

Estado y crimen organizado: problemáticas e instituciones

Una mirada desde Argentina

Décima Sexta Reunión del “Observatorio del Crimen Organizado y
la Gobernanza Democrática en América Latina y el Caribe”

Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

México DF, 13-14 de octubre de 2016

Marcelo Fabián Sain

Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina

1. ¿Qué es el narcotráfico?

Narcotráfico: conceptualización mínima/ 1

1. El **narcotráfico** comprende el conjunto de acciones delictivas cometidas por un **grupo criminal organizado** a los efectos de obtener de manera directa o indirecta un **beneficio económico o material** mediante las siguientes actividades:
 - a. Producir, fabricar, extraer, preparar, almacenar, transportar, distribuir, comercializar, entregar, suministrar, aplicar y/o facilitar estupefacientes de manera ilegal;
 - b. Introducir al país o sacar del país estupefacientes fabricados o en cualquier etapa de fabricación o materias primas destinadas a su fabricación o producción de manera ilegal;
 - c. Contrabandear estupefacientes;
 - d. Organizar o financiar algunas de las acciones mencionadas o convertir, transferir, administrar, vender, gravar o aplicar de cualquier otro modo el dinero u otra clase de bienes proveniente de algunas de esas acciones; todo ello.

2. El **narcotráfico** no comprende el **uso o consumo** de estupefacientes en ninguna de sus modalidades posibles, ni su **tenencia** para el uso o consumo.

Narcotráfico: conceptualización mínima/2

1. El **narcotráfico** constituye una **problemática criminal** y, por ende, puede o debe ser objeto de intervenciones gubernamentales (políticas, estratégicas, acciones) en materia de **seguridad pública**.
2. El **uso o consumo** de estupefacientes o su **tenencia** para el uso o consumo configura una **cuestión cultural y/o económica**, pero no de seguridad. El **uso o consumo problemático** de drogas constituye una **asunto de salud** y amerita intervenciones en materia sanitaria.

Crimen organizado: axiomas según Carlos Flores/ 1

- ▶ **Axioma 1:** “La noción de **perdurabilidad** que implica el concepto de crimen organizado obliga a pensar en la existencia de vínculos de protección de la autoridad política hacia las actividades delictivas y aquellos quienes las llevan a cabo, como elemento sine qua non para el desarrollo de las mismas, independientemente del grado en que esa protección se encuentre. En una concepción evolutiva de la organización criminal, ésta no puede alcanzar el estatus de crimen organizado sin contar en alguna medida con el apoyo de miembros de la autoridad estatal, que le permitan “organizarse” y escapar –como grupo– de la aplicación de la ley”.
- ▶ **Axioma 2:** “Mientras más poderosa sea la organización criminal, mientras más amplia sea la **dimensión** de sus operaciones y mientras más vasto sea el territorio donde lleva a cabo sus actividades, más imprescindible resulta el nexo con la autoridad política, se encuentre ésta centralizada o fragmentada. La única excepción posible es cuando el Estado ha perdido por completo el control sobre un área geográfica ubicada dentro de su territorio, en donde la organización criminal opera [...]”.

Crimen organizado: axiomas según Carlos Flores/2

- ▶ **Axioma 3:** “El interés fundamental del crimen organizado es la **ganancia económica**, no confrontar al Estado. Por tanto, este fenómeno no persigue por sí mismo un fin político. El crimen organizado sólo confronta unitariamente al Estado en condiciones excepcionales. En principio, le es más rentable la cooperación que la confrontación”.

FLORES PÉREZ, Carlos Antonio, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, CIESAS, México DF, 2009, pp. 89 y 90.

2. El narcotráfico en Argentina

Transformación del narcotráfico en Argentina

1. Conformación y crecimiento de **mercados internos de drogas ilegales** -en particular, de cocaína- en las grandes urbes del país y la estructuración de amplios y complejos **grupos narcotraficantes locales** encargados de su gerenciamiento.
2. Expansión y diversificación del **tráfico internacional de drogas** -cocaína y otras sustancias prohibidas- a través del país mediante la operatividad de amplias y complejas **asociaciones criminales** entre grupos **narcotraficantes locales, colombianos y/o mexicanos**.

3. Estrategias de control del narcotráfico (2002-actualidad)

Control del narcotráfico: ejes básicos

- 1. Intervención regulatoria:** regulación ilegal del narcotráfico por parte de las policías –federales y/o provinciales- en el ámbito de sus jurisdicciones, orientado al control y al autofinanciamiento ilegal.
- 2. Intervención subordinada:** sumisión institucional de las policías – especialmente, ciertas policías y fuerzas de seguridad federales- a la Drug Enforcement Administration (DEA) norteamericana en el control del narcotráfico, en particular, del tráfico internacional a través del territorio nacional.
- 3. Intervención militarizante:** participación de las Fuerzas Armadas en labores de control del narcotráfico.

