Globethics Repository



El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina [The failure to control illegal drugs in Argentina]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Sain, Marcelo Fabián
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 12:11:22
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217933

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 222, julio-agosto de 2009, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina

Las estrategias predominantes para controlar la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales han fracasado en su objetivo de lograr el abstencionismo total y la eliminación del narcotráfico en el mundo. El gobierno argentino ha reconocido este fracaso y ha planteado la necesidad de llevar a cabo reformas tendientes a descriminalizar al consumidor y centrar la energía estatal en el enfrentamiento del narcotráfico. Sin embargo, la precaria situación de Argentina, donde se ha ido estructurando un creciente mercado de drogas ilegales, y los persistentes vacíos institucionales, que impiden un accionar más efectivo, dificultan la implementación de una política integral de control del consumo y del narcotráfico.

Marcelo Fabián Sain

Drogas ilícitas, narcotráfico y fracasos en el mundo

Muchos académicos, políticos, dirigentes sociales y especialistas sostienen con énfasis el fracaso de las políticas prohibicionistas y represivas de control de drogas ilegales[1] inauguradas en el mundo a comienzos de los años 70 bajo

Marcelo Fabián Sain: doctor en Ciencias Sociales (Unicamp, Brasil), profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina) e interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria de Argentina.

Palabras claves: drogas, narcotráfico, policía, descriminalización, Argentina.

1. El concepto «drogas ilegales o ilícitas» hace referencia a las «sustancias psicoactivas» cuyo uso es de carácter ilegal o ilícito. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), las sustancias o drogas psicoactivas son «las sustancias que al ser tomadas pueden modificar la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento de un individuo», ya que «actúan en el cerebro mediante mecanismos que normalmente existen para regular las funciones de estados de ánimo, pensamientos y motivaciones». Entre ellas, se destacan el alcohol y otros hipnóticos y sedantes, la nicotina, los opiáceos, el cannabis, la cocaína, las anfetaminas y otros estimulantes, alucinógenos

el influjo de Estados Unidos. El jurista italiano Luigi Ferrajoli, padre de la teoría del garantismo penal, ha sido contundente al destacar que «hay intereses muy fuertes para sostener el prohibicionismo de las drogas», aunque se mostró sorprendido de ello, ya que «EEUU tiene experiencias de prohibicionismo, en los años 20» que han producido «gangsterismo» y una «criminalidad feroz».

> La legislación antidroga que se ha desarrollado en el mundo bajo la presión de Estados Unidos es totalmente irracional. Esto solo produce criminalidad y no la disminución del consumo. El prohibicionismo significa afirmar el monopolio criminal del mercado de la droga, que produce, en forma inevitable, criminalidad grande y pequeña, en este caso de los pequeños vendedores de droga. (…) Todo eso lleva a que la represión caiga sobre la mano de obra barata y no sobre las grandes empresas. (…) Es posible que la legalización [de la droga], en un breve primer momento, produzca un aumento del consumo, pero que en el largo plazo produzca una disminución, porque ya no estaría la presión y la corrupción sobre los consumidores, que deben convencer a sus propios compañeros de que consuman.[2]

No parece desacertado el panorama trazado por Ferrajoli, ya que el infortunio de la orientación prohibicionista y punitiva es evidente. No solo porque desde los años 60 la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales han crecido significativamente, sino porque ello ha tenido como consecuencia la expansión y consolidación de la criminalidad del narcotráfico; el aumento de la violencia delictiva derivada de esa criminalidad; el incremento de la corrupción policial resultante de la regulación, protección o participación directa de agentes, oficiales y jefes en el negocio del narcotráfico; la expansión de las economías legales o ilegales relacionadas u originadas en el narcotráfico; el control y la cooptación de políticos, jueces, gobernantes y dirigentes sociales por parte de los grupos delictivos; y la criminalización y prisionización predominante de consumidores y traficantes menores pertenecientes a las clases sociales más bajas.

El régimen internacional contra las drogas establecido desde los 60 se fue conformando sobre la base de un consenso mayoritario acerca de la asociación de las drogas con el delito y la criminalidad, y, por ende, en la consideración

---

e inhalantes psicoactivos. De acuerdo con las convenciones internacionales de control de drogas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se considera ilegal «el comercio y uso no médico de los opiáceos, cannabis, alucinógenos, cocaína y muchos otros estimulantes, al igual que de los hipnóticos y sedantes». Algunos países añaden sus propias sustancias prohibidas, como por ejemplo las bebidas alcohólicas y varios inhalantes. Ver OMS: *Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas*, OMS, Ginebra, 2004, pp. 2-3.

