nueva ley 28305.



La diapositiva muestra las incautaciones de insumos químicos derivados al narcotráfico entre el año 2001 y el 2006, y su porcentaje frente a las 10 mil toneladas métricas que, se estima, éste utiliza cada año.

(DEVIDA, Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007 – 2011, <http://www.devida.gob.pe/>, consultada el 25 de marzo de 2007)

El uso de los IQF es variable y casi todos son sustituibles. Veamos cómo describe el empleo de estas sustancias el informe preparado por Development Alternatives Inc., DAI, para la Embajada de los Estados Unidos:

“La primera fase ocurre cerca del lugar de cultivo de la coca, donde la hoja es cosechada. Aquí se excava en la tierra un pozo superficial y rectangular, conocido como “pozo de maceración” y se cubre con un plástico lo suficientemente grande como para retener la solución líquida.

Se bañan las hojas secas de coca en una solución de agua y una sustancia cáustica, ya sea ácido sulfúrico o ácido clorhídrico. Una vez inmersas en esta solución, las hojas se pisan fuertemente para que el contenido de cocaína se suelte con facilidad, que pronto se mezcla con la solución. Es entonces que la mezcla líquida se vierte a otro recipiente llamado “caldero” al que se agrega óxido de calcio (cal) o cemento. En este punto se añade un solvente, normalmente kerosene, aunque a veces se usa gasolina o diesel. La cocaína se encuentra ahora dentro del líquido solvente que se separa con facilidad de la mezcla acuosa restante, pasándose después a otra vasija que contiene una mezcla de agua y ácido sulfúrico. En esta etapa la cocaína se transfiere a la solución acuosa restante, pasándose después a otra vasija que contiene una mezcla de agua y ácido sulfúrico. En esta etapa la cocaína se transfiere a la solución acuosa de la que se retira el solvente, lo cual se repite normalmente con los lotes frescos de cocaína que contienen el solvente, hasta que la mezcla acuosa contenga una cantidad grande de cocaína. Entonces se añade carbonato sódico o bicarbonato a esta mezcla que originan que la cocaína se separe en forma de sustancia pastosa llamada “bruta o pasta básica”. Después de

secarse, esta sustancia contendrá aproximadamente de 70 a 80% de cocaína con otras impurezas diversas.

La elección de sustancias químicas disponibles, así como la manera en que se utilizan, puede afectar el producto final significativamente.

Este es el producto que los campesinos venden a los traficantes quienes lo transportan a un laboratorio más refinado, normalmente ubicado cerca e los centros urbanos donde se purifica más y se transforma en una “base de cocaína” más refinada o a veces en clorhidrato de cocaína. Este proceso es más sensible, ya que requiere una mayor habilidad y un equipo técnico más refinado. Los insumos químicos normalmente empleados son: un solvente industrial, por lo general Acetona, Permanganato de Potasio o quizás Cloruro de Sodio (lejía) y Acido Clorhídrico. Las sustituciones son más limitadas y casi no se han visto.

(DAI, El desvío de Insumos Químicos para la elaboración de Cocaína y otras drogas ilícitas en el Perú: La necesidad de nuevas iniciativas en un momento crítico, Junio – Setiembre de 2003)

Los insumos químicos son imprescindibles para elaborar drogas como la cocaína, pero hay que superar muchos obstáculos para su control. Aun así, el costo de ello es menor que el de enfrentar policialmente a las 60 mil familias que, según se estima, viven del cultivo ilegal del arbusto de la coca.

La nueva ley mantiene abierta la flexibilidad para incorporar nuevos productos a la lista de IQF, lo que permite enfrentar el problema de la sustitución de unos elementos por otros; pero aún persisten debilidades como el bajo involucramiento de los usuarios de esos productos, sea por desconocimiento o por mantener y mejorar los ingresos económicos.

Los IQF son sustancias de empleo lícito y en casos como el del kerosene, de empleo masivo, demandan medidas de control más rigurosas y de mayor alcance, especialmente en zonas de narcotráfico.

Estas zonas se encuentran en lugares de baja presencia del Estado, por las dificultades geográficas y la lejanía. A ellas llegan, sin embargo, por carreteras controlables, los productos químicos que luego se internan hacia los laboratorios clandestinos (pozas) utilizando carreteras afirmadas, trochas o ríos, mediante la modalidad del “tráfico hormiga”.

El kerosene es un producto doméstico usado para la elaboración de la droga, que puede ser reemplazado por otros como el combustible para aeronaves denominado “Turbo”.

Según recientes investigaciones, el uso del kerosene con fines domésticos se ha reducido de 270 millones de galones (2002) a sólo 28 millones (2006). De ellos, según las mediciones de la empresa de la coca ENACO, unos 12 millones de galones se destinarían a la producción de cocaína.

Analistas más conservadores en sus cálculos, estiman en 8.5 millones los galones desviados hacia los laboratorios del narcotráfico. Recogiendo este estimado prudente, y considerando que cada camión de transporte de kerosene tiene una capacidad promedio de 5,000 galones, resultaría que cada año se producen 1,700 viajes hacia los laboratorios de la droga, sin que nadie “los vea”.

4. Vulnerabilidades en el control

Actualmente, con la Ley aprobada pero cuya ejecución no está totalmente implementada, no se tiene una acción de control eficaz, centralizada y coordinada en la lucha contra el narcotráfico, en general, y en el control de insumos químicos, en particular.

En el siguiente cuadro de DEVIDA, se muestran los diferentes organismos del Estado que de una u otra forma están involucrados en la lucha contra el narcotráfico, teniendo como órgano de coordinación y planificación a dicho ente rector, el mismo que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros.

