
Francisco Durand

EL PROBLEMA COCALERO Y EL COMERCIO INFORMAL PARA USO TRADICIONAL

El aumento cualitativo y cuantitativo del narcotráfico, la relativa unificación de las federaciones de productores de las cuencas cocaleras —con sus consiguientes movilizaciones locales, regionales y nacionales—, así como más de dos decenas de proyectos de ley han provocado —en el 2004 y en lo que va del 2005— la aparición de una serie de informes y ensayos sobre la problemática de la hoja de coca en el Perú.¹

¹ Véase Thoumi, Francisco: *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta, 2002. Del mismo autor: “Las drogas ilegales en el Perú”. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo. Primer borrador, 2003. Además, Boluarte, Manuel: *La coca y el narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Política, 2005. Cuadernos de Trabajo n.º 2. Y, sobre el narcotráfico, Toledo, Lorena: *La coca y el narcotráfico en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Política/Konrad Adenauer Stiftung, 2005. El primer trabajo de Thoumi aquí citado ofrece una visión comparativa andina. Sobre los cocaleros y sus movimientos se han escrito varios, entre ellos Antesana, Jaime: *El movimiento cocalero en el Perú: De la reducción gradual a “coca o muerte”*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Política, 2005. Cuadernos de Trabajo n.º 3. Cabieses, Hugo y otros: *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. Quito: TNI-MILAL/Abya-Yala, 2005. Durand, Úrsula: “Coca o muerte”: The Radicalisation of the Cocalero Movement”. Oxford: University of Oxford, Latina American Centre, 2005. Master of Philosophy dissertation. También se deben tomar en cuenta las investigaciones de campo de Grade sobre el comercio formal (Glave, Manuel y Cristina Rosemburg: “La comercialización de hoja de coca en el Perú: Análisis del comercio formal”. Lima: Grade, 2005. Informe de investigación), y la de Desco sobre el comercio informal (Durand, Francisco: “El comercio informal de la coca para uso tradicional”. Lima: Desco, 2005. Informe

No obstante, la gran mayoría de esos informes obvia el enfoque económico, es decir, el análisis de la organización de la cadena productiva de la hoja de coca y su modo de operar en el mercado negro. En ese sentido, cabe preguntarse: ¿qué conocemos del comercio informal, y qué nos dice de cómo se inserta esa parte en el todo, particularmente con lo formal?; ¿cómo se relaciona con otras partes?; ¿por qué crece este tipo de comercio?; y, ¿qué es lo que nos permite concluir respecto de la capacidad de control de las instituciones del Estado?

Insistimos en el tema porque el comercio informal de la hoja de coca —contrabando o clandestino— constituye una dimensión poco conocida, pero clave, de ese mercado. Poco o casi nada sabemos de él. No se ha encontrado ninguna fuente escrita sobre la informalidad, aunque la Empresa Nacional de la Coca (Enaco) ha producido varios informes de circulación institucional interna que muestran una preocupación por combatirlo.² Y hasta ahora, desde diversas perspectivas, los estudios centran algo de atención en las transacciones formales —a cargo de Enaco, empresa estatal que opera como monopolio, zarandeada por su ineficiencia— y en las ilegales —a cargo principalmente de narcotraficantes, condenados públicamente por los analistas y los estados—. En ese marco, los productores cocaleros son vistos como actores que se mueven en un espacio en el que se produce más de una colisión entre lo legal y lo ilegal.

En el intento por llenar ese vacío, este artículo estudia la informalidad como parte del mercado total de la hoja de coca, para lo cual identifica a los distintos agentes que operan en la cadena productiva y toma en cuenta la fragilidad institucional del Estado y de la sociedad peruanos. Desde nuestra perspectiva, esta última variable explicativa es importante tanto como causa —facilita la existencia del comercio informal— cuanto como consecuencia —su presencia, aunada al comercio ilícito, la deteriora todavía más—.

La expresión ‘comercio informal’ alude al acopio —el recojo de la materia prima en el lugar de producción— y la venta “informal” de hoja de coca en los mercados para consumo tradicional, realizada por comerciantes

de investigación). De parte del Estado, los avances más importantes son el estudio de INEI-Devida (*Encuesta Nacional sobre Consumo Tradicional de Hoja de Coca en los Hogares*. Lima: INEI/Devida, 2004) y la base de datos de Enaco (Fondo Nacional Financiero del Estado [Fonafe]: *Perú: Oferta de hoja de coca. Estadística básica [2001-2004]*. Lima: Fonafe, 2005). Un trabajo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) elabora explicaciones sobre el consumo de hoja de coca en vista de los datos del INEI (Rospigliosi, Fernando, editor: *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP, 2004).

² Enaco: “Alternativas de incremento de compras y ventas: Sucursal Huancayo”. Lima: Enaco, 2000.

no autorizados. Anotemos que también existen comerciantes autorizados en las ciudades que distribuyen hoja de contrabando mezclándola con la que compran de Enaco, usando sus saquillos de una arroba para aparentar legalidad, o vendiéndola aparte, por lo general a escondidas. Este tipo de superposición resulta bastante común y es parte del problema, es decir, de la niebla que envuelve a los agentes y sus transacciones, y que debe ser despejada por el bien del país.