2. En *Página/12*, Buenos Aires, 12/6/2008.

El prohibicionismo como estrategia única de lucha contra las drogas ilegales se ha sustentado en la postulación de que una «represión perdurable, eficiente y salvadora» permitiría extinguir el problema

de la producción, el tráfico y el consumo de drogas como actividades ilegales y prohibidas[3]. Como indica Juan Gabriel Tokatlian, el prohibicionismo como estrategia única de lucha contra las drogas ilegales se ha sustentado en la postulación de que una «represión perdurable, eficiente y salvadora» permitiría extinguir el problema. «El prohibicionismo confía en el firme logro de la abstinencia total» y «la lucha contra el crimen organizado se dirige a su presunta eliminación definitiva»[4]. Casi medio siglo después, el fracaso ha sido doble. No solamente ha habido un aumento estrepitoso de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas en el mundo, sino que además han sido notables la expansión y la diversificación de los mercados ilegales de esas drogas y de los emprendimientos criminales del narcotráfico.

En el Informe Mundial sobre las Drogas 2008, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Onudd) indica que durante 2007 pareció confirmarse la estabilización y contención de los mercados mundiales de drogas, aunque con notables excepciones[5]. En efecto, con relación a la oferta de drogas, se registró un aumento del cultivo de coca y opiáceos, pero la escala del cultivo en general se mantuvo por debajo de la registrada en 1998 y muy por debajo de los máximos anuales de las últimas dos décadas –registrados en 1991, en el caso del opio, y en 2000, en el de la coca–. El cultivo de opio aumentó principalmente en el sur de Afganistán –país con una fortísima presencia militar norteamericana desde hace un lustro–; también aumentó el rendimiento de ese cultivo, lo que generó un aumento de 17% con respecto a 2006. Por su parte, el cultivo de coca aumentó en Bolivia (5%), Perú (4%) y especialmente Colombia (27%), pero disminuyó el rendimiento, lo que hizo que la producción de cocaína solo registrara un aumento total de 1%. En cuanto a la producción de hierba de cannabis, registró una ligera disminución

3. Al respecto, v. Juan Manuel Galán Pachón y Lech Julián Guerrero: «La legalización de las drogas ilícitas en Colombia: elementos para una discusión» y Francisco Thoumi y Martín Jelsma: «La normatividad internacional soporte del paradigma prohibicionista», ambos en Alfredo Rangel Suárez (ed.): *La batalla perdida contra las drogas: ¿Legalizar es la opción?*, Intermedio, Bogotá, 2008.
4. «Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir de la experiencia colombiana» en J.G. Tokatlian: *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2000, p. 60.
5. *World Drug Report 2008*, onu, Nueva York, 2008.

por segundo año consecutivo, lo que pareció invertir la tendencia ascendente iniciada a principios de los 90.

En cuanto a la demanda de drogas ilícitas, durante 2007 se produjo un aumento del número absoluto de consumidores de cannabis, cocaína y opiáceos, aunque las tasas de prevalencia anual se han mantenido estables en todos los mercados de drogas, lo que ha hecho que el consumo se haya mantenido estable en términos relativos. De este modo, la proporción de los consumidores de drogas entre la población mundial de 15 a 64 años se ha mantenido estable por cuarto año consecutivo. Lo relevante desde el punto de vista de la problemática del consumo de drogas ilícitas es que solo unos 208 millones de personas –4,9% de la población mundial de 15 a 64 años– consumieron drogas por lo menos una vez en el último año, mientras que el consumo problemático de drogas solo afectó a 0,6% de esa franja poblacional.

Así, el problema de las drogas ilícitas se restringe a una porción muy pequeña de la población mundial de 15 a 64 años, mientras que el consumo problemático de drogas se ciñe a una fracción marginal de esa porción. En los últimos años, el promedio anual de muertes provocadas por el consumo de drogas ilícitas ha sido de 200.000 personas. En cambio, el consumo de tabaco, que es una droga psicoactiva que crea adicción y cuya comercialización es libre y regulada, es muchísimo más lesivo, ya que afecta a 25% de la población mundial adulta y genera la muerte de unos cinco millones de personas al año.

La ONU considera un logro la estabilización y contención de los mercados de drogas ilícitas en el mundo. Sin embargo, dicho logro se diluye frente al incumplimiento de los designios que estuvieron en la base de la formulación del régimen internacional vigente: en rigor, el abstencionismo total en el consumo de drogas ha sido una mera ilusión óptica y el prohibicionismo ha favorecido la expansión y consolidación del negocio criminal del narcotráfico.

