

Crimen organizado y mercados ilegales de drogas: desafíos para su investigación

Marcelo Fabián Sain

En Argentina, la transformación criminal más relevantes de las últimas décadas ha sido la conformación de mercados ilegales de drogas en las grandes ciudades de todo el país. Ello se inscribe en una problemática de mayor envergadura: el narcotráfico, que comprende la producción, fabricación, comercialización, transporte, almacenamiento y distribución de estupefacientes; el tráfico ilícito y desvío de los precursores químicos necesarios para su producción o fabricación; el lavado o gestión de la economía generada por aquellas actividades; y cualquier actividad delictiva conexas.

En nuestro país, las manifestaciones criminales más complejas de la problemática del narcotráfico se expresan en dos dimensiones. Por un lado, la estructuración y dinámica de los mercados internos de drogas y, por otro lado, el tráfico internacional de drogas a través del territorio argentino.

A los efectos del impacto de ambas dimensiones sobre la sociedad, la economía y las instituciones locales, los mercados ilegales de drogas configuran una problemática de primer orden y, por ende, deberían concitar la atención prioritaria de los poderes públicos. La criminalidad gerenciadora de estos mercados tienen ciertas particularidades. Primero, se han conformado a partir del accionar de grupos y bandas criminales específicamente locales que configuran mayormente clanes familiares y que previamente se dedicaban a una serie de actividades delictivas de diferente porte que, de alguna manera, determinaron las modalidades mediante las cuales esos agrupamientos desarrollaron posteriormente las actividades vinculadas al narcotráfico. Segundo, estos grupos estructuraron dispositivos armados orientados a ejercer la violencia letal contra otras bandas contrincantes, miembros disidentes de su grupo, o policías, jueces y funcionarios, cuando fuese necesario, o como formas de protección de sus negocios y de aseguramiento de sus territorios. Tercero, configuraron estructuras o mecanismos de gestión o lavado de la rentabilidad obtenida del negocio criminal, ya sea mediante emprendimientos económicos propios o canalizando el dinero a estructuras financieras y económicas ya existentes. Cuarto, tejieron una trama de protección estatal a sus emprendimientos criminales mediante diferentes mecanismos de regulación que van desde la liberación de zonas por parte de la policía hasta la asociación de grupos policiales, judiciales y políticos.

Pese a la rusticidad de estos grupos criminales, habiendo pasado más una década desde sus configuraciones originales, los emprendimientos delictivos de referencia han adquirido cierta complejidad derivada de la diversificación de labores que impone tener que conformar y administrar tramas dedicadas a actividades muy diversas, muchas de ellas de porte ilegal pero otras legales, como la obtención del producto, la preparación del mismo (corte y empaque), su comercialización, la administración del dinero obtenido y la seguridad de todas estas actividades. Esto requiere una cierta capacidad de gerenciamiento que, pese a los matices existentes entre los diversos grupos criminales, ha sido un rasgo notable de éstos.

Más allá de la creatividad e ingenio de muchos de los referentes de estos grupos, una condición fundamental de su expansión y consolidación fue la estabilidad y certidumbre brindada por ciertos actores estatales, en particular, por parte de la policía, con los que pactaron determinados niveles de protección o asociación a cambio de garantizarles un desarrollo soterrado, silencioso y sin violencia del negocio narco. Y, por supuesto, de una significativa cuota de dinero regular. Lo llamativo del caso argentino es que este pacto policial-criminal estuvo enmarcado en un acuerdo manifiesto o tácito entablado entre los gobiernos y las cúpulas policiales orientado a garantizar una gobernabilidad tranquila a cambio del consentimiento político al pacto policial-criminal. En muchos casos la transferencia de fondos de origen criminal no se canaliza a los escalones político-gubernamentales, pero en otro sí, siempre mediados por la policía. Dada la envergadura, diversidad y territorialidad de la mayoría de los mercados ilegales de drogas, la protección o regulación estatal es una condición necesaria del emprendimiento.

