

3. La construcción de una agenda regresiva en torno de la “cuestión narco”*

El 19 de enero de 2016 el gobierno federal dio a conocer el Decreto 228/16 que declaró la “emergencia de seguridad pública” en el territorio nacional. Entre otras cuestiones, la medida consideró que el narcotráfico es una “amenaza para la soberanía” y estableció un protocolo para que las Fuerzas Armadas derriben aeronaves sospechadas de transportar drogas que sean consideradas “hostiles”. De esta manera, ganó estatuto jurídico en la Argentina la perspectiva de las “nuevas amenazas”, elaborada y difundida por los Estados Unidos desde los años noventa. Así, se declaró de forma oficial el ingreso del país en una “guerra contra las drogas”, una fórmula que resultó ineficaz y dañina en diferentes experiencias.¹

Pocas semanas antes, el 27 de diciembre de 2015, Martín y Cristian Lanatta y Víctor Schillaci, condenados como autores del triple crimen de General Rodríguez, se fugaron del penal de máxima seguridad de General Alvear en la provincia de Buenos Aires. El hecho irrumpió en las primeras semanas del nuevo gobierno, conmovió al sistema político y concentró la atención de los medios y la opinión pública. Después de quince días, los tres prófugos fueron recapturados en la provincia de Santa Fe.

El derrotero de los prófugos mostró que tenían capacidad para romper al Servicio Penitenciario Bonaerense, cometer crímenes vio-

* Este capítulo fue elaborado por Manuel Tufró, Victoria Darraidou, Agustina Lloret, Juliana Miranda y Florencia Sotelo, integrantes del Equipo de Seguridad Democrática y Violencia Institucional del CELS. Agradecemos los aportes de Ignacio Bollier, Paula Litvachky, Marcela Perelman, Luciana Pol y Ximena Tordini.

1 Véase el pronunciamiento del Acuerdo de Seguridad Democrática y del Grupo Convergencia, “Ante la declaración de emergencia en seguridad”, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2029>.

lentos y recurrir a complicidades asociadas más a redes familiares y a mercados ilegales del Conurbano que a una banda de narcotraficantes de primer nivel con logística y recursos a disposición. A medida que pasaban los días, fueron quedando en evidencia las fallas del sistema de seguridad, tanto nacional como bonaerense y santafesino, y los graves problemas de coordinación y conducción, la degradación de las fuerzas policiales, las complicidades con las redes ilegales y la falta de profesionalismo de las policías, los servicios penitenciarios y los poderes judiciales de las distintas jurisdicciones involucradas.

La triple fuga volvió a poner en primer plano un cuadro por muchos conocido y que había quedado a la vista con los levantamientos policiales de diciembre de 2013: la situación de las policías y de los servicios penitenciarios que, además de mostrar las importantes dificultades del sistema de seguridad, representa un grave problema de gobernabilidad y exhibe las limitaciones de las autoridades políticas para dirigir a estas fuerzas. El CELS lleva dos décadas planteando estas cuestiones, en alianza con otros actores sociales, a través de investigaciones y presentaciones judiciales nacionales e internacionales a lo largo de seis distintas jefaturas del Poder Ejecutivo nacional y bonaerense.² La índole estructural de esta problemática de ninguna manera exime de responsabilidad al gobierno actual. A pesar de la evidente gravedad de la situación, la emergencia a nivel nacional no prevé ninguna medida de reforma y/o control de las estructuras políticas y penitenciarias. En cambio, abre la puerta a la militarización de la seguridad interior.

Algunos matices se observaron en los mensajes de las autoridades de la provincia de Buenos Aires. El baño de realidad al que se expusieron políticos y funcionarios provinciales en ocasión de la triple fuga hizo que el discurso gubernamental incorporara, de manera efímera, la cuestión de la reforma del sistema de seguridad, que no había sido prioridad en la campaña y sobre la que hubo diferentes posicionamientos entre los nuevos funcionarios. De todos modos, al momento de cierre de este Informe, la posibilidad de una reforma y depuración de las policías y de los servicios penitenciarios de la provincia de Buenos Aires no ocupa un lugar central en la agenda política. A semejanza de lo ocurrido con la crisis del levantamiento policial de 2013, la idea de

2 Véase, por ejemplo, CELS, “Democratización de las estructuras de seguridad como condición para la gobernabilidad y la inclusión social”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

reforma se terminó absorbiendo sin realizar ninguna transformación estructural. En aquel momento, cuando el tema dejó de estar en el centro de la discusión pública, tanto los gobiernos provinciales como el federal volvieron a su relación cotidiana de delegación y pactos para garantizar la gobernabilidad.

Como desarrollaremos en este capítulo, el mercado de las drogas de consumo prohibido por las autoridades, la circulación de violencia y la corrupción asociada están moldeadas también por las características de los mercados ilegales y las regulaciones prohibicionistas existentes. El narcotráfico, las redes ilegales y los problemas de violencia y delito en los barrios no pueden tratarse en forma indiscriminada, como si fueran un mismo y único problema. La comprensión de estos fenómenos no debería seguir eludiendo que el paradigma prohibicionista es el gran aliado del fortalecimiento empresarial del tráfico de drogas, de su financiamiento y de su lógica violenta. De igual modo, tampoco la connivencia entre las fuerzas de seguridad y las redes ilegales se reduce a la intervención de las policías en el negocio del narcotráfico o a la protección que le brindan a organizaciones o grupos de mayor o menor escala. Se trata de un deterioro institucional previo a la extensión de los fenómenos asociados a las drogas. En otros momentos, esto daba lugar a la articulación de la policía con diferentes mercados ilegales que en general no estaban asociados a índices elevados de violencia en los territorios, como el juego y la prostitución.

El uso de la “lucha contra el narcotráfico” como un fetiche discursivo y la falta de precisión en los diagnósticos tienen efectos más allá de lo retórico y consecuencias sociales que luego son difíciles o imposibles de reparar.

Mientras vemos que la capacidad del Estado para intervenir en los crímenes asociados a bandas grandes que incluyen el accionar de sicarios es limitada y deficiente, los discursos políticos continúan identificando a los barrios pobres como el centro del “flagelo” del narcotráfico. El riesgo que se corre ante estas crisis es que el endurecimiento del discurso y su lugar prioritario en la agenda orienten la política hacia esos territorios para dar alguna respuesta y al mismo tiempo mantengan el statu quo sobre la situación de las fuerzas de seguridad, los sistemas de inteligencia y los servicios penitenciarios. O que, aun si se decide avanzar con reformas policiales y penitenciarias, se las enmarque en políticas con orientación bélica y punitiva que vuelvan a dejar de lado el paradigma de seguridad democrática.

1. La necesidad de discutir el prohibicionismo

El reposicionamiento de los discursos de demagogia punitiva³ en el debate político argentino implicó un desplazamiento respecto a las propuestas tradicionales de mano dura. Si bien la producción y el tráfico de sustancias declaradas ilícitas es un elemento que siempre estuvo presente en la agenda de la seguridad ciudadana, más recientemente ha subsumido y opacado a otras problemáticas delictivas que antes causaban alarma social, como los delitos callejeros, las “salideras” bancarias, el robo de automóviles o los secuestros extorsivos. Hoy se tiende a establecer una equivalencia entre inseguridad y narcotráfico, y a presentar a este como la explicación última de toda violencia, lo cual no se basa en ninguna constatación empírica.

El paradigma de la guerra contra las drogas está atado al de las “nuevas amenazas”, promovido por los Estados Unidos para la región, una vez que concluyeron el ciclo de las dictaduras y la denominada “guerra contra la subversión”, a los que reemplazó como herramienta y justificación del control social sobre poblaciones que al mismo tiempo padecieron un generalizado empobrecimiento. El narcotráfico aparece como una de esas amenazas transnacionales que deben ser atacadas desde una perspectiva bélica, con respuestas duras, subordinadas a las estrategias de agencias de inteligencia y de seguridad extranjeras. Esta ha sido la forma de abordar estos problemas a nivel global y particularmente en la región. Sin embargo, por las consecuencias económicas, institucionales y humanitarias de estas políticas, a nivel internacional se ha consolidado un bloque de actores cada vez más importante que postula la necesidad de abandonar el modelo de la guerra a las drogas para explorar nuevas formas de regulación estatal de estos mercados, junto con políticas que apliquen el paradigma de la reducción de daños a los problemas de violencia, en lugar de atizarlos con más violencia proveniente del sistema penal y la militarización. A nivel regional e internacional, hasta 2015 la Argentina acompañó a los países que reclaman discutir la efectividad del paradigma de la “guerra contra las drogas”. Cuando este Informe esté impreso, ya se habrá realizado la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS), que la

3 Véase CELS, “Realineamientos punitivos en los debates sobre seguridad y las derivaciones en la política criminal”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, ob. cit.

Asamblea General de las Naciones Unidas adelantó para abril de 2016, como escenario para estas discusiones.

A contramano de esta tendencia, en la Argentina se terminó de instalar el “avance del narcotráfico” como el marco interpretativo de los problemas de seguridad y violencia, con consecuencias muy regresivas. A través de este fuerte posicionamiento de la retórica beligerante, algunos actores políticos buscan redefinir la distinción entre los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa exterior, uno de los consensos básicos del sistema democrático argentino.⁴ Al mismo tiempo, el clima de emergencia desplaza del debate cuestiones clave para un modelo de seguridad democrática, como la reforma y democratización de las fuerzas de seguridad y del Poder Judicial, o las formas en que el Estado debe garantizar y ampliar derechos en los barrios pobres.

Así, la situación de alarma se instala y confunde los diferentes problemas que se articulan en torno a las drogas, sin información certera que permita caracterizarlos con rigor. Según el grupo de expertos que elaboraron el documento titulado “Drogas: una iniciativa para el debate”:⁵

A la fecha, la Argentina no posee un diagnóstico integral del fenómeno de las drogas. Por “diagnóstico integral” entendemos la existencia y disposición en todos los niveles del Estado de un conocimiento institucional exhaustivo, sistemático y actualizado del fenómeno de las drogas. Ese no es el caso de nuestro país, donde desgraciadamente ha prevalecido la presunción, la intuición y la improvisación.

Pero esta ausencia de diagnóstico no pone en duda el paradigma prohibicionista, y la discusión se centra en torno a cuánto intensificar las intervenciones punitivas contra “narcos”, vendedores menores, traficantes, microtraficantes y hasta consumidores. Este tipo de enfoque ha mostrado ser inefectivo en sus objetivos –la disminución del consumo y el tráfico de drogas–, pero, en cambio, su impacto negativo sobre la ge-

4 Véase CELS, “Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, ob. cit.

5 Disponible en <cuestiondrogasargentina.blogspot.com.ar/?zx=1941642d0b998f38>.

neralización de la violencia y los derechos humanos ha sido documentado en el país y en la región.⁶ Los problemas reales de violencia que se registran en algunas zonas quedan así ocultos debajo del paraguas de una amenaza indefinida.

2. Drogas, violencia e inseguridad en el debate político

En 2013 ya era posible observar que el modo en el que se estaba estructurando la discusión sobre el narcotráfico podía favorecer regresiones punitivas.⁷ En 2015 la campaña electoral terminó de instalar al narcotráfico como tema central de agenda. Una variedad de actores políticos tomó posición sobre el tema: candidatos, asesores, periodistas, eclesiásticos, judiciales, académicos, organizaciones sociales. La discusión se dio en distintos registros: dentro de un mismo espacio político, hubo propuestas extremas en boca de los candidatos y posicionamientos más moderados –que incluso los contradecían o desmentían– entre los especialistas, técnicos o asesores. Un ejemplo de esto son las polémicas públicas durante el anterior gobierno entre el secretario de Seguridad, Sergio Berni, y el ministro de Defensa, Agustín Rossi. Con la nueva administración, parece instalarse una mayor homogeneidad a favor del peor término de la ecuación.