El comercio informal forma parte de la cadena productiva de la hoja de coca de uso legal, en la que los informales —llamados en la jerga cocalera “contrabandistas”, “contras” o “tronqueros”— compiten con Enaco. Se habla de informalidad porque es, como la informalidad urbana, practicada por gente que no tiene autorización o licencia para ello y en lugares no autorizados, y es más o menos tolerada por el Estado.

Investigar la informalidad de las ventas de hoja de coca es de suyo muy importante, porque —dada su demostrada mayor capacidad que Enaco para abastecer a los consumidores legales, principalmente los masticadores tradicionales— una visión de ese universo sirve para discutir alternativas de comercialización legales innovadoras que incluyan dos aspectos fundamentales: a) la formalización de los informales; y, b) un mejor sistema de control.

Asimismo, este análisis tiene también un cierto interés comparativo. El Perú y Bolivia, a diferencia de Colombia, consideran legal el cultivo de la hoja de coca y aceptan el consumo tradicional. Conocer la realidad peruana interesa para ver en qué aspectos radica la diferencia o coincidencia de los dos países hermanos y vecinos al enfrentar el problema de la hoja de coca legal sin propiciar la coca ilegal, y cuál presenta mejores opciones.

Por último, sabemos que existe una enorme desproporción entre la demanda legal y la oferta, esta última manejada principalmente por el comercio ilícito. El productor cocalero y el comerciante informal pueden abastecer con facilidad a varios destinatarios a la vez, incluso al ilícito, es decir, al narcotráfico, que aparenta ser “productor para uso tradicional”. De ese modo, su legalidad sirve como un camuflaje perfecto. Por lo tanto, una reducción o superación de la informalidad ayudará a delimitar de mejor modo lo legal de lo ilegal.

Ante ese problema, se han planteado algunas alternativas interesantes. La posibilidad de que sean las fuerzas privadas del mercado las que se hagan cargo de la comercialización de la hoja de coca para consumo tradicional es una propuesta planteada por federaciones campesinas —es el caso de la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares (Fepcacyl) de Quillabamba, Cusco—, por algunos expertos e incluso por el Gabinete presidido por Carlos Ferrero, que incluyó esa idea en el proyecto de ley enviado al Congreso en julio del 2005.

Una propuesta de normatividad, concebida y aplicada en función de la manera como opera el mercado, es necesaria no solo para responder a un problema social —tema en el cual los cocaleros y sus asesores y representantes políticos ponen particular atención—, sino también para reforzar mejor la legalidad con eficientes instrumentos de aplicación y evaluación.

Ese tema debería preocupar más al país. Para mejorar esa estructura jurídico-institucional se requiere, como mínimo, tomar como base la realidad objetiva y determinar en qué falla y en qué acierta. Legislar sin conocer cómo funciona el mercado y las instituciones que lo norman, y dejarse llevar por las pasiones y los intereses, o ver solo una parte del problema, no lleva a soluciones sino a severas complicaciones.

A tal punto predomina lo subjetivo y lo político partidario en torno de la hoja de coca, así como las visiones parciales o relativistas, que, antes que una exposición de resultados de investigaciones y propuestas sustentables, prevalece el manejo distorsionado o subjetivo de hechos. Incluso en plena posmodernidad, se apela a discusiones teológicas: mientras unos definen la hoja de coca como “sagrada” (los gobiernos regionales del Cusco, Huánuco y Ayacucho recurren a concepciones religiosas prehispánicas), otros, los “evangélicos”, se refieren a ella con el adjetivo “maldita”. Ese clima de discusión ha hecho de la coca un laberinto complicado en el que es fácil perder de vista lo sustancial.

Cabe también considerar que al campesinado cocalero le resulta difícil plantear alternativas objetivas y viables a este problema, porque por defender cerradamente sus ingresos pierden de vista el bien público. No olvidemos que la hoja de coca es parte central de su economía familiar. No es la caja chica, como comúnmente se afirma, sino la caja grande. Al respecto, son sin duda comprensibles las preocupaciones por la realidad social de quienes se dedican al cultivo y la venta informal de la hoja de coca. No obstante, hay que señalar que asumir su óptica es inconveniente, porque lo que quieren es mantener sus niveles de ingreso y no atacar el centro del problema. Por lo tanto, si se pretende abordar con seriedad la cuestión social campesina hay que ampliar la visión y proponer soluciones viables. Mientras ello no ocurra, el mayor y más claro ganador será el narcotráfico, que se ve beneficiado por una débil institucionalidad del Estado; y el principal perjudicado, la sociedad civil.³

³ Se puede argumentar que resulta en una “tragedia de los comunes”, en el sentido de que la mayoría pierde con la corrupción y la violencia, el deterioro institucional, para que algunos ganen.