La contracara de este doble pacto fue la ausencia de una institucionalidad política, judicial y policial adecuada para afrontar los desafíos del control y la persecución penal del narcotráfico local.

En el plano político, en Argentina, los sucesivos gobiernos nunca han llevado a cabo políticas y estrategias de control del narcotráfico que procuraran desarrollar acciones de control a partir de un diagnóstico situacional de la problemática del narcotráfico realmente existente y basado en evidencias, del establecimiento de prioridades y objetivos (metas institucionales) sobre algunos aspectos de ese fenómeno y de la adecuación de las instituciones del sistema de seguridad y de persecución penal a esas metas institucional. Para la trama de tráfico internacional de drogas a través del territorio argentino, en general, fue la DEA norteamericana la instancia rectora de las operaciones de seguimiento, permisividad (“dejar pasar”), control y conjuración de acuerdo con las prioridades y políticas de la agencia del norte. Fue rectora de los gobiernos nacionales en sus escalones políticos y policiales, y también lo fue en la justicia federal y en el Ministerio Público Fiscal. Y para la trama de los mercados internos, el “doble pacto” como estrategia de gobernabilidad negociada del narcotráfico local fue predominante en todos los gobiernos argentinos. Con excepciones acotadas, ambas perspectivas y acciones fueron recurrentes tanto durante gobiernos de derecha como en las administraciones peronistas.

Ambas estrategias fueron llevadas a cabo con la institucionalidad política, policial y judicial existente. No requirió de reformas o transformaciones institucionales de envergadura. Los cambios en las normas procesales penales y, con ello, el fortalecimiento de los fiscales en la persecución penal no alteró las tendencias históricas señaladas.

Si en Argentina se quisieran formular y desarrollar políticas y estrategias integrales en materia de control del narcotráfico, es decir, orientadas a conocer mediante el análisis criminal la envergadura, complejidad, temporalidad, espacialidad, economía, violencia y protección estatal del narcotráfico y a desplegar intervenciones tendientes a incidir sobre algunos de esos aspectos del fenómeno, los dispositivos gubernamental, policial y judicial existentes no brindarían la matriz político-institucional adecuada para ello.

Primero, no se cuenta con dispositivos de producción de inteligencia o análisis criminal sobre el narcotráfico en el Ministerio de Seguridad, en las estructuras policiales y en el Ministerio Público Fiscal. Hay saberes intuitivos, fragmentados, personales, pero no hay circuitos de producción y sistematización de la información criminal que el propio sistema produce en sus rutinas institucionales y, menos aún, que resultan imprescindibles de generar o producir en función de completar un panorama integral del fenómeno. Tampoco se cuenta con equipos de analistas criminales especializados en este conjunto de problemáticas con capacidades de producir saberes en los planos estratégico y táctico. El primero para elaborar y formular políticas y estrategias político-institucionales (gobierno nacional) y de persecución penal (Procuración General de la Nación). Y el segundo para confeccionar estrategias y acciones operacionales de control o de investigación criminal en el marco de expedientes judiciales competentes.

Segundo, en el plano policial, la Argentina no cuenta con un sistema policial federal integrado y competente para llevar a cabo intervenciones e investigaciones eficaces de las tramas criminales gerencadoras de los mercados ilegales de drogas, ya sea en el ámbito del gobierno nacional como en las investigaciones al servicio de fiscales. Cada policía o fuerza de seguridad cuenta con alguna unidad o grupo de investigación en materia de narcotráfico que es diminuto en recursos humanos y medios operacionales, devaluado institucionalmente, desfinanciado en el interior de su organización (y, peor aún, dependiente del financiamiento externo provisto por alguna agencia de investigación extranjera), con la ausencia de áreas de inteligencia criminal especializadas, con indigencia tecnológica y prestaciones precarias. Cada policía o fuerza de seguridad delinea sus acciones de control del narcotráfico de forma autónoma, sin directivas políticas y sin instancias de coordinación institucional con las otras policías.