En esta sección recorreremos los argumentos más utilizados para instalar la alarma social y aportamos algunos datos para ponderarlos. Luego presentamos cuáles fueron las medidas sugeridas o adoptadas por las autoridades políticas. Nos interesa comparar lo que se conoce de los problemas planteados con las soluciones propuestas.

Narcotráfico y violencia: aportes para un diagnóstico ausente

Los argumentos más transitados para instalar la idea de que el avance del narcotráfico es uno de los problemas más graves que enfrenta la Argentina pueden resumirse en cuatro puntos: 1) el aumento del consumo de drogas; 2) el incremento de la violencia como consecuencia y a la vez como indicio del avance del narcotráfico y/o del crecimiento del consu-

6 Véase CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*, 2015, disponible en <www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas.simples.pdf>.

7 CELS, “Coartada de la mano dura”, *Página/12*, 17 de noviembre de 2013.

mo de drogas; 3) el cambio en el lugar de la Argentina en los circuitos del narcotráfico (de “país de tránsito” a “país de consumo y de producción”); 4) las transformaciones en las organizaciones criminales (“mexicanización”, “colombianización”, “cartelización”). De esta manera, se presenta una equivalencia, más o menos explícita según los casos, entre aumento del consumo, avance del narcotráfico e incremento de la violencia delictiva que tiene como efecto subsumir la “inseguridad” al narcotráfico.

Consumo de drogas, tráfico y homicidios

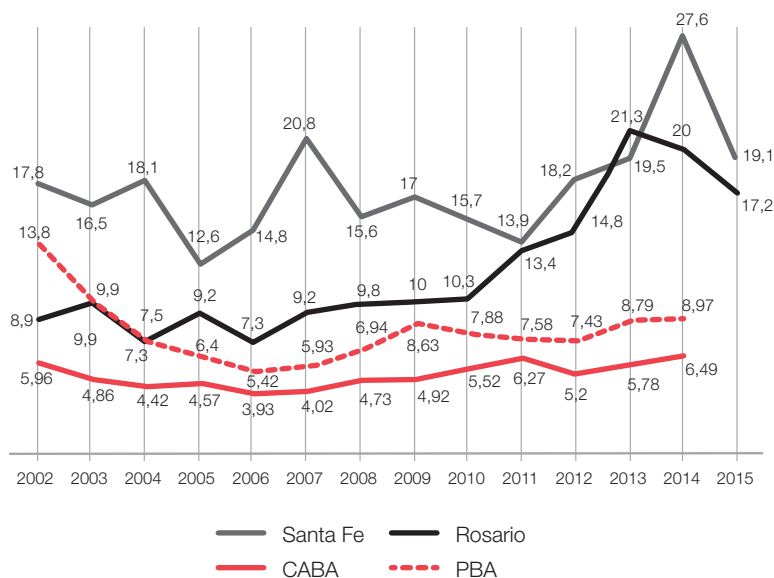
Existe cierto consenso entre los especialistas en que se produjo un incremento del consumo de drogas ilícitas en la Argentina, en línea con lo que ha sucedido en casi todos los países del mundo. Sin embargo, no hay datos que muestren una reciente explosión de consumo.⁸ Más bien se trata de un crecimiento sostenido en un período de veinticinco o treinta años. Este aumento podría ser entonces abordado como un problema de salud pública persistente, y no como una súbita epidemia o un “flagelo”. Al ser encasillado, justamente, como un “flagelo” que azota, se responde con retórica y propuestas grandilocuentes y de poca efectividad, que en general van asociadas a la cuestión criminal y no al problema de salud.

El aumento del consumo es percibido como una variable de seguridad, que se vincula directamente con el incremento de los delitos y la violencia, postulando una relación de causa y efecto. En los últimos años, la discusión política y mediática sobre el “paco” asumió estas características, estigmatizando a quienes lo consumen y, al mismo tiempo, invisibilizando los consumos de las clases medias y altas. A su vez, el aumento de la violencia pondría a la Argentina en el camino de los países de la región que presentan altísimas tasas de homicidios. Como prueba de esto, se suele mencionar la gran cantidad de asesinatos cometidos en Santa Fe capital y Rosario; sin embargo, los análisis más finos y desagregados no confirman la relación del narcotráfico con la mayoría de esas muertes.

8 Los datos oficiales sobre consumo disponibles son el *Estudio Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Estudiantes de Enseñanza Media* (<scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=4438>), la encuesta del Observatorio de Drogas de la SEDRONAR (<scripts.minplan.gob.ar/octopus/archivos.php?file=5429>) y la Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas (<www.msal.gob.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2015-01-05_encuesta-nacional-sobre-prevalencias1.pdf>), aunque las dos últimas se realizaron por última vez en 2011.

No se han difundido datos estadísticos oficiales sobre tasas de homicidios a nivel nacional desde 2008. En distritos importantes, como las ciudades santafesinas mencionadas, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los organismos que producen estos datos utilizan fuentes y metodologías muy disímiles, lo que dificulta en gran medida la comparación entre jurisdicciones. Pueden variar tanto las fuentes (policiales, judiciales o sanitarias) como las unidades de análisis (cantidad de víctimas, de investigaciones iniciadas, de hechos). Pese a estas limitaciones, es posible estimar una comparación de tendencias entre las cuatro jurisdicciones a partir de los datos oficiales disponibles.

Gráfico 3.1. Homicidios dolosos cada 100 000 habitantes, ciudades de Santa Fe y Rosario, provincia de Buenos Aires y CABA, 2002-2015



Fuente: Elaboración del CELS a partir de diferentes informes. Santa Fe y Rosario, Gobierno de Santa Fe. Las tasas de 2015 fueron proyectadas con datos del período enero-octubre. Provincia de Buenos Aires, Procuración General de la provincia de Buenos Aires. CABA, Corte Suprema de Justicia de la Nación (2010-2013), Consejo de la Magistratura (2014). Las tasas fueron ajustadas por el CELS según proyecciones poblacionales del INDEC.

Las ciudades de Santa Fe y Rosario presentaron en los últimos años tasas de homicidio que duplican o triplican las de otras ciudades grandes del país. Se trata de fenómenos distintos. En Rosario el aumento fue repentino y contemporáneo de la visibilización de algunos asesinatos vinculados con el tráfico de drogas y de escándalos por el involucramiento de altos jefes policiales en redes de ilegalidad, lo que llevó a asociar el crecimiento de la tasa con el narcotráfico. Si bien la presencia de grupos dedicados al narcomenudeo puede desempeñar un papel en el aumento de estos crímenes, son centrales otros factores, como las relaciones cotidianas violentas entre jóvenes, la gran circulación de armas y las prácticas abusivas de la policía.⁹ En la ciudad de Santa Fe, las tasas de homicidio han sido altísimas desde tiempo antes de la instalación pública del problema del narcotráfico. Los datos oficiales muestran un descenso en los homicidios dolosos en 2015 en ambas ciudades, aunque se mantienen en niveles muy preocupantes.

En la provincia de Buenos Aires, la tasa de homicidios experimentó un moderado crecimiento entre 2013 y 2014, pero dentro de los límites de fluctuación de la última década. Departamentos judiciales como La Matanza y Quilmes mostraron un descenso en sus tasas de homicidios entre esos años, en tanto que en otros, como Lomas de Zamora o San Martín y, en menor medida, San Isidro, se incrementaron. Avanzar en un análisis más fino requeriría un nivel de desagregación que las estadísticas oficiales no tienen. Estos datos no permiten ver con claridad que existen zonas o barrios específicos que presentan niveles preocupantes de violencia ni explicar sus dinámicas. Ante la ausencia de estudios criminológicos cualitativos basados en relevamientos específicos de estas zonas, se vuelven significativos otro tipo de datos, como los registros de primera mano que llevan adelante organizaciones sociales. Por ejemplo, en Villanueva, partido de Moreno, las organizaciones locales contabilizan al menos 17 jóvenes asesinados entre 2013 y 2015, casi todos ellos por acción de otros jóvenes, involucrados o no en negocios ilegales, o de la policía. En los barrios de Luján y Villa Argentina, en Florencio Varela, el Centro Enrique Angelelli registró entre 15 y 20

9 Véase entrevista a Enrique Font, "El fenómeno de drogas no es lo que está produciendo los homicidios en Rosario", *Infojus Noticias*, 24 de noviembre de 2013.

homicidios de jóvenes entre 2012 y 2014.¹⁰ Al igual que en los barrios pobres de Rosario, un porcentaje muy importante de estos homicidios nunca son investigados. Sin embargo, se ha instalado públicamente que la causa principal de estas muertes es “el narcotráfico”.

En la CABA, hay una moderada tendencia a la suba en la tasa de homicidios desde 2007, a excepción de 2012, cuando se registró una baja. También aquí las oscilaciones se dan siempre dentro de parámetros generales de una tasa en comparación más baja, entre 5 y 7 cada 100 000 habitantes. Sin embargo, este distrito es un ejemplo extremo de la distribución desigual de los homicidios entre zonas pobres y barrios de clase media o alta. Las villas y los asentamientos, donde vive el 5,7% de la población de la ciudad, concentran el 43% de los homicidios dolosos. En esos barrios habitan 165 813 personas, y las tasas de homicidios en el período 2010-2014 fluctuaron entre 28,34 y 51,26 cada 100 000 habitantes. Mientras tanto, en el resto de la ciudad (94,27% de la población total, más de dos millones y medio de habitantes), la tasa en los mismos años osciló entre 3,23 y 4,55 cada 100 000 habitantes.¹¹

El análisis desagregado de los asesinatos indica que no es posible atribuirlos en su mayor parte al narcotráfico, si por esto se entiende que son consecuencia de disputas territoriales entre bandas o ejecuciones por venganzas ligadas al negocio. En Rosario, en 2013, el 16% de los homicidios parece haber tenido vinculación con bandas criminales,¹² y de los 74 asesinatos ocurridos en los primeros cuatro meses de 2014, sólo 4 tenían “vinculación probada” con las redes de tráfico y venta de drogas, y otras 27 una vinculación “probable”.¹³ Esta “vinculación probable” incluye, por ejemplo, crímenes que involucran a jóvenes que quizás participan del narcomenudeo, pero cuyo móvil no tiene relación con el mercado de drogas ilícitas. En Santa Fe capital, según datos oficiales, una parte importante de los asesinatos cometidos entre enero y octubre de 2015 corresponde a peleas entre

10 Para el contexto de circulación de violencias en estos barrios, véase, en este mismo Informe, el capítulo “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”.

11 Fuente: CSJN (2010-2013), Consejo de la Magistratura (2014).


12 “Antonio Bonfatti: ‘Los gobernadores están desesperados por el avance narco’”, *La Nación*, 30 de noviembre de 2013.

13 “Rosario: 4 de cada 10 crímenes están vinculados a los narcos”, *Clarín*, 8 de mayo de 2014.

conocidos (43%), mientras que las “peleas entre bandas” explican el 9% de los hechos, menos que las muertes en ocasión de robo (16%). Los homicidios cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad siguen siendo un factor central.