Los principales soportes de esta impronta prohibicionista han sido los países de mayor nivel de consumo de drogas ilegales del mundo. En ellos se han estructurado los mercados de drogas ilegales más extendidos, diversificados y consolidados del planeta, lo que ha supuesto la conformación de amplias y dinámicas redes criminales abocadas al tráfico, distribución y comercialización minorista de estas sustancias. Ello desdice la reiterada interpretación de que el problema de las drogas ilegales en estos países es un asunto de salud pública. Se trata, en realidad, de una cuestión de seguridad. Estos países han

fracasado estrepitosamente en acotar el consumo de drogas ilegales y, más aún, en desarticular el negocio y la actividad criminal desarrollada en torno de él.

El 25 de febrero de 2009 se llevó a cabo en EEUU, el líder mundial en estas posturas, uno de los golpes más duros contra el narcotráfico en dicho país. Como resultado de una extensa investigación encabezada por la Agencia Antidrogas de EEUU (DEA, por sus siglas en inglés), que contó con la intervención de otras agencias federales norteamericanas, canadienses y mexicanas, se produjo el desbaratamiento de una importante red criminal de traficantes y proveedores, predominantemente mexicanos, que operaba en 26 estados. Ese día se llevaron a cabo simultáneamente un centenar de allanamientos que arrojaron como resultado la detención de más de 750 personas, entre las cuales había más de 50 miembros del Cartel de Sinaloa –cuyo líder es Joaquín «El Chapo» Guzmán–, quienes fueron apresados en distintas ciudades de California, Maryland y Minnesota. Además, se decomisaron casi 60 millones de dólares estadounidenses, más de 12.000 kilos de cocaína, 1.300.000 píldoras de éxtasis, más de 500 kilos de metanfetamina, más de 160 armas de distinto calibre, tres avionetas, 149 vehículos y tres embarcaciones, y se desmantelaron varios laboratorios muy sofisticados para elaborar drogas[6].

La «Operación Xcellerator» constituyó una de las acciones más grandes contra el narcotráfico llevadas a cabo dentro de EEUU, pero también sirvió para que las nuevas autoridades de ese país interpretaran el hecho en un sentido que suponía una revisión sustantiva al enfoque tradicional sobre el problema de las drogas. El Procurador General y titular del Departamento de Justicia de EEUU, Eric Holder, reconoció que el accionar de los carteles constituye un problema compartido, esto es, «con implicaciones nacionales en EEUU»[7]:

> Este ha sido un golpe muy duro dentro de EEUU para las redes de lavado de dinero, distribución y tráfico de drogas y armas. (…) La Operación Xcellerator ha demostrado que estos carteles son muy violentos y muy lucrativos, y que además operan no solo en México sino más allá de sus fronteras. (…) Las organizaciones internacionales de tráfico de drogas suponen una seria y constante amenaza para la seguridad de nuestras comunidades. Por ello, sería ingenuo pensar que estos problemas solamente atañen a México, cuando somos dos países no solamente unidos por una frontera, sino por un pasado y un presente en común.[8]

6. Diarios *El Universal*, *La Jornada* y *Reforma*, México, DF, 26-27/2/2009.
7. *La Jornada*, México, DF, 26/2/2009.
8. *El Universal*, México, DF, 26/2/2009.

Finalmente, el Departamento de Justicia estadounidense informó que las operaciones de los carteles mexicanos de narcotráfico que operan en EEUU se extienden a unas 195 ciudades, lo que significaba que la «Operación Xcellerator» había sido rimbombante pero exigua frente a la magnitud del problema.

De todos modos, el reconocimiento oficial de la responsabilidad compartida en la materia constituye un dato novedoso, ya que va a contramano de la visión tradicional estadounidense que coloca el peso de la responsabilidad del problema de las drogas ilegales en la oferta, esto es, en la producción de drogas ilegales y, por ende, en los países productores. En esa perspectiva, la demanda no genera ni alienta la oferta, sino al revés. Sobre esta base EEUU lideró durante las últimas décadas una coalición de países y agencias multilaterales a través de la cual impuso un conjunto de políticas centradas casi exclusivamente en el control de la oferta mediante la erradicación de los cultivos y la desarticulación represiva de la producción, procesamiento, transporte y tráfico de drogas. Según esta visión, la lucha antidroga en los epicentros de oferta generaría una menor disponibilidad de sustancias y un incremento de los precios. Esto implica dejar a los epicentros de consumo y de lavado de dinero en un segundo plano. Pero, como señala Francisco Thoumi, esas políticas «han tenido un éxito apenas marginal» y, en razón de ello, «no se debería esperar que estas nos libren de las drogas». Esas políticas «se han probado desde hace 30 años, y el problema aún no termina»[9].