Tercero, el Ministerio Público Fiscal no posee un servicio de investigación policial especializado en la persecución penal del narcotráfico, en particular, en todo lo atinente a las estructuras y actividades criminales, sus agrupaciones armadas, sus mecanismos de gestión y lavado de dinero y, en especial, de los anillos de protección o regulación estatal que prohíjan y salvaguardan los emprendimientos criminales. No hay fiscalías de grado especializadas en la persecución penal de estas cuestiones; solo está la Procuraduría de Narcocriminalidad que respalda investigaciones a requerimiento de los

fiscales de grado, pero, en verdad, esta unidad no cuenta con destrezas especiales de investigación en la materia, excepto sus vínculos de dependencia con la DEA y los jueces de esa escudería. Tampoco hay normas procesales adecuadas para investigar organizaciones complejas sobre la base de un principio de oportunidad con la posibilidad cierta de “gestionar” cargos penales de forma plena y reconociendo que no se puede investigar estas tramas delictivas sin que el Estado cometa infracciones (infiltraciones, instigaciones, acciones operativas y económicas ilegales, excepto el asesinato) autorizadas y controladas judicialmente.

En estas tres dimensiones están los ejes de los desafíos institucionales que deben guiar una agenda de reformas y cambios institucionales orientados a construir una institucionalidad política, policial y fiscal especializada en estos asuntos, pero con dos condiciones ineludibles sin las cuales nada tiene sentido:

1. Un nivel de inversión en gastos de infraestructura, funcionamiento, capacitación y salarial adecuados a las necesidades de fortalecimiento institucional proclamados. No se puede investigar y controlar organizaciones y actividades generadoras de alta rentabilidad y violencia letal con una institucionalidad política, policial y fiscal pobre.
2. Un pacto político y económico de base impulsado por el gobierno y asentado en el compromiso político, institucional y empresarial de que no se obstruirán investigaciones criminales que escalen a las estructuras de poder (policial, políticas, judicial y empresarial) comprometidas con la criminalidad narco de referencia.

Se trata de plata y de poder. Sin estas dos condiciones, toda nueva legislación, institucionalidad, relato o proclamación es chamullo.

En este marco, vale resaltar algunos aspectos importantes de la necesaria reforma institucional en la materia.

Primero, la policía constituye el actor fundamental para “imponer la ley”. No lo es el gobierno ni los fiscales, sino la policía. La ley la aplica la policía o no la aplica nadie. La policía es el portero y la mesa de entrada del sistema penal, y es el instrumento indispensable para aquellos fiscales que, de forma extraordinaria, decidan investigar al crimen y al poder vinculado con éste. El gobierno y los fiscales son actores de reparto con relación al accionar policial. En suma, el gobierno o los fiscales, aun tratándose de algunos perseguidores atrevidos y jugados, por sí mismo, no logran nada sin un equipo eficiente y robusto de policías de investigación. Ahí está el desafío más importante de la reforma penal en Argentina: la conformación de un sistema policial especializado en la investigación de la criminalidad compleja.

Muchos políticos, operadores judiciales y periodistas están atraído por el fetichismo de que la aplicación de la Código Procesal Penal de la Nación, de corte adversarial, por sí mismo, va a generar las condiciones institucionales indispensables y suficientes para llevar a cabo una estrategia integral de control de la criminalidad organizada. Pero esto es un mito. Por ese lado, eso no va a ocurrir si en Argentina no se

conforma un sistema policial de investigación de la criminalidad organizada a la altura de los desafíos.

Este sistema policial federal abocado al control de la criminalidad organizada debe integrarse con los servicios y estructuras de investigación de este tipo de criminalidad pertenecientes a las policías y fuerzas de seguridad federales, cuya configuración debe establecerse mediante una ley nacional marco que regule sus bases institucionales. La coordinación general, el control de gestión y supervisión del desempeño de este sistema federal, así como el análisis criminal en materia de criminalidad organizada debe ser llevada a cabo por un Centro de Coordinación Federal dependiente de la autoridad política a cargo de la seguridad.