El peso de la violencia policial en la tasa de homicidios

Cuando se presenta el aumento de las tasas de homicidios en diversas ciudades como evidencia del avance del narcotráfico, en general se oculta el peso que tienen en esos números las muertes cometidas por las fuerzas de seguridad. Según datos oficiales, en Rosario, entre enero y septiembre de 2015, 16 personas fueron muertas por las fuerzas de seguridad, lo que representa el 10% del total de homicidios.¹⁴ En la provincia de Buenos Aires, en 2014 se contabilizaron al menos 168 personas muertas por efectivos policiales, lo que supone el 11,4% del total de asesinatos. En la CABA, también en 2014, se registraron al menos 24 personas muertas por fuerzas de seguridad, el 12,2% de todos los homicidios.¹⁵ Un trabajo sostenido para bajar la letalidad de las policías en estos distritos tendría un impacto significativo sobre la tasa de homicidios, tanto directo, por el porcentual que representan, como indirecto, porque su disminución también incidiría en la baja del resto de los asesinatos, dado que la sociedad no funciona en compartimentos estancos. Lo mismo puede decirse de la enorme cantidad de muertes traumáticas dentro de las unidades penitenciarias, con independencia de quienes sean los ejecutores materiales de cada crimen. 

Atribuir única o principalmente al narcotráfico este crecimiento de la violencia encapsulada en ciertos barrios es una simplificación. Los po-

14 Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe.

15 Para la provincia de Buenos Aires y la CABA, el dato se construyó con la información sobre homicidios brindada por la Procuración de la provincia de Buenos Aires y del Consejo de la Magistratura y los datos sobre personas muertas por las fuerzas de seguridad del CELS. Véase, en este mismo Informe, el capítulo “Hechos de violencia letal con participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en el Área Metropolitana de Buenos Aires”.

cos análisis desagregados o cualitativos de los homicidios muestran que la mayor parte de los casos responde a un fenómeno mucho más complejo de circulación de violencia en barrios pobres.¹⁶ En buena medida estas muertes ocurren en contextos en los que predomina la resolución violenta de conflictos a través del uso de armas de fuego. Sin embargo, el mercado ilegal de armas tiene menos prensa que el narcotráfico. De este modo, la amplia circulación de un discurso moralista y simplificador centrado en el avance del narcotráfico oculta las verdaderas dinámicas de la violencia en estos barrios.

“Mexicanización” / “cartelización”. Características de los “narcos” y situación de la Argentina en el mercado mundial

Otro argumento que se reitera es la supuesta transformación de la estructura de las organizaciones de tráfico y venta de drogas. Se insiste en que su crecimiento en número, sofisticación y poder de fuego nos pone en el camino de una “mexicanización” o “cartelización”. En este sentido, se repite que la Argentina ya no es un país de tránsito, sino de producción y consumo.

Ante los usos políticos de ciertas tipologías alarmistas que suponen que los grupos criminales se desarrollan en etapas que se cumplen de la misma forma más allá de los contextos, otros estudios sugieren que no puede haber en la Argentina una “colombianización” o “mexicanización” por las condiciones geográficas y de mercado. Por ejemplo, no tenemos frontera con los Estados Unidos, el principal mercado de drogas del mundo. Además, incluso en Colombia la lógica de los grandes carteles ha quedado atrás. Hoy en América Latina la tendencia indica que las organizaciones criminales son más bien pequeñas y, según el especialista colombiano Juan Garzón Vergara, funcionan con una lógica de microrred predatoria, como grupos de individuos que “trabajan juntos en un territorio determinado para explotar a otros en beneficio propio, toman provecho de la informalidad y el mercado negro recu-

16 Véase, por ejemplo, “Informe sobre homicidios dolosos en el partido de General Pueyrredón (Mar del Plata-Batán) 2013-2014”, Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito, Municipalidad de General Pueyrredón, 2015. También Eugenia Cozzi, “Los tiratiros. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe”, *Estudios*, n° 32, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, 2014.

riendo tanto a mercados legales como ilegales”.¹⁷ Esta caracterización se asemeja más a las organizaciones que operan en la Argentina que a la imagen de los grandes carteles mexicanos.

Estos grupos con niveles de organización comparativamente bajos pero que pueden ser violentos conviven con otros actores que participan del mercado del narcomenudeo y que están lejos de ser “bandas narco”. En algunos barrios hay familias enteras que se dedican, entre otras tareas, a la venta minorista de droga como forma de subsistencia. Subsumir a este tipo de actores dentro de la categoría de “los narcos” no hace más que habilitar la respuesta penal y el encarcelamiento de personas pobres, actores menores o residuales en las cadenas de ventas, igualándolos a los cabecillas o integrantes de bandas delictivas violentas.

En esta línea, el actual secretario de Seguridad de la Nación Eugenio Burzaco, antes de asumir, afirmó en notas periodísticas que el caso argentino podría llegar a parecerse más al brasileño que al colombiano o al mexicano, a pesar de que la columna donde expresó estas opiniones se tituló de manera alarmista “Mexicanización, por qué tiene razón el Papa”.¹⁸ En Río de Janeiro, los grupos criminales controlan algunos enclaves dentro de las favelas, aprovechando la ausencia/connivencia del Estado para extorsionar a la población. Lo que Burzaco no mencionó es el papel fundamental que la policía carioca y las llamadas “milicias”¹⁹ (bandas parapoliciales integradas por efectivos de las fuerzas de seguridad retirados, exonerados o en actividad) tuvieron en la escalada armamentista que se vivió en las favelas y en la violencia allí desatada, primero vendiendo armas a los traficantes²⁰ y luego adoptando una política de “guerra” al tráfico.

La discusión respecto del rol de cada país en el mercado de las drogas (productores, de tránsito, de consumo) no se da únicamente res-

17 Juan Carlos Garzón Vergara, “From Drug Cartels to Predatory Micro Networks: the ‘new’ face of organized crime in Latin America”, en Bruce M. Bagley, Jonathan D. Rosen y Hanna Kassab, *Reconceptualizing security in the western hemisphere in the 21st century*, Lanham, Lexington Books, 2014.

18 En *La Nación*, 5 de mayo de 2015.

19 Véase Ignacio Cano y Thais Duarte, *No sapatinho. A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*, Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ) & Fundación Heinrich Böll, 2012.

20 Raul Jungmann, *Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Organizações Criminosas do Tráfico de Armas - Sub-Relatoria de Indústria, Comércio e CAC*, Câmara de Diputados de la República Federativa del Brasil, 2006.

pecto de la Argentina, ya que, entre otros factores, el carácter ilegal del mercado exige que las rutas muten y se readapten, de acuerdo con las posibilidades y con los costos que cada camino ofrece. Cuando se dice que la Argentina ya no es un país de tránsito, sino de consumo y de producción, se busca instalar la idea de que vamos hacia un escenario similar al de los grandes países productores de cocaína utilizando como evidentes categorías que no lo son. Como señala la especialista británica Julia Buxton, muchos países europeos son grandes proveedores de drogas químicas, pero en el mapa global de la “guerra contra las drogas” no se los considera como “productores”. Esa categoría sólo es utilizada para clasificar y estigmatizar a los países productores, no de drogas en general sino de derivados de sustancias orgánicas como la coca o la amapola: Colombia, Perú, Bolivia, Afganistán, entre otros. Estos derivados son los que históricamente han sido más perseguidos. La investigadora muestra que los mercados de drogas ilegales del hemisferio sur sobre los que se ha intervenido con mayor dureza son los que han desarrollado mayores niveles de violencia y corrupción, mientras que en países centrales “productores” de otros tipos de drogas el problema fue abordado con estrategias diferentes y los niveles de violencia son mucho menores.²¹

En el mismo sentido, el experto argentino Juan Gabriel Tokatlian, quien integra la Comisión Directiva del CELS, afirma que la distinción entre países de producción, consumo y tránsito es irrelevante en un mundo de mercados globalizados. Por ejemplo, Estados Unidos es el mayor consumidor de cocaína, y también el más importante productor de marihuana. Además, es uno de los principales centros de lavado de activos y un gran proveedor de armas.²² Por lo tanto, ser un país “productor” o “de tránsito” no quiere decir nada en sí mismo. Lo relevante son los niveles de violencia asociados a las transacciones que se producen en las distintas etapas del circuito de producción, transporte y consumo.

No hay datos que evidencien un aumento generalizado de la violencia ni la alegada “cartelización” o “mexicanización” de las bandas. Más

21 Julia Buxton, “Drugs and Development: The Great Disconnect”, Universidad de Swansea, enero de 2015, disponible en <www.swansea.ac.uk/media/The%20Great%20Disconnect.pdf>.

22 “Militarizar la lucha contra las drogas, un error terrible”, *Perfil*, 15 de junio de 2014.

bien parecen existir situaciones graves de violencia en zonas específicas de algunas grandes ciudades, muy poca intervención sobre el mercado ilegal y fenómenos de mayor o menor cooptación o inserción de estas estructuras ilegales en el Estado (en las policías, los sistemas de justicia o el sistema político).

En las últimas décadas, el consumo de drogas ha aumentado en todas las clases sociales, pero la violencia se ha concentrado casi de manera exclusiva en los barrios pobres y ha tenido como víctima principal a esas poblaciones. En buena medida esta concentración se explica porque se trata de las zonas de la ciudad donde es socialmente tolerable la instalación del narcomenudeo. Es cierto que los grupos que participan en mercados ilegales cumplen un rol en el aumento de la violencia, pero, más que ser su causa principal, se insertan en contextos donde ya se han instalado otras formas violentas de sociabilidad, y donde una policía también violenta y corrupta termina siendo la cara principal del Estado. Estos contextos generan las condiciones para que se conformen y subsistan grupos dedicados al narcomenudeo y a otras actividades ilegales, que agravan fenómenos de violencia anteriores y más complejos. Estas dinámicas profundizan no sólo las desigualdades entre estos barrios y las zonas de clase media o alta, sino también las diferencias en el interior de los barrios.²³

Sin un diagnóstico claro de estos problemas, que deje de lado las campañas alarmistas y la búsqueda de réditos políticos cortoplacistas, no se podrá avanzar en políticas de reducción de la violencia ni en el mejoramiento de la calidad de vida de esas poblaciones.

Posicionamientos, propuestas y políticas: el sistema penal como solución

Las propuestas de los principales candidatos durante 2015 no tuvieron la complejidad de los problemas señalados. Por el contrario, el consenso general se centró en un refuerzo del sistema penal, es decir, de la misma herramienta que viene siendo parte del problema. En general, todas las propuestas de los partidos políticos e incluso de actores como la Iglesia católica abrevan en el “modelo mixto”, que prescribe algunas medidas de reducción de daños para los consumidores

23 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”.

combinadas con políticas de guerra al narcotráfico. Como señala el especialista Damián Zaitch, este modelo supone falazmente que existe una separación tajante entre las esferas de la producción y la venta y la del consumo. Por ello se aplican políticas contradictorias, que buscan reducir daños y a la vez criminalizan a los mismos sectores destinatarios de esas políticas.²⁴

Las limitadas medidas de reducción de daños destinadas a los consumidores chocan con las políticas punitivas que vienen siendo aplicadas. Más allá de las decisiones de las autoridades, las burocracias penales siguen criminalizando a los consumidores de drogas y a los eslabones más débiles y fácilmente reemplazables de las redes de ilegalidad, en general personas pobres que se dedican a la venta minorista.

Propuestas de campaña

Durante la campaña electoral, el punto más extremo de la escalada punitiva fueron las propuestas para habilitar la intervención de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico. Esta línea, promovida desde hace décadas por los Estados Unidos, fue adoptada por el candidato a presidente por el Frente Renovador Sergio Massa bajo la consigna de una “ley de seguridad ampliada” que anularía la distinción entre seguridad y defensa. Sus propuestas parecían más un mensaje demagógico electoral que un programa para ser implementado, a juzgar por lo absurdo de algunas medidas enumeradas en su anuncio televisivo (como “atacar y bloquear” nuestras fronteras)²⁵ y por el hecho de que su principal asesor en temas de seguridad, Diego Gorgal, rechazó el uso de las Fuerzas Armadas en la represión del narcotráfico.²⁶ Además del ataque a las fronteras propias, otra idea de Massa era utilizar a los militares para invadir los barrios pobres “copados por delincuentes”. Esta noción es especialmente peligrosa y estigmatizadora,²⁷ y no se puede descartar que tenga derivaciones como las “políticas de pacificación de

24 Damián Zaitch, “Reducción de daños, seguridad y tráfico de drogas ilícitas”, *Cuadernos de Seguridad*, n° 11, Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Interior, 2009.