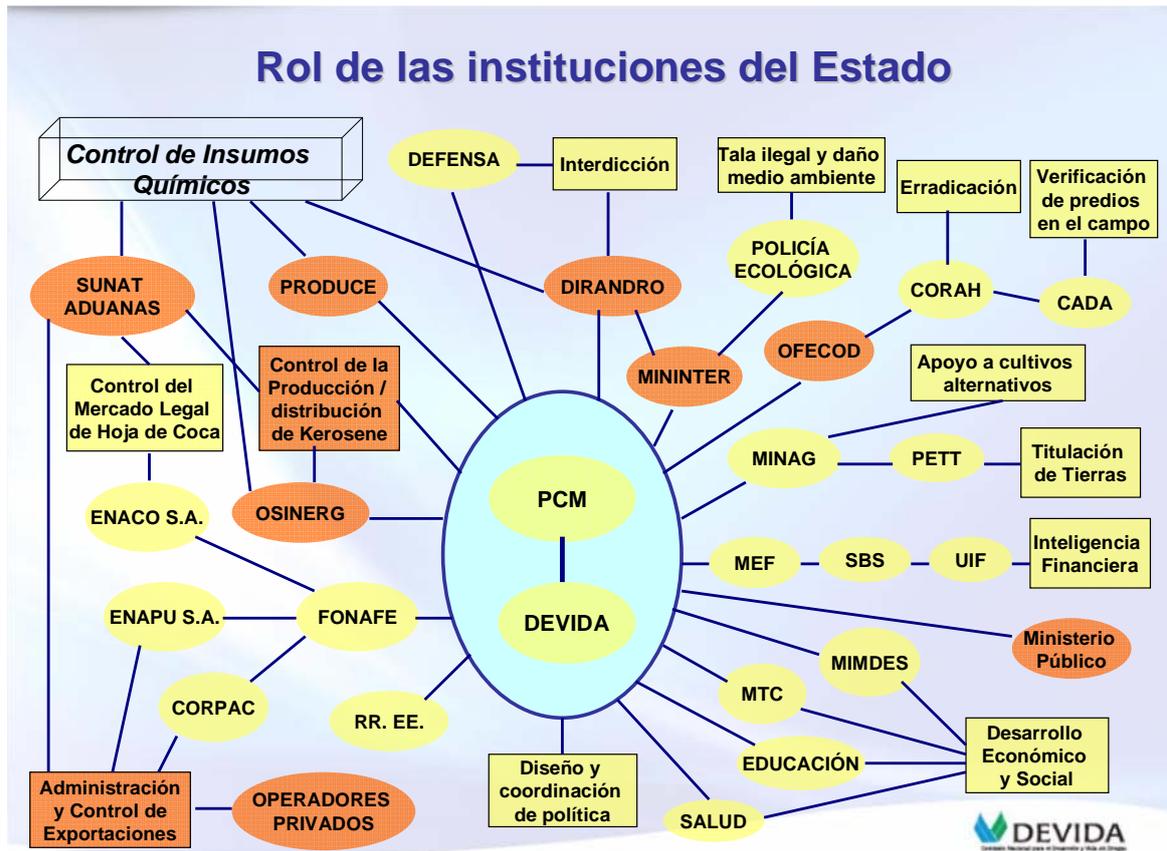
DEVIDA no tiene, sin embargo, facultades ejecutivas ni la fuerza legal y política necesarias para centralizar y organizar adecuadamente la acción anti drogas, como se ha comprobado en más de una ocasión.



(DEVIDA, Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007 – 2011, <http://www.devida.gob.pe/>, consultada el 25 de marzo de 2007)

Si reparamos en el recuadro “Control de Insumos Químicos”, notaremos que esta es una actividad desarrollada de manera dispersa por cuatro instituciones. La Superintendencia de Administración Tributaria SUNAT y, dentro de ella, ADUANAS; el organismo regulador de productos energéticos OSINERG; el ministerio de la producción PRODUCE; el ministerio del Interior MININTER, la dirección policial antidrogas DIRANDRO y la oficina de control de drogas OFECOD tienen responsabilidades administrativas y funcionales, y ellos hay que añadir a instituciones que no pertenecen al gobierno central, como la Fiscalía de la Nación, y las entidades privadas: productores, usuarios, comerciantes y prestadores de servicios.

En el siguiente cuadro, hemos resaltado a estos actores del control de insumos químicos, para visualizar mejor el problema de la falta de centralización.



Todas estas entidades carecen de mecanismos legales y técnicos que permitan una acción integrada y cooperativa, y por lo tanto su efectividad para controlar el narcotráfico es limitada. Por el contrario, son usuales los celos y la desconfianza, la retención de información, la burocratización de los trámites y la dispersión de las acciones.

Esta situación debilita a las propias entidades, que sufren de sus propias carencias tecnológicas, logísticas y presupuestales y poseen una pobre base de datos y poca información estadística y de inteligencia.

El recuadro “Control de Insumos Químicos” por lo tanto se refiere más a una actividad que a un objetivo estratégico a cargo de un organismo específico que proporcione una plataforma específica y funcional que centralice, planifique y coordine una estrategia de fiscalización a cargo de diversos actores dentro del aparato del Estado. Estos aparecen separados y con una autonomía que impide una acción armónica contra organizaciones delictivas mejor organizadas, y esto representa una grave debilidad.

La legislación, por otro lado, les da a cada una de estas instituciones, y a todo el conjunto, un bajo empoderamiento y bases restringidas para su accionar, si a esto le añadimos una capacidad sancionadora relativamente

menor, pues sus multas y sanciones son de un costo muy bajo si se las compara con los ingresos que pueden obtenerse del narcotráfico.

Mencionaremos a continuación un ejemplo notable de cómo la base jurídica en muchos casos es permeable y/o perforada: el control de kerosene.

El control de la comercialización del kerosene lo realiza OSINERG a través del SCOP (Sistema de Control de Ordenes de Pedido de Combustibles), que debe registrar todas las acciones de compra y venta de combustibles que se realizan en el interior del país.

