

“UN SUEÑO DE PAZ”

APROXIMACIÓN A LA VIOLENCIA NARCO EN LA CIUDAD DE ROSARIO.



Observatorio de Política Criminal

ÍNDICE

	INTRODUCCIÓN	4
01	MAPA HOMICIDIOS DOLOSOS ROSARIO (2013-2021)	5
02	DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA VIOLENCIA LETAL	11
03	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA ROSARINO: DEL MONOPOLIO AL OLIGOPOLIO DEL USO DE LA FUERZA	15
	<i>a) El cambio de paradigma en la comercialización y consumo de estupefacientes. Del país de tránsito al país de consumo</i>	18
	<i>b) Atomización del control policial del territorio</i>	27
	<i>c) La puesta en marcha de un orden económico violento y clandestino</i>	35
04	PROPUESTAS	40
	<i>a) La creación de un Comité Federal de Crisis en el marco de la ley de Seguridad Interior</i>	41
	<i>b) Regionalización operativa de las fuerzas de seguridad para la prevención y represión del delito complejo en la Argentina</i>	44
	<i>c) Abrir una discusión seria sobre el rol de la Inteligencia Criminal en la Argentina</i>	47
	<i>d) "Desarme Civil"</i>	52
	<i>e) La discusión sobre la reforma de la Ley 23.737</i>	53

*A principios del siglo pasado,
"Chicho grande" y "Chicho chico", eran los más capos de la ciudad.
Manejaban la calle como nadie y todos les temían.
Uno tenía amigos poderosos. El otro, amigos sanguinarios.
Pero un día "Chicho grande" se enojó con "Chicho Chico" y lo mató.
Así fue como la mafia en Rosario quedó en manos de "Chicho grande",
por lo menos por un tiempo...*

“UN SUEÑO DE PAZ”

UNA APROXIMACIÓN A LA VIOLENCIA NARCO EN LA CIUDAD DE ROSARIO.

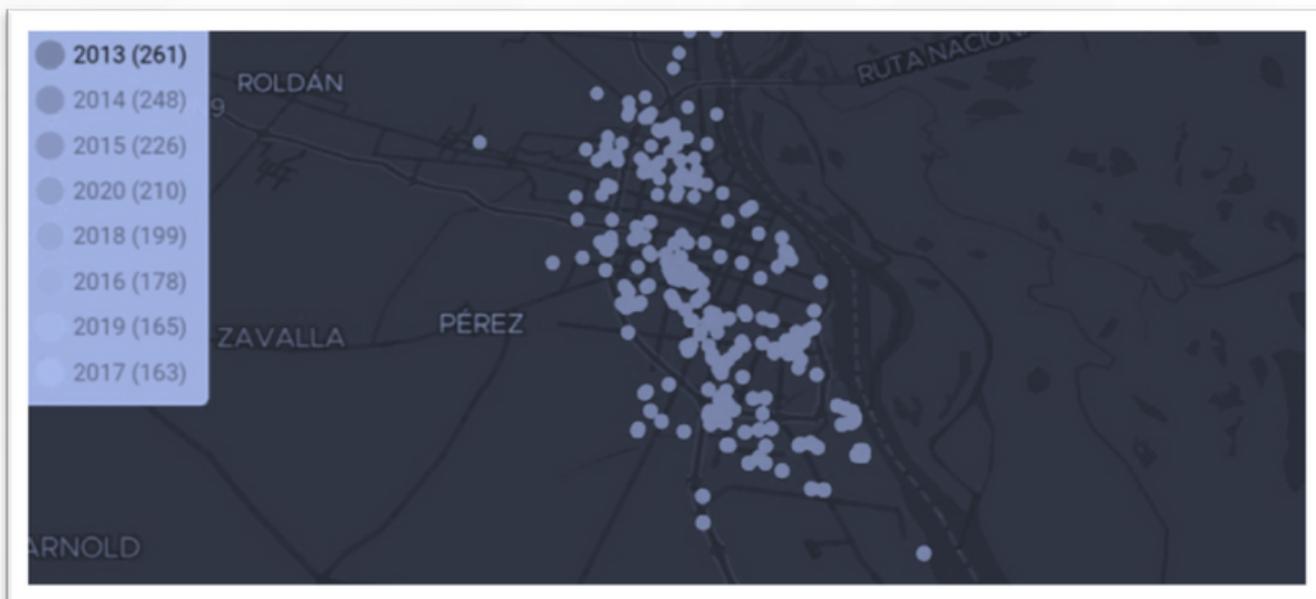
Este informe no es, ni más ni menos, que una aproximación al estudio de la violencia narco en la ciudad de Rosario. Decimos aproximación porque nuestro núcleo de trabajo está anclado en la ciudad de Buenos Aires, cuestión que solo nos permite abordar el fenómeno de la criminalidad rosarina desde una perspectiva limitada, por lo que es necesario aclarar -desde el arranque- que a este informe seguro le faltarán elementos que para los rosarinos podrían resultar medulares. Más allá de esto, desde el Observatorio de Política Criminal, estamos convencidos que los puntos expuestos en este trabajo deben ser tomados como los ejes de partida para comprender la magnitud del problema criminal de la ciudad ribereña. En este sentido, resulta primario abordar la geolocalización de los homicidios dolosos cometidos en la ciudad rosarina desde el año 2013 al 2021, siendo estos registros los publicados por aquellas fuentes públicas y oficiales que miden dicha conflictividad. A partir de ello, proponemos un análisis criminal sobre la distribución de la violencia letal teniendo en consideración los patrones delictivos (cantidad de hechos y geolocalización) que se han repetido a lo largo del tiempo. Por otro lado, abordaremos cómo fue que en Rosario la policía local perdió el monopolio del uso de la fuerza, la que hoy es compartida con los grupos criminales generando en la ciudad santafesina un oligopolio violento, donde policías y delincuentes tienen la potestad de resolver los problemas a partir del uso de la violencia sin que esto traiga consecuencias grandilocuentes en materia de responsabilidad penal. Asimismo, trataremos el cambio del paradigma en la comercialización de drogas, dando cuenta cómo la Argentina pasó de ser un país de tránsito a un país de consumo, y cómo, en el mismo lapso, los centros urbanos de las principales provincias se han convertido en lugares de elaboración y acopio de estupefacientes.

De igual manera trataremos cómo en Rosario se instauró, a partir de un proceso de atomización del mando policial, un orden violento y clandestino que acepta a la ilegalidad y a la violencia como parte de la vida cotidiana de la ciudad. Por último, dejaremos una serie de propuestas que entendemos como elementales para abordar de manera integral la problemática criminal rosarina.

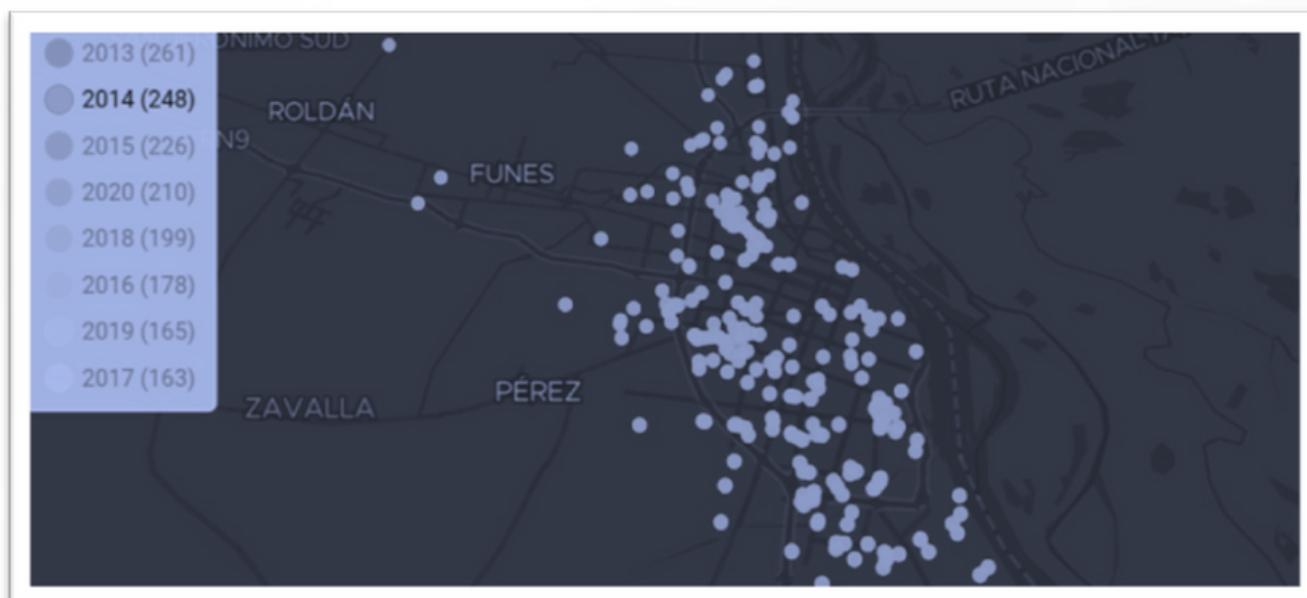


1-MAPA HOMICIDIOS DOLOSOS ROSARIO (2013-2021).