25 Véase el anuncio en <www.youtube.com/watch?v=PMunUd-sAlg>.

26 “Inseguridad y narcotráfico, ejes del reclamo social”, *La Nación*, 16 de octubre de 2015.

27 “Sergio Massa en Rosario: ‘Vamos a llevar a las FF.AA. a los barrios copados por narcos y delincuentes’”, *La Nación*, 23 de septiembre de 2015.

villas” propuestas hace un tiempo por el entonces legislador massista Diego Kravetz, actual secretario de Seguridad del municipio de Lanús. Los candidatos a presidente del Frente para la Victoria y de Cambiemos, Daniel Scioli y Mauricio Macri, fueron menos explícitos y se limitaron a señalar la necesidad de ampliar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo logístico, algo que viene ocurriendo desde principios de esta década dentro de la legalidad vigente, pero tensando sus límites. Sin embargo, una vez en el poder, Macri decretó la mencionada emergencia en seguridad que habilita la participación militar en el derribo de aviones.

La disposición a utilizar a las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico es preocupante más allá de su factibilidad. La intervención de militares en cuestiones de seguridad interior choca con el paradigma de las actuales leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, sancionadas y reglamentadas bajo cuatro presidencias distintas, en el mayor acuerdo político de la democracia posdictatorial. Además, los países que han recurrido a la herramienta militar para reprimir el narcotráfico no muestran disminución de las actividades de las organizaciones criminales, sino incremento de gravísimas violaciones a los derechos humanos y corrupción institucional.²⁸

La cuestión de las “fronteras porosas” es otro lugar común que ha derivado en consensos en torno a la necesidad de “blindar” la frontera norte del país. Para esto se propusieron medidas que implicaban la pena de muerte encubierta, como aprobar una ley para derribar aviones sospechosos²⁹ (finalmente habilitada por el decreto de emergencia en seguridad); profundizar la militarización, como aumentar el número de militares desplegados en coordinación con las fuerzas de seguridad;³⁰ o algunas otras, técnicas, como radarizar las fronteras.

También hubo propuestas para endurecer el sistema penal, a través del incremento de penas o del aumento del poder de las policías. En ese contexto, Massa propuso subir las penas para las actividades vincula-

28 Véase “Nuevos embates al principio...”, ob. cit.

29 “Macri: ‘La incapacidad del Gobierno permitió que los narcos avancen’”, *tn.com.ar*, 5 de agosto de 2015.

30 “Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico”, *La Nación*, 2 de noviembre de 2015.

das con el comercio de drogas, al punto de solicitar reclusión perpetua para narcotraficantes y bajar la edad de imputabilidad a los 14 años.³¹

Finalmente, los tres espacios políticos principales coincidieron en la necesidad de crear una agencia federal especializada. Sin mayores precisiones, el latiguillo de la “agencia especial parecida al FBI” o la “agencia especial parecida a la DEA” funcionó también como propuesta efectista antes que como expresión de un programa de política criminal destinado a intervenir sobre el crimen organizado. La creación de una agencia especializada puede ser una medida positiva o negativa, pero nada se puede decir hasta no conocer su diseño, composición, atribuciones y relación con las estructuras de gobierno y policiales actuales o con los servicios de inteligencia.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) también tuvo una intervención política de alto perfil al crear una “comisión judicial para la lucha contra el narcotráfico”, durante la campaña electoral. En los meses anteriores, la CSJN había emitido una serie de mensajes alarmistas sobre el tema, a partir de los reclamos de jueces federales del norte del país, encabezados por Raúl Reynoso. Distintas organizaciones mostraron su preocupación por esta medida, enmarcada en la perspectiva efectista de “lucha contra las drogas”, con la cual la Corte se colocó en el centro de la política de persecución penal, una atribución que no le compete ni parece ser una estrategia eficaz para mejorar la respuesta estatal en el tema. El rol de liderar o coordinar los esfuerzos contra el narcotráfico es propio del Poder Ejecutivo con el Ministerio Público Fiscal, no de la Corte, que sí podría desempeñar un papel importante para que el sistema de justicia produzca mejor información,³² área de vacancia especialmente sensible en el tema drogas, similar al que cumplió con los datos sobre homicidios entre 2010 y 2014. Sin embargo, su aporte en el último año consistió en abandonar esa tarea y pasársela al

31 “Sergio Massa presentó su plan de gobierno para combatir la inseguridad”, *La Nación*, 17 de agosto de 2015.

32 Véase CELS y otros, “CSJN: controvertida decisión para encabezar la ‘lucha contra el narcotráfico’”, 7 de noviembre de 2015, disponible en <www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=2002>, y Asociación Pensamiento Penal (APP), “APP y la creación de una Comisión para la Lucha contra el Narcotráfico por la Corte Suprema de Justicia”, 30 de octubre de 2015, disponible en <www.pensamientopenal.org.ar/app-y-la-creacion-de-una-comision-para-la-lucha-contra-el-narcotrafico-por-la-corte-suprema-de-justicia>.

Consejo de la Magistratura, a contramano de las respectivas competencias y atribuciones. Esa comisión fue también otra forma de reafirmar la centralidad política de la Corte Suprema en el sistema judicial, ya no por su rol constitucional, sino por el manejo de recursos institucionales que, entre otras cosas, da la posibilidad de que los integrantes viajen periódicamente a la Capital con los costos pagos y viáticos. El juez federal de San Ramón de la Nueva Orán, Raúl Reynoso, fue invitado a participar de la comisión, pero no pudo integrarla porque fue procesado por delitos vinculados con organizaciones dedicadas a la comercialización ilícita de drogas.³³

Desfederalización y criminalización de consumidores y pequeños vendedores

Mientras distintas voces plantearon propuestas de endurecimiento del sistema penal como modo de solucionar los problemas vinculados con las drogas y el narcotráfico, las políticas efectivamente aplicadas muestran un sistema penal ya endurecido, sustentado en la saturación policial de los barrios y la persistencia de altos niveles de encarcelamiento. La vigencia de la actual ley de drogas, que criminaliza el consumo y propone escalas penales indiferenciadas para los distintos delitos relacionados con el tráfico, es otro factor central de la orientación punitivista. Mientras muchos países de la región ya han avanzado en la descriminalización del consumo, en la Argentina los incipientes debates por la reforma de la ley fueron barridos por el discurso único del “avance narco”.

La desfederalización parcial del juzgamiento de los delitos de drogas ha sido uno de los pilares de la política criminal dirigida a organizar la persecución del narcotráfico entre el sistema federal y las provincias. Esta política se creó en 2005 para dar respuesta a los problemas asociados con la venta y el consumo de drogas en el espacio público, que eran desatendidos por la justicia federal y representaban una fuerte demanda social hacia los poderes locales. La desfederalización nació del supuesto de que si las policías y justicias provinciales se ocuparan de los delitos vinculados con el pequeño comercio y el consumo de estupefacientes, la justicia federal podría concentrarse en los casos más graves. En la actualidad, las provincias de Buenos Aires, Salta, Córdoba

33 Véase “Participación de integrantes de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en las redes ilegales”, en este capítulo.

y Formosa adhirieron a esta norma y varias otras demandan recursos para implementarla.

Según un informe de la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procurar), la desfederalización en la provincia de Buenos Aires, implementada en 2005, tuvo consecuencias negativas. En primer lugar, la Procurar registró la falta de coordinación entre jurisdicciones, que dificulta que, mientras a nivel provincial se avanza en los casos pequeños, el fuero federal avance en la investigación de los casos de narcotráfico. A partir de que la provincia adhirió a la ley de desfederalización, el porcentaje de causas por infracciones a la ley de drogas en la justicia federal bonaerense pasó de representar el 40% en 2005 al 6% en 2006, el 5% en 2007 y el 3% en 2008. La Procurar sostiene que esa migración muestra en parte la cantidad de causas de menor peso que ingresaban a la justicia federal, pero a la vez verifica la poca capacidad de iniciar causas federales por tipos penales de su exclusiva competencia.

La consecuencia de la desfederalización ha sido trasladar a la Policía Bonaerense y a la justicia provincial el manejo de las investigaciones y peleas por el territorio, lo que implica a veces limitar las investigaciones a las responsabilidades menores y frustrar las de mayor envergadura. Esto ha hecho que se privilegie la persecución penal de consumidores y pequeños vendedores. En todo el país aumentaron las causas iniciadas por tenencia, pero este incremento fue mucho más marcado en las provincias que desfederalizaron, donde llegó a un 200% contra un 61% promedio del resto de las provincias.³⁴

Según el informe estadístico de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires sobre causas judiciales, en 2014 se registraron 33 165 causas iniciadas en materia de estupefacientes, de las cuales el 28,83% fueron por tenencia para consumo personal. Si bien la Procuración destaca que este número es el más bajo desde 2006, se trata aún de un porcentaje elevadísimo: casi una de cada tres causas por drogas. En el departamento bonaerense de San Martín, se registraron 2060 causas por consumo, 301 por tenencia y 2336 por comercialización. El departamento de San Isidro, cuyo fiscal general fue imputado por encubrir

34 Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley 26 052). Estudio preliminar sobre su implementación, Procuraduría de Narcocriminalidad, Ministerio Público Fiscal de la Nación, 2014.

a redes internacionales de tráfico de drogas,³⁵ presenta un panorama similar: se iniciaron 1322 causas por consumo, 1149 por tenencia y 1669 por comercialización.

Pese a que la CSJN, en el fallo “Arriola”, ha expresado que la criminalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal es inconstitucional, en los hechos se siguen cargando las tintas sobre la persecución de los usuarios. Si bien con la desfederalización las provincias podrían enfocar su trabajo sólo hacia el narcomenudeo –sin emitir opinión aquí sobre las ventajas o desventajas de esto–, lo que sucede en la práctica es que el aparato punitivo provincial (policía y justicia) sigue persiguiendo al usuario. Esta intervención estatal lo pone frente al sistema penal y lo aleja del servicio de salud, aumenta el poder de las policías y no aporta a la desarticulación de redes. Con estos antecedentes, si efectivamente más provincias adhieren a este esquema de intervención, podría pronosticarse una ampliación de la estructura policial y tribunalaria que implicará un incremento de la persecución al consumo.

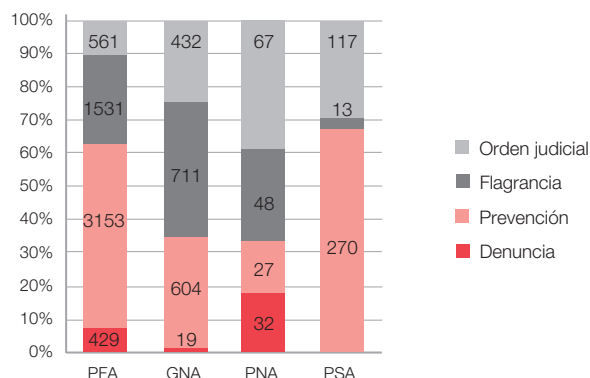
Los datos sobre detenciones policiales también muestran esta orientación punitiva centrada sobre todo en consumidores y pequeños vendedores. Esto puede verse, por ejemplo, en las estadísticas sobre el origen de las detenciones por infracción a la Ley 23 737 de las dos fuerzas de seguridad federales más grandes, Policía Federal y Gendarmería.