a. Intervención regulatoria/ 1

1. Gobernabilidad política de la seguridad mediante el “**doble pacto**”:

a. **Pacto político-policial** asentado en la **pauta delegativa**:

- Delegación del gobierno de la seguridad en la policía: **policialización de la seguridad**.
- **Autogobierno policial**.
- **Consentimiento político** a la ilegalidad policial como dispositivo institucional.

b. **Pacto policial-criminal** asentado en la **pauta regulatoria**:

- **Control ilegal del delito**: contención y clandestinización del crimen.
- **Autofinanciamiento ilegal**: extracción de rentabilidad criminal.

a. Intervención regulatoria/2

2. Modalidad particular de **protección estatal** al emprendimiento delictivo:
 - a. **Suspensión temporaria del Estado de Derecho** (Dewey): interrupción de la aplicación de la ley y creación de espacios con una regulación interna sui generis: “orden clandestino”.
 - b. Otorgamiento de **estabilidad, seguridad y ocultación** a la trama criminal y, por ende, producción de previsibilidad al negocio delictivo.

3. Policía como **actor de poder dominante** en el espacio protegido, basado en dos capacidades monopólicas:
 - a. El monopolio del **uso legal e ilegal de la fuerza** en el espacio regulado: los grupos criminales no tienen capacidad de contestación armada a la policía.
 - b. El monopolio de la **invisibilización burocrática** del emprendimiento criminal.

a. Intervención regulatoria/3

“[...] Se entiende por **regulación** aquella acción estatal que ha buscado sujetar, controlar y reglamentar el comportamiento de los empresarios criminales a una serie de normas y reglas. [...] Esta regulación -o **estrategia de contención y coexistencia** [...] - puede, pues, definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones entre las agencias estatales y las organizaciones criminales [...]”

SERRANO, Mónica, “México: narcotráfico y gobernabilidad”, en revista *Pensamiento Iberoamericano*, Logroño, N° 1, 2ª época, 2007, p. 255.

b. Intervención subordinada/ 1

1. Desde los 90, las **políticas y estrategias de control de narcotráfico** en Argentina han estado determinadas por la **DEA**.
2. La **DEA** constituye el organismo con **mayor incidencia** en la formulación y desarrollo de acciones sobre el narcotráfico llevadas a cabo por:
 - a. **Policías federales y/o provinciales**, o secciones especiales de éstas.
 - b. **Jueces y Fiscales** federales u ordinarios.
 - c. **Dirigentes partidarios y funcionarios públicos**.
 - d. **Dirigentes sindicales** y de **organizaciones sociales** afines.
3. Éstos son los principales **operadores y fuentes de información** de la **DEA**.

b. Intervención subordinada/2

3. El objetivo de la **DEA** en Argentina es **producir información, incidir en la toma de decisiones políticas, influenciar policías, jueces y fiscales y regular ciertos circuitos narcos.**
4. La **DEA** retribuye con una serie de contribuciones y acciones:
 - a. Información y/o procedimientos policiales-judiciales (incautación de drogas y detención de narcos).
 - b. Fondos y medios operacionales y gastos para informantes.
 - c. Protección en las carreras profesionales de los actores de su nómina.
 - d. Formación y capacitación.
 - e. Cursos y viajes a EEUU.

b. Intervención subordinada/3

5. La **DEA** constituye el organismo con el **mayor reservorio de información e inteligencia** sobre narcotráfico de la Argentina.
6. La **DEA** ha operado sistemáticamente con el **servicio de inteligencia central (SIDE-AFI)** y con el **servicio aduanero**.
7. La **DEA** ha tenido una enorme capacidad para **impedir la conformación de una agencia federal de control del crimen organizado** y perpetuar la fragmentación institucional imperante en el sistema de seguridad y policial argentino.

c. Intervención militarizante/ 1

1. Paulatina y creciente **participación del Ejército Argentino en labores de patrullamiento en la frontera norte** (gestión del Gral. César Milani, Jefe del EMGE entre 2013-2015).
2. Declaración de **“Emergencia de Seguridad Pública”** (Decreto 228/16):
 - a. Revertir la **“situación de peligro colectivo”** generado por el delito complejo y la criminalidad organizada.
 - b. **Estrategia de interdicción** en frontera norte y noreste:
 - **“Operativo Fronteras”**.
 - **“Protección de Espacio Aéreo”**, con intervención de FAA en control aéreo del narcotráfico.
 - c. Ausencia de **cuadro de situación del narcotráfico en el país** y de estrategia de control o intervención en **mercados internos y redes criminales locales**.

c. Intervención militarizante/2

3. Elaboración del **Ministerio de Defensa** (Gestión Macri) de una estrategia de control del narcotráfico con participación militar:
 - a. Elaboración de un **proyecto de ley** de reforma de las Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988) y/o de la Ley N° 24.59 de Seguridad Interior, habilitando la participación militar directa en el control del narcotráfico.
 - b. **Preparación operacional de las Fuerzas Armadas** en la intervención en el control del narcotráfico.
 - c. **Fuerzas Armadas proclives a la participación en el control del narcotráfico** por tres razones fundamentales:
 - Reconstrucción del **poder institucional** de las FFAA (no como actor político).
 - Aumento de **inversión infra-estructural y de medios operativos**.
 - **Nuevo rol institucional** orientado a hacer uso operacional de la FFAA.