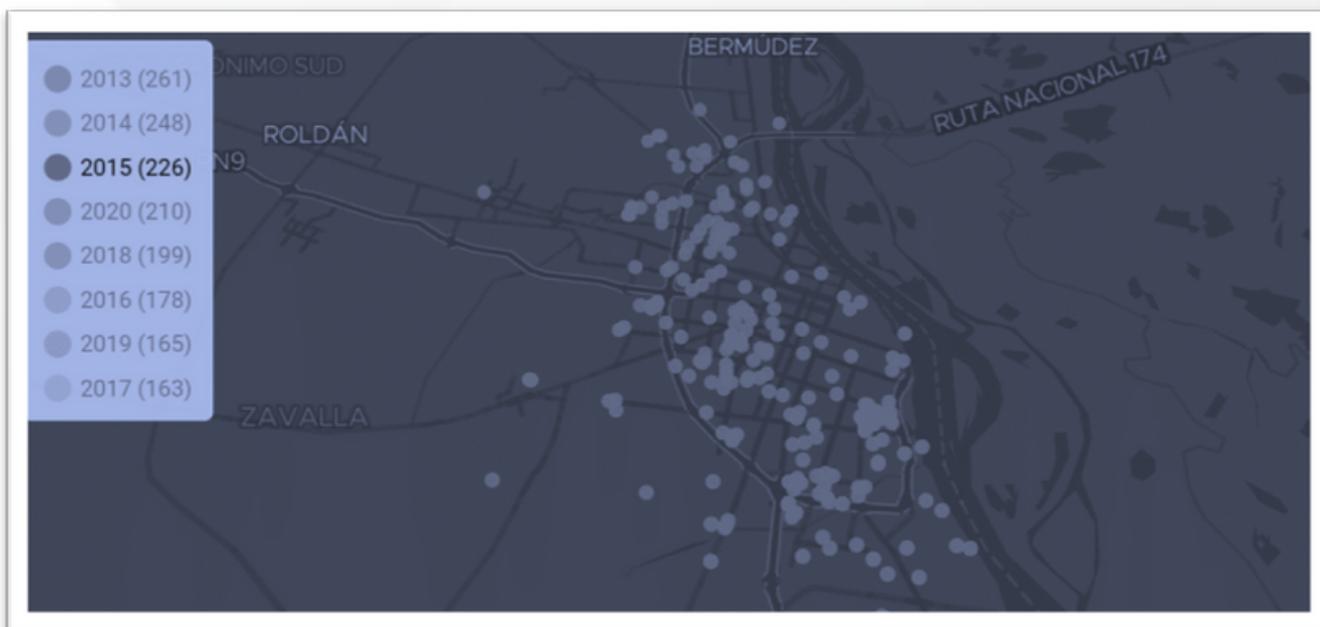
Los homicidios dolosos de la ciudad de Rosario durante el período comprendido entre 2013-2021, se distribuyeron territorialmente de la siguiente manera:



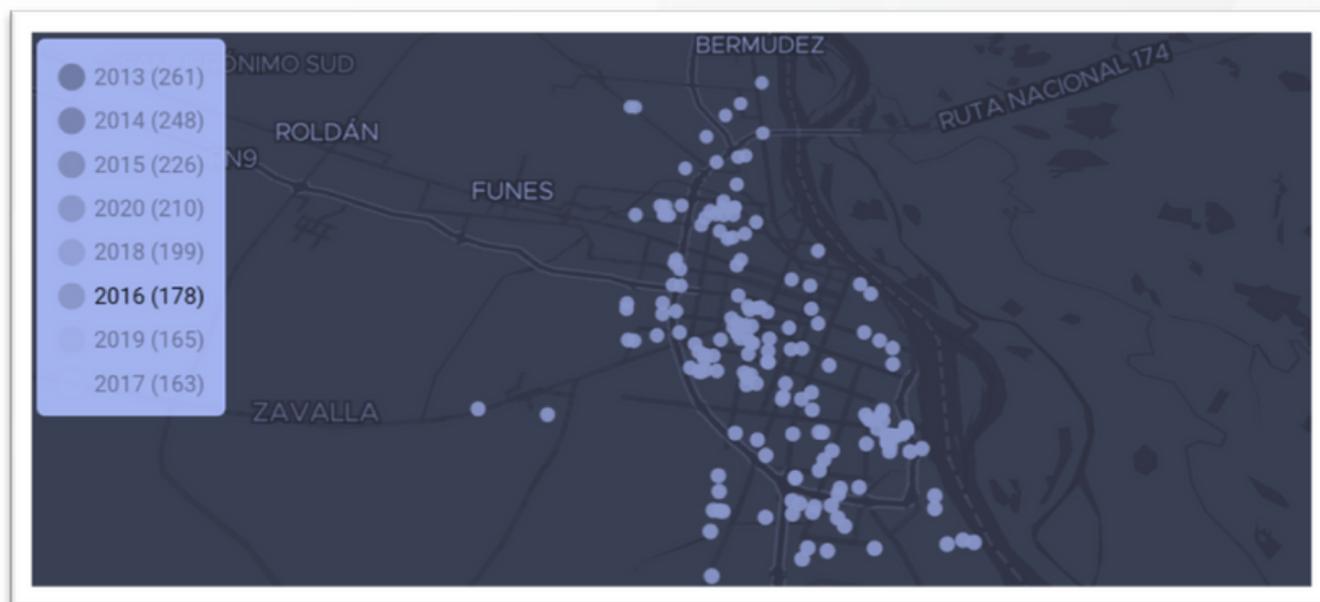
Año 2013. Tasa HD: 21 c/100 mil.



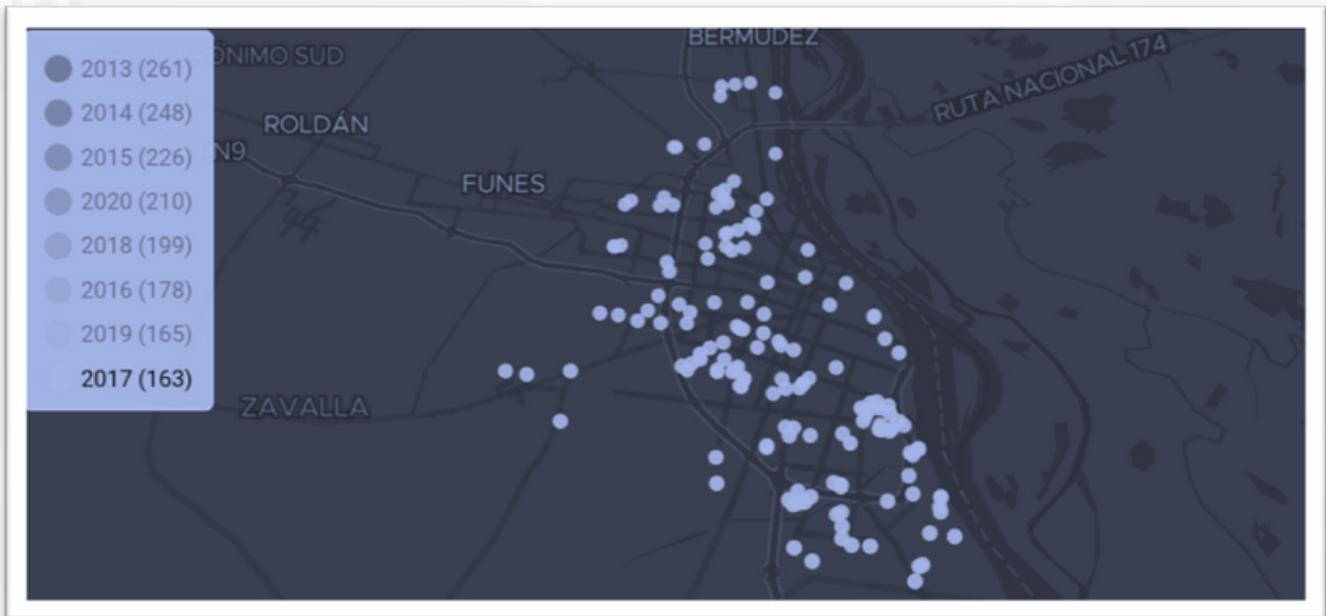
Año 2014. Tasa HD: 23.3 c/100 mil.