El sistema debería detallar todos los movimientos que se hace con el kerosene, desde que se importa o produce, hasta llegar a los grifos y clientes directos, para detectar cualquier desvío del producto.

Sin embargo, la Dirección General de Hidrocarburos del ministerio de Energía y Minas y algunas direcciones regionales, emiten oficios para exonerar del registro en el SCOP, en beneficio de un número no determinado de clientes que comercian con combustibles y, dentro de ellos, con kerosene.

La situación es aun más sospechosa, si se tiene en cuenta que se suelen otorgar certificaciones especiales a clientes móviles concediéndoles permiso para comprar kerosene y turbo en zonas cercanas a las de producción de cocaína.

5. Debilidades de comunicación en la ejecución de las acciones de control

Los antecedentes a los que nos hemos referido, desembocan en una serie de debilidades para la parte operativa del control de IQF. Sin una base jurídica y normativa adecuada, la acción se debilita y burocratiza.

No e se cuenta con una base de datos suficiente, ni un sistema de gestión de información que, con la ayuda de la informática y el Internet, permita una acción eficaz de todas las instituciones involucradas en el control de los insumos químicos.

Las acciones se realizan separadamente, si un adecuado cruce de información que permita el mutuo control o el compartir los escasos recursos para fortalecer su accionar. La carencia de hombres y recursos materiales y técnicos, se puede suplir con una integración adecuada.

La corrupción, los celos y la desconfianza son propios de una acción dispersa e inconexa, que finalmente permite que se facilite el desvío de sustancias en grandes cantidades, por aduanas y carreteras, las mismas que podrían ser sujeto de un riguroso control para mermar su desvío hacia los laboratorios de la droga.

IV. LA NUEVA LEY DE CONTROL DE INSUMOS QUIMICOS Y PRODUCTOS FISCALIZADOS

La nueva Ley de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados 28305 fue aprobada y promulgada en julio de 2004 para fortalecer el control y la fiscalización de estas sustancias que directa o indirectamente pueden ser empleadas en la elaboración ilícita de drogas derivadas de la hoja de coca. En ella se privilegia la acción de inteligencia basada en el cruce de información mediante herramientas de informática.

Como lo señala su segundo artículo, se aplica desde la producción de estos elementos, o su ingreso al país, hasta su destino final, comprendiendo las actividades de importación, producción, fabricación, preparación, envasado, reenvasado, exportación, comercialización, transporte, almacenamiento, distribución, transformación, utilización o prestación de servicios.

Se dispone que el ministerio de la Producción PRODUCE y sus direcciones regionales sean los organismos técnico – administrativos, y el ministerio del Interior MININTER, la unidad especializada de la policía antidrogas DINANDRO y el Ministerio Público (Fiscalía de la Nación) los órganos técnico – operativos.

La ley establece una relación de 25 productos sujetos a fiscalización y control (IQF), la misma que puede variarse mediante decreto supremo refrendados por los ministerios de la Producción y del Interior.

Los IQF bajo control son:

Nº	INSUMO QUÍMICO FISCALIZADO	FORMULA QUIMICA	ALGUNAS OTRAS DENOMINACIONES
01	Acetona	$(\text{CH}_3)_2\text{CO}$	Acetinum; Dimetilcetona; Dimetilquetona; Propanona; Espíritu Piroacético; 2-Propanona; beta ketopropanona; éter piroacético, ácido piroacético.
02	Acetato de Etilo	$\text{CH}_3\text{COO} \cdot \text{CH}_2\text{CH}_3$	Ester Acético; Ester Etilico del Ácido Acético; Ester Etiloacético; Etanoato de Etilo; acetidin; vinagre de nafta.
03	Ácido Clorhídrico y/o Muriático	HCL	Ácido Clorhídrico; Ácido Hidroclórico; Cloruro de Hidrógeno en solución acuosa; ácido muriático.
04	Ácido Sulfúrico	H_2SO_4	Ácido Sulfúrico; oleúm; ácido sulfúrico fumante; sulfato de hidrogeno; aceite de vitriolo; ácido sulfúrico bruto; ácido sulfúrico diluido; ácido sulfúrico en solución.
05	Ácido Antranílico	$(\text{NH}_2)\text{C}_6\text{H}_4(\text{COOH})$	Acido Orto Aminobenzoico; 1-Amino 2 Carboxibenceno; Acido 2 Aminobenzoico; Orto-Carboxianilina.
06	Amoniaco	NH_3	Amoniaco Anhidro; Gas amoniacal, amoniaco en solución, solución amoniacal, hidróxido de amonio (OHNH_4).
07	Anhídrido Acético	$(\text{CH}_3\text{CO})_2\text{O}$	Oxido Acético; Anhídrido del Acido Acético; óxido de acetilo; anhídrido Etanoico.
08	Benceno	C_6H_6	Benzol; Benzole; Nata De Carbón; Pirabenzol, Cliclohexanotrieno; Naltu Mineral.
09	Carbonato de Sodio	CO_3Na_2	Carbonato bisódico; sal de sosa cristalizada; subcarbonato de sodio; carbonato sódico neutro; ceniza de sosa liviana; sosa calcinada; cenizas de perla; carbonato sódico anhidro; sosa del solvay.
10	Carbonato de Potasio	CO_3K_2	Sal Tártara, Carbonato bipotásico, cenizas de perla).
11	Cloruro de Amonio	CL NH_4	Sal de amoniaco; Sal Amónica; Clorhidrato amónico .
12	Éter Etilico	$(\text{C}_2\text{H}_5)_2\text{O}$	Oxido de etilo; óxido dietílico; éter anestésico; éter dietílico; éter sulfúrico.
13	Hexano	$\text{CH}_3(\text{CH}_2)_4\text{CH}_3$	Hexano Normal; N-Hexano; Hidrido de Caproilo; Hidrido Hexílico.
14	Hipoclorito de	CLONa	Lejía Hipoclorito sódico; Agua de