EL MERCADO TOTAL

Para calcular los pesos de las transacciones informales es necesario empezar con una breve referencia al mercado total de la hoja de coca. Nos apoyamos en un informe reciente de Fonafe,⁴ que toma varias fuentes con estimaciones de producción y productividad. Ese trabajo también analiza la base de datos de Enaco, única fuente precisa de cuánto compra y vende el Estado y cuántos productores cumplen con él; el resto son aproximaciones.⁵

Se estima que, al 2004, los acopiadores del narcotráfico compraban el 92 por ciento de la producción (100.936 toneladas anuales de un total de 109.936 toneladas). En el caso del mercado de uso tradicional y lícito, las 9.000 toneladas restantes, el comercio informal maneja 5 por ciento del total y 67 por ciento del lícito (6.000 toneladas), mientras Enaco, la empresa estatal (formalmente la única encargada de acopiar hoja de coca para fines legales), comercia 3 por ciento del mercado total y 33 por ciento del mercado lícito (3.000 toneladas). En cuanto al uso industrial lícito, contenido en estas 3.000 toneladas, representa la ínfima suma de 200 toneladas anuales.⁶

De lo anterior se desprende que existe una jerarquía de agentes. Predominan en el mercado de la hoja de coca, de modo bastante evidente, los agentes económicos del narcotráfico: los “paseros” (quienes contactan al campesino para abastecer a las pozas), los “poceros” (fabricantes de pasta básica de cocaína), los “traqueteros” (compradores de pasta) y las “firmas” (adquirientes de grandes volúmenes de pasta para lavarla y abastecer a los laboratorios). Como resulta obvio, la cadena no se detiene allí; pero el resto es más un asunto urbano-industrial y financiero del que no nos vamos a ocupar en este artículo.

Siguen a los anteriores los agentes que operan en el mercado de uso tradicional, donde predominan los informales o contrabandistas, que son los principales operadores del mercado destinado al masticado, las ceremonias y los usos medicinales tradicionales. En último lugar está Enaco, el agente autorizado a acopiar la hoja de los productores con predios empa-

⁴ Fonafe, *op. cit.*

⁵ Aunque algunos analistas consideran que los cálculos de productividad de la ONU y la DEA tienen un sesgo, estimando una producción total menor, hay que tener en cuenta que ni siquiera estos son completos, pues se basan en aerofotografías que no cubren todas las cuencas. Si tuviéramos un estimado del total de la oferta, los números serían mayores. Al mismo tiempo, cabe reconocer que una parte de la producción, como las mermas, el autoconsumo y el trueque, generalmente no se toman en cuenta. Solo tenemos aproximados y no existe otra manera de trabajar hasta que surjan fuentes más completas y precisas.

⁶ Fonafe, *op. cit.*, p. 10.

dronados. En resumen, la empresa estatal, que debería actuar como único agente, es el más débil.

Ya que se trata de un mercado único y no de “varios mercados”, como erróneamente se afirma, en el que los distintos agentes compiten por apropiar hoja de coca —en las chacras, en los mercados informales o formales donde se expende en las cuencas cocaleras—, pero en el que esta tiene distintos usos y grados de rentabilidad —determinados por condiciones de mercado negro y niveles y tipos de demanda nacional e internacional—, la definición del precio es influenciada por el principal agente.

Hoy se calcula que los agentes del narcotráfico no solo compran más sino, además, pagan mejor. De pagar 8,05 nuevos soles el kilo de hoja de coca en el 2001 —de cualquier calidad, pues el estado de la hoja no les interesa— pasaron a desembolsar 9,55 nuevos soles el kilo en el 2004. El narcotráfico empuja el precio hacia arriba. Le sigue Enaco, que fija el precio legal anual de compra y venta, y en torno de él se mueve su competencia informal, que paga un precio mayor o menor dependiendo de variaciones de oferta y demanda en cada cuenca, aprovechando que Enaco no modifica sus precios según estaciones —cosecha, cuando abunda; sembrado, cuando escasea—. Enaco pagaba 4,39 nuevos soles por kilo de hoja de coca de primera calidad en el 2001; arrastrado por el narcotráfico y las presiones de los cocaleros organizados, en el 2004 empezó a pagar 4,92 nuevos soles por kilo. El informal pagaba, en promedio, 5,04 nuevos soles por kilo de hoja de primera en el 2001; en el 2004, 5,66 nuevos soles por kilo.

Estas transacciones diferenciadas son importantes. Si los agentes buscan hojas de distintas calidades y pagan precios diferentes en las cuencas, el productor debe tener una idea bastante precisa de quiénes son sus clientes. Como el mercado se mueve sobre todo en la ilegalidad, las ventas se hacen por acuerdos de agentes que operan con redes sociales claramente identificables para el productor y relativamente desconocidas por las autoridades. Cabe anotar que el agente del narcotráfico paga más por la hoja de menor calidad, y que puede incluso comprar la de tercera, por la que Enaco pagaba, en el 2001, 2,39 nuevos soles el kilo, y que en el 2004 bajó a 2,20 nuevos soles el kilo.⁷ Ello quiere decir que el agente del narcotráfico paga más por hoja de menor calidad. Ese solo hecho sirve para que el productor, atraído por los mayores precios pero preocupado por sus clientes, deduzca cuál es el destino de esa materia prima. No puede, por tanto, afirmar que desconoce a quién vende, aunque es obvio que no le conviene decirlo.

⁷ Datos de Fonafe, *op. cit.*

A diferencia del narcotraficante, para quien la hoja de coca no es ni un bien sagrado ni uno maldito —está claro que le conviene decir lo primero—, sino simplemente una materia prima para un negocio muy lucrativo, no le interesa la calidad. A Enaco y al informal, sí. Para los consumidores o *chacchadores*, el estado físico de la hoja de coca es clave. Cabe tomar en cuenta que el consumidor mantiene su hábito a pesar de incrementos en los precios —pudiendo optar, si es muy pobre, por hoja de menor calidad, es decir, de segunda—. Desea siempre una hoja buena o aceptable, y rechaza una mala.