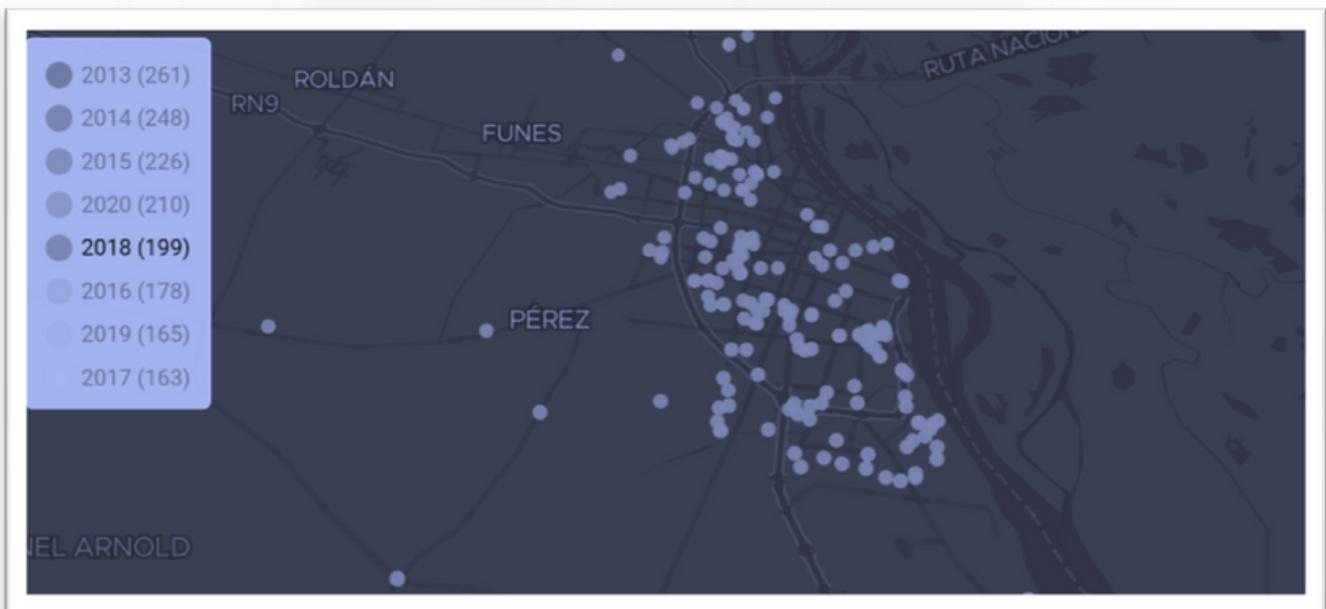
Año 2015. Tasa HD: 18.6 c/100 mil.



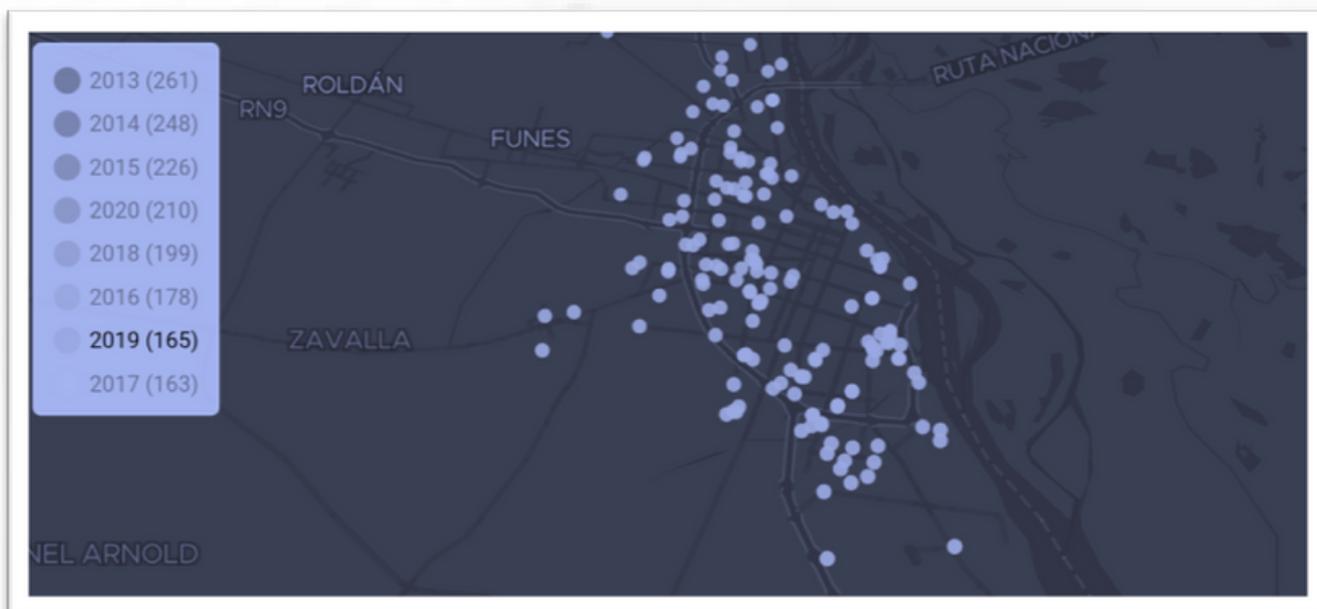
Año: 2016. Tasa HD: 14.3 c/100 mil.



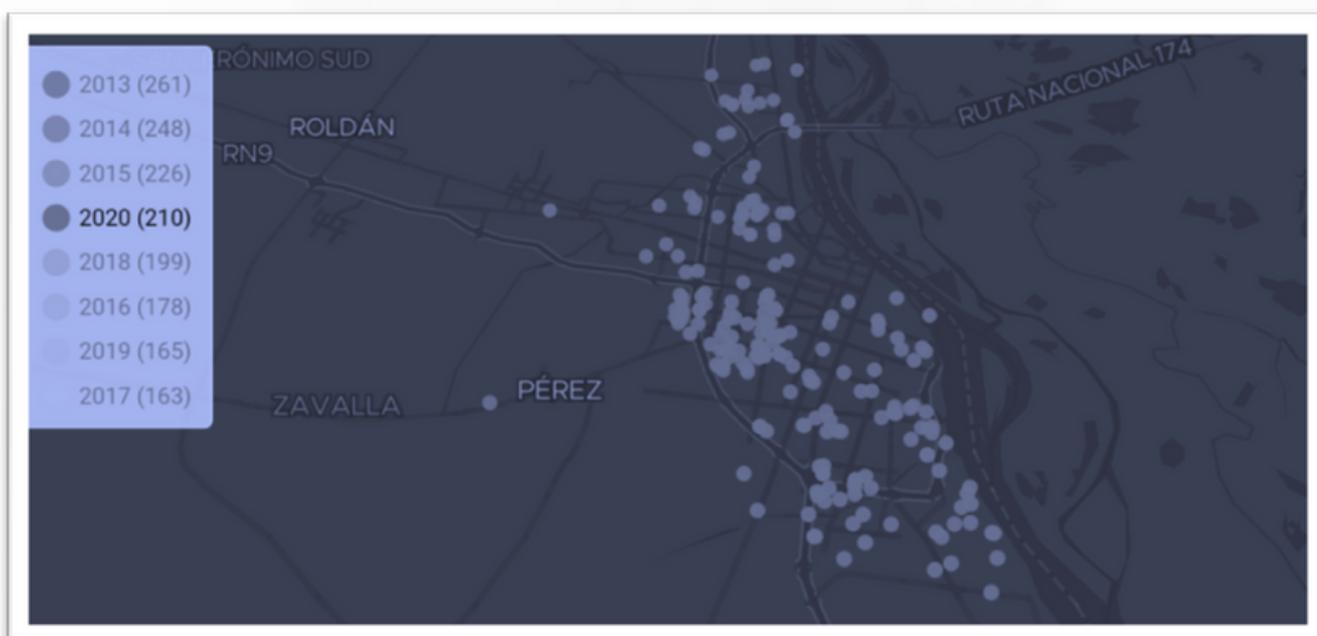
Año 2017. Tasa HD: 12.9 c/100 mil.



Año 2018. Tasa HD: 15.9 c/100 mil.