	Sodio		Labarraque.
15	Isosafrol	$(\text{CH}_2\text{OO}) \text{C}_6\text{H}_3$ $(\text{CH}=\text{CHCH}_3)$	1,2 Metilenodioxi 4-Propenilbenceno; 5-1 Propenil 1,3 Benzodioxol; 1,4-Diacetylbenzene; 1-(4-Acetyl-phenyl)-ethanone.
16	Kerosene	=====	Petróleo lampante; aceite mineral; Kerosina; Keroseno.
17	Metil Etil Cetona	$\text{CH}_3\text{COCH}_2\text{CH}_3$	Metil etil ketona; butanona; 2-butanona; MEK. ;
18	Metil Isobutil Cetona.	$(\text{CH}_3)_2 \text{CHCH}_2$ COCH_3	Metilo isobutil ketona; isopropilacetona; hexona; 4-metil-2-pentanona; MIBK.
19	Oxido de Calcio	Oca	Cal viva; cal fundente;
20	Permanganato de Potasio	MnO_4K	Camaleón mineral, camaleón violeta; permanganato de potasa; sal de potasio del ácido permangánico.
21	Piperonal	$\text{CH}_2 \text{OO} (\text{C}_6 \text{H}_3)$ CHO	Heliotropina; 3,4-Metilenodioxi-Benzaldeido; Aldehído peronílico; carboxaldehyde; heliotropin.
22	Safrol	$\text{CH}_2 \text{OO} (\text{C}_6\text{H}_5)$ $\text{CH}_2\text{CH}=\text{CH}_2$	1,2-Metilenodioxi 4-Alilbenceno; 4-Alil – 1.2 Metilenodioxy - Benzol, 5-2Propenil – 1,3 Benzodioxol.
23	Sulfato de Sodio	$\text{SO}_4 \text{Na}_2$	En la forma anhidra: Sulfato sódico anhidro, sulfato sódico desecado, torta de sal, thenardita (mineral). En la forma hidratada: sulfato sódico decahidratada; sal de glauber, mirabitalita (mineral) vitriolo de sosa,
24	Tolueno	$\text{C}_6 \text{H}_5 (\text{CH}_3)$	Toluol, Metil benzol, hidruro de cresilo; fenilmetano, Metilbenceno; metacida.
25	Xileno	$\text{C}_6 \text{H}_4 (\text{CH}_3)_2$	Dimetilbenceno, xilol y (xilenos mixtos).

REGLAMENTO DE LA LEY 28305 que regula el control de insumos químicos y productos fiscalizados, consultado el 25 de marzo de 2007

http://72.14.205.104/search?q=cache:IwQq-TWfVXMJ:www.opd.gob.pe/6.PRESENTACIONES/Reglamento_a_la_Ley_%252028305.doc+reglamento+insumos+quimicos+peru&hl=es&ct=clnk&cd=8&gl=pe

El Registro Único para el Control de los IQF

La Ley crea un Registro Único de Control de insumos químicos y productos fiscalizados. El Ministerio de la Producción es el órgano encargado de implementarlo y mantenerlo. Toda actividad que se realice con los IQF, desde su importación o fabricación hasta su último destino, ingresará a este Registro.

Toda persona o entidad que vaya a realizar actividades con los IQF, deberá incorporarse al Registro mediante la obtención de un Certificado de Usuario que será otorgado por la unidad de policía antidrogas con la participación de un fiscal.

La policía y el fiscal deberán constatar que el usuario cumpla los requisitos de Ley, como la capacidad de poder controlar con seguridad los insumos, o el no registrar antecedentes penales por tráfico de drogas.

Para el control permanente del usuario, el Certificado deberá actualizarse cada dos años, con una nueva inspección de la policía y dando cuenta a la fiscalía. Cualquier cambio que se produzca en la información que el usuario presente para obtener su Certificado, deberá ser informado a la policía antidrogas.

La ley y su reglamento establecen las causales para la suspensión o cancelación del Certificado.

Junto al Certificado, el usuario deberá llevar un registro de todas sus operaciones en los Registros Especiales, libros que serán actualizados diariamente de forma manual o electrónica y que serán presentados mensualmente, en forma de declaración jurada, ante el ministerio de la Producción o sus direcciones regionales.

La unidad antidrogas de la policía, con la presencia de un fiscal, verificarán la existencia, veracidad y consistencia de la información de estos registros. En dichos libros deberá constar, dependiendo la actividad económica que desarrolle el usuario:

- a. Registro Especial de Ingresos
- b. Registro Especial de Egresos
- c. Registro Especial de Producción
- d. Registro Especial de Uso
- e. Registro Especial de Transportes
- f. Registro Especial de Almacenamiento

Los robos, pérdidas, excedentes o derrames tendrán que ser informados en un plazo de 24 horas desde que se tomó conocimiento del hecho, a la unidad antidrogas de la policía.

Las operaciones aduaneras

La ley refuerza el control en las operaciones aduaneras, debido a que una parte importante de los IQF proviene del exterior.

Tanto el ingreso como la salida de estos productos deberán ser autorizados por el Ministerio de la Producción o sus direcciones regionales, en solicitud que deberá ser comunicada por el ministerio a la unidad antidroga de la policía. La información será ingresada también al Registro Único de Control.

Para inspeccionar estos productos, la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas (ADUANAS) de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) dispondrá obligatoriamente el aforo físico, y éste será reportado al Registro Único de Control.

También será reportada la mercancía en tránsito.

Se establece además que el ministerio de la Producción notifique la salida de insumos químicos y productos fiscalizados, a las autoridades pertinentes del país de destino. Asimismo, y con conocimiento de la policía y de ADUANAS, dará respuesta a las notificaciones que provengan de las autoridades del país de origen de los IQF que se embarquen hacia nuestro país.

Régimen especial de transporte de IQF

El transporte interprovincial de IQF será sujeto a medidas de fiscalización. Quienes presten ese servicio deberán inscribirse en el Registro Único de Control.