La visión tradicional estadounidense coloca el peso de la responsabilidad del problema de las drogas ilegales en la oferta, esto es, en la producción de drogas ilegales y, por ende, en los países productores. En esa perspectiva, la demanda no genera ni alienta la oferta

Esta certeza, que parece incuestionable pero que a su vez convive con la firme convicción de que el mundo es mayoritariamente prohibicionista, da lugar a disonancias, críticas y debates acerca de la viabilidad ciega de aquella orientación fracasada, y abre nuevas alternativas en diferentes países, entre ellos Argentina.

9. *El imperio de las drogas. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*, Iepri / Planeta, Bogotá, 2002, p. 377.

Argentina, con un nuevo tono oficial

El 11 de junio de 2007, el entonces ministro del Interior y actual ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina, Aníbal Fernández, presentó ante los ministros de Seguridad provinciales y los jefes policiales de todo el país, reunidos en el Consejo Federal de Seguridad Interior, una «nueva visión» acerca del control de drogas ilícitas. Y lo hizo mediante una crítica frontal a lo hecho hasta entonces en la materia. Sostuvo con énfasis que las políticas de lucha contra el narcotráfico de impronta punitiva llevadas a cabo en el ámbito internacional y en Argentina significaron «un total y absoluto fracaso». En el orden internacional, la imposibilidad de erradicar los cultivos en los países productores y de disminuir el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, así como las dificultades para controlar los flujos financieros o patrimoniales ilegales, han constituido una expresión elocuente de ese fracaso. Ello, según Fernández, «ha originado (…) la aparición de poderosas organizaciones de traficantes con gran poder económico, sin parangón en toda la historia de la criminalidad y que en sus niveles medios y superiores han logrado eludir fácilmente la persecución penal nacional e internacional»[10].

En Argentina, la inmensa mayoría de los procedimientos y acciones policiales son iniciados por flagrancia –y no como resultado de una labor de inteligencia criminal– y solo dan lugar a la detención de consumidores y pequeños comerciantes minoristas de drogas ilícitas

El ministro no fue menos contundente al destacar que, en Argentina, la inmensa mayoría de los procedimientos y acciones policiales son iniciados por flagrancia –y no como resultado de una labor de inteligencia criminal– y solo dan lugar a la detención de consumidores y pequeños comerciantes minoristas de drogas ilícitas. La cantidad de sustancia incautada en esas intervenciones es nimia, según el funcionario. Como contracara de ello, en los pocos casos en que se realizan grandes incautaciones de drogas no se producen generalmente detenciones de personas, lo que da cuenta de la existencia de «nichos de corrupción» en las fuerzas policiales. A ello se añade la superposición de jurisdicciones provinciales y federales en el desarrollo de las labores de inteligencia y represión, la insuficiencia de los recursos infraestructurales y operacionales,

10. *Página/12*, Buenos Aires, 12/6/2007.

y los problemas de competencia jurisdiccional manifiestos, todo lo cual impide, para el ministro, llevar a cabo un trabajo eficiente en la lucha contra el narcotráfico. Esto, sumado a la ausencia de estrategias eficientes de atención y tratamiento de las adicciones, hace que la criminalización efectiva recaiga en los consumidores y los vendedores al menudeo, y que queden impunes los grupos narcotraficantes que son los verdaderos beneficiarios del negocio ilegal de las drogas.

> El aumento de la oferta [de drogas ilícitas] está en consonancia con el continuo incremento de la demanda por parte de los consumidores. Crece la oferta porque crece la demanda. (…) En la Argentina, las políticas estatales han sido de neto corte represivo desde 1974, pero desprovistas de coordinación inter-jurisdiccional y erráticas, encaminando sus esfuerzos en perseguir al consumidor. Estas políticas de neto corte represivo no han sido acompañadas de políticas públicas sanitarias, sociales o laborales que permitieran un abordaje integral de las diversas situaciones del consumo, lo que ha dejado todo el fenómeno en manos de las fuerzas de seguridad, saturando el sistema de casos de poca monta. (…) Hay una falencia grave en la respuesta social a las adicciones a las que no podemos menos que adscribir, por ser la policía la primera que ve las consecuencias negativas que el consumo de drogas legales como ilegales genera en nuestros jóvenes. [En este marco, en materia de lucha contra el narcotráfico], no se han logrado las metas perseguidas en las últimas décadas. Pese a que ha crecido la frecuencia y cantidad de los decomisos por parte de las fuerzas federales, durante mi gestión entre 2,5 y 3 veces lo decomisado en el 2005, se acepta de modo generalizado que el porcentaje de droga interceptada es mínimo respecto al que se pone a disposición de los consumidores. (…) Los procedimientos [policiales] son cada vez mayores pero las cárceles están llenas de adictos o pequeños comerciantes.[11]