Las órdenes judiciales de detención o allanamiento, es decir, los casos que supuestamente están respaldados por algún tipo de investigación, dan origen a menos del 15% de las detenciones, en promedio. Más del 75% surgen en el trabajo rutinario de las fuerzas en las calles, intervenciones de escasa complejidad sobre consumidores o a lo sumo pequeños vendedores. Por ejemplo, en 2013 la Policía Federal detuvo al menos a 667 personas por consumir drogas en la CABA (gráfico 3.2). El hostigamiento policial y judicial a los consumidores de drogas en los barrios pobres es una política de hecho que contradice disposiciones emanadas desde distintas agencias del Estado. Por ejemplo, las del fallo “Arriola” o las directivas impartidas desde el Ministerio de Seguridad de la Nación en la gestión de Nilda Garré, en las que se ordenaba a las fuerzas federales no detener a consumidores. También colisiona con otras políticas públicas como la de los Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA), dispositivos territoriales implementados desde la

35 Véase, en este capítulo, “Participación de integrantes de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en las redes ilegales”.

SEDRONAR con una perspectiva de inclusión social y ampliación de derechos para jóvenes con consumos problemáticos.

Gráfico 3.2. Fuerzas de seguridad federales. Detenciones por infracción a la Ley 23 737, según origen de la intervención. Fuerzas e instituciones de seguridad federales, 2013 y 2014



Nota: PFA, Policía Federal Argentina; GNA, Gendarmería Nacional Argentina; PNA, Prefectura Naval Argentina; PSA, Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Fuente: CELS, con datos del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Estas políticas punitivas se ven amplificadas por el gran crecimiento de la cantidad de efectivos policiales desplegados, por ejemplo, en los partidos del Gran Buenos Aires. Las nuevas autoridades provinciales y nacionales que asumieron en diciembre de 2015 han manifestado su intención de sostener la saturación policial y de ir contra los vendedores chicos como herramienta central de las políticas de seguridad.³⁶ Es la continuidad de una mirada sobre la seguridad que no pone en discusión el papel que las policías y el Poder Judicial tienen en la circulación de la violencia, ni el modo en que funcionan los mercados ilegales. La ausencia de reflexión sobre este punto resulta aún más significativa des-

³⁶ Véase “Patricia Bullrich sobre narcotráfico: ‘Vamos contra el chico también, porque le vende paco a la gente’”, *La Nación*, 15 de diciembre de 2015.

de el momento en que las nuevas autoridades insistieron en colocar al narcotráfico como “problema principal” de la Argentina.

3. Participación de integrantes de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en las redes ilegales

La participación de integrantes de las fuerzas de seguridad, del Poder Judicial y del poder político en redes de ilegalidad, en general presentada por los medios de comunicación y las autoridades como si se tratara de casos particulares de “corrupción”, puede comprenderse con el análisis de las lógicas de los mercados ilegales.³⁷ Estas redes operan en mercados en los que se intercambian mercancías legales o ilegales por dinero y también por lo que el sociólogo brasileño Michel Misse denomina “mercancías políticas”.³⁸

La prohibición del comercio de ciertas drogas es un elemento central en la configuración del mercado. A través de la prohibición, el Estado genera incertidumbre en compradores y vendedores, y a la vez monopoliza determinados recursos (autorizaciones, licencias, procesos judiciales, y también la capacidad de bloquear estos procesos) que son fuentes de renta y moneda de cambio apreciada para reducir esa incertidumbre. De esta manera, ciertos segmentos del Estado son productores de un tipo específico de “mercancías” fundamentales para la configuración, persistencia y expansión de los mercados ilegales: las fuerzas policiales y los operadores del Poder Judicial tienen acceso a decisiones que pueden ser vendidas como mercancías políticas. Más recientemente, el investigador argentino Matías Dewey adoptó un punto de vista similar, pero especificando que lo que se compra y vende es la suspensión de la aplicación del derecho, mercado en el que la oferta

37 Véase Alberto Binder, “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, y Gustavo Palmieri y Florencia G. Wagmaister, “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”, ambos en Gabriel Kessler (comp.), *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Buenos Aires, Edhasa, 2009.

38 Michel Misse, *Malandros, marginais e vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*, tesis de doctorado, Río de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

está en manos de la policía, los políticos y el Poder Judicial.³⁹ Sin embargo, como demuestran los casos que presenta Dewey, no se trata sólo de suspender la aplicación de la ley, sino de procesos más complejos que incluyen coacciones, violaciones flagrantes y aplicaciones arbitrarias de la ley, como en el caso de las detenciones ilegales o las imputaciones falsas con fines extorsivos. Esto significa que hay un uso discrecional e instrumental de las leyes y de los procedimientos judiciales y administrativos para proteger a aliados, castigar a competidores y encubrir los propios delitos. La ilegalidad de estos mercados es una condición necesaria para estas prácticas.

Cualquier visión criminológica no ingenua parte del supuesto de que la eliminación total del delito es imposible. A su vez, siempre va a existir alguna forma de regulación policial del delito, aunque más no sea por la selectividad que se deriva del hecho de que no se puede perseguir a todos los que delinquen. La cuestión es cuán imbricados están esos mercados ilegales en las estructuras estatales, cuánta autonomía y protección se negocia con las autoridades políticas, judiciales o policiales, así como cuán violentos son esos mercados que se toleran o promueven. Marcelo Sain sostiene que hoy ocurre una regulación del delito por parte de la policía como “estrategia de control criminal a través de la participación criminal”⁴⁰ y como oportunidad para realizar negocios individuales y colectivos, posibilitados por la amplia autonomía que las autoridades políticas otorgan a las cúpulas policiales. Este es el caso de la Policía Bonaerense y otras fuerzas de seguridad del país. Desde la academia y el periodismo se ha investigado la participación de la policía y de la política en redes de ilegalidad, aunque menos se ha dicho en general sobre el Poder Judicial.⁴¹

Este entramado fundamental para la expansión y persistencia de este tipo de mercados ilegales está ausente de los discursos alarmistas que

39 Matías Dewey, *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Buenos Aires, Katz, 2015.

40 Marcelo Sain, “La regulación policial del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el seminario “What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas”, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, octubre de 2013.

41 Véase, por ejemplo, CELS, “El Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires como engranaje de un sistema penal violatorio de derechos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*, ob. cit.

pregonan cruzadas contra el narcotráfico y proponen linealmente incrementar la dureza de la respuesta de las agencias penales, de seguridad, militares y de inteligencia. Una amplia literatura muestra cómo esta línea viene formateada desde organismos como la DEA estadounidense, el organismo al cual los punitivistas argentinos recurren en busca de orientación y equipamiento.

Actores del Poder Judicial involucrados en las redes de tráfico de drogas ilegalizadas

Importantes sectores del Poder Judicial se han posicionado públicamente como actores políticos interesados en instalar alarma social en torno al “avance del narcotráfico”. Esta postura es contemporánea de casos en los que altos funcionarios judiciales aparecen sospechados de encubrir y proteger redes de ilegalidad.

Suspensión e indagatoria al fiscal general de San Isidro, Buenos Aires

El caso del fiscal general de San Isidro, Julio Novo, es en especial significativo, ya que involucra a una de las pocas investigaciones que han acreditado la existencia de una importante red de tráfico de drogas con conexiones internacionales, que utilizaba sicarios y era capaz de mover grandes cantidades de cocaína hacia Europa. La investigación del fiscal federal Fernando Domínguez muestra que esta red tenía fluidos contactos en la Fiscalía Departamental de San Isidro, en la provincia de Buenos Aires, que pretendían encubrir a sus integrantes. Novo y varios de sus ayudantes, parientes y empleados están acusados de obstaculizar la investigación sobre el doble asesinato ocurrido en el *shopping* Unicenter en 2009. Según la causa judicial, como parte de las maniobras para garantizar la impunidad de los investigados, Novo negaba recursos y hostigaba al fiscal Luis Angelini, quien, al investigar los asesinatos, había encontrado conexiones entre los sicarios y el empresario argentino Gustavo Juliá, más tarde detenido por tráfico de cocaína en España. Según Domínguez, estas prácticas encubridoras no podrían haber sido llevadas adelante sin la aquiescencia o el conocimiento de altos funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires.⁴²

En enero de 2015, luego de allanar tres dependencias de la Fiscalía General, la jueza federal de San Isidro Sandra Arroyo Salgado imputó a Novo y a otros funcionarios por encubrimiento agravado, atentado a la

42 Íd.

autoridad por estorbo al acto funcional, abuso de autoridad y violación de sus deberes oficiales. El avance de la investigación judicial destrabó también el pedido de juicio político al fiscal, que había sido obstaculizado desde ámbitos políticos y judiciales. El 28 de septiembre de 2015, por cuatro votos contra tres, el Tribunal de Enjuiciamiento de Magistrados bonaerense decidió abrir el juicio político. El 19 de noviembre, la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires suspendió a Novo y a su equipo.

La investigación contra Novo fue muy dificultosa y resistida por sectores judiciales y políticos importantes del sciolismo y del massismo. Incluso, fue poca la repercusión pública y política de este escándalo judicial si se toman en cuenta los planteos que señalan al narcotráfico como el principal problema del país.

Además, el entramado puesto al descubierto dio cuenta de los graves problemas de funcionamiento del Ministerio Público Fiscal bonaerense: falta de control, cercanía con los poderes políticos locales, entre otras cosas. En esas relaciones se configuran tramas que posibilitan la formación y persistencia de redes de ilegalidad de distinto tipo, desde las menos sofisticadas pero con presencia territorial en barrios pobres hasta las que conectan con los flujos globales del crimen organizado transnacional. La suspensión de Novo y sus adjuntos por parte de la Suprema Corte implicó una intervención muy fuerte sobre la Procuración General, que se había negado a avanzar en esa línea. Dos llamadas telefónicas entre Novo y la procuradora general María del Carmen Falbo se produjeron el día en que el fiscal propuso la designación como secretaria de Fiscalía de la abogada defensora de Juliá y la noche anterior a su nombramiento por la procuradora.

Procesamiento del juez federal de Orán, Salta

La porosidad de la frontera norte del país y las diferentes propuestas para “blindarla” constituyen otro de los tópicos reiterados en la discusión sobre el narcotráfico. Los debates sobre la radarización y el envío de militares para tareas de apoyo logístico a las fuerzas de seguridad⁴³ se enmarcan en esta cuestión. Los jueces federales del Noroeste Argentino (NOA) y el Nordeste Argentino (NEA) se cuentan entre quienes más han trabajado para instalar un clima de alarma, aprovechando la

43 Véase “Nuevos embates al principio...”, ob. cit.

preocupación pública para pedir más recursos humanos y financieros. En 2013 la CSJN se hizo eco de sus reclamos y los amplificó, instalándose como un actor político en el debate.

Raúl Reynoso, juez federal de Orán, Salta, fue particularmente activo. En reiteradas oportunidades Reynoso se presentó ante los medios de comunicación como ejemplo de funcionario judicial heroico que, ante la falta de recursos, llevaba adelante una lucha quijotesca contra las grandes mafias del narcotráfico. También se transformó en un referente entre sus pares. Fue anfitrión de la segunda reunión de jueces federales del NEA y del NOA, realizada en Orán en mayo de 2014, ocasión en la que los magistrados renovaron la voz de alarma por el avance del narcotráfico y los reclamos por mayores recursos. En septiembre del mismo año, disertó sobre el “cuadro de situación actualizado e integral del narcotráfico” ante un auditorio de jueces federales en Formosa,⁴⁴ y en diciembre formó parte del panel de presentación de un informe de la Auditoría General de la Nación sobre los problemas de los pasos fronterizos. En octubre de 2015, Reynoso fue invitado a participar del Coloquio del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), el evento que reúne a los principales empresarios y referentes políticos del país.⁴⁵ Cuando para esas fechas la CSJN creó la “comisión judicial para la lucha contra el narcotráfico”, convocó a Reynoso para integrarla, aunque luego dio marcha atrás ante las advertencias emanadas desde el Ministerio Público Fiscal de la Nación en torno a las causas judiciales que lo involucraban.

