

CORRUPCIÓN Y ECONOMÍA ILEGAL.

El Estado: un protector más que un botín

Santiago Pedraglio*



El afianzamiento de la economía ilegal ha dado paso a una nueva modalidad de corrupción que necesita controlar territorios y un Estado que se haga de la vista gorda. Los intereses que están en juego ya no son los de antaño.

Los gestores de la economía ilegal —o, si se quiere, simplemente la economía ilegal— no le venden ni le compran nada al Estado, salvo en muy escasas ocasiones. Esta es una diferencia sustancial entre la corrupción vinculada a la economía ilegal y la que podríamos denominar corrupción tradicional. La estrategia del negocio de la economía ilegal es mantener al Estado fuera del circuito productivo o comercializador ilegal o, en todo caso, lograr que, cuando sea necesario, los “proteja”.

* Sociólogo y docente de la Facultad de Comunicaciones de la PUCP. Estudió su carrera en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en La Sorbona de París, e hizo una maestría en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. También ejerce el periodismo de opinión. Foto: Adrián Portugal, Supay Fotos.

Los momentos privilegiados de actuación de la corrupción en la economía ilegal son los siguientes: permitir la instalación y el desarrollo de las organizaciones mafiosas, servir de bisagra entre la economía ilegal y la legal, financiar actividades y organizaciones legales, ayudar a controlar territorios y zonas de tránsito, y, en general, brindar protección.

LA CORRUPCIÓN TRADICIONAL

Afirmar que la corrupción es un componente fundamental de la vida política, social y económica peruana no tiene nada de novedoso. Es sabido, también, que ha tenido ciclos de esplendor en varios momentos del siglo XIX y cuando capturó el Estado en la última década del siglo pasado, así como épocas “normales” o, si se quiere usar un eufemismo, de baja intensidad.¹

¹ Véase, para tener una visión global de esta institución nacional, el muy completo estudio publicado en 2013 por Alfonso W. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal).

Esta corrupción ha tenido como fuente principal al Estado nacional, en especial cuando este compra bienes a privados (desde lápices hasta aviones), construye infraestructura (carreteras, colegios y hospitales, etc.), firma contratos y otorga concesiones, administra la deuda pública y brinda servicios a los ciudadanos, por medio de la Policía Nacional, el Poder Judicial o el Ministerio Público, por ejemplo. Históricamente, la corrupción ha sido la ventanilla entre los privados y el Estado. Es la “institución”, entendida como reglas informales e ilegales instaladas, que han requerido los privados en su relación con el Estado, para hacer mejores negocios y para que los funcionarios estatales de todo nivel decidan, haciendo un uso patrimonial de sus cargos, a quién o a quiénes “premiar”.

No todos los privados comprometidos con la corrupción han tenido ciertamente el mismo peso o influencia sobre los tomadores de decisiones del Estado. En el caso aludido no se trata solamente de coimas —dinero a cambio de un servicio preferencial—, sino también de decisiones que favorecen a sus negocios. Los grandes no solo han tenido la posibilidad de aplastar a los pequeños y medianos competidores en su afán por obtener beneficios mal habidos; también han sometido a funcionarios que han querido gozar de autonomía. A veces, por supuesto, la iniciativa ha partido del propio Estado. El juego es complejo y enrevesado, incluidas zancadillas, pero siempre entre un privado queriendo hacer negocios con el Estado y un funcionario o grupo de funcionarios públicos queriendo sacar ganancia económica de sus espacios de poder.

Por último, a diferencia de lo que ocurre con los gestores de la economía ilegal, en este caso el arreglo es y siempre ha sido entre formales y legales: funcionarios públicos con todas las de la ley y señores —algunos socialmente muy reconocidos— comerciantes, banqueros, financistas, exportadores, inmobiliarios

y hasta dueños de medios de comunicación que vendieron sus favores sin descaro alguno.

ECONOMÍA ILEGAL: EL NO ESTADO, EL ESTADO CAPTURADO O EL ESTADO QUE NO VE

La explosión de la economía ilegal —narcotráfico, minería y tala ilegal, contrabando, trata de personas— ha modificado radicalmente la estrategia de los actores involucrados en estos ámbitos, así como sus formas de organización y sus mecanismos de acumulación, en un contexto de aumento sustancial de la economía ilegal a partir de las décadas de 1960 y 1970, sobre todo con el auge de la globalización y la consiguiente transacción masiva de bienes y servicios, y con el desarrollo y transnacionalización de las nuevas tecnologías.²

La economía ilegal paga por mantener fuera al Estado, sea induciendo a que “no vea” o capturándolo parcialmente en los ámbitos que comprometen su actuación, con el fin de lograr, para con ella, un papel de protector o aliado. La esencia de sus negocios ilegales ocurre entre privados: un privado que produce, un privado que comercializa o traslada y un privado final que compra y consume. Esta es la clave de sus transacciones, de sus vínculos, de sus utilidades.