Sobre la base de este conjunto de parámetros conceptuales, en marzo de 2008 Fernández propuso oficialmente la «despenalización de la tenencia [de drogas] para consumo» –y no la «despenalización de la droga»– como el inicio de un proceso de reforma institucional del sistema federal de control de drogas ilegales. La propuesta apuntaba a distinguir la cuestión de las adicciones, inscrita en el ámbito de la salud pública, de la problemática del narcotráfico, que constituye un asunto de seguridad pública. Ante las adicciones, el ministro sostuvo que era necesario «que el Estado elabore una política de reducción de daños» tendiente a asistir a los adictos, pero ello debía enmarcarse en una clara diferenciación en las intervenciones orientadas a «penalizar el tráfico de estupefacientes». En su opinión, las políticas y los dispositivos de seguridad pública deben dedicarse «a la persecución

11. Ibíd.

[penal del narcotráfico], a la investigación del que organiza, del que vende, del que trafica, del que financia y del que hace la red de tráfico de drogas y sancionarlo con toda la dureza». Pero «si se parangona al adicto con el traficante –aclaró– estamos fritos»[12].

La posición del ministro Fernández estaba respaldada por la labor del Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja creado en febrero de 2008 en el ámbito del ministerio que él dirige e integrado por magistrados del Poder Judicial, fiscales federales y científicos sociales. En el primer documento elaborado por el Comité a favor de la reforma normativa sobre control de estupefacientes, quedó plasmado un duro diagnóstico sobre la situación argentina en la materia. Allí se señala que la legislación vigente durante más de 20 años «no ha podido contener la realidad del aumento exponencial de la oferta y demanda de sustancias legales e ilegales a partir de los años 90». La aplicación de esta legislación solo «genera impunidad y al mismo tiempo la percepción social de que la sanción punitiva por excelencia alcanza a los más vulnerables y los más débiles, esto es el consumidor», lo que se sostiene en las estadísticas del Poder Judicial, que indican que, del total de ingresos al sistema penal, casi 70% corresponde a tenencia y consumo personal de drogas, en general resultado de decomisos en la vía pública. También se señala que persisten el tránsito y el tráfico internacional de drogas a través del país, dado que, pese al aumento de los decomisos, «se mantienen fronteras permeables a todos los tráficos ilegales», es decir, «hay zonas de frontera sensibles» en las que se observa «una enorme corrupción que facilita negocios ilícitos de doble vía (por ejemplo, marihuana por automóviles robados, cocaína por automóviles o armas)». A ello se añade que «la represión de contrabando de estupefacientes se centra principalmente en el tráfico de las 'mulas'», que son «el eslabón más débil de la cadena y deben padecer un maltrato que a veces llega a la muerte»[13].

Además, el documento destaca el incremento notable del consumo de drogas, aun bajo una legislación que penaliza la tenencia para el consumo. «Pese a una legislación penal que desde el año 1926 castiga la tenencia para el propio consumo, lo cual ha sido reforzado por los pronunciamientos de nuestro más alto tribunal de los años 90, nunca se ha consumido más

12. En *Perfil.com*, <www.perfil.com/contenidos/2008/03/14/noticia_0021.html>.
13. Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja: *La reforma integral de la Ley de Estupefacientes y la identificación de políticas sociales*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008, primera parte.

drogas y por sectores más amplios, lo que demuestra el fracaso de la política criminal adoptada.»[14]

En definitiva, la revisión crítica efectuada por Fernández de las bases conceptuales de la visión que enmarcó las políticas de control de drogas ilegales seguidas hasta la actualidad da forma a un nuevo discurso, pero no a una nueva política. Una política de control de drogas ilegales asentada en los parámetros establecidos por Fernández requiere de la formulación e implementación de dos estrategias diferenciadas pero complementarias. Por un lado, una estrategia integral de prevención del uso de drogas ilícitas y de tratamiento de las adicciones, básicamente inscrita en las áreas de salud y desarrollo social. Y, por otro lado, una nueva estrategia de control del narcotráfico asentada en la labor preventiva y conjurativa del sistema policial, así como en el desarrollo de una política criminal de persecución penal llevada a cabo conjuntamente con el ministerio público fiscal y la justicia criminal. ¿Cuáles son las condiciones de Argentina al respecto?