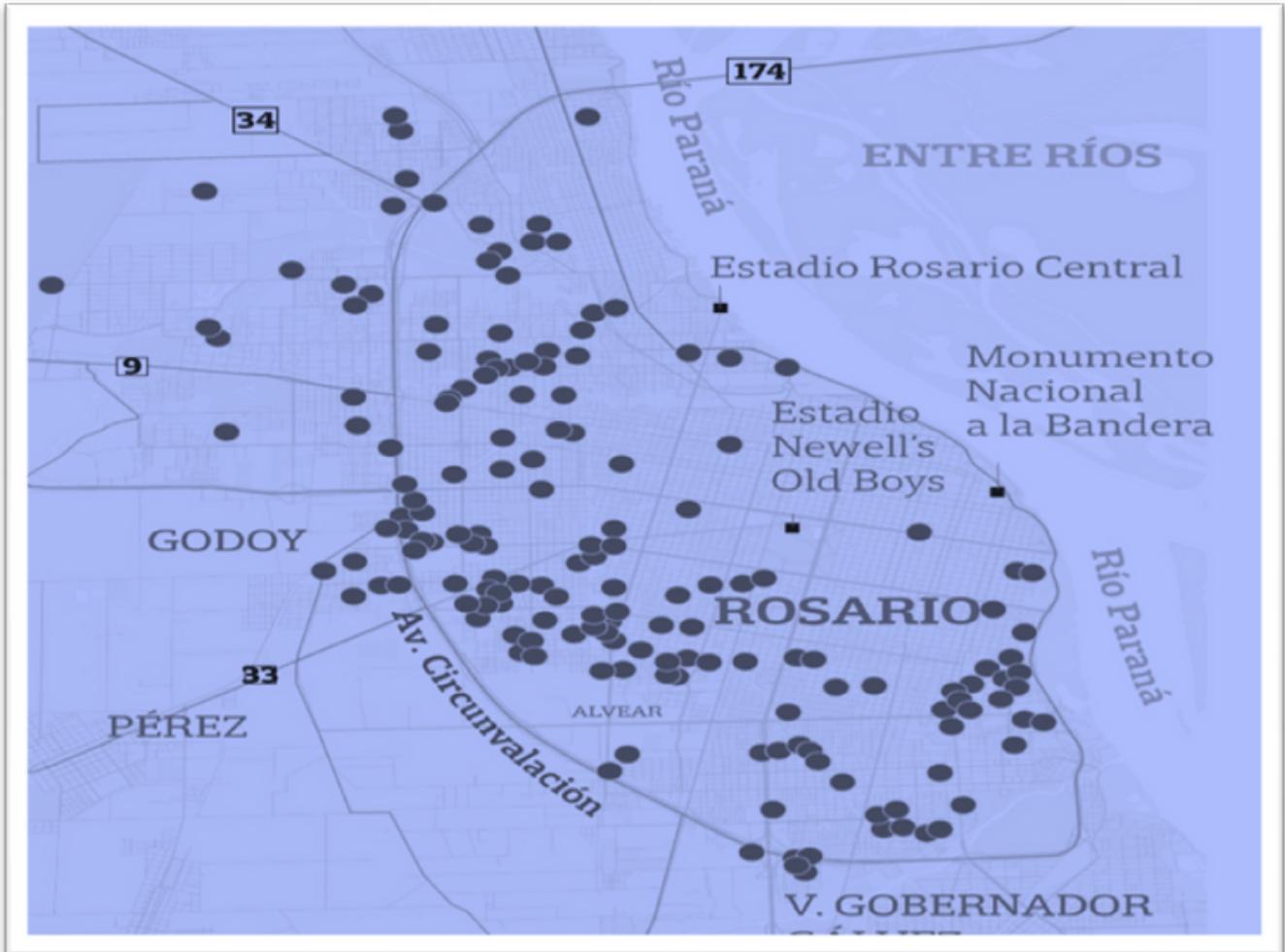


Año 2019. Tasa HD: 13 c/100 mil.



Año 2020. Tasa HD: 16.4 c/100 mil¹.

[1] Los mapas de homicidios dolosos del período comprendido entre 2013-2021, fueron extraídos del Diario "La Capital" cuya base informativa es el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. https://www.lacapital.com.ar/contenidos/mapaviolencia_02.html



Año 2021. Tasa HD: 18 c/100 mil².

[2] Mapa de homicidios dolosos publicado por el Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-2021/>

2- DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA VIOLENCIA LETAL:

Si se toma en consideración las variaciones espaciales respecto de los homicidios dolosos registrados en Rosario desde el año 2013 al 2021, se puede advertir que la violencia letal se encuentra distribuida a lo largo y ancho de toda la ciudad. No obstante, este cuadro de situación no debería llamar la atención si las tasas de homicidios dolosos se hubieran mantenido bajo parámetros aceptables en comparación con la media nacional. Sin embargo, el inconveniente radica en que los registros homicidas se encuentran muy por encima de esta, ubicándola desde hace años como la ciudad más violenta del país, lo que se agrava por dos lineamientos que veremos a continuación.

En primer lugar, porque el mayor porcentaje de los homicidios dolosos, más allá de distribuirse a lo largo de todo el territorio, se condensó en los barrios periféricos de la city rosarina, principalmente, los creados alrededor de las viejas industrias y frigoríficos que cerraron durante la década del 80' y principios de la década del 90'. Vale recordar, sobre este punto, que según el censo realizado en 2017 por el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap), de 112 barrios carenciados relevados en Rosario, 30 se crearon en la década del 80', mientras que 49 asentamientos se crearon entre 1990 y 2016³, lo que habla de una fuerte expansión de la pobreza en la ciudad en las últimas décadas. Esta situación de precariedad y de proliferación de la pobreza se agravó porque Rosario siempre careció de una estructura burocrática estable que le permita sortear con un mínimo de éxito los procesos económicos desfavorables del país y de la provincia. Ello, debido a que, pese a ser la ciudad más importante de Santa Fe, no es su capital. Por lo que cualquier sacudón en

[3] Ver en: <https://sumapolitica.com.ar/villas-o-barrios-populares-los-nombres-y-las-medidas-de-la-desigualdad-en-argentina/>

estos términos resulta traumático, toda vez que la mayor parte de la economía rosarina no depende de la estabilidad del empleo público sino del empleo privado, sea que este se encuentre registrado o no. Por otro lado, vale destacar que estos vaivenes en la economía rosarina nunca pudieron ser compensados pese a los intentos de las agencias sociales del Estado santafesino para contener los efectos segregadores de la pobreza y la exclusión. Sin embargo, la mantención de este esquema pendular en lo social y económico produjo, con el correr del tiempo, una llamativa dinámica transmutativa en los barrios populares donde aquellas conflictividades que antes eran abordadas por las agencias sociales (en sus causas y en sus expresiones pacíficas) pasaron a ser abordadas en los últimos 30 años por la agencia policial (en sus consecuencias y sus manifestaciones violentas), dando margen para la discrecionalidad y la regulación territorial. Esta transmutación fue la que le permitió a la policía santafesina, y en estos últimos años también a la mismísima criminalidad, acumular un poder tan exorbitante para administrar no solo esa potencialidad violenta de los barrios más humildes, sino también fomentar que la misma se convierta en redituable en términos económicos. Proceso que se llevó adelante, en términos de Matías Dewey, a partir de la venta de impunidad y la suspensión de la aplicación del derecho, cuestión que abordaremos más adelante⁴.

En segundo lugar, porque se descubrió que el mayor porcentaje de los homicidios dolosos registrados no están relacionados con la delincuencia ordinaria, la que puede ser abordada de forma operativa con herramientas de prevención y conjuración bien determinadas, sino más bien con la criminalidad organizada⁵, cuestión que hace más dificultoso el abordaje a dicha conflictividad. Ello, porque esa característica es la que nos da la pauta para afirmar que, más allá de las disputas criminales, existe toda una estructura corrupta que involucra en el entramado criminal a las agencias estatales,

[4] Ver Matías Dewey, el orden clandestino.

[5] Ver los informes del Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de Santa Fe en <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp>.