En noviembre de 2015, tomó estado público una denuncia contra Reynoso, como consecuencia de un allanamiento a su despacho. La acusación fue impulsada por el fiscal federal n° 2 y fiscal coordinador del distrito Salta, Eduardo José Villalba, y por el titular de la Procurar, Diego Iglesias. El juez que intervino fue Julio Leonardo Bavío. Reynoso está sospechado de ser el jefe de una asociación ilícita dedicada a

la gestión y concesión de resoluciones judiciales tendientes a mejorar la situación procesal, especialmente la libertad ambulatoria, de distintas personas

44 “El Dr. Reynoso disertará sobre narcotráfico ante jueces federales”, *Radio 10 Orán*, 3 de septiembre de 2014.

45 “El narcotráfico se metió en la agenda de los empresarios de IDEA”, *El Cronista Comercial*, 15 de octubre de 2015.

imputadas y detenidas en el marco de expedientes de trámite ante el Juzgado Federal de la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán en los que se investigan conductas de narcocriminalidad internacional, a cambio de dinero y/o dádivas.⁴⁶

Los acusadores sospechan que un grupo de abogados –entre los que se cuentan defensores de personas indagadas por Reynoso en causas relacionadas con narcocriminalidad– habrían actuado como intermediarios entre el juez federal y los procesados, que recibieron distintos beneficios a cambio de dádivas. También entre estos abogados mediadores hay familiares de Reynoso e incluso el jefe de despacho de su juzgado. Todos ellos, según señalan los fiscales, “se vieron favorecidos con el producto económico generado con el actuar disvalioso”.

Uno de los casos investigados es el de un acusado de narcotráfico detenido por Reynoso que le habría entregado una finca ubicada en el departamento de Rivadavia, Salta. Lo habría hecho como forma de pago para lograr su liberación y el dictado de una falta de mérito que luego se convertiría en un sobreseimiento.⁴⁷ La sospecha de los acusadores es que se habría simulado dos veces la venta de la finca, para de esta manera ocultar la entrega de dádivas al magistrado a cambio de los beneficios procesales para el acusado. Se sospecha que Reynoso benefició a personas detenidas por narcotráfico en al menos once causas judiciales.⁴⁸

El 30 de noviembre de 2015, el juez federal Bavío procesó a Reynoso y a los demás coimputados en la causa. Le dictó también prisión preventiva, que no se hizo efectiva por que aún tiene inmunidad de arresto por ser magistrado. A su vez, el 22 de diciembre el Consejo de la Magistratura suspendió al juez y avaló el pedido de juicio político en su contra.


46 Resolución del 3 de noviembre de 2015 del juez federal de Salta, Julio Bavío, publicada en el portal del Centro de Información Judicial (CIJ).

47 “Detuvieron a dos nuevos acusados de integrar la organización liderada por el juez Reynoso”, 11 de noviembre de 2015, disponible en <www.fiscales.gob.ar>.

48 “Las pruebas que pesan sobre el juez Reynoso”, *La Nación*, 8 de noviembre de 2015.



Liberación de rutas para el transporte de drogas

Quizás el caso más significativo que involucra a Reynoso es el del empresario boliviano José Luis Sejas Rosales, acusado de liderar una banda dedicada al narcotráfico. Sejas Rosales fue detenido cuando intentaba ingresar más de 450 kg de cocaína a la Argentina, y se le inició una causa por contrabando de estupefacientes. Más adelante, el empresario recuperó su libertad luego de que, sorpresivamente, se lo procesara sin prisión preventiva en calidad de partícipe secundario del delito que se le imputaba. El jefe de despacho del juez Reynoso declaró que el magistrado lo obligó a redactar la resolución por la que se le asignaba a Sejas Rosales un nivel de participación más leve, que le permitía recuperar su libertad. El abogado salteño David Leiva dijo que tomó conocimiento de que en la causa de Sejas Rosales se pagaron 350 000 dólares por la libertad del empresario. Otros testimonios recolectados en Orán dan detalles de cómo se negocia que no haya controles en la ruta, con pagos que pueden llegar al medio millón de dólares y que se realizan directamente en Bolivia. Estas transacciones cuentan con una suerte de “seguro”: si la droga es descubierta en el trayecto, un operador judicial al que se le paga para tal fin resuelve la situación con rapidez, de manera de no demorar el cargamento. 

Cuando trascienden casos como este, las propuestas de militarizar y blindar las fronteras parecen no sólo peligrosas, sino ingenuas o malintencionadas, según los casos. A la hora de utilizar la metáfora de la “frontera porosa” para hablar del norte argentino, habrá que tener en cuenta que los grandes “agujeros” que permiten la entrada y la circulación de drogas ilícitas están en buena medida en las instituciones que deben evitarlos.

Participación policial en redes de ilegalidad: un problema estructural

La preocupación por el involucramiento de efectivos policiales en redes de ilegalidad no es nueva. En los años noventa, mientras el entonces presidente Carlos Menem proponía la pena de muerte para los narcotraficantes, desde el CELS Sofía Tiscornia y Alicia Oliveira señalaban que la participación de policías en redes de ilegalidad era un fenómeno estructural que se estaba transformando. La dinámica de control y participación de la policía en actividades ilegales, históricamente centrada en la regulación del juego clandestino y la prostitución, estaba cambiando con la llegada de un nuevo actor:

Nos referimos al narcotráfico y al protagonismo que los cuerpos especializados de las fuerzas de seguridad tienen a este respecto. Sin duda estamos asistiendo a las múltiples fracturas que, en el gobierno de las corporaciones policiales, la competencia por el poder territorial del narcotráfico provoca. La autonomía con la que parecen actuar diferentes grupos dentro de las policías está cambiando, peligrosamente, las ya históricas relaciones peligrosas entre el poder político y el poder policial.⁴⁹

Casi veinte años después, la cantidad de casos de efectivos policiales involucrados en estas redes de narcocriminalidad (aunque nunca sólo en eso) y el alto grado de responsabilidad institucional de muchos de ellos confirman que se trata de un asunto estructural grave, directamente relacionado con fenómenos de violencia delictiva e institucional. El problema atraviesa a las policías de distintas jurisdicciones.

En 2013 y 2014, altos jefes policiales fueron procesados en Santa Fe y Córdoba por narcotráfico. El ex jefe de la policía santafesina, Hugo Tognoli, fue condenado en octubre de 2015 a seis años de prisión por coacción, encubrimiento e incumplimiento de los deberes de funcionario público. Según los jueces, Tognoli ayudó a un vendedor de estupefacientes a eludir investigaciones judiciales y fraguó una causa contra una mujer que había denunciado el tráfico de drogas en su barrio.⁵⁰ En Córdoba el denominado “narcoescándalo” tomó estado público en septiembre de 2013 a partir de las denuncias de un informante de la policía provincial. El fiscal federal Enrique Senestrari, que venía investigando el caso, procesó a Rafael Sosa, ex responsable de la agencia policial antinarcóticos, y a otros siete policías por integrar una asociación ilícita con conexiones con narcotraficantes. Al

49 Alicia Oliveira y Sofía Tiscornia, “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad”, en CELS, *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, Buenos Aires, 1997, p. 23, disponible en <www.cels.org.ar/common/documentos/control_democratico2.pdf>.

50 “Por qué condenaron a prisión a Hugo Tognoli, ex jefe de la policía de la provincia”, *La Capital*, 6 de noviembre de 2015.

cierre de este Informe, aún no se había iniciado el juicio oral, demorado en reiteradas ocasiones por las dificultades de la justicia federal para integrar el tribunal.⁵¹

Durante 2015 una sucesión de hechos hace sospechar que los casos conocidos son apenas una pequeña parte de un universo muy complejo de connivencias. Entre las fuerzas federales, fueron detenidos tres suboficiales de Gendarmería por enviar cocaína en encomiendas desde Salta hacia Córdoba; en un allanamiento realizado en un puesto de Gendarmería en Villa Soldati, en la CABA, se secuestró cocaína y marihuana, supuestamente utilizada para “plantar” pruebas falsas en procedimientos; un comisario de la Dirección de Toxicología de la policía de Entre Ríos, dos policías federales y un gendarme fueron detenidos en esa provincia acusados de integrar una banda dedicada al narcotráfico.

En la provincia de Buenos Aires, dos policías de la comisaría de Munro, partido de Vicente López, fueron detenidos junto a un empleado municipal sospechados de vender drogas, regentear prostíbulos y extorsionar a delincuentes; tres policías, entre ellos el jefe de la Comisaría 3^a de San Nicolás, fueron detenidos por comercializar drogas; un fiscal de Lomas de Zamora pidió penas de entre cuatro y seis años de prisión para dos policías acusados de extorsionar a narcotraficantes para no realizarles allanamientos; Juan Reboredo, jefe del Comando de Prevención Comunitaria (CPC) de Luján, fue detenido acusado de haber amenazado a comerciantes de la feria de La Salada, en connivencia con barrabravas, cuando era titular de la comisaría de Ingeniero Budge, en Lomas de Zamora. También fue detenido Pablo Avitabile, quien había sido jefe de calle en la misma seccional.

En Santa Fe un comisario inspector de la Secretaría de Delitos Complejos fue preso acusado de asociación ilícita, pues supuestamente integraba la banda de “Los Monos”, y el titular de la Comisaría 19^a de Rosario fue detenido, acusado de tener relación directa con el líder de una banda de narcotraficantes.

Un policía salteño y otras cinco personas fueron detenidos en Córdoba cuando trasladaban más de 300 kg de cocaína en dos camionetas; un efectivo de una comisaría de Orán fue detenido transportando 69 kg de cocaína en una camioneta policial.

51 “Inconcebible mora judicial”, *La Voz del Interior*, 3 de enero de 2016.

En Misiones tres policías fueron condenados a penas de hasta nueve años de prisión por haber robado casi 900 kg de marihuana que estaba secuestrada en el puerto de Posadas.⁵²

No se trata de una lista exhaustiva. El periodista Gustavo Carabajal contabilizaba, a mediados de 2015, que, entre enero de 2013 y esa fecha, al menos 111 efectivos de fuerzas de seguridad provinciales y federales fueron procesados por delitos relacionados con drogas, incluyendo a media docena de oficiales jefes y superiores.⁵³ Los casos mencionados muestran que, además de proteger a estas redes, efectivos policiales se involucran en el transporte y la venta de drogas ilegalizadas.

San Martín, provincia de Buenos Aires

El partido bonaerense de San Martín es señalado como una zona en la que operan grupos dedicados a la venta de drogas. Dos de sus rasgos distintivos son los repetidos enfrentamientos entre bandas por el control territorial del mercado, que han causado varias muertes, y el involucramiento de funcionarios policiales en el negocio, quienes participan de un modo activo en las disputas territoriales. Dos comisarías parecen ser en especial problemáticas: la 4ª, de José León Suárez, y la 5ª, de Billinghamurst. La zona ha sido escenario de una serie de escándalos que visibilizaron de manera parcial la participación policial en redes de ilegalidad. La sucesión de estos hechos habla de la persistencia de la problemática y del carácter superficial de las medidas que, supuestamente, se han tomado para resolverla.