Algo más, la economía ilegal es fundamentalmente transnacional: está globalizada y su vocación es sobre todo exportadora. Es un negocio internacional, no una coima grande ni pequeña entregada a un funcionario o a una serie de ellos. El motor de esta corrupción arraiga en el mercado, en los precios, en la competencia. Si bien las organizaciones ilegales son grandes, medianas o pequeñas, en infinidad de ocasiones ejecutan sus transacciones a

² Véase, al respecto, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo* (Barcelona: Debate, 2006), del economista, escritor y columnista de El País Moisés Naím.

vista y paciencia de la autoridad política, policial, tributaria y judicial, así como de los ciudadanos.

LA ECONOMÍA ILEGAL Y EL “CAPITALISMO POPULAR”

La economía ilegal, a diferencia de la corrupción tradicional, compromete a un gran número de personas, incluidas muchas familias de pocos recursos económicos. Es un potente canal de ascenso social y económico, uno de los caminos de los “emprendedores”; baste ver la cadena productiva y comercializadora del narcotráfico o de la minería y tala ilegales, cuyas respectivas actividades avanzan desde los distritos más pobres y abandonados del país hasta las grandes metrópolis de las economías desarrolladas.

La economía ilegal —y el tipo de corrupción que alimenta— es más “democrática” y, por lo tanto, más difícil de combatir y extirpar. Es evidente que no todos ganan lo mismo en la cadena, pero algo va quedando en el camino.

Visto esto, la economía ilegal —y el tipo de corrupción que alimenta— es más “democrática” y, por lo tanto, más difícil de combatir y extirpar. Es evidente que no todos ganan lo mismo en la cadena, pero algo va quedando en el camino. El chorreo es efectivo: alimenta al paquetero de la esquina, a la casa o el callejón caleta, al jefe de la firma y al cartel de narcotráfico.

La debilidad institucional del Estado posibilita la corrupción de los legales y la de los ilegales: la tradicional —la de los legales— permite un

mayor margen de autonomía al funcionario corrupto, mientras que la segunda —la de los ilegales— alienta el compromiso, el involucramiento y la participación activa y a veces protagónica del funcionario —policía, fiscal, juez...— con la organización criminal.

El silencio de miles de ciudadanos que participan en la corrupción originada por la economía ilegal evidencia su compromiso y expresa la defensa de sus propios intereses.

LAS CADENAS DE LA ECONOMÍA ILEGAL Y DE LA CORRUPCIÓN

La economía ilegal está organizada en una larga y compleja cadena de producción y comercialización. En cada eslabón se generan compromisos entre distintas personas y funcionarios públicos de dentro y fuera del país. Sirva como ejemplo el seguimiento puntual que Manuel Estela ofrece sobre el narcotráfico en un texto clave sobre el tema,³ abarcando desde la fase de la producción de la hoja de coca hasta el consumidor final, e incluso el reingreso al mercado peruano del dinero obtenido en los mercados internacionales, con el propósito de “lavarlo”:

1. Recolección de las toneladas métricas de materia prima, es decir, de hoja de coca. Estela calcula un costo de la producción cercano a los 300 millones de dólares (2004). En esta fase participan miles de familias de agricultores que producen coca para el narcotráfico; policías que cuidan, erradican y a menudo se corrompen; y un lote de autoridades locales o regionales.

3 “Un enfoque de mercado. Radiografía del narcotráfico en el Perú”, en *Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú. Estudios sobre coca, cocaína, seguridad y desarrollo* (Lima: Macroconsult, 2008).

2. Para que esa materia prima se convierta en cocaína, se requiere una cantidad apreciable de toneladas métricas de insumos químicos (que ingresan impunemente, con decomisos mínimos) y del trabajo de los especialistas o “químicos”.
3. Las más de 300 toneladas métricas de cocaína producidas se destinan a la exportación y una mínima parte al mercado interno. El porcentaje de decomiso es de menos del 10% del total.
4. La siguiente fase es la operación de traslado de la cocaína al mercado externo, por vía marítima y últimamente, otra vez, vía aérea. La cocaína es trasladada desde los valles productores hasta la costa o a Bolivia, bajo la coraza protectora de instituciones estatales.
5. Paralelamente, las firmas locales, mediante sus redes de distribución, llegan a los mercados de consumo de Lima y de las principales ciudades del país.
6. Los carteles internacionales multiplican el valor de las cerca de 300 toneladas métricas iniciales de cocaína en su mercado de destino final. El precio se acrecienta debido a la cercanía del consumidor y al incremento del riesgo.
7. Las utilidades obtenidas por los carteles internacionales se orientan al lavado y tienen dos destinos: la inversión en mercados fuera del país y un porcentaje difícil de calcular que regresa al mercado peruano, para invertir principalmente —siempre siguiendo a Estela— en la actividad minera, que, además, permite la cobertura para la compra de los insumos químicos; en la pesca, propicia también para la exportación de droga; en los juegos de azar; y en la construcción.