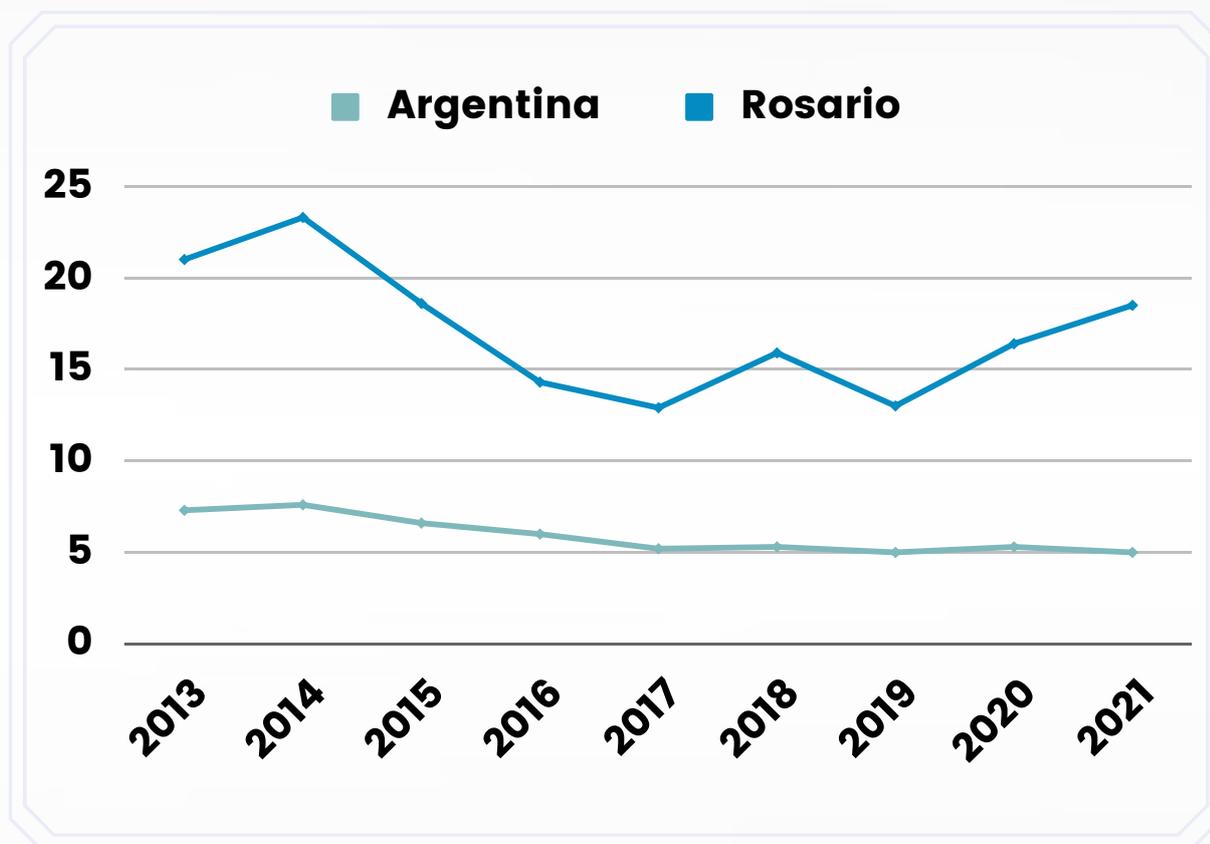
fundamentalmente las fuerzas de seguridad, parte de la justicia (federal y local) y la clase política. Véase sobre esto que los informes relevados por el Ministerio Público de la Acusación y por el Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de Santa Fe son concluyentes en este sentido, en tanto revelan que desde hace tiempo la violencia letal está asociada a los procesos de diversificación de la narcocriminalidad. Nótese que en el último informe relevado por el dispositivo gubernamental, el 60% de los homicidios registrados revelan ese patrón, a lo que hay que sumarle otros datos poco alentadores. Según ese mismo registro, casi el 77% de dichos homicidios tuvo planificación previa, y en el 85% de los casos los hechos registrados fueron cometidos con la utilización de armas de fuego. Lo que habla, además, de una fuerte proliferación de armamento en todo Rosario, en tanto según el mismo informe, en 2014, ese registro era de 72%. Por último -hilando con lo expuesto en el primer punto- hay que destacar dos cuestiones: que la mayor parte de las víctimas de los homicidios registrados son jóvenes varones de entre 15 y 29 años, es decir, la franja masculina más activa en términos sociales y económicos de la ciudad, y que casi la totalidad de los homicidios dolosos ocurrió en la vía pública, lo que denota que las conflictividades se dirimen en la calle y a la vista de la agencia policial.

A partir de lo expuesto, deviene necesario poder identificar la génesis de este espiral de violencia que padece Rosario porque, si un territorio presenta ciertas características como ser: una tasa de homicidios dolosos muy elevada y perdurable en el tiempo, con registros letales anclados en la mayoría de los barrios vulnerables de la ciudad, siendo dichos homicidios producto de violencias derivadas de la criminalidad compleja, es porque las fuerzas de seguridad han delegado el uso de la fuerza (voluntaria o involuntariamente) en distintas bandas criminales para que estas diriman sus conflictos al margen de la ley. Poner sobre la mesa esta situación, resulta ser clave para el análisis de cualquier tipo de territorio, no solo de Rosario. Ya que si algún otro distrito presenta las mismas características que la ciudad ribereña, se puede intuir que la criminalidad que

padece es de una magnitud tal que lo que está en juego son las estructuras en las que el Estado debería apoyarse para repeler esa misma criminalidad.

Tasa Homicidios Dolosos

cada 100 mil habitantes (2013-2021)⁶



[6] Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Seguridad de la Nación y del Observatorio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

3-DEFINICIÓN DEL PROBLEMA ROSARINO: DEL MONOPOLIO AL OLIGOPOLIO DEL USO DE LA FUERZA.

Para ser claros, en términos de política criminal, el problema más grave que padece Rosario es que el Estado provincial terminó cediendo el uso monopólico de la violencia en distintos grupos criminales para que estos resuelvan los problemas emergentes del crimen organizado a través del uso de la fuerza y al margen de la ley. Cuestión que produjo que la ciudad ribereña se haya convertido desde hace una década en un enclave territorial regido por un oligopolio que reparte entre policías y delincuentes la potestad de dar muerte.

Respecto del monopolio del uso de la fuerza, Egon Bittner, quizá uno de los más reconocidos sociólogos dedicados a comprender esta cuestión, fue quien destacó que el rasgo más relevante de la policía es la posibilidad legítima que tiene para ejercer violencia física contra su comunidad, siendo esta la característica que la distingue de otras agencias del Estado, las que si bien pueden ser consideradas represivas, tienen vedada la aplicación física de dicha violencia para prevenir la criminalidad. De corte weberiano, por cuanto enfatizó históricamente sobre el monopolio del uso de la fuerza como característica principal sobre la cual se construyó el Estado moderno, el sociólogo checoslovaco radicado en los Estados Unidos (lugar donde desarrolló por completo su obra de investigación) trabajó arduamente para lograr una dimensión realista sobre el trabajo policial que pueda escapar de las definiciones o enfoques dogmáticos y legalistas que relegaron a la policía al papel tradicional de entidad estatal capacitada y legitimada para combatir el delito y la violencia. Sobre este punto, la tesis de Bittner sostiene que la policía no es ni más ni menos que *“un mecanismo de distribución de la fuerza justificada por la situación (...)”*.

Significa estar autorizado, y tener la exigencia de actuar de modo coercitivo cuando la coerción fuera necesaria, según lo determinado por la evaluación del propio policía de las condiciones del lugar y del momento". Para el autor, el uso monopólico de la fuerza es la razón de ser de la policía. No obstante, también en su argumentación podemos advertir la trascendencia que este le otorga a la gestión de las situaciones previas que rodean a dicho uso de la violencia, haciendo entrever que el verdadero trabajo policial no consistiría solamente en reprender violentamente situaciones delictivas, sino, por sobre todo, en la posibilidad de relacionarse con circunstancias que puedan requerir el uso de la fuerza⁷. Esta posibilidad de la que habla el sociólogo resulta medular para comprender, por un lado, la potestad que tiene la policía para gestionar sucesos que potencialmente requieran su intervención y, por el otro, cómo esa posibilidad abre un inmenso abanico para regular una serie de acciones que si bien formalmente requieren de su participación, queda a discreción de la policía la efectiva aplicación de la ley como también de la violencia.

No obstante, en ciertos casos, la policía no actúa de manera corporativa. El caso rosarino es una de estas excepcionalidades en tanto existen indicios marcados que dan cuenta que en esta ciudad ese corpus se atomizó y se multiplicó, por lo que allí conviven desde hace tiempo varias potestades represivas que actúan de manera individual y, por ende, de forma desorganizada. Varios martillos, en términos de Mondarjet⁸. Por lo que la contención de la violencia social está en falta y, esa situación, es parte de la explicación a tantos hechos sangrientos. Con ello queremos decir que si la función policial se asienta formal y legítimamente en el uso monopólico -potencial o efectivo- de la fuerza para resolver los problemas de la criminalidad, es porque la razón de ser de la policía está relacionada, justamente, con la absorción de esa violencia social, la que nunca puede ser atravesada de manera atomizada. Por lo que desde un sentido lógico, cuando esa violencia social no puede ser absorbida y se encuentra impregnada en la cotidianidad de un

[7] Este elemento trascendental en la teoría de Bittner fue desarrollado a lo largo de su obra en los Estados Unidos, principalmente, en su trabajo denominado "Aspectos del trabajo policial" (*Aspectos do trabalho policial*, de 1970, publicado por la Editora de la Universidad de Sao Paulo).

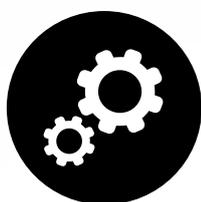
[8] Ver en "Lo que hace la Policía" de Dominique Mondarjet. Pág. 28 y siguientes. Editorial Prometeo. Año 2010.

territorio desde hace tiempo, es porque el Estado ya no posee ese monopolio coercitivo sino que lo comparte, por delegación o debilidad, justamente con esa sociedad que debe tutelar pero a la vez reprender si sus acciones se expresan al margen del derecho. Esta circunstancia, que será desarrollada a lo largo de todo el trabajo, es la que produjo que en Rosario se haya constituido un tipo de orden social que ya “acepta” a la ilegalidad y a la violencia en la misma medida en que la padece. Y no nos referimos al verbo “aceptar” en el término de elección consciente en favor de la violencia, sino de pasividad o normalización frente al fenómeno en sí. Cuestión que se debe a los procesos de permeabilidad delictiva que ha producido la criminalidad en todas las capas sociales rosarinas, como también en la clase política, la que llamativamente no le encuentra solución al problema pese a que a ningún sector partidario le pueda llegar a convenir una violencia sostenida por mucho tiempo, en tanto atentaría contra sus aspiraciones a largo plazo.