El 2 de septiembre de 2009,⁵⁴ la Villa 9 de Julio, ubicada en jurisdicción de la Comisaría 5ª, fue escenario de un feroz tiroteo conocido como la “Batalla de las 300 balas”. Allí se enfrentaron dos bandas: una liderada por Gerardo Goncebat, que había perdido el manejo del territorio; la otra, bajo las órdenes de “El Negro” Gómez, quien había desplazado a la gente de Goncebat. El lugarteniente de “El Negro” Gó-

52 Los hechos reseñados en estos párrafos fueron reconstruidos con información publicada en medios nacionales y provinciales entre abril y noviembre de 2015.

53 “Cada vez son más los policías procesados por narcotráfico”, *La Nación*, 12 de julio de 2015.

54 Este apartado fue elaborado sobre la base de cinco expedientes iniciados en 2009 por la Auditoría de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense, en los que se investiga la participación de personal policial de San Martín en la comercialización y distribución de estupefacientes en esa zona.

mez era Daniel “Cartucho” Brítez, hermano del subcomisario Claudio Valentín Brítez.⁵⁵ Este último había hecho toda su carrera policial en San Martín, pero al momento de estos hechos se desempeñaba en una comisaría de Escobar. Por eso, a los investigadores de Asuntos Internos les llamó la atención que Claudio Brítez y personal a sus órdenes se encontraran en la escena del crimen, como si estuvieran formando parte de un operativo cuando no tenían ninguna jurisdicción sobre ese territorio. De hecho, no tenían por qué saber lo que allí sucedía.

Las investigaciones iniciadas contra Brítez por este episodio dieron lugar a nuevas informaciones. Los testimonios indicaron que Brítez, junto con el teniente Isidro “El Chaqueño” Gómez y otros policías, formaban parte de un grupo conocido como “Los Cuatro Fantásticos”, o “Los Cinco Magníficos” o “Los Magníficos”. Ellos habrían trabajado juntos desde 1997 brindando protección a quienes vendían droga dentro del estadio de Chacarita Juniors, cuando el presidente del club era el sindicalista gastronómico y político del Frente Renovador Luis Barriónuevo. Brítez se desempeñó como jefe de calle de la Comisaría 6ª de Villa Maipú, en cuya jurisdicción se encuentra el estadio. Un testigo dijo que, en un principio, Brítez y “Los Magníficos” trabajaban para el “capo mayor de la droga en zona norte”, Miguel Ángel “Mameluco” Villalba. Sus funciones eran proteger el negocio y “eliminar la competencia”. Con el tiempo la banda de policías fue ganando terreno y empezó a disputarle el control de la comercialización de droga en la zona. Brítez, dice el testigo, se transformó en el rival de “Mameluco”. Aun desempeñando tareas en Escobar, Brítez siguió interviniendo en la zona de San Martín para apoyar a su hermano.

Pocos días antes de la “Batalla de las 300 balas”, el Poder Judicial recibió dos denuncias anónimas en las que se informaba que Brítez brindaba protección a la banda de su hermano y que los alertaba cuando se producían allanamientos. En el expediente de Asuntos Internos, figura el testimonio de un informante de la policía que el día del tiroteo se dirigió “por propia curiosidad” a la Villa 9 de Julio cuando se enteró de que se estaban produciendo enfrentamientos. Ingresó por los pasillos y vio al subcomisario Brítez y al teniente Isidro Gómez, que se jactaban de

55 Para una reconstrucción de este episodio, véase Sebastián Ha-
cher, “300 balas: la guerra narco en San Martín”, *No Contesta*,
13 de septiembre de 2009, disponible en <nocontesta.wordpress.
com/2009/09/13/300-balas-la-guerra-narco-en-san-martin>.

haber matado a varios “transas”. El testigo informó que quienes se habían enfrentado ese día antes eran socios, y contaban con la protección de Brítez. También indicó que los entonces titulares de las Comisarías 1ª y 5ª de San Martín recaudaban “dinero a cambio de proteger delincuentes narcotraficantes y dedicados al robo de automotores”, mientras que la función de Brítez en esa red era mantener la relación con los jefes de turno de las comisarías y con la Delegación Departamental de Investigaciones (DDI) de San Martín. También se recibieron denuncias indicando que Brítez extorsionaba a delincuentes para que trabajaran para él.

A pesar de estos indicios, el sumario administrativo contra Brítez se cerró sin resultados.

En 2011, dos años después de las denuncias realizadas contra Brítez y compañía, la escandalosa investigación del secuestro y posterior asesinato de Candela Rodríguez, una niña de 11 años, volvió a visibilizar los vínculos entre policías y venta de drogas en San Martín. Una comisión legislativa especial elaboró un informe sobre el caso en el que concluyó que el asesinato de la niña estuvo vinculado con disputas entre bandas delictivas de San Martín dedicadas, entre otras cosas, a la venta de drogas. Sin embargo, las más altas autoridades policiales y de la justicia de Morón hicieron lo posible para desviar la investigación hacia otros actores y escenarios. Esto sólo puede explicarse como un intento por mantener alejada la atención pública de los negocios que se desarrollan en San Martín. El informe de la “Comisión Candela” concluyó que a la niña “se la buscó, principalmente, donde no estaba”.⁵⁶

En su declaración testimonial en la causa, el padre de Candela había señalado a personas vinculadas al mundo del delito de la zona de San Martín que podrían haber tenido motivos para vengarse de él. Entre otros, mencionó a Héctor “El Topo” Moreira, que luego sería investigado como autor intelectual del asesinato, y a Sergio Chazarreta, un “policía de Toxicomanía”. Cuando el entonces superintendente de Investigaciones de la Policía Bonaerense, comisario general Roberto Castronuovo, declaró ante la comisión investigadora, reveló que tenía trato con Moreira porque este le había dado datos sobre Miguel Ángel “Mameluco” Villalba, uno de los jefes narco de San Martín. Según Castronuovo, Moreira había hablado porque estaba enfrentado con Villalba y con Chazarreta, policía de la zona nuevamente nombrado.

56 Introducción al Informe de la Comisión Especial de Acompañamiento para el esclarecimiento del asesinato de Candela Sol Rodríguez, pp. 3-4.

Otros testigos aseguraron que este último trabajaba con Claudio Brítez y con Isidro Gómez, y que también tenía cercanía con Marcelo “Chivo” Chebriau, jefe de la DDI de La Matanza cuya intervención, según el informe parlamentario, estuvo orientada al encubrimiento. Castronuovo no denunció a estos policías ante la justicia penal porque supuso que Asuntos Internos avanzaría con una investigación.⁵⁷ De Chebriau volvió a saberse en 2015, cuando fue puesto al frente del operativo policial de búsqueda de Schillaci y los hermanos Lanatta.



Relaciones políticas y judiciales de un policía sospechado

En los expedientes de Asuntos Internos relevados, consta la declaración de una persona que aportó a los investigadores una tarjeta personal con el nombre del abogado Hernán Francisco Córdoba. Este testigo aseguró que Córdoba era el abogado de Brítez y que de allí venían los vínculos del subcomisario con el poder político y judicial. Hernán Córdoba es un ex fiscal de San Martín, que luego fue asesor del ex intendente de Malvinas Argentinas, Jesús Cariglino. Córdoba figura como titular de dos empresas de seguridad y vigilancia: “Servicios Privados de Seguridad SRL” y “CQ Security Group SRL”. La primera de estas sociedades fue originalmente creada por la esposa y la madre de Leandro Vales, funcionario del área de Seguridad de Malvinas Argentinas durante la gestión de Cariglino. En 2010 la sociedad fue cedida a favor del ex fiscal Córdoba. En ese mismo año, se firmaron contratos millonarios entre esta sociedad y el municipio que manejaba Cariglino para la provisión de 50 cámaras de seguridad.⁵⁸ Se trataría entonces de una trama de relaciones entre un policía sospechado de múltiples delitos y abogados, operadores judiciales y funcionarios políticos que han obtenido enormes ganancias gracias al negocio de la “inseguridad” en la zona noroeste del Gran Buenos Aires. Según fuentes judiciales, Brítez tiene, además, conexiones con fiscales de primera instancia y de cámara de San Martín, La Matanza y Morón. ▀

57 *Ibíd.*, punto I, pp. 36-37.

58 “Vinculan a funcionario con empresa proveedora de cámaras de seguridad”, *Tiempo de Tortuguitas*, 18 de octubre de 2013, disponible en <www.tiempodetortuguitas.com.ar/index.php?VINCULAN-A-FUNCIONARIO-CON-EMPRESA-PROVEEDORA-DE-CAMARAS-DE-SEGURIDAD-1045>.

También declaró ante la comisión parlamentaria el abogado Marcelo Mazzeo, quien volvió a mencionar a Chazarreta, alias “El Chino”, describiéndolo como

el subcomisario que también interviene en la investigación y que se conoce con el “Topo” Moreira y Gustavo Sancho ya que se criaron juntos. Vendían aceite. Uno se hizo policía, el otro informante, “buche” de la policía, y el último narcotraficante. Los tres están vinculados a la causa. Chazarreta participó de la investigación con Marcelo Chebriau.⁵⁹

Esto significa que un policía sospechado de connivencia con el narcotráfico y señalado por el padre de Candela como posible autor intelectual del crimen había participado en la investigación de la desaparición de la niña.

A pesar de todos estos indicios, el entonces jefe de la Policía Bonaerense, comisario Juan Carlos Paggi, aseguró ante la comisión que no había elementos para suponer que el narcotráfico tuviera relación con el caso.⁶⁰ También dijo que durante la investigación el propio Brítez, al igual que Chazarreta, se habían “puesto a disposición” para colaborar.

En las conclusiones del informe, la “Comisión Candela” recomendó exonerar a la cúpula de la Bonaerense, y también separar de sus cargos e iniciar investigaciones administrativas a medio centenar de funcionarios, entre ellos Brítez, Chazarreta y Gómez.⁶¹ El gobierno provincial no tomó ninguna de las medidas recomendadas. En 2009, María Alejandra Provítola, por entonces auditora de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense y actualmente secretaria del fiscal Stornelli, había declarado a los medios que Brítez sería pasado a disponibilidad⁶². Sin embargo, en 2013 Brítez se desempeñaba como subcomisario en el partido de Tres

59 Introducción al Informe, cit., punto VI, pp. 15-16.

60 *Ibid.*, punto VI, p. 16.

61 Véase CELS, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

62 Declaración emitida por C5N, disponible en <www.youtube.com/watch?v=sefUokvj5yE>.

de Febrero, nuevamente en la jurisdicción de la Departamental San Martín, y al cierre de este informe sigue en actividad.

La persistencia de redes de ilegalidad con participación policial en esta zona del Gran Buenos Aires fue confirmada en 2015 por una investigación llevada adelante por el Juzgado Federal n° 2 de San Martín, a cargo de Alicia Vence, en la que participaron investigadores de la Policía Federal y de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense. Los trabajos comenzaron cuando personas detenidas en allanamientos llevados a cabo en la villa La Cárcova en febrero de 2015 mencionaron a varios policías involucrados en la protección de la venta de drogas. Mediante escuchas telefónicas, los investigadores establecieron conexiones entre policías y narcotraficantes que operaban en los partidos de San Martín y Tres de Febrero. El 24 de junio de 2015, cinco funcionarios policiales fueron detenidos.⁶³ No se trata de policías de bajo rango: entre los detenidos había un capitán, un teniente, un oficial principal de la división de Drogas Peligrosas, un integrante del CPC de San Martín y un comisario mayor. Este último resultó ser José Luis Santiso, quien hasta 2014 se había desempeñado como jefe departamental de San Martín. La ex esposa de Santiso declaró en los medios:

Usaba a mis hijos como pantalla para hacer sus negocios. [...] Los pasaba a buscar, los llevaba al Tigre y desde un yate les pasaba bolsas con armas a hombres que estaban en otros yates. Mis hijos se daban cuenta y me lo contaban.⁶⁴

La mujer aseguró que durante años presentó varias denuncias en Asuntos Internos contra su ex marido por distintos delitos, incluidas amenazas. Pero Santiso sólo fue detenido cuando el fiscal federal Jorge Sica impulsó la investigación. Las escuchas telefónicas brindaron indicios importantes. Por ejemplo, que José Víctor Gutiérrez, uno de los presuntos traficantes detenidos en los allanamientos de febrero, habría tenido una relación muy cercana con la DDI de San Isidro. Según fuentes judiciales, “entraba como un empleado más a la DDI de San Isidro

63 “Detienen a cinco policías bonaerenses acusados de proteger narcos en San Martín”, *Télam*, 25 de junio de 2015.