Las entrevistas de campo que hemos realizado al respecto nos dicen que los consumidores la prefieren “verde”, “fresca”, “bien zarandeadas”, “grande”, “entera”, “de buen aroma” y “dulce”, y descartan las “chicas”, “secas”, “quebradas” y “negreadas” por el mal tiempo, el mal secado o simplemente descompuestas. El dato es importante, porque Enaco y los informales operan en una cadena diferenciada de la ilícita en la medida en que cubre el consumo tradicional.

Otra constatación clave es que en el mercado de hoja de coca de primera predomina el informal. Enaco ha sido relegada a vender las mayores cantidades de hoja de segunda. Cuando cede a las presiones de los productores, compra, incluso en exceso, hoja de tercera, aunque no le sirva; pues, como hemos visto, la demanda para uso industrial es mínima.

Según el ya citado estudio de Glave y Rosemberg para Grade, la compra-venta de segunda se ha acentuado en los últimos años:

Entre 1999 y 2001, el 86% era hoja clasificada por Enaco como de Primera Calidad, mientras que solo el 12% correspondía a hoja de Segunda Calidad. A partir de 2002, dicha composición empieza a invertirse. En 2004, el 81% de las compras se hicieron bajo la clasificación de Segunda Calidad mientras que el 17% fue calificado como hoja de Primera.

Enaco, en consecuencia, cuenta con la porción más pequeña del mercado, los niveles de rentabilidad más bajos en relación con los otros agentes —por tener mayores gastos administrativos y ser más ineficiente— y opera en el mercado menos rentable, que es el de hoja de segunda.

Cabe resaltar que, según la base de datos de Enaco, del 2001 al 2004, de 31.886 productores empadronados, solo 8.453 vendieron a Enaco, y eso considerando incluso sus ventas mínimas —que tienden a predominar—.⁸ Si se calcula que existen aproximadamente 50.000 cocaleros, esto quiere

⁸ *Ibid.*, p. 22.

decir que solo 16 por ciento cumple con un mínimo de legalidad.⁹ El 84 por ciento restante vende a agentes del narcotráfico, a los informales, o a los dos. Predomina el primero en tanto allá se destina, como ya se dijo, un estimado de 92 por ciento de la producción, según los datos más recientes.

Todo esto indica que el aumento de las transacciones ilícitas e informales ocurre por la propia debilidad sistémica del Estado para enviar señales de riesgo disuasivas. Y eso es así principalmente porque le falta voluntad política para atacar el problema, porque carece de recursos o los usa mal, porque se apoya en una legislación complicada y anticuada, porque no logra una mayor coordinación e incluso porque es cooptado por los agentes informales y del narcotráfico. Todo ello contribuye a la “desidia del Estado”.¹⁰ Aquí hay, entonces, un problema mayor que no puede ni debe pasar desapercibido.

Son dos caras de la misma moneda, porque la debilidad del uno —el gobierno, sea local, regional o central— es la fuerza del otro —el narcotráfico, la informalidad—. Mientras menos Estado exista, en el sentido presencial y cualitativo del término —que se le vea y que actúe bien—, mayor ventaja para los contrabandistas y narcotraficantes. No es pues, como bien indica Thoumi, una cuestión de precios o pobreza lo que hace que un país como el Perú entre tan rápidamente en la órbita del narcotráfico, sino un asunto de baja institucionalidad, que es el principal vehículo facilitador del delito, sea cual fuere su naturaleza.¹¹ Por eso en el Perú el narcotráfico, junto al contrabando, la falsificación de todo tipo, el fraude, la piratería o copia de marcas y productos con registro de propiedad, y muchos otros tipos de delito, no existen sino reinan. No se los controla y tienden a crecer y ser muy sofisticados; es un virus que evoluciona a gran velocidad y que enferma a la sociedad al mismo ritmo. Es tan evidente este hecho que, a poca distancia del Palacio de Gobierno, del Palacio de Justicia o de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), muchos de esos negocios operan incluso con local propio. Esta situación afecta a toda la comunidad.

LA INFORMALIDAD

En el acopio y en la venta de hoja de coca, el comercio informal busca “sacarle la vuelta” al Estado, para luego distribuirla en otro eslabón de la

⁹ Esa cifra la citan como estimada tanto Cabieses (*op. cit.*) cuanto Toledo (*op. cit.*).

¹⁰ Toledo, *op. cit.*, pp. 9-10.

¹¹ Véase Thoumi, *op. cit.*, 2003 y 2002.

cadena a los consumidores tradicionales legales de los mercados formales e informales urbanos, y a los de las ferias rurales. No obstante, la situación no es uniforme: muestra severos cambios por región.

Las variaciones por cuencas dependen de: a) el tipo de consumidores en las propias zonas de producción y cerca de ellas; b) el grado de predominio de lo ilícito; c) la presencia o ausencia de oficinas de Enaco; d) la capacidad y voluntad de interdicción de la Policía; y, más generalmente, e) condiciones geográficas que determinan las rutas y modalidades del contrabando. En ese sentido, cada cuenca es un mundo aparte, aunque es posible encontrar ciertos rasgos comunes.