El transporte de IQF requerirá de un acta policial de la unidad antidrogas de la policía, y los insumos transportados serán inspeccionados antes de embarcarse y al llegar a destino, estableciéndose también puestos móviles de control en vías de transporte terrestre, lacustre o fluvial.

La ley contempla la colocación de precintos, etiquetas, rotulados y dispositivos de seguridad en contenedores, cisternas, envases o recipientes.

Zonas sujetas a régimen especial

Si bien la ley exonera de sus requerimientos de certificado de usuario y registros especiales a los comerciantes minoristas y al transporte de insumos químicos en el interior de las provincias, ésta contempla un régimen especial en zonas influenciadas por la producción de coca, amapola u otros productos que sirvan para obtener drogas ilícitas.

Dentro de estas zonas, los comerciantes minoristas que vendan productos susceptibles de ser desviados para elaborar drogas, como el kerosene, el ácido muriático, la lejía o el óxido de calcio, deberán incorporarse al Registro Único de Control de IQF, llevar un registro mensual de sus operaciones de compra y venta y reportarlas mensualmente.

También se aplicarán los requisitos del transporte interprovincial de los IQF a los transportistas locales.

Responsabilidad del sector privado

Finalmente, la responsabilidad del sector privado en la fiscalización de estos productos. Al respecto, se determina que los ministerios de la Producción y del Interior deben promover la cooperación para establecer programas de capacitación y difusión.

El productor o comerciante es responsable de verificar las solicitudes de IQF que reciba, y de comunicar a la policía las operaciones sospechosas.

V. FORTALEZAS DE LA LEY 28305

1. Registro Único de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados.

Con la creación del Registro Único de Control de IQF se centraliza toda la información relativa a la importación o exportación, producción, transformación, preparación, envasado o reenvasado, comercialización, almacenamiento, transporte interprovincial, robos, pérdidas, excedentes, donaciones, incautaciones, y en zonas de tratamiento especial por el impacto del narcotráfico, la comercialización al por menor y el transporte interdistrital, que se realice con los insumos químicos susceptibles de ser desviados a la producción de drogas.

Este aporte es fundamental, pues la centralización en el Registro Único implica la confluencia de los diferentes actores, administrativos, operativos y privados, para las tareas de control de los insumos químicos.

Esto permite superar numerosas falencias y fortalecer las acciones de control, a través una sola base de datos amplia e integrada, que facilitará acciones como el cruce de informaciones, el mejor aprovechamiento de recursos, la cooperación, y hasta, indirectamente, el mutuo control entre las agencias.

Todo lo arriba mencionado implica un gran soporte técnico mediante el diseño de un sistema con la base de datos centralizada, computarizada y accesible por la vía del Internet, para un registro y una validación “on line” de la información, de alcance nacional por banda ancha.

Es decir, una plataforma informática moderna y consistente que permita la captación, el acceso y los cruces de información necesarios para poder deslindar las actividades lícitas de las ilícitas, para que realicen sus acciones de control los agentes administrativos y operativos que accederán al Registro Único.

En ello ha venido trabajando un comité técnico integrado por especialistas del ministerio de Producción y la policía antidrogas DINANDRO, con la supervisión y el apoyo de técnicos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT.

La plataforma permitirá el acceso y uso “on line” de los funcionarios de las instituciones involucradas en el control de IQF, así como de los agentes económicos sujetos a control. Todo ello deberá realizarse bajo las garantías de un manejo seguro y confidencial para los usuarios y para proteger las investigaciones que se hagan a partir de la información obtenida.

Dadas las limitaciones tecnológicas y presupuestarias, el comité y sectores del gobierno han planteado la posibilidad de utilizar el soporte informático de la institución más preparada para la carga informativa que se pretende manejar, y ésta sería la propia SUNAT.

El registro único de control de insumos químicos permitirá superar los problemas derivados de una actuación dispersa y compartimentada de los agentes encargados de la administración y el control de los IQF. Por el contrario, se va a compartir y cruzar información y se aprovecharán mejor

los recursos que estos agentes poseen, evitando además la duplicidad de gastos.