Adicciones y narcotráfico en un país de tránsito y ocultamientos

En materia de control de drogas ilícitas, Argentina atraviesa por una situación de pronunciada precariedad que tiene dos dimensiones. La primera es una precariedad situacional que deriva del incremento constante del consumo y del uso abusivo de drogas legales e ilegales en el país y, por ende, en la gradual estructuración de mercados minoristas altamente diversificados y diferenciados. La segunda, una precariedad institucional que se manifiesta en el desarrollo del narcotráfico como emprendimiento criminal, también en expansión y diversificado, con un altísimo nivel de regulación y protección estatal a través de la corrupción policial.

En materia de control de drogas ilícitas, Argentina atraviesa por una situación de pronunciada precariedad

Esta precariedad se encuentra tenuemente encubierta por la ignorancia y el desinterés sobre estas problemáticas en los ámbitos políticos, sociales y académicos especializados, y también por la aceptación de dos relatos íntimamente vinculados entre sí y ampliamente difundidos. Por un lado, con una mirada conservadora, la aceptación pasiva y acrítica de que Argentina

14. Ibíd., segunda parte.

constituye desde siempre un «país de tránsito» en el concierto internacional del narcotráfico y que, en consecuencia, ocupa un lugar marginal y distante del núcleo de dicha problemática criminal. Por otro lado, con una impronta progresista, la reproducción, también pasiva y acrítica, de la idea de que el problema internacional de las drogas es impulsado primordialmente por los países consumidores del Primer Mundo, que no han podido poner un coto al uso y abuso de drogas, y por los países productores, que han fracasado en la erradicación y en la desarticulación de los dispositivos de elaboración de drogas ilícitas. Durante los últimos años, ambos relatos han permitido ocultar exitosamente el hecho de que en Argentina, aun como país esencialmente de tránsito, el narcotráfico se ha transformado sustancialmente, ha crecido, se ha diversificado, se ha ido haciendo más complejo, se ha mezclado con emprendimientos sociales y económicos legales y penetrado ciertos circuitos políticos e institucionales, todo lo cual ha estado determinado o ha sido favorecido por un conjunto de condiciones culturales, sociales, económicas y político-institucionales estructurales.

El evidente crecimiento del consumo de drogas ilegales en Argentina es reconocido oficialmente. El ya citado Comité no solo sostiene que el consumo de esas drogas se ha incrementado considerablemente, sino que tal consumo ha dejado de estar restringido a ciertos ambientes específicos y «se ha extendido a todos los ámbitos y estamentos geográficos, de pertenencia social, de inscripción urbana, suburbana o rural», del mismo modo que ha aumentado «el policonsumo y el retorno a sustancias psicoactivas utilizadas hace dos décadas». Todo ello ha sido favorecido por la ausencia de «políticas públicas para prevenir el consumo» que supongan la provisión de «recursos en salud para el tratamiento o la rehabilitación social, o reducir las consecuencias adversas del uso de drogas»[15].

El crecimiento sostenido del consumo de drogas ilegales en las grandes urbes favoreció la formación paulatina de un mercado minorista creciente, continuo, expandido, diversificado y altamente rentable. Dicho mercado se ha estructurado básicamente en torno de la comercialización al menudeo de drogas ilegales entre los estratos sociales medios y altos de la sociedad urbana, particularmente de cocaína y marihuana. Las drogas predominantemente comercializadas en los mercados minoristas locales son producidas

15. Ibíd. Para la situación del consumo de drogas ilegales y permitidas en Argentina, v. Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico: «Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas. Argentina 2006», Observatorio Argentino de Drogas, Buenos Aires, 2007.

en algunos países vecinos o de la subregión y son introducidas al país por vía terrestre, fluvial y aérea a través de fronteras porosas y poco controladas, como lo reconocen fuentes oficiales[16].