En el caso de los valles de Quillabamba y Yanatile, una de las zonas de ceja de selva del departamento del Cusco, productora de la hoja tipo "Cusco", predomina el cultivo para fines tradicionales y es allí donde Enaco compra más de 80 por ciento de su *stock*. Distinto es el caso de Cosñipata, más al sur, donde predomina la venta informal y para el narcotráfico.

En el caso del Valle del Río Apurímac y el Ene, la coca se planta también en ceja de selva, en cuencas donde la producen migrantes altoandinos e incluso los nativos; pero predomina el cultivo para el narcotráfico, seguido del informal. En ambos casos la hoja de coca se dirige a los grandes ciudades serranas —Cusco y Ayacucho— y luego a las ferias rurales, donde se vende, de contrabando, a otros comerciantes.

En el caso de La Libertad (Alto Chicama), la hoja de coca se produce en zonas altas cercanas a la costa, en la sierra templada, donde se vende a Enaco, a los informales y a los narcotraficantes. Como la hoja tipo "Túpac", del norte, es de alta calidad para el consumo tradicional, y la usa Enaco para su mate y Coca-Cola para su fórmula, hay una competencia fuerte. De allí baja hasta la costa norte o se interna en las serranías, y llega incluso hasta Cajamarca.

En el Alto Mayo (San Martín) no hay casi contrabando, porque los colonos y nativos de Lamas —de origen quechua antiguo; los aguarunas no la consumen— se autoabastecen localmente, de manera que la mayor parte de la coca se destina al narcotráfico y muy poca se vende a Enaco. En esas cuencas los productores son sobre todo altoandinos; por lo tanto, mastican la coca y la usan para fines ceremoniales y medicinales en cantidades menores. Cerca de allí, con la excepción del Alto Mayo, se encuentran los grandes mercados urbanos de la sierra y cientos de ferias rurales.

El grado de cumplimiento de los productores empadronados por departamento nos indica cuánto abastecen a Enaco e, indirectamente, a dónde iría el resto. Como se aprecia en el cuadro adjunto, el nivel de cumplimiento es bajo entre los productores con predios empadronados, incluso en el Cusco, el departamento con mayor contribución al mercado de uso tradicional y

con mayor número de empadronados. El caso más extremo es el de San Martín, que solo le vende 6 toneladas a Enaco, seguido de Huánuco, que le vende apenas 27 toneladas. En estos dos últimos departamentos, como en Ayacucho, predomina la producción para el narcotráfico.

**Productores cocaleros empadronados y producción vendida
a Enaco y a otros agentes en el 2004**

Departamento	Productores	Producción (toneladas) estimada 2004	Venta (toneladas) a Enaco	Venta a otros
Cusco	14.701	17.665	2.520	15.145
Huánuco	4.593	10.449	27	10.422
Ayacucho	4.934	4.754	138	4.616
San Martín	1.247	2.393	6	2.387
La Libertad	3.747	2.007	140	1.867

Fuente: Fonafe, *op. cit.*, p. 14.

La coca de contrabando se acopia en las cuencas. Por lo general los contrabandistas residen en los mercados urbanos y van allí en camiones y ómnibus, con los cuales han establecido un arreglo para esconder la carga. Viajan de noche y llegan de madrugada, y se dirigen a acopiarla en la chacra o los mercados, donde la empaquetan en bolsas “cinteadas”, es decir, compactas, y luego la transportan hasta el punto donde abordan su medio de transporte. Los dueños o choferes colaboran escondiendo —“encaleando”— las bolsas en medio de la carga, en cajones de fruta o en bidones de plástico. Unos y otros suelen participar abiertamente en el negocio. Prefieren pasar los puestos de control de noche. Si no tienen asegurado el pase, y de acuerdo con la información de sus espías, esperan poco antes, descargan y llevan las bolsas por caminos de herradura hasta pasar el puesto, donde vuelven a ocupar sus sitios en su medio de transporte. Si no tienen “suerte” y enfrentan un operativo de decomiso, dejan la carga y escapan, o permanecen anónimos; en este caso la Policía no se preocupa de identificar al contrabandista, sino que se limita a quedarse con la carga.

Dependiendo de las zonas, también existe contrabando por áreas rurales alejadas usadas por los contrabandistas de noche. Llevan las arrobas de coca en mulas, a cuatro por bestia, y se dirigen principalmente a mercados rurales, o llegan a un punto donde toman un ómnibus o camión, previo acuerdo con los choferes o dueños. El caso más conocido de contrabando que

recurre al uso de medios tradicionales en el sur es el de los *catccas*, nombre de la ciudad de donde muchos proceden, un pueblo de Ocongate especializado en este tipo de comercio y que abastece a ferias y pueblos con sus recuas de mulas.

Cabe resaltar algunas características comunes. Si bien la coca es el producto más rentable, todos los informales comercian de ida y vuelta con una canasta de otros productos para maximizar la ganancia, aparentar legalidad u ocultar la carga. Basta ir a cualquier mercado urbano, formal o informal —donde descargan la coca de madrugada—, o incluso a los terminales terrestres de Cusco, Puno, Trujillo, Ayacucho, Cajamarca, o de la propia Lima, para conseguir hoja de coca de contrabando comercializada de manera informal.