En la misma sintonía, es Marck Neocleous quien desarrolla toda una teoría respecto a la policía y su relación con la creación del “orden social”. Para este autor el trabajo policial no está ligado solamente a la mantención de ese orden social moderno, industrial, disciplinado, en términos de asegurar la vida social bajo el cumplimiento de la ley, sino, más bien, con la capacidad que tiene para fabricarlo. Es decir: la potestad de crear y fijar las condiciones en las que se va a desarrollar la vida en comunidad, especialmente, con aquello que sucede en el espacio público. Siguiendo esta tesis, y lo que plantharemos a lo largo del informe, lo curioso es que en Rosario haya sido la misma policía la que haya coadyuvado a construir, directa o indirectamente, un tipo de organización social que sea tan permeable a la violencia cuando en ninguna parte del mundo dicha proliferación de muertos y balas trae rentabilidad, salvo en aquellos casos donde existen disputas permanentes por el liderazgo territorial y donde el control del espacio público se encuentra atomizado, cuestión que abordaremos más adelante. Esta es la clave para entender por qué el espiral de violencia en Rosario todavía no pudo ser detenido.

Ahora bien, el motivo de este informe es indagar cómo se llegó a esta situación. En ese

sentido, para el Observatorio de Política Criminal, la cesión del monopolio de la fuerza en Rosario es producto natural de tres procesos: a) el cambio en el paradigma del consumo y de la comercialización de estupefacientes en los centros urbanos de la Argentina; b) la atomización del control territorial por parte de la policía y, c) la consolidación de un orden económico violento y clandestino.



a) EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA COMERCIALIZACIÓN Y CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES. DEL PAÍS DE TRÁNSITO AL PAÍS DE CONSUMO:

A partir de lo expuesto, corresponde una breve reflexión en torno al contexto internacional y regional en materia de narcocriminalidad en el que se encuadra el caso rosarino.

En una dimensión más amplia de análisis, el país atraviesa hace algunos años una etapa de mayor complejidad en las formas en la que se viene manifestando el narcotráfico⁹. De aquellas etapas, en las que los mercados de tráfico internacional y de abastecimiento de los mercados locales de consumo aparecían como diferenciados, con características propias y con bajos niveles de conflictividad, se ha avanzado a una situación en la que es posible establecer interrelaciones de mayor envergadura entre esas manifestaciones y un incremento de la violencia letal (asociada a los mercados ilícitos o a la criminalidad organizada), principalmente en los centros urbanos.

[9] Para un análisis de la transformación que atravesó el narcotráfico en Argentina ver Saín, Marcelo. 2019. Entre mitos y fabulaciones políticas: el control del narcotráfico en Argentina (2003-2017). Paper presentado en el panel "Crímen Organizado y crisis del Estado: oportunidades para la corrupción en América Latina" del XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association, Barcelona, España, del 23 al 26 de mayo de 2018; y Souto Zabaleta, Mariana; Delfino, Paula y Sarti, Silvio (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. Revista IUS México; y Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2018).

En lo que refiere a los mercados ilícitos locales, el de la marihuana y el de la cocaína son los de mayor relevancia en términos de la magnitud de consumo¹⁰. Desde el año 2000, estos estupefacientes registraron en los grandes centros urbanos de Argentina una dinámica expansiva respecto de otras sustancias. Así, mientras que la prevalencia anual de consumo¹¹ de marihuana en población general pasó de un 3,2% en 2011 a un 7,8% en 2017; la de cocaína se incrementó de un 0,73% en 2010 a un 1,5% en 2017¹².

En este contexto, la Provincia de Santa Fe ha registrado también importantes incrementos en el mismo período. La proporción de personas que consumieron marihuana en la última década ascendió de un 2,4% en 2011 a un 9,6% en 2017; en tanto la de cocaína se incrementó de un 1,1% en 2010 a un 1,8% en 2017¹³. Los últimos datos disponibles para Santa Fe (2017) registran valores superiores a la media nacional para ambas sustancias. Esta tendencia se verificaba ya en 2011 para la cocaína, aunque no respecto de la marihuana. En ambos casos, el crecimiento del mercado local de consumo en Santa Fe en el período 2011-2017 se destacó en un contexto de la evolución de los grandes mercados de consumo en Argentina. Sobre este punto, cabe recordar que nuestro país hasta fines de la década del 90' era considerado un lugar de tránsito de la droga proveniente de Bolivia, Perú y Colombia para el abastecimiento del mercado europeo. No obstante, desde principios del 2000, el ritmo de consumo local de cocaína y marihuana fue escalando, particularmente en las clases medias y altas, lo que generó la necesidad de crear dispositivos de venta más expeditos y menos costosos. Esta demanda vertiginosa

[10] En los términos del artículo 77 del Código Penal, se consideran “estupefacientes” a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias susceptibles de producir dependencia física o psíquica, que se incluyan en las listas que se elaboren y actualicen periódicamente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Así, se consideran “estupefacientes” a aquellas sustancias listadas en los anexos del Decreto 560/2019.

[11] Proporción de personas que consumieron la sustancia en los últimos 12 meses sobre el total de las personas estudiadas.

[12] Principales indicadores relativos al consumo de sustancias psicoactivas. Síntesis nacional por provincias y por conglomerado urbano (en base a los datos de la Encuesta Hogares 2011 de ENPre- CoSP/INDEC). Observatorio Argentino de Drogas. 2014; Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, Argentina. Observatorio Argentino de Drogas. 2017.

[13] Principales indicadores relativos al consumo de sustancias psicoactivas. Síntesis nacional por provincias y por conglomerado urbano (en base a los datos de la Encuesta Hogares 2011 de ENPre- CoSP/INDEC). Observatorio Argentino de Drogas. 2014; Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, Provincia de Santa Fe. Observatorio Argentino de Drogas. 2017.

fue clave en la creación de mercados locales a partir de la producción nacional de estupefacientes, principalmente de elaboración sintética que, además, se vio reforzada por el mercado amplio y de fácil acceso que tiene la Argentina a los precursores químicos, claves para la elaboración final del producto. Este cambio de paradigma produjo que nuestro país sea considerado, además de un país de tránsito hacia Europa (macrotráfico), un lugar de alto consumo y de elaboración propia. Ello en un contexto de crecimiento económico sostenido, lo que generó rápidamente mercados de consumo, legales e ilegales, de alta demanda. No obstante, lo cierto es que con el correr del tiempo, la proliferación de la oferta no se ancló solo en los estratos medios y altos, sino que también se direccionó hacia las clases más populares pero con productos de menor calidad y mucho más dañinos para la salud. La instalación en Rosario de laboratorios de pasta base para agilizar la producción local y disponer de ella como producto terminado, reemplazó al traslado desde las fronteras de la mercancía ya elaborada, lo que incrementaba notoriamente los costos del producto y lo ponía fuera del alcance de las clases menos pudientes. Tal como afirma Marcelo Saín: *“la transformación del narcotráfico iniciada a fines de los años 90 y consumada durante la primera década de este siglo no está inscrita ni es consecuencia directa de la pauperización social, sino que responde a factores de otra índole, aunque el quebranto social las ha condicionado. Entre esos factores se destacan por un lado el crecimiento del consumo de drogas prohibidas entre los sectores sociales altos y medios con elevado poder adquisitivo determinado por el cambio de las pautas de consumo -sobre todo de tipo recreativo- y, por otro lado, la regulación ilegal del propio Estado como una forma de gestión de la criminalidad y de gobernabilidad política de la seguridad pública. El narcotráfico no sólo se ha expandido en las grandes urbes sino que se ha reconfigurado como consecuencia de la diversificación del emprendimiento criminal en cuanto a su estructuración espacial y organizacional, y a la ampliación de la disponibilidad y oferta de drogas prohibidas en el creciente mercado interno procesos que eran evidentes ya a comienzos de este siglo. el rasgo saliente estuvo dado por la formación paulatina y los grandes conglomerados urbanos (...) de*

*mercados minoristas de drogas ilegales, en especial de cocaína, cada vez más diferenciados y rentables".*¹⁴

En ese sentido, la aparición de modalidades de comercialización, como el narcomenudeo, principalmente en los barrios carenciados, es la resultante de dicho proceso y es parte fundamental para comprender la génesis de la violencia rosarina. En ese contexto, urbes como Rosario vieron cómo desde principios del 2000 en sus periferias comenzaron a instalarse cocinas y laboratorios de drogas a cargo de organizaciones criminales pequeñas y rudimentarias, pero de base parental. Es decir: familias que comenzaron a tener como medio de vida el comercio de estupefacientes a mediana y baja escala, principalmente para abastecer a los mercados de cercanía. Dicha proliferación de laboratorios de pasta base, de pequeños bunkers de expendio y la consecuente disputa territorial entre clanes por dichos mercados es lo que produjo que la violencia en Rosario se exacerbe en un contexto propicio para ello, ya que el crecimiento de la oferta multiplicó la disponibilidad de la droga y, a su vez, bajó su precio, volviéndola más accesible y mucho más rentable¹⁵. Sin embargo, lo que fue distintivo en Rosario, en comparación con otras ciudades argentinas, fue que, por la rentabilidad inmensa que este mercado genera, se desató una confrontación más violenta que en otras ciudades, como por ejemplo Córdoba capital o la Provincia de Buenos Aires¹⁶ que no registran ni por asomo índices de letalidad similares.