El almacenamiento, corte, fraccionamiento y preparación de las drogas ilegales para su comercialización minorista se lleva a cabo en territorios y zonas controladas en forma directa o indirecta por las incipientes redes y grupos delictivos de narcotraficantes que se han ido constituyendo en áreas y barrios extremadamente pobres y altamente marginalizados de las grandes urbes, especialmente en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires. Entre tanto, la distribución y comercialización minorista de esas drogas se desarrolla, generalmente, en barrios y circuitos urbanos de clase media y clase alta. El montaje de semejante emprendimiento ha supuesto una labor de planificación y de ejecución de mediano y largo plazo que comprende una territorialidad extendida e intrincada, lo que le otorgó una relativa visibilidad social y política. En sus orígenes, tal montaje solo es posible mediante la protección, regulación y autorización ilegal de las instituciones policiales de la jurisdicción, las que, aun con deficiencias y anacronismos, mantienen y reproducen con eficacia el control y la vigilancia efectiva de esos territorios. Es decir, lo que se ha observado en Argentina es que la tutela policial a los embrionarios

Lo que se ha observado en Argentina es que la tutela policial a los embrionarios grupos narcotraficantes configuró la condición necesaria para la expansión y estabilización del mercado ilegal de drogas, debido a que permitió y garantizó el despliegue y dominio territorial imprescindible

16. En un diagnóstico del tráfico de drogas ilegales en la Argentina elaborado en 2007 por la Unidad de Apoyo Fiscal para la Investigación de Delitos Complejos en materia de Drogas y Crimen Organizado (Ufidro), creada en 2005 mediante un convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y la Procuración General de la Nación, se indicaba que la cocaína que ingresaba al país era traficada predominantemente por la frontera norte y provenía de los principales países productores de la región, en especial de Perú, Bolivia y Colombia. También se señalaba el ingreso de pasta base por la frontera norte del país a los efectos de comercializarla internamente o para culminar la fase productiva de cocaína en el país utilizando precursores o sustancias químicas de corte de tipo industrial. Por su parte, la marihuana provenía de los países productores de la región, particularmente de Paraguay, e ingresaba por el litoral mesopotámico y por el norte del país a los efectos de ser transportada, distribuida y comercializada internamente en los principales centros urbanos en los que se concentra el consumo más alto de esta droga, particularmente en la provincia de Buenos Aires. Citado en Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja: «Primer informe sobre políticas públicas en materia de drogas», Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008, pp. 3-4.

grupos narcotraficantes configuró la condición necesaria para la expansión y estabilización del mercado ilegal de drogas, debido a que permitió y garantizó el despliegue y dominio territorial imprescindible. Estos grupos criminales no han contado con autonomía operativa respecto de la regulación ilegal del propio Estado. En gran medida, esto se debe a que la magnitud de los mercados de drogas y de los negocios ilegales es aún pequeña y no favorece la conformación de grupos delictivos con amplia solidez económica y con la capacidad para penetrar y controlar ciertos circuitos estatales mediante el soborno o para conformar aparatos armados que permitan mantener una confrontación violenta contra el Estado en vistas de ganar independencia y de proteger el crecimiento de los emprendimientos criminales.

El 6 de diciembre de 2007, los fiscales Mónica Cuñarro y Carlos Rívolo presentaron una denuncia ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal en la que, sobre la base de numerosos hechos delictivos producidos en los últimos tiempos en ciertos barrios del centro de Buenos Aires, se daba cuenta de la connivencia y protección brindada por efectivos policiales a organizaciones de narcotraficantes que abastecían gran parte del extendido mercado minorista de cocaína de la ciudad. Luego de relevar más de 20 causas judiciales, determinaron que, desde 1999, se cometieron una serie de «graves hechos criminales en los que se enfrentan diversas bandas por el dominio del territorio y que han desatado una violencia sin igual, ante la desidia, omisión y fracaso» del accionar de la policía, «o tal vez su participación». En la denuncia, los fiscales destacaban que la policía había dejado «el control de varios territorios» en manos de los grupos narcotraficantes de la zona, con quienes la fuerza de seguridad mantenía «en forma clara y certera, una actitud complaciente, una desidia, una omisión y una íntima vinculación», todo lo cual había provocado que esas zonas se convirtieran en «un territorio sin ley ni control, ni prevención, ni atención». Los fiscales agregaban que no se trataba de «hechos aislados» sino de «una batalla por el control de un territorio propicio para el tráfico de sustancias estupefacientes»[17].

Esto revela que en la ciudad que en el pasado se sentía europea hoy se registran hechos sociales semejantes a los de otras ciudades latinoamericanas, que implican la estructuración de extendidas redes y circuitos criminales de altísima rentabilidad económica al amparo de la protección o participación de la policía.

17. M. Cuñarro y C. Rívolo: «Denuncia ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal», Ministerio Público de la Nación, Buenos Aires, 6 de diciembre de 2006, pp. 2-6.

Vacíos y retos

A los episodios de corrupción policial se añaden los «problemas de coordinación, control y eficiencia» en el desempeño del sistema policial federal, según el Comité Científico Asesor. Este sistema está compuesto por cuatro agencias policiales –la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria–. Cada una de estas policías incluye áreas especializadas en el control del narcotráfico. El problema es que llevan a cabo las labores de inteligencia criminal y acciones conjurativas e investigativas sobre el narcotráfico de manera autónoma y segmentada.