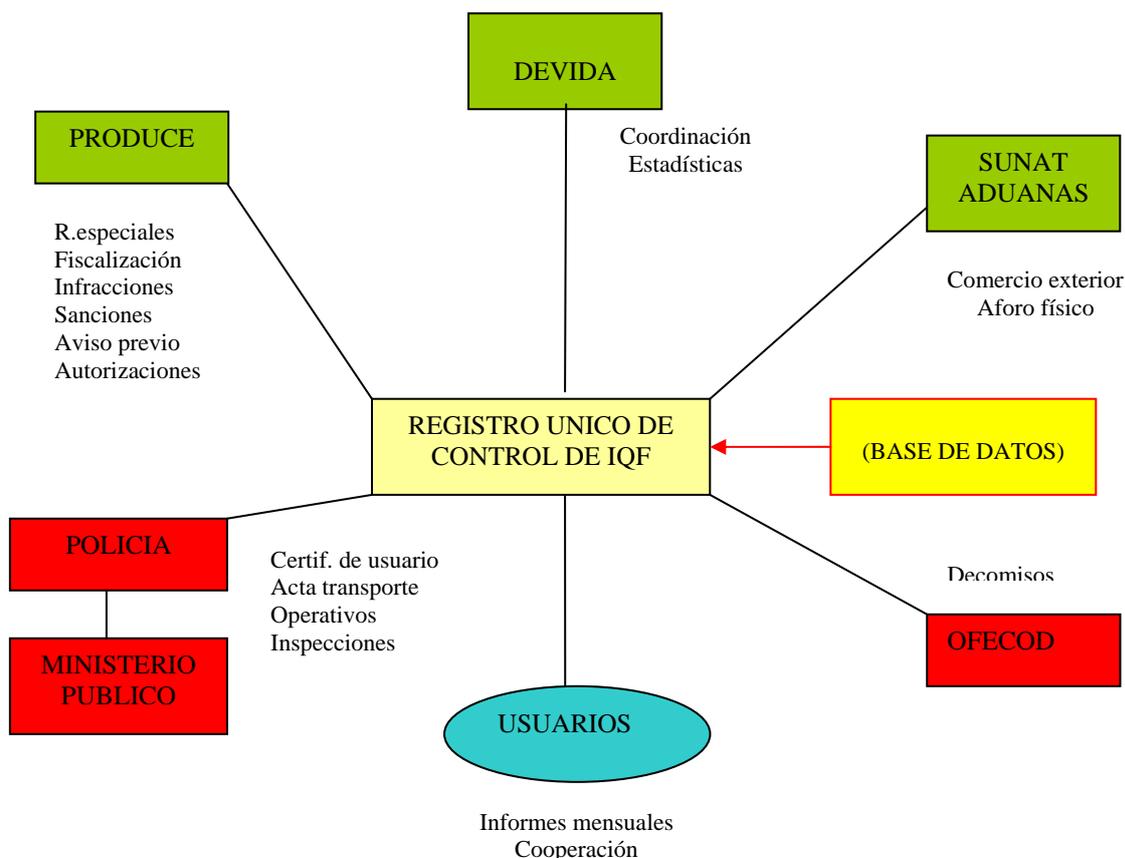


Diagrama de la integración de las instituciones y agentes responsables del control de insumos químicos y productos fiscalizados, teniendo como centro del Registro Único de Control de IQF

El sistema de gestión de información propuesto para dar soporte al Registro, consta de seis módulos y sus respectivos sub módulos. Este ha sido diseñado bajo la dirección del ministerio de la Producción, con el apoyo técnico de la SUNAT, y es importante para el cruce de la información.

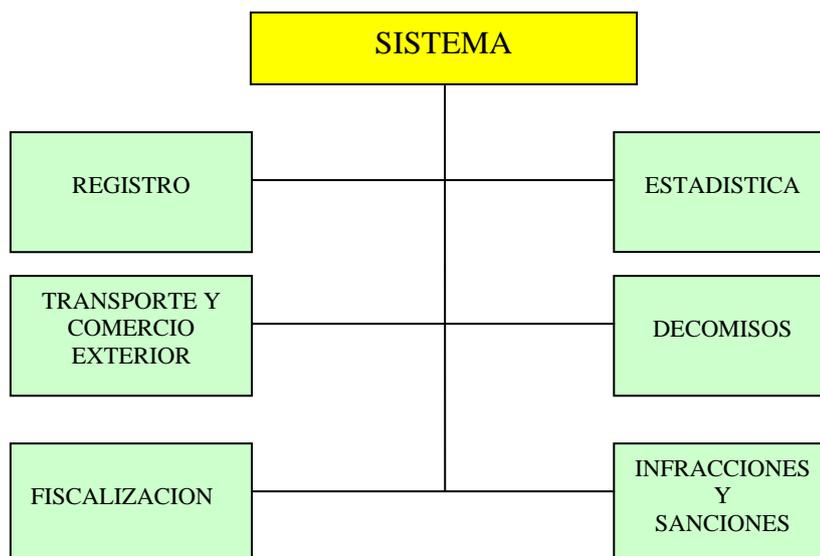


Diagrama del sistema de gestión de información propuesto para dar soporte al Registro Único de Control de IQF

El diseño del sistema de gestión de información se basa, entonces, en:

- Una base de datos centralizada
- Simplificación administrativa (acceso vía Internet, formato electrónico)
- Registro y validación “on line”
- Integridad, confidencialidad e identificación en el manejo de la información
- Atención computarizada a nivel nacional
- Emisión electrónica de documentos

2. Flexibilidad para incorporar nuevos insumos químicos

La nueva ley ha ampliado la lista de insumos químicos y productos fiscalizados, como el acetato de etilo, el hexano, el ácido antranílico, el safrol, el isosafrol, el piperonal y los disolventes (thiner), incluyendo el control para drogas sintéticas como el “extasis”.

Permite además ampliar o reducir la lista mediante decreto supremo refrendado por los ministerios de la Producción e Interior, permitiendo que el control se adapte a las nuevas modalidades y nuevas drogas del narcotráfico.

3. Delimitación de funciones de las instituciones encargadas del control de IQF

La ley ha dejado claramente establecidas las funciones de las instituciones encargadas de la parte administrativa y operativa, estableciendo sus funciones y atribuciones.

4. Participación del ministerio público

A fin de prevenir que se produzcan reclamos, excesos o casos de corrupción, la ley establece la participación de fiscales en las acciones de inspección, verificación y control que realicen los efectivos policiales de la unidad antidrogas.

5. Obligaciones de los usuarios

Han quedado establecidas con claridad las obligaciones de los usuarios que vayan a operar con los IQF, eliminándose cualquier tipo de excepción o forma de perforar el sistema de control; y se establece la obligación de colaborar con la autoridad en caso adviertan operaciones sospechosas.

6. Control del transporte

Se ponen requisitos y se hacen obligatorias las actas al momento de embarque y desembarque, estableciéndose además los puestos móviles de control. Gracias a la base de datos centralizada, se podrá verificar la eficiencia y eficacia en este tipo de operativos.

7. Zonas de régimen especial

El establecimiento de estas zonas, donde se controlará incluso el comercio minorista, permitirá una fiscalización focalizada en los puntos de distribución final de los insumos químicos hacia el narcotráfico, permitiendo incluso la prevención del tráfico “hormiga” de estos elementos.

VI. LOS CUELLOS DE BOTELLA

Pese a que se está produciendo una implementación todavía incipiente de la nueva Ley, aun no se puede hablar de una aplicación cabal y efectiva. Una parte crucial para que esto ocurra, está en la activación del Registro Único de Control de IQF como base de datos y con a una moderna y eficiente gestión de la información.