Más allá de lo anterior, la expansión del mercado ilícito de cannabis es una tendencia que se viene verificando internacional y regionalmente. De acuerdo a la UNODC, la información cualitativa remitida por los países sugiere la existencia de un crecimiento del cultivo global de cannabis en el período 2010-2017, un leve declive en 2018 y, nuevamente, un incremento moderado en 2019¹⁷. No obstante, el crecimiento en el tráfico de esta sustancia, a partir del año 2015, es informado por varios países como tendencia a nivel internacional. La mayor parte del tráfico de cannabis se caracteriza por ser

[14] Saín, Marcelo. "Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario). Pág. 15. Año 2017. Editorial Siglo XXI.

[15] El proceso natural de la persecución punitiva al consumo es, sin duda, el incremento del precio de la droga de mediana y buena calidad. No obstante, al hacerse dificultoso el acceso a ella para los estratos más bajos de la sociedad, la droga tiende a estirarse y reducir su calidad. Esto impacta de lleno en el precio, justamente, para ser accesible.

[16] Ver las tasas de homicidios dolosos de los últimos años en cada ciudad.

Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/seguridad>

[17] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021.

intra-regional, siendo Paraguay el segundo país que ha registrado la mayor cantidad de hierba de cannabis incautada mundialmente¹⁸. El crecimiento de incautaciones a nivel subregional, acompañando esa expansión global, se verificó en Paraguay (que pasó de 177 toneladas en 2015 a 1.000 toneladas en 2019); Brasil (de 208 toneladas en 2015 a 262 toneladas en 2019) y Argentina (141 toneladas en 2015; 188 toneladas en 2019)¹⁹. Si se analiza conjuntamente el crecimiento de las incautaciones de cannabis en Argentina y el incremento en la prevalencia anual de uso de la sustancia, la expansión de este mercado ilícito es incuestionable. En Argentina, en una década, se incrementó la incautación de cannabis de menos de 100 toneladas (2009) a casi 220 toneladas (2020)²⁰.

La expansión del mercado ilícito de la cocaína es aún más alarmante. De acuerdo a UNODC, la fabricación global de cocaína se duplicó entre 2014 y 2019 alcanzando 1.784 toneladas ese último año, el nivel más alto registrado en la historia²¹. Las incautaciones globales de cocaína se incrementaron un 9,6% en 2019 respecto del año anterior; mayormente en las Américas (región que da cuenta 83% del total incautado globalmente en 2019). En América del Sur, las incautaciones crecieron un 5% entre 2018 y 2019²². A diferencia de lo que ocurre en el caso del mercado ilícito de cannabis, las incautaciones de cocaína en Argentina muestran una tendencia irregular aunque en marcado descenso desde 2018. Si se compara este dato en la última década el decrecimiento en las cantidades incautadas llama la atención en un mercado internacional y regional en expansión. En 2009 se incautaron aproximadamente 12 toneladas y media de cocaína. En 2020, poco más de 4 toneladas²³.

[18] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021.

[19] <https://dataunodc.un.org/data/drugs/Annual%20Drug%20Seizures>

[20] <https://dataunodc.un.org/data/drugs/Annual%20Drug%20Seizures>. Los datos correspondientes a 2020 surgen de los informes de la Dirección Nacional de Lucha contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad de la Nación sobre los Cuerpos Provinciales (primero tres trimestres de 2020) y de la fuerzas de seguridad y policiales federales (2020).

[21] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021.

[22] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021.

[23] <https://dataunodc.un.org/data/drugs/Annual%20Drug%20Seizures>. Los datos correspondientes a 2020 surgen de los informes de la Dirección Nacional de Lucha contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad de la Nación sobre los Cuerpos Provinciales (primero tres trimestres de 2020) y de la fuerzas de seguridad y policiales federales (2020).

La tendencia al crecimiento en la fabricación y tráfico ilícito de cocaína tiene su contracara, no sólo en el crecimiento de los mercados locales de consumo en América del Sur sino, también, en Europa. De acuerdo al EMCDDA, la incautación récord de 213 toneladas de cocaína en 2019 indica que existe una expansión de la oferta de esta sustancia en la Unión Europea y un aumento en la pureza de la sustancia²⁴. Por otro lado, UNODC afirmó que las cantidades récord de cocaína incautada en Europa en los últimos años responde, en gran medida, a interceptaciones de cargamentos que llegan por vía marítima, particularmente en contenedores²⁵. Las restricciones impuestas frente a la pandemia del COVID-10 no aplacaron esta tendencia: datos preliminares indican que en 12 países de Europa Central y Occidental las cantidades de cocaína incautada en los puertos marítimos se habría incrementado un 18% en 2020²⁶.

Por otra parte, estudios forenses indican que la cocaína incautada en esos cargamentos se origina primariamente en Colombia (68%) y, en menor medida, en Perú (19%) y Bolivia (4%); y que el tráfico se realiza directamente desde Colombia aunque Brasil viene siendo crecientemente reportado como país de tránsito de la cocaína hacia el mercado europeo²⁷. No obstante, desde 2019 varios casos de importantes cargamentos de cocaína involucran a Paraguay como un nuevo centro alternativo de salida desde los países andinos, y a Argentina y Uruguay como rutas alternativas de tránsito hacia el sur.

En este sentido, ya en su informe correspondiente al 2020, UNODC alertaba sobre la existencia de puntos de partida alternativos para la cocaína traficada desde América del Sur. A la par de la permanencia de Brasil como uno de los principales países de partida, se

[24] European Drug Report; EMCDDA; 2021. En ese informe se señala que la pureza media de la cocaína al por menor osciló entre el 31 % y el 91 % en toda Europa en 2019 y que la mitad de los países notificaron una pureza media de entre el 53 % y el 68 %. Así, de acuerdo al informe, la pureza de la cocaína ha experimentado una tendencia al alza en la última década y en 2019 alcanzó un nivel un 57 % superior al año de referencia de 2009, mientras que el precio minorista de la cocaína se ha mantenido estable.

[25] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021. Según el informe, grandes cantidades de cocaína fueron incautadas en los puertos marítimos de Amberes (Bélgica), Rotterdam (Países Bajos) y Hamburgo (Alemania), aunque también en puertos marítimos españoles e italianos.

[26] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021

[27] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021.

advertía sobre la emergencia de otros países en ese carácter²⁸. Así se daba cuenta de 9 toneladas de cocaína incautadas en Uruguay hacia finales de 2019²⁹. En el informe de 2021, se informa sobre un cargamento de 16 toneladas de cocaína detectadas en el Puerto de Hamburgo en febrero de 2021, que habrían sido embarcadas en Paraguay³⁰. En el trazado de esta nueva ruta de la cocaína hacia el sur desde Paraguay, el rol de la Hidrovía Paraná Paraguay (HPP) y del tráfico aéreo irregular (TAI) aparecen con claridad como las modalidades crecientes de ingreso y tránsito de la cocaína tanto en Argentina como en Uruguay. Respecto de Argentina, esto implica que mientras subsiste el tradicional ingreso de esta sustancia al territorio argentino a través del NOA (Noroeste argentino) y el transporte terrestre para la distribución en los mercados locales o su exportación por vía marítima, se ha abierto una nueva alternativa de tráfico a través del NEA (Noreste argentino). Esta ruta tradicional del tráfico intra-regional de marihuana para el abastecimiento de los mercados locales argentinos y, en parte el chileno, ya se ha convertido en un corredor importante para el tráfico de cocaína. En lo que refiere al tráfico de cocaína por vía marítima, algunos casos recientes de importantes cargamentos detectados en puertos europeos confirman esta nueva tendencia.

[28] Sobre el uso de puertos chilenos, argentinos y uruguayos para el tráfico internacional de cocaína hacia Europa ver Sampo, Carolina y Troncoso, Valeska; Cocaine trafficking from non-traditional ports: examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay; Trends in Organized Crime <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09441-y> ; Noviembre de 2021.

[29] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2020.

[30] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021.