En cada fase toman parte los diversos niveles de la organización criminal; en el primer eslabón de la cadena participan miles de campesinos (o de

mineros ilegales) y en su fase final miles (también) de consumidores (en el caso del oro la venta final tiene sus propios caminos). El valor de la cocaína en las regiones de producción ubicadas en el Perú es largamente menor que el que tiene en el mercado internacional; y para el tema que nos ocupa en este artículo, en cada fase del circuito económico participan —o son comprometidos— diferentes tipos de funcionarios públicos.

Estamos, pues, ante una organización criminal compleja, diversificada, de estructura crecientemente horizontal, transnacional y con una extraordinaria permeabilidad para penetrar y capturar la porosa y débil institucionalidad del Estado peruano.

El control territorial: eslabón clave para la corrupción y la captura del Estado

La economía ilegal —llámese narcotráfico, minería ilegal, tala ilegal o contrabando— requiere el control de espacios territoriales. La mayor parte y la más importante corresponde a zonas alejadas de la capital, como el Vraem y el Huallaga para la cocaína, o provincias de Puno, Madre de Dios, Piura o Ayacucho para la minería ilegal. No obstante, el éxito de estos negocios al avanzar en la cadena también requiere del control de eslabones tan sofisticados como puertos, aeropuertos y fronteras terrestres. Consecuentemente, necesita introducirse en las instituciones vinculadas al control de esos pasos de embarque o tránsito internacionales.

El control territorial es clave. Las economías ilegales, incluso las que actúan en las metrópolis de los países avanzados, disputan espacios territoriales. En el caso peruano, donde la fuente y el origen del negocio reside en la producción y la obtención de la materia prima, el control de esos territorios —distritos o provincias—, y por ende de sus autoridades, resulta crucial.

Los volúmenes de dinero implicados en la corrupción impulsada por esfuerzo de las organizaciones criminales en su labor de control territorial no representan necesariamente grandes desembolsos, aunque sí comprometen a muchos funcionarios públicos, y de múltiples instituciones, incluidas autoridades políticas. No es gratuito que hace escasas semanas la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) publicaran un llamado de emergencia dirigido a alertar sobre el enorme riesgo que significa el ingreso de dinero de procedencia ilegal, a propósito de las próximas elecciones subnacionales de octubre.⁴

Los periodistas mexicanos Jorge Fernández Menéndez y Víctor Ronquillo, escribiendo a propósito de la lucha por el control territorial,⁵ llaman la atención sobre la compra de la política por el narcotráfico en su país:

Y es que el narcotráfico también vota y puede decidir quién o quiénes gobiernan las entidades en las que tiene un poder decisivo. Muchas veces hemos insistido en que el narcotráfico se basa en su poder local: en el control de municipios, regiones, en ocasiones Estados, mucho más que en las grandes estructuras de control nacional. Estas son mucho más caras y resultan importantes en términos operativos, pero para su estrategia de control necesita del poder local.

¿Será que acá también el narcotráfico empezó a votar? _____ □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Pedraglio, Santiago “Corrupción y economía ilegal. El Estado: un protector más que un botín”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 3. Julio 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/corrupcion_economia_ilegal.html
ISSN 2076-7722

4 Recogemos aquí dos párrafos cruciales: “[...] nos preocupan los riesgos de penetración del crimen organizado —narcotráfico, sicariato, extorsión— dentro del mencionado escenario político electoral y, con ello, el impacto en la vida de las personas, así como en las instituciones democráticas, en la libre elección de autoridades, así como en las condiciones para que las organizaciones políticas compitan por el voto ciudadano. Esta situación requiere de acciones efectivas y coordinadas por parte de las instituciones del Estado como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos

Electoral (ONPE) para, en alianza con las instituciones responsables de la protección de los derechos y la seguridad de las personas y de la administración de justicia, así como de las organizaciones políticas y de la sociedad civil, y medios de comunicación, podamos hacer frente a esta nueva forma de violencia política que hoy amenaza nuestra democracia” (Pronunciamiento ante los consecutivos hechos de violencia, amenaza y acoso político, Lima, 23 de abril de 2014).

5 De los maras a los zetas: los secretos del narcotráfico, de Colombia a Chicago (México D. F.: Random House, 2007).