Si esto no ocurre, estaremos aplicando partes separadas de la Ley, como controlar carreteras, exigir certificados de usuarios o realizar operativos policiales. Estas acciones, sin un manejo centralizado de la información y los cruces correspondientes, serán como bastonazos de ciego.

Como lo señalamos anteriormente, la ley fue aprobada por el Parlamento en julio de 2004. Para que una ley entre en vigencia, debe contar con un reglamento que, a partir de ella y en un plazo razonable, elabora el gobierno.

La reglamentación de la ley tardó un año, durante el cual hubo una pugna silenciosa entre dos instituciones importantes para la ejecución de la misma: la Policía Nacional, respaldada por el ministerio del Interior, y el ministerio de la Producción.

Si bien la ley establece claramente que este último es el encargado de administrar el Registro Único de Control de IQF, la policía pugnaba, a través del ministerio del Interior, por tenerlo bajo su control. Parte de los argumentos que, en una sesión de la Comisión de Defensa que presidía el autor de este trabajo, presentó el ministro del Interior y el comando policial, en tres hojas impresas, fueron:

- *El registro único de usuarios, en aplicación del principio de congruencia legislativa, debe estar a cargo del Ministerio del Interior, puesto que son las unidades antidrogas especializadas de la Policía Nacional (Ministerio del Interior) las que expiden certificados de usuarios.*
- *Por lo demás, una de las razones por las que se modificó la Ley y el reglamento fue simplificar los procedimientos administrativos y de este modo desburocratizar la existencia de dos instancias para obtener autorización y/o funcionamiento, lo que generaba malestar para el usuario.*
- *El artículo 51 de la Ley, tal cual se ha redactado en el reglamento mantiene el problema de la doble instancia que precisamente se procuró superar.*
- *El Ministerio de la Producción no cuenta con infraestructura ni recursos humanos aparentes y suficientes en el territorio nacional. Por el contrario la Policía Nacional tiene cobertura nacional y la calificación técnico profesional de su personal.*
- *La Ley y el reglamento han sido promulgadas en el contexto de la estrategia nacional de lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y su redacción tal cual ha sido concebida no la favorece sino por el contrario la entorpece.*
- *De otro lado, las direcciones regionales de producción son dependencias adscritas a los gobiernos regionales y obedecen a la ejecución de políticas regionales y no nacionales como es el caso de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.*

Las citas son textuales. El hecho se produjo tras la promulgación del reglamento de la ley, es decir, cuando supuestamente la pugna ya había sido superada. Esto da cuenta de la tenacidad con que una de las instituciones disputaba a la otra ciertos fueros.

Sin el ánimo de especular sobre las motivaciones de esta pugna, es importante tener en cuenta este tipo de desencuentros entre instituciones o agencias, cuando se trata de implementar leyes que busquen la centralización y una relación de coordinación, cooperación y control entre las mismas, definiendo o redefiniendo ámbitos y funciones.

Posteriormente, otro obstáculo fue la el diseño del sistema de base de datos y gestión de información, así como la preparación del software y la necesidad de un hardware y una red de banda ancha adecuados para darle el soporte técnico a la Ley.

Para ello es que se instaló el comité técnico que integran especialistas del ministerio de la Producción y la Dirección Antidrogas DINANDRO de la Policía Nacional, bajo la supervisión de técnicos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT.

La SUNAT cuenta con el mejor sistema informático del país, comparable sólo al del Banco Central de Reserva. Es uno de los mejores y más potentes sistemas de todas las unidades tributarias de Latinoamérica.

Por razones como esta, surgió la propuesta de que la SUNAT preste el soporte tecnológico para aplicar la Ley 28305. Argumentos existen, siendo uno de ellos que el organismo tributario tiene la función de fiscalizar la actividad productiva y comercial del país, dentro de la cual están los productos e insumos químicos que se desvían al narcotráfico.

Por eficiencia institucional, por evitar duplicidades y por ser, además, de interés de la SUNAT el controlar el contrabando y la evasión tributaria que ocurren también cuando se desvían importantes cantidades de insumos químicos al narcotráfico, ha surgido dicha propuesta que, al momento de culminar este trabajo, aun cuando ha habido un avance importante, no termina de consolidarse.

El diseño del sistema, el cálculo del número de transacciones diarias que pasarán por dicho sistema, han sido parte de los avances, quedando pendientes aspectos técnicos como la ubicación del hardware y la forma de utilizarlo y, finalmente, lo más importante: la decisión política, en los más

altos niveles de Estado, para que el organismo tributario preste el indispensable soporte informático.

VII. CONCLUSIONES

- El narcotráfico, en alianza con el terrorismo, es una grave amenaza para el hemisferio, debido a su alianza con el terrorismo, la corrupción y la violencia que desata, y la manera en que afecta la salud física y moral de la población.
- Una forma de enfrentarlo, que no sustituye a las demás, es la de controlar los insumos químicos y productos que, siendo de uso legal, son desviados para la elaboración de drogas como el clorhidrato de cocaína.
- Los países han suscrito acuerdos internacionales para realizar este control, pero las leyes y medidas que han adoptado para tal fin vienen siendo insuficientes.
- En el Perú, país productor de cocaína, la incautación de insumos químicos ha sido mínima, debido a ineficiencias que se busca superar a través de la implementación de la nueva Ley 28305 sobre el Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados.
- La nueva Ley busca centralizar las acciones de control a través de un Registro Único de Control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, para lo cual es crucial el tener un soporte informático moderno y potente.
- A través de ello se establecerá una sola base de datos, y se obtendrá de manera permanente información de todas las actividades que se realicen con los insumos químicos, la misma que podrá ser constantemente verificada y cruzada por las instituciones comprometidas con el control de estos elementos.
- La coordinación y cooperación interagencial será importantes para conseguir los objetivos de la nueva Ley.