A su vez, deberían crearse Núcleos Operacionales Federales bajo dependencia directa del Centro de Coordinación Federal abocados a la coordinación operacional y el análisis criminal a través de la articulación operativa y logística de las unidades de las policías y fuerzas de seguridad federales que integran en determinadas regionales del país de acuerdo con las problemáticas criminales que allí operan. Esos Núcleos deben articular y coordinar la labor investigativa que realizan las unidades de las policías y fuerzas de seguridad federales en la región; asegurar el intercambio de información; planificar las actuaciones conjuntas o coordinadas en la labor investigativa requerir, sistematizar y analizar el conjunto de la información producida por esas unidades; llevar un registro actualizado del cuadro de situación de necesidades operacionales, logísticas e infraestructurales, entre otras labores.

Asimismo, en el ámbito de cada policía y fuerza de seguridad federal, el personal integrante de estas unidades especiales debe reportar a un agrupamiento especial de investigadores o detectives sin la posibilidad de rotar por otros destinos o para desarrollar otras labores. Y también deben recibir una retribución salarial acorde a las sensibles funciones que deben emprender frente a una criminalidad de alta rentabilidad, garantizando la exclusividad laboral plena.

Segundo, vista la experiencia institucional de los sucesivos gobiernos políticos en materia de criminalidad organizada y, en particular, en lo relativo al ejercicio de la conducción del sistema policial federal, el Ministerio de Seguridad sobra. Desde sus oficinas sólo se han emitido relatos estridentes que nunca se tradujeron en acciones e institucionalidades concretas en materia de control e investigación de esa criminalidad. Ante ello, y en función de cierto ahorro de recursos tan de moda en estos tiempos, es preferible cerrar el Ministerio de Seguridad y crear una Secretaría de Asuntos Policiales abocada exclusivamente a la producción de análisis criminal sobre crimen organizado; la dirección estratégica y la administración general del sistema policial federal; y el control de legalidad y desempeño de éste. ¿Para qué más si todo aquello que el plexo normativo le impone como deberes de gobierno político de la seguridad y de conducción de las policías a ese ministerio éste no lo ha cumplido y ha sido, en verdad, un Ministerio de la Policía?

Tercero, el Ministerio Público Fiscal se “judicializó”, esto es, se hizo perezoso, cansino, mira a sus mandantes políticos, cuida sus salarios extraordinariamente elevados y está poco dispuesto a investigar las tramas de poder que despuntan detrás

de la criminalidad organizada. Reformarlo y hacerlo trabajar de forma plena es una proeza extraordinaria y requiere del acompañamiento de una fuerza espiritual única inexistente en la Argentina.

Dejando de lado esto, debe decirse que no se puede investigar grupos y actividades del crimen organizado, sus estructuras armadas, sus dispositivos de gestión y lavado de dinero y sus redes de protección estatal desde afuera. Y el Código Procesal Penal no resuelve ese problema, no establece o regula nuevas modalidades, técnicas y procedimientos de investigación que permitan que el Estado se meta “adentro del monstruo”. Sentarse a esperar un “arrepentido” (de mentirita) o a seguir una “entrega” buchoneada por un informante es una tontería. Lo peor de todo es que se terminan llevando a cabo acciones policial informales o ilegales con consentimiento fiscal (denuncias anónimas; testigos de identidad reservada; información “de calle” obtenida de manera informal; infiltraciones a grupos o intromisiones ilegales a residencias; etc.) a los fines de conseguir pruebas. O se terminan utilizando de manera informal procedimientos creados para otros fines en investigaciones complejas como, por ejemplo, el uso de procedimientos abreviados para rodear a líderes narcos de condenas antes de llegar a juicio. Dicho sin eufemismos: nos metemos adentro del monstruo, pero de forma ilegal o informal.

Blanqueemos estas situaciones y erradiquemos o legalicemos estas extralimitaciones sobre la base de un principio fundamental: el crimen organizado se controla conociendo sus intersticios y detalles y, en particular, sus tramas de relaciones proyectivas con diferentes instancias estatales.

¿Habrá condiciones, voluntades y capacidades en Argentina para todo esto?