64 “Usaba a mis hijos como pantalla para sus negocios”, *Clarín*, 27 de junio de 2015.

y hasta llegó a participar en distintos operativos antidroga”.⁶⁵ De las escuchas también se desprende un sistema recaudatorio que muestra que el involucramiento policial en la protección del narcotráfico en esa jurisdicción era estructural. Los efectivos recaudaban al menos 160 000 pesos por mes, prorrateados de la siguiente manera: 60 000 iban a la Dirección de Drogas de San Martín, 20 000 al CPC y otros 60 000 a la Comisaría 4^a de José León Suárez. Todas las reparticiones respondían a Santiso, jefe departamental.⁶⁶

Luego de estos hechos, en octubre de 2015, en la coyuntura electoral, fueron enviados 700 efectivos de la Policía Federal a los municipios de San Martín y Tres de Febrero, medida que se presentó como un “refuerzo” de la seguridad, pero que, en rigor, implicó una suerte de intervención para controlar el trabajo de la policía local, ya que se anunció que el secretario de Seguridad nacional Sergio Berni estaría a cargo de la conducción operativa del despliegue. Se resolvió, por ejemplo, que las imágenes registradas por las cámaras de seguridad de ambos municipios fueran “replicadas” (es decir, controladas) en el centro de monitoreo de la Policía Federal.⁶⁷

Esta serie de denuncias y escándalos hilvanados a lo largo de más de seis años y la ausencia de cambios significativos muestran que en San Martín la participación policial en redes de ilegalidad, especialmente en la venta de drogas ilícitas, es un fenómeno estructural. Aunque cambien las cúpulas policiales, las actividades ilícitas permanecen, protegidas por tramas judiciales y políticas.

En estos años, el Ministerio Público Fiscal de la provincia no investigó este entramado ni tuvo acciones específicas para abordar los mercados ilegales ni la participación policial en estas redes.⁶⁸ Por el contrario, la procuradora Falbo protegió todo lo que pudo al fiscal Novo, hasta que la Suprema Corte tomó cartas en el escandaloso asunto. Las agencias de control de la Policía Bonaerense, como la Auditoría de Asuntos Internos, no fueron proactivas ni tuvieron líneas de trabajo específicas y sostenidas para investigar la participación policial en las redes de ilegala-

65 “Descubren que un narco tenía a trece policías en su agenda telefónica”, *Perfil*, 27 de junio de 2015.

66 Íd.

67 “La Federal refuerza con 700 policías el conurbano”, *La Nación*, 2 de octubre de 2015.

68 “El Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires”, ob. cit.

lidad. En el medio de un problema gravísimo sólo ha habido decisiones puntuales que, con el enfoque de las manzanas podridas, se activaron cuando resultaron funcionales a las internas entre sectores policiales, judiciales y de inteligencia.

Esto no significa que el sistema federal funcione correctamente ni que sea eficaz para intervenir ante estos mercados o estructuras ilegales, sino que algunos pocos fiscales y jueces hacen su trabajo. Al mismo tiempo, en muchos de estos casos, las investigaciones tuvieron como impulso las internas entre sectores de los servicios de inteligencia, de las policías y del sistema judicial. En su abrumadora mayoría, las investigaciones provinciales o federales no dan cuenta de patrones de funcionamiento ni se basan en el análisis de información de inteligencia criminal sistemática y, por lo tanto, no tienen capacidad para desarmar de manera estructural las redes delictivas. Sin embargo, más allá de las internas o de la particularidad de las investigaciones, las tramas que salen a la luz en estas causas permiten ver el nivel de degradación del funcionamiento policial en muchas jurisdicciones y las limitaciones del aparato de investigación criminal.

4. Delimitar los verdaderos problemas para reducir la violencia

Hasta el momento, los discursos punitivos y demagógicos que predominan en el debate político sobre drogas y narcotráfico no se han correspondido con la construcción de diagnósticos rigurosos de problemáticas diversas relacionadas con el consumo de drogas, con su producción y comercialización, y con fenómenos complejos de violencia concentrados generalmente en los barrios pobres que no pueden reducirse a “los narcos”. En general, “los narcos” perseguidos y encarcelados son microvendedores o traficantes de poca monta provenientes de los sectores más pobres. El despliegue del sistema penal enfocado sobre estos actores oculta complicidades institucionales con grandes traficantes y con circuitos que no pasan por los barrios pobres.

Lo que de manera rápida y poco precisa se denomina “avance del narcotráfico” implica en la práctica la interrelación de una diversidad de fenómenos: fuerzas policiales violentas y degradadas, amplia circulación de armas entre ciertos sectores de la población, muertes de jóvenes pobres que nadie investiga, redes de ilegalidad con connivencia estatal que intervienen en una multiplicidad de negocios legales e ilegales, consolidación de formas violentas de resolver conflictos, ope-

radores judiciales que venden protección a grandes traficantes y criminalizan a consumidores, entre otros. Es evidente que estos problemas no se solucionan militarizando las villas ni recurriendo únicamente a la herramienta policial.

El rol clave que cumplen actores del Poder Judicial, el Ministerio Público Fiscal, las fuerzas de seguridad y del poder político en la protección y expansión de redes de ilegalidad es un aspecto llamativamente ausente en los discursos políticos y judiciales. Por el contrario, estos discursos proponen atacar el problema fortaleciendo a las agencias penales en su dimensión más punitiva, lo cual profundiza el círculo vicioso descrito. Esta participación en los mercados delictivos debe ser leída en relación con la estructura de funcionamiento de estas agencias, y no como fenómeno aislado. No se trata de manzanas podridas, ni de que todos los policías, jueces y fiscales estén involucrados, sino de dinámicas de connivencia y recaudación que son constitutivas de los modos de funcionamiento de estas instituciones en diferentes niveles.

Para establecer otro nivel de discusión y orientar posibles intervenciones políticas, las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial deben atravesar cambios que impliquen el fortalecimiento de las capacidades de investigación de policías y fiscalías y su orientación a la persecución de la criminalidad compleja y de las redes de ilegalidad con participación policial. Para ello es necesario también transformar la lógica de funcionamiento de las oficinas de control de las fuerzas de seguridad, como las diferentes auditorías internas o externas. La reforma de la actual ley de drogas es otro aspecto central para avanzar en políticas que no criminalicen a los consumidores.

Pero la cuestión de la violencia asociada a los mercados ilegales y otros delitos atravesados por la connivencia policial –porque finalmente de esto se trata, y no del “narcotráfico”– no puede ser abordada sólo a partir de intervenciones desde el sistema penal. Según los expertos que elaboraron el documento de convergencia “Drogas: una iniciativa para el debate”, se trata de desplegar un conjunto de iniciativas de mediano y largo plazo, enfocando los recursos del Estado en la prevención y el tratamiento.⁶⁹

Resulta también fundamental repensar las políticas públicas de inclusión social que se despliegan en los territorios. La colisión entre algunas

69 Disponible en <cuestiondrogasargentina.blogspot.com.ar/?zx=1941642d0b998f38>.

políticas positivas en términos de ampliación de derechos y la persistencia de distintas formas de violencia con participación directa o indirecta de fuerzas de seguridad que victimizan sobre todo a los jóvenes ha sido la dinámica predominante hasta el momento. Al mismo tiempo, el Estado debería garantizar la protección de las organizaciones populares que hacen trabajo político y social en los barrios pobres. En los últimos años, varios militantes de estas organizaciones fueron agredidos por bandas armadas con cobertura policial; se trata de una vulneración de derechos que afecta directamente a los esfuerzos por organizar y mejorar la vida en esos barrios.⁷⁰

Otro aspecto importante es el de la producción de información para poder delimitar, distinguir y diagnosticar problemas que son muy diferentes entre sí pero que en el debate público aparecen solapados. Es fundamental producir información periódica para estudiar los consumos, tanto de drogas legales como ilegales. De igual modo, se requiere trabajar sobre los datos criminales y el estudio de las situaciones particulares de violencia. Además, las formas de medición oficiales tienden a informar sobre la actividad policial más que sobre el fenómeno en sí mismo. Los indicadores tradicionalmente utilizados que se centran en el accionar de las fuerzas de seguridad (cantidad de droga decomisada, cantidad de personas detenidas) miden algunos procesos pero no resultados, reflejan los intereses de los actores del sistema penal y naturalizan las medidas punitivas como única solución. Según la especialista colombiana Katherine Aguirre Tobón, “los indicadores convencionales no permiten hacer una medición de lo que se ha logrado, sino de qué tan duros hemos sido en la lucha contra las drogas”.⁷¹ La necesidad de elaborar nuevos indicadores para describir los fenómenos y evaluar las políticas relativas a las drogas y al narcotráfico se plantea incluso a nivel internacional.

Las primeras medidas adoptadas por las nuevas autoridades federales y provinciales que asumieron en diciembre de 2015 van en otra direc-

70 El modo en que estas redes de ilegalidad afectan el trabajo de organizaciones en tomas de tierras y asentamientos se desarrolla en el capítulo 2, “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado”, en este mismo Informe.

71 Katherine Aguirre Tobón, “Políticas de drogas: midiendo el fracaso y redefiniendo el éxito”, *La Silla Vacía*, 10 de febrero de 2015, disponible en <lasillavacia.com/elblogueo/blog/politica-de-drogas-midiendo-el-fracaso-y-redefiniendo-el-exito-49552>.

ción, confirmando la centralidad de “el narcotráfico” como problema genérico para las políticas de seguridad. El nombramiento de un jefe de la Policía Bonaerense proveniente de la Superintendencia de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, la creación de una Secretaría de Fronteras en el Ministerio de Seguridad de la Nación y el decreto de emergencia que consagra al narcotráfico como amenaza a la soberanía nacional así lo indican. No se trata, sin embargo, de un problema exclusivo del nuevo partido gobernante: en la reunión del Consejo de Seguridad Interior llevada a cabo el 17 de diciembre de 2015, los representantes de las áreas de Seguridad de todas las provincias apoyaron “por unanimidad” la declaración de la emergencia en seguridad, con el narcotráfico como cuestión central. La idea de que hay un problema general en todo el país permite evadir la responsabilidad de hablar de las dificultades concretas de cada jurisdicción.

Finalmente, la consolidación de un discurso que asocia el “narcotráfico” a la violencia y a la pobreza, que instala al “paco” como la principal amenaza y que sostiene la necesidad de perseguir con igual vehemencia al narcotraficante “grande” y al “chico” tiene derivaciones peligrosas en términos de selectividad penal y legítima intervenciones violentas en los barrios pobres,⁷² en lugar de implementar estrategias de reducción de la violencia. Estas consecuencias sociales requieren otra forma de definir y abordar los conflictos, menos ligada a la generación de miedo y más volcada al conocimiento riguroso de la variedad de problemáticas asociadas a la circulación de violencias, entre ellas, la expansión de mercados ilegales.

72 “Patricia Bullrich sobre narcotráfico...”, ob. cit.