La mayoría de los comerciantes informales acopiadores son mujeres que venden entre las cuencas y los centros de distribución. En el sur, por ejemplo, se habla de “las puneñas”, y en el centro, de las “contreritas”. También la venta informal de fruta en los mercados y mercadillos de Lima está dominada por el género femenino. Hay mayor presencia masculina en el caso de los vendedores de coca de los mercados urbanos.

Otro rasgo es que el Estado persigue y castiga más el contrabando que al contrabandista, lo que indica una distorsión de prioridades y una posible práctica de corrupción. Si existe es sobre todo porque la presencia de la autoridad obliga a hacer pagos bajo la mesa, lo que convierte los controles en un peaje con el que deben cumplir todos los que comercian ilegalmente coca de contrabando, pasta básica de cocaína, clorhidrato de cocaína, los insumos químicos para estos dos últimos, armas y dinero negro. Estos son, pues, los policías mejor pagados del mundo: les paga el Estado, Enaco por realizar operativos y todos los que tienen problemas con la ley.

En el caso de la coca informal, es Enaco quien organiza los operativos en los puestos de control carretero y los mercados ayudando a la Policía y asumiendo parte de los costos, y no al revés, como debería ser. Los operativos tienen un muy escaso efecto disuasivo. Según Enaco, en el 2001 se realizaron 1.565 operativos que permitieron incautar 222.911 kilos de coca; en el 2002, 1.347 intervenciones permitieron retener 168.127 kilos; en el 2003 aumentaron ligeramente: 1.403 y 168.688 respectivamente, y en el 2004 se realizaron 2.213 operativos que lograron incautar 214.376 kilos. Como se puede ver, y en virtud de que Enaco trató de tener una relación costo-beneficio positiva, en el 2004 se realizaron más operativos que en el 2001, pero se incautó menor cantidad de droga.

Se ha logrado constatar que los contrabandistas evaden fácilmente los controles carreteros o los neutralizan con coimas o arreglos amistosos, en tanto las redes sociales de paisanaje y compadrazgo son fuertes en toda la

ruta. También operan con bastante libertad en los mercados urbanos, donde su riesgo es también bajo debido a arreglos bajo la mesa. Los más sofisticados usan celulares y colocan espías en los puestos de control, para prevenir posibles decomisos.

Se constata, además, una diferenciación social entre los comerciantes de hoja de coca. Esta obedece a que el comercio informal maneja dos tercios del mercado tradicional y a que la venta de la hoja es muy rentable, debido a que se expende a precios altos cuya subida no afecta mayormente la demanda y a que es considerada esencial para las faenas agrícolas, ganaderas, pesqueras, madereras y mineras tradicionales, razón por la cual ningún otro producto puede competir con ella.

Como es obvio, existen miles de contrabandistas “hormiga” que operan con pocas cantidades, sea porque no cuentan con mayores ingresos, sea porque reducen así su nivel de riesgo —los decomisos son más frecuentes entre ellos que entre los grandes, que pagan tarifas para operar o porque tienen espías—. Pero, y este es un hecho poco conocido y reconocido, se han formado también “mafias” organizadas constituidas por familias que operan regularmente comprando hoja de coca de manera regular a mayor escala.¹² Este gran comerciante informal se ha podido detectar en Cusco, Ayacucho y La Libertad, y se caracteriza por manejar grandes cargas camufladas en camiones.

En suma, se ha formado una suerte de burguesía comercial cocalera informal que opera desde los mercados formales e informales. También se la encuentra en Lima, y algunos integrantes de esa “burguesía cocalera” son quienes apoyan, por ejemplo, la toma y retención del local municipal del Mercado Mayorista de San Anita desde el 2001. El dirigente Herminio Porras, a quien se atribuye la toma o invasión, tiene contactos muy cercanos con estos grandes comerciantes.

Otra característica consiste en que el comercio informal compite sobre todo con Enaco y no está mayormente involucrado en el narcotráfico. Ahora bien: se ha detectado casos, que parecen ser muy pocos, de contrabandistas que han sido capturados manejando hoja de coca y pasta básica de cocaína.

Al parecer, algunos comerciantes operan en ambos mercados o se han iniciado en uno —el contrabando— y luego han pasado al otro —el narco-

¹² El hecho no debe llamar la atención. En el mercado mayorista de Lima predominan los “reyes” y “reinas” de productos como la papa y el maíz. En el caso del contrabando también existen mayoristas que operan a gran escala. Lo mismo sucede con la producción y distribución de bienes copiados o el negocio de la falsificación.

tráfico—. En cuanto a las ventas del comercio informal, gran parte se destina a los consumidores tradicionales. Excepcionalmente, se ha dado el caso de algunos narcotraficantes menores que no logran abastecerse de la cantidad necesaria de sus fuentes regulares, y que compran hoja de coca comercializada informalmente. Los concesionarios —policías de puestos de control y funcionarios de Enaco encargados de combatir la informalidad— también refieren el abastecimiento de minipozas, fenómeno que, según algunos de ellos, ocurre en ciudades como Lima Metropolitana.

¿POR QUÉ IMPERA?