Estas tendencias perpetúan tres vacíos institucionales notables. En primer lugar, la ausencia de un cuadro de situación actualizado e integral de la criminalidad organizada en el país –y en particular del narcotráfico– que dé cuenta, en el plano estratégico, de los aspectos fenomenológicos del narcotráfico en Argentina con vistas a la formulación de políticas estatales y, en el plano táctico, de las actividades y acciones concretas de los grupos criminales organizados con miras a una respuesta policial. En segundo lugar, la inexistencia de una dependencia u organismo superior del gobierno especializado en el control del narcotráfico que concentre, por un lado, las responsabilidades de formulación de las políticas y estrategias de control de la criminalidad organizada y, por otro, las labores de conducción del sistema institucional encargado de su implementación, especialmente en materia de seguridad pública e intervención policial. El tercer vacío institucional es la falta de un dispositivo policial unificado y especializado en el control de la criminalidad organizada –y dentro de ella el narcotráfico–, lo cual, entre otras cosas, ha reproducido la fragmentación institucional reflejada en la tendencia histórica por la cual cada fuerza o cuerpo policial, o cada sector o agrupamiento de una misma institución policial, formula e implementa sus propias estrategias y acciones de control del narcotráfico.

La DEA terminó construyendo e imponiendo un cuadro de situación y un conjunto de estrategias sobre la problemática del narcotráfico de acuerdo con sus propios intereses y perspectivas, que no siempre son convergentes con las políticas y la situación real de Argentina

Quien se ha favorecido con estos vacíos institucionales ha sido la DEA, que terminó construyendo e imponiendo un cuadro de situación y un conjunto de

estrategias sobre la problemática del narcotráfico de acuerdo con sus propios intereses y perspectivas, que no siempre son convergentes con las políticas y la situación real de Argentina. Nada de ello ocurriría, por cierto, si las autoridades gubernamentales argentinas, salvo algunas puntuales excepciones, no fuesen tan indiferentes ante los asuntos de seguridad pública ni tan permisivas ante los deseos de la DEA, y si las instituciones policiales nacionales, o al menos algunas de sus secciones, no fuesen tan proclives a establecer una relación de dependencia y subordinación ante la agencia norteamericana a cambio de ayuda económica, financiera o material, o por mero sometimiento cultural.

Estas tendencias institucionales limitan el alcance y el significado del nuevo posicionamiento del gobierno argentino ante el fracaso de la estrategia internacional y nacional de control de drogas ilícitas y su posición a favor de iniciar un proceso de reforma normativa orientado a la despenalización de la tenencia de drogas psicoactivas para el consumo. En efecto, la nueva posición del gobierno no constituye una razón suficiente para exculparlo de sus responsabilidades en la perpetuación de la precariedad situacional e institucional existente en Argentina, en particular de la poca vocación oficial en depurar y reformar las instituciones policiales federales y conformar un nuevo dispositivo policial especializado en el control de la criminalidad compleja. Esto, sin embargo, no es tampoco una razón suficiente para excluir de la agenda política las tareas pendientes que surgen de la revisión crítica efectuada por el ministro Aníbal Fernández.

Revista Argentina de Sociología

Noviembre-Diciembre de 2008 Buenos Aires Año 6, Nº 11

La Revista Argentina de Sociología es una Publicación Internacional Semestral del Consejo de Profesionales de Sociología; en ella se difunden trabajos originales e inéditos del campo de las Ciencias Sociales. Está incluida en catálogo Latindex (categoría I); en el SCA Sociological Abstract, Cambridge Scientific Abstract, Western Region Office; Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal de Ciencias Sociales y Humanidades (Redalyc); Miembro Fundador de la Red de Revistas de la Asociación Latinoamericana de Sociología (Revistalas). Incluida en el Grupo Scielo; Portal Quórum de Revistas Científicas; Ebsco y Dialnet. En ella están invitados a publicar investigadores y estudiosos de las más variadas problemáticas y disciplinas de las Ciencias Sociales, del ámbito nacional e internacional.

Revista Argentina de Sociología *es una publicación del Consejo de Profesionales en Sociología (Ley 23.553). (IDIS - CPS. Centro Miembro de Clacso), Av. Corrientes 2565, piso 11, ofic. 11, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Te.l/Fax (54 11) 4951 5485. Correo electrónico: <revistadesociologia@yahoo.com.ar>. Página web: <www.cps.org.ar>.*