4. Situación institucional

Situación político-institucional/ 1

1. Ausencia de un **cuadro de situación integral del narcotráfico** en Argentina.
2. Ausencia de un **organismo investigativo-policial federal** abocado al control de la criminalidad organizada.
3. Alto nivel de **corrupción institucional en las policías** con relación al control del narcotráfico.
4. Falta de **funcionariado político especializado** en materia de control de la criminalidad organizada.

Situación político-institucional/2

5. Políticas erráticas y propagandísticas en materia de control del narcotráfico:

a. Gobiernos kirchneristas (2003-2015):

- Ocultamiento y negación de la transformación del narcotráfico.
- Policialización y propagandización de procedimientos policiales.
- Predominio (soterrado) de la mirada y las estrategias de la DEA.

5. Gobierno macrista (2015-actualidad):

- Magnificación del narcotráfico: responsabilización del kirchnerismo en la expansión del narcotráfico.
- Policialización y propagandización de procedimientos policiales.
- Interdicción en frontera y estrategias de control de adicciones: **Plan “Argentina sin narcotráfico”**.
- Intervención directa de la DEA en las policías federales y/o provinciales.

Situación político-institucional/ 3

6. Postulación (gestión macrista) de **técnicas investigativas** o **acciones procesales** supuestamente exitosas como instrumentos de “combate” eficaz al narcotráfico:
 - a. Arrepentido.
 - b. Agente encubierto y agente revelador.
 - c. Informante.
 - d. Entrega vigilada.
 - e. Extinción de dominio.

7. **Colombia** como modelo exitoso de control del narcotráfico, alentado por una “diplomacia colombiana de consultores” y por las agencias de seguridad de EEUU.

Situación político-institucional/4

8. Desatención de buenas prácticas locales: la **Policía de Seguridad Aeroportuaria** (policía de carácter federal creada en 2005) ha sido exitosa en el control del crimen organizado:
 - a. Encarcelamiento de sucesivos **grupos aduaneros** dedicados al contrabando (2007-2010).
 - b. Desarticulación de **cúpula de la Policía de Santa Fe** comprometida con el narcotráfico (2012).
 - c. Desarticulación de la **unidad policial anti-narcotráfico de la Policía de Córdoba** comprometida con el narcotráfico (2013).
 - d. Desbaratamiento del **“Clan Alé”** dedicado a la trata de personas, narcotráfico y delitos económicos en Tucumán (2014).
 - e. Encarcelamiento del **Juez Federal Abel Reynoso**, veleidad del Grupo Clarín y de la DEA, por proteger narcos en la frontera norte (2015).
 - f. **Caso “Guastini”**: organización dedicada al lavado de dinero y otros delitos económicos graves (2015).
 - g. Caso **“Carbón Blanco”**: desbaratamiento de organización narco y de lavado de dinero.

5. Reforma institucional



Reforma político-institucional/ 1

1. Diseño y puesta en funcionamiento de una **agencia federal investigativo-policial** abocada al control de la criminalidad organizada: **“National Crime Agency”** de Gran Bretaña.
2. Conformación de un **funcionariado político especializado** en materia de control de las criminalidad organizada.

Reforma político-institucional/2

3. Formulación de **políticas públicas de control de la criminalidad organizada** con los siguientes componentes:
 - a. **Situación** de la criminalidad organizada en la Argentina.
 - b. **Estrategias** de control con metas e indicadores.
 - c. Acciones de **evaluación**.

4. Estrategia específica de “**privatización**” y **fragmentación** de los grupos criminales complejos, impidiendo a éstos el control de ciertos territorios y reduciendo la capacidad de acción cooptativa y de eventual respuesta armada.

“La evidencia disponible muestra que **la meta de eliminar al crimen organizado y los mercados ilegales no es factible**. Es posible disminuir el tamaño de las economías criminales, poner barreras que dificulten su desarrollo, blindar a las instituciones de su influencia y desincentivar el consumo de productos ilícitos por parte de la sociedad. [...] Antes que dismantelar las organizaciones criminales o detener el flujo de mercancías ilegales, **el propósito central debería ser reducir los daños/impactos que estas producen en la sociedad**. Junto a esta meta, y en aras de ir limitando las capacidades de las delincuencia organizada y fortalecer la institucionalidad, **el Estado debe buscar disminuir lo máximo posible la escala de las economías criminales**, llevarlas a sus justas proporciones”

GARZÓN VERGARA, Juan Carlos, *Cómo responder al crimen organizado y terminar la guerra contra las drogas. Qué funciona, qué no funciona y cómo arreglarlos*, Woodrow Wilson Center, Washington, 2016, p. 4.

¡Muchas gracias!