Debido a una dinámica alcista de precios —que se atribuye al “efecto globo”, según el cual la reciente caída de 7 por ciento de la producción en Colombia se compensa con un aumento en Bolivia y el Perú de 12 por ciento—, pero, sobre todo, a una agravada debilidad o subdesarrollo institucional del Estado, el narcotráfico y la informalidad han tenido un notable crecimiento reciente. Para intentar explicar esa situación, veremos cómo trabaja Enaco y luego seguiremos con el mal gobierno, el problema mayor.

Enaco, sobre todo por las limitaciones propias de una empresa estatal, no tiene capacidad para competir. Opera burocráticamente en un mercado con ganancias altas, y está acostumbrada a actuar como el único intermediario. No va a la chacra a recoger la coca y generalmente ignora las preferencias del consumidor. Además, con frecuencia ha estado dirigida por operadores políticos más que técnicos. Ese rasgo se ha hecho especialmente evidente en las gestiones de gente del gobierno como Armandina Aguirre y Héctor Ramos —hasta su salida en agosto del 2005 y su reemplazo por una dirección más técnica, saludable medida—.

Enaco, de por sí ya una institución débil, se ha llenado de personal gerencial reclutado sin tener en cuenta criterios de mérito. Ha despedido o provocado la renuncia de personal competente y experto. Además, particularmente en el caso de Aguirre, se ha cedido con facilidad a presiones de los productores para aceptar comprar más hoja de segunda y de tercera, se ha elevado el precio de la hoja de segunda, se ha comprado más hoja de tercera que nunca antes, y se ha aceptado comprar mezclas de menor calidad —más de segunda que de primera—. Con ambas administraciones se fija un precio anual invariable de compra y venta, y las dos han sido inflexibles frente a las variaciones del mercado, lo que indica cuán malos operadores del mercado son.

Por último, se ha tercerizado al personal de decomisos y se ha insistido en una política de costo-beneficio positiva en los operativos, es decir, que cuesten menos de lo que decomisan. Con ello se han concentrado en decomisos mayores, pero se ha dejado de actuar en otras zonas por donde el

contrabando comienza a fluir en mayores cantidades. Así, pues, no deja de extrañar que para el periodo 2001-2004, a pesar de las intenciones de Ramos, la cantidad de hoja de coca decomisada haya tendido a descender. Esas debilidades y desviaciones burocráticas, a las que se suman una relación hostil con los productores, la corrupción y la ineficiencia, y el manejo político de precios y de compras, son hábilmente aprovechadas por su competidor, los informales.

A diferencia de Enaco, los acopiadores informales no esperan a que les traigan la coca sino que van a la chacra y escogen la mejor. Su relación es amigable, y la consiguen llevando previamente algunos productos de regalo o porque ya son “caseros”. Son eficientes en el traslado para evitar los decomisos, y tienen menores costos administrativos a pesar de que pagan ocasional o regularmente coimas porque comercian con una variada canasta de productos de ida y vuelta.

Asimismo, y esta es una diferencia importante, la hoja de coca tiene menos “manipuleo”: se recoge en la chacra y va al mercado más rápido, sin usar grandes almacenes y evitando que la hoja se deteriore con el tiempo. Otra diferencia relevante es que el comerciante informal conoce bien los gustos del consumidor y sabe mejor cómo satisfacerlo, incluso para los que viven en lugares alejados y poco accesibles.

Por último, una gran ventaja: usan precios de mercado. Pagan menos al productor no empadronado en tiempos de cosecha y más que Enaco cuando escasea. Compiten, hasta donde pueden, utilizando sus redes sociales, para obtener la hoja de coca en competencia con el narcotráfico, como ocurre en el Valle del Río Apurímac y el Huallaga. Han logrado incluso abastecerse de hoja de coca en épocas de lluvia de productores que han introducido secadoras artesanales.

Ahora bien: aparte de estas fallas de Enaco, existen otras mayores que podemos denominar “fallas sistémicas de control”. No solo Enaco abre un espacio al informal, sino que este opera, como otros agentes de la cadena, informales y narcotraficantes, con un Estado fallido que facilita enormemente sus operaciones. Este factor es el principal y, sin duda, introducir más legislación no tiene necesariamente que ayudar a resolver este lado del problema, pues la evidencia empírica demuestra que no existe ni voluntad ni capacidad de acción efectiva y coordinada. La desidia del Estado, real o calculada, paraliza cualquier legislación. En efecto, puede ser simulada porque su enorme debilidad institucional es con frecuencia una expresión directa o indirecta del predominio de las transacciones informales e ilícitas que provoca, de formas complejas, poco visibles, pero evidentes, una mayor cooptación o captura del sistema por los intereses vinculados al narcotráfico y la informalidad a gran escala.

Al comienzo de la redemocratización que experimentó el país en el 2000 y el 2001 hubo gran interés en el Congreso y el Ejecutivo por este tema, en parte porque servía de crítica al régimen anterior y de justificación del “cambio”, ese manido estribillo electoral. Pero ahora está más bien olvidado. Aun así, ante el agravamiento de las fallas del sistema de control reciente, algunos analistas se refieren a la posibilidad de un resurgimiento del “narcoc-Estado”, atribuido antes a Vladimiro Montesinos como operador político de las mafias. Llama la atención que esta preocupación no llegue a formar parte de la agenda nacional de grandes problemas, ni del Estado, ni del Congreso ni de los partidos políticos.