VIII. RECOMENDACIONES

1. Implementar la Ley

La implementación de la ley lleva una demora de casi tres años, al haber atravesado una serie de obstáculos y cuellos de botella que afortunadamente se han ido superando. Toca al actual gobierno tomar la decisión final para darle el soporte técnico a través de un organismo como la SUNAT, para que esta disposición se empiece a aplicar a partir de su principal fortaleza: una gestión de información centralizada, de amplio alcance y gran fortaleza.

2. Cooperación internacional

Para una fiscalización más efectiva de insumos químicos, siendo que éstos se comercializan internacionalmente, deben hacerse esfuerzos para compatibilizar leyes y políticas de control y fortalecerse la cooperación entre las naciones, a través de mecanismos como las notificaciones previas de los embarques de este tipo de elementos, o el intercambio de información acerca de empresas, transacciones o movimientos sospechosos.

3. Sociedad civil

Para la aplicación de la nueva ley de control de insumos químicos se debería contar con la colaboración de socios internos y externos, no gubernamentales, a fin de realizar observaciones y mediciones sobre la implementación y la efectividad de los mecanismos de fiscalización y el desempeño de los agentes estatales y los sectores privados en esta actividad. El esquema arriba propuesto debe incorporar un sistema de control de calidad externo, inclusive del sistema de informática, que permita un monitoreo de las variables medidoras de eficiencia y que anticipe posibles intentos de corromper el sistema informático, el cual es un pilar crucial de esta novedosa propuesta.

Asimismo, para investigar, estudiar y proponer fórmulas que contribuyan al fortalecimiento de las acciones de control de insumos químicos, incluyendo las que coadyuvan a una mejor cooperación entre países para fiscalizar el comercio de estos productos y evitar su desvío hacia el narcotráfico.

APENDICE

(I)

En el documento “El Desvío de Insumos Químicos para la elaboración de Cocaína y otras Drogas Ilícitas en el Perú: La Necesidad de Nuevas Iniciativas en un Momento Crítico”, estudio sobre leyes y programas de control de sustancias en el Perú, realizado por Development Alternatives, Inc., a solicitud de la Embajada de los Estados Unidos en Lima, Perú, Junio – Setiembre de 2003.

El estudio encontró los siguientes problemas:

En el Control de Insumos Químicos:

- 1. Los insumos químicos usados para la elaboración de cocaína son desviados a través del sistema de distribución interno; no hay muchas evidencias que sean importados ex profeso para esa finalidad.*
- 2. El desvío se realiza tanto en grandes como en pequeñas cantidades, empleando la técnica del “ejército de hormigas”.*
- 3. El control se aplica a una lista de 19 insumos químicos, pero existen sustancias sustitutas (como el “thinner”, el cemento, la lejía, la gasolina o el combustible diesel) que deberían ser añadidas mediante un método legal menos engorroso.*
- 4. La ley exige que las empresas que trabajan con los IQF presenten una solicitud y obtengan un número de identificación, pero no hay una investigación e inspección policial previa.*

5. *Los sistemas de levantamiento de actas para las actividades comerciales y actas de los IQF, que deben entregarse a la Dirección de Insumos Químicos Fiscalizados (DIQPF) del Ministerio de Producción, no funcionan con la eficacia necesaria por falta de recursos, especialmente en lo relativo a la automatización y programación de datos.*
6. *Las multas y sanciones por incumplir los requisitos para el empleo o comercialización de IQF resultan poco significante para el negocio del narcotráfico.*

En la ejecución y administración:

1. *La DIQPF del Ministerio de Producción tiene un sistema computarizado para recibir los informes mensuales de los usuarios de los IQF, emitir permisos para importación y exportación, supervisar e instruir las oficinas de campo y mantener contacto con otras agencias, pero no tiene personal ni los medios necesarios para emprender investigaciones relacionadas con los requisitos de los comerciantes.*
2. *La DIQPF no cuenta con recursos para maximizar la capacidad de sus sistemas de datos o dirigir análisis sustantivos de problemas económicos y comerciales pertinentes e importantes, como evaluar los requerimientos reales de kerosene en áreas coccaleras.*
3. *La DIQPF se ha investido con la autoridad de imponer multas, para lo cual no cuenta con los medios de investigación y personal.*
4. *La PNP informa, según el estudio, de una serie “impresionante” de estadísticas relacionadas con confiscaciones de IQF, pero la información no estuvo disponible con prontitud “debido a las circunstancias de estas confiscaciones”.*
5. *Las confiscaciones incluyen los IQF confiscados en laboratorios que, siendo importantes, no son resultado del programa e control de IQF.*

Cooperación entre agencias

1. *Siendo que el control de IQF requiere de cooperación entre diferentes agencias que ejecutan los objetivos del gobierno, cada gobierno tiene una serie de propósitos estatales y “no existe nada especial respecto a esta área, a no ser el tema específico”.*
2. *El estatuto que se dio en 1992 para lograr la cooperación en el control de insumos no estaba vigente, aun cuando “parecería que el estatuto que crea DEVIDA ha reemplazado la anterior disposición eficazmente y lo ha afianzado al asegurar la cooperación entre agencias”.*

(2)

Por su parte la Policía Nacional del Perú, en exposiciones realizadas ante la Comisión de Defensa del congreso, reparó en los problemas de la legislación existente hasta antes de la aprobación de la nueva Ley 28305.

La legislación precedente estaba compuesta por:

- *Ley 25623 del 22 de julio de 1992*
- *Reglamento D.S. 008- 93 – ITINCI del 4 de junio de 1993*
- *Ley de Multas 26915, del 21 de enero de 1998*
- *Dispositivos varios*

Lo cual generaba las siguientes deficiencias:

- *Legislación dispersa*
- *Múltiples vacíos legales*
- *Obstáculos para efectivizar procedimientos de control*
- *Trámites burocráticos*