En realidad, hay formas de influencia económica del narcotráfico a todo nivel, y estas son más intensas mientras más pequeño sea el territorio donde operan, es decir, en los ámbitos local y regional, lo que indica que también sufre la sociedad civil. Está claro que el crimen organizado opera también en Lima, penetrando importantes ramas de los tres poderes del Estado. La falla sistémica es entonces, en parte, un resultado de esa penetración, pero ocurre también por los otros factores ya señalados, el principal de los cuales es la falta de voluntad política.¹³

REFLEXIONES FINALES

El problema del comercio informal, visto como parte de una problemática mayor del mercado de la hoja de coca, es una de las varias cuestiones que se han de enfrentar política, jurídica e institucionalmente. Se puede hacer bien, si contamos con alternativas realistas y con base técnica, diseñando fórmulas prácticas y sabiendo sortear una serie de riesgos.

Comparado con el narcotráfico, el comercio informal es una parcela pequeña del mercado de la coca, donde también se demuestra cuán difícil resulta manejarlo y controlarlo en tanto no ha sido posible delinear una normatividad apropiada para tal fin. Deviene positiva, entonces, la propuesta discutida de ir a una comercialización privada para el acopio, con cooperativas, asociaciones o agentes privados.

Si establecemos mejores normas para la intermediación habremos avanzado, pero no olvidemos que el objetivo mayor es que la oferta legal y la

¹³ El Gobierno de Alejandro Toledo habla de grandes logros económicos, y hasta de la existencia de un “goteo” de beneficios hacia abajo, dado el crecimiento macroeconómico primario exportador del 2002 al 2005. Lamentablemente, aunque menos que en el pasado, dada la existencia de una economía formal más sólida, también ha contribuido a ella el mercado de la coca, en las cuencas cocaleras y los espacios donde operan sus respectivas cadenas.

demandas legales se equilibren. La participación de acopiadores que cuenten con una autorización de Enaco puede favorecer la legalidad siempre y cuando exista y funcione bien un sistema de control. De no ocurrir así, se les entregaría el mercado a los otros agentes y se haría más borrosa la línea que separa lo legal de lo no legal. Ese es un primer riesgo.

Respecto de los productores y sus zonas, los riesgos, sobre todo por razones políticas, son mayores. Se requiere un registro moderno de productores y parcelas constantemente actualizado con verificaciones de campo, y con un Estado capaz de dar de baja del registro a quien no cumple y admitir a quien está dispuesto a hacerlo. Esta es una pieza esencial de un sistema de control. Pero ocurre que actualmente existe una demanda generalizada en todas las cuencas —incluso en el Monzón, la más radical— para hacer un nuevo padrón que incorpore a todos, registrados y no registrados, cumplidos e incumplidos. Los productores cocaleros reclaman legalidad en el registro, pero muchos evaden actuar legalmente en sus compras y ventas y, al parecer, buscan seguir operando de esa manera. Cabe comentar que el empadronamiento es visto como un derecho cuyas obligaciones consecuentes no quieren ser asumidas.

También existe el riesgo de legalizar zonas junto con el registro, como si la definición territorial —por ejemplo, la del Cusco— como una “zona de producción tradicional” impidiese que allí se concentraran los narcotraficantes. Más bien sería al revés: los atraería o incluso conlleva el peligro de que ya estén operando en esas cuencas (caso más probable en Cosñipata). Aquí, como en otras zonas, se superponen y entremezclan cuestiones de demandas y votos. Los legisladores que representan regiones y zonas cocaleras en todo el país podrían responder o ceder frente a los pedidos de zonificación cocalera. El riesgo consiste en que pierdan de vista el bien común, que solo se garantiza con mayor legalidad, a cambio del beneficio electoral de una mayor cantidad de votos.

Resta por discutir qué hacer con Enaco, la Cenicienta del mercado de la coca. Primero, Enaco ejerce la potestad de autorizar la operación de comerciantes y puede hacerlo con los acopiadores, pero para eso tendría que seguir existiendo en el corto plazo. Segundo, tiene asimismo una función distributiva al abastecer de hoja de coca a consumidores tradicionales de todo el país. Por último, puede servir para estudiar el mercado de la coca y determinar cómo ajustar y entender la oferta y la demanda. Por lo tanto, la propuesta de desaparecer Enaco como empresa en el corto plazo presenta también riesgos.

Un comentario final: la peor propuesta legislativa es aquella que no hace una distinción clara entre lo legal y lo no legal, y que no propone, en paralelo, el funcionamiento de un sistema de control integral que la resguarda.

de. De no ser así, ¿cómo podemos distinguir entre el campesinado y el lumpencampesinado, entre el comerciante autorizado y el no autorizado, entre el próspero arrocero y el narcotraficante camuflado, entre el rico comerciante y el “traquetero”, entre el industrial de éxito y el operador de la mafia, entre el pesquero pujante y el comercializador internacional de cocaína, entre el policía que se respeta y el que usa el uniforme para proteger a las mafias? Lamentablemente, y por doloroso que sea admitirlo, ese es el problema principal, y es esa la perspectiva desde la que se debe observar las alternativas.