[31] El Ministerio de Seguridad informó en 2021 acerca de la "Operación Conexión Budapest" en la que autoridades belgas incautaron 11 toneladas de cocaína en el Puerto de Amberes. El organismo indicó que el contenedor con la carga habría salido de puerto Villeta (Paraguay) en febrero de 2021 a bordo de un convoy (remolcador y barcazas), descargado el mismo día en las Terminales Río de la Plata, permanecido 48 horas como mercadería en tránsito y cargado en el buque Cap San Antonio que partió con destino al Puerto de Montevideo (Uruguay). Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Núm. 130 a la Cámara de Diputados, 2021. Por otra parte, ese mismo año, el Jefe de Gabinete dio cuenta de que, en el marco de la Operación Atlántico Norte, se habían secuestrado 23 toneladas de cocaína en los Puertos de Hamburgo y Amberes que habían sido transportadas en contenedores que, en parte, salieron de Paraguay, recorrieron la HPP y permanecieron en el Puerto de Buenos Aires para su trasbordo hacia los puertos europeos (febrero de 2021). El Ministerio de Seguridad informó que según "fuentes abiertas se obtuvo que la Operación "Atlántico Norte" guarda relación con dos hechos: el procedimiento llevado a cabo con fecha 12/02/2021, en el cual las autoridades alemanas incautaron 16 toneladas de cocaína en el puerto de Hamburgo procedentes de Paraguay y otras 7,5 toneladas de cocaína que fueron incautadas el 21/02/2021 en el puerto de Amberes (Bélgica), que procedían de Panamá. Este conjunto de

En lo que refiere al tráfico de cocaína por vía marítima, algunos casos recientes de importantes cargamentos detectados en puertos europeos confirman esta nueva tendencia³¹.

Otra tendencia creciente en la nueva ruta de la cocaína hacia el sur a través del NEA se relaciona con el tráfico de esta sustancia mediante avionetas que utilizan el espacio aéreo, pistas de aterrizaje habilitadas y hangares en territorio argentino. Varios secuestros de aeronaves de pequeño porte en territorio argentino pusieron al descubierto la ruta Paraguay (carga) – Uruguay/Argentina (descarga, almacenamiento en campos y logística para el tráfico aéreo). La participación de establecimientos agropecuarios para la descarga de cocaína mediante vuelos irregulares y el acopio de la sustancia, que suelen incluir hangares particulares para aeronaves de pequeño porte, es una modalidad común en ambos lados de la frontera argentina uruguaya³².

procedimientos fue denominado por las autoridades europeas como Atlántico Norte”, aclarando que ‘el Ministerio de Seguridad no tuvo intervención en la investigación del caso. Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Núm. 131 a la Cámara de Senadores, 2021. De acuerdo al Ministerio de Transporte de Argentina, respecto del paso del buque por el Puerto de Buenos Aires, se informa que el “CAP San Artemissio”, estuvo amarrado durante 48 horas en ese Puerto en donde se procedió a la carga del contenedor que había arribado a bordo de una barcaza desde Paraguay. Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Núm. 131 a la Cámara de Senadores, 2021. Posteriormente, en noviembre de 2021, el Ministro de Seguridad informaba de la detección de 680 kilogramos de cocaína en un contenedor que también había permanecido en un puerto argentino. De acuerdo al funcionario “el origen del cargamento era Paraguay, vino por la hidrovía en un buque llamado Doña Verónica y estuvo trece días en los depósitos de Exolgan, en la zona de Dock Sud, antes de partir con destino europeo”. Dataclave, 5 de noviembre de 2021.

https://www.dataclave.com.ar/poder/mas-cocaína-que-paso-por-puertos-argentinos-casi-700-kilos-fueron-decomisados-en-portugal-_a618481c3a4750f553862e06f. Más allá de estos casos recientes, consultado el Ministerio de Seguridad sobre casos de relevancia de tráfico de drogas por la HPP, todos los antecedentes en la última década referían a cargamentos de marihuana. El único y primer caso que refiere a la cocaína que mencionan las autoridades data del mes de noviembre de 2019. En ese caso se trataba de un buque procedente de Paraguay con destino al Puerto de Montevideo que no habría realizado escalas en puertos argentinos y que transportaba 3000 kilos de cocaína en un contenedor. Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Núm. 131 a la Cámara de Senadores, 2021. Más recientemente, a comienzos de 2022, autoridades paraguayas incautaron 947 kilos de cocaína de máxima pureza (“Operativo Nevis”) ratificando la permanencia de la vía de tránsito desde ese país a través de la Hidrovía Paraná Paraguay (HPP) llegando a las terminales portuarias con salida al Atlántico y, finalmente, hacia Europa. Bajo una similar modalidad a la que se viene presentando en los últimos años, la investigación acredita el acopio de la sustancia en establecimientos dedicados al rubro agropecuario. En ese procedimiento pudo comprobarse que uno de los detenidos tenía nexos comerciales y personales en Argentina, más específicamente en la ciudad de Rosario.[32] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2020.

[32] La existencia de la ruta de tráfico de cocaína desde Paraguay ha sido reconocida formalmente por la PROCUNAR en su último informe de gestión a raíz del caso “Reina Titi”, sindicada como una de las proveedoras del famoso “Clan Loza”. En esa investigación se hace referencia a “organizaciones narcocriminales de Bolivia” que transportan el estupefaciente hacia Paraguay y desde allí la ingresan hacia Argentina en vuelos clandestinos,

El tráfico aéreo irregular afecta a la Provincia de Santa Fe tanto en el tráfico desde el tradicional corredor NOA como al más reciente corredor NEA³³.

Más allá de lo expuesto, habrá que tener en cuenta también que se han diversificado los actores criminales involucrados en la cadena de provisión de cocaína entre América del Sur y Europa. Como asegura UNODC, en el pasado el tráfico ilícito de cocaína estaba dominado por un pequeño grupo de bien establecidos actores y canales, principalmente grupos criminales organizados de origen italiano en alianza con grupos colombianos y españoles³⁴. En la actualidad la situación es más compleja en términos de la diversidad de

bombardeando la sustancia en campos de la provincia de Santa Fe u otras provincias del NEA. Desde allí, es luego transportada vía terrestre hacia la ciudad de Buenos Aires, donde es distribuida al menudeo si la droga no es de calidad o bien hacia Europa en el caso de que la pureza de la cocaína resulte de calidad superior. Informe de Gestión 2021; Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal (PROCUNAR). Por otra parte, han sido varios los casos recientes que ratifican el paso de la cocaína por territorio argentino detectados por los organismos de control paraguayo. Uno de ellos tuvo lugar en la localidad de San Cosme y San Damián (Departamento de Itapúa) a muy poca distancia de Posadas (capital de la Provincia de Misiones). Fuentes de la investigación presumen que la avioneta realizaría su descarga en las provincias argentinas de Misiones y/o Corrientes para su envío final a Buenos Aires e incluso el continente europeo. Otro caso se relaciona a la incautación de 221 kilogramos, que presumiblemente provendrían de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) habiendo sido detectada la avioneta en Colonia Nueva Fortuna (Departamento de Alto Paraná). En ambos casos se trataría de cocaína de origen boliviano de máxima pureza. El Director de Comunicaciones de la SENAD informó públicamente sobre la existencia de “un flujo enorme de cocaína que está circulando en la región” con tránsito a través del territorio paraguayo. De acuerdo a lo afirmado por el funcionario, en la zona sur de Paraguay se está produciendo un crecimiento de organizaciones dedicadas a la distribución de cocaína hacia Argentina. La existencia de “pistas clandestinas” en esa zona del territorio argentino no es nueva y es lógico suponer que fue adquiriendo un nuevo dinamismo en virtud de las tendencias de crecimiento del tráfico de cocaína en la zona. El emblemático caso de la Estancia Santo Tomé, Provincia de Corrientes, lugar en el que se producía el aprovisionamiento de cocaína proveniente de Bolivia y Perú, en estancias cercanas a zonas limítrofes con Brasil y Paraguay, para su posterior distribución. En aquel caso se condenó a una organización que habría comenzado a operar en la zona desde el año 2013. Además, esa investigación reveló los vínculos locales con importantes narcotráficantes brasileños además de haberse constatado que uno de los cabecillas de la organización era Silvio André de Lima Borges, posteriormente detenido por la policía brasileña y considerado por ésta como uno de los jefes del Comando Vermelho.

[33] La incautación de 370 kilogramos de cocaína de alta pureza en la Provincia de Santa Fe volvió a dejar en evidencia las debilidades del control del tráfico aéreo irregular en Argentina, en tanto fuentes de la investigación aseguraron que el ingreso de la sustancia habría tenido lugar por vía aérea en una zona rural cercana a la localidad de Larrechea. Se trató de un procedimiento histórico en términos de cantidades de cocaína incautada en una jurisdicción en la que las incautaciones suelen ser escasas en magnitud. Fuentes de la investigación revelaron que se trata de una cantidad que excede los requerimientos del mercado local y que estaría destinada a abastecer mercados de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. Un dato interesante es que, en el modus operandi de la banda, no se pudieron establecer vínculos con las organizaciones locales en tanto el nivel de violencia de éstas últimas orienta las preferencias por evitar alianzas operativas. Otro dato en extremo relevante es la acreditación de la procedencia de la cocaína. Paraguay comienza a aparecer con mayor claridad como fuente de procedencia de la cocaína que ingresa al territorio argentino por el NEA. A este análisis debe sumarse el caso de la avioneta que se estrelló en la localidad de Nare en la que, de acuerdo al ex Ministro de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, Marcelo Sain, se hallaron rastros de cocaína en la aeronave siniestrada.

[34] Informe Mundial sobre Drogas; UNODC, 2021.

actores involucrados en la cadena de suministro, tanto internacional como localmente. En la ruta hacia el sur de la cocaína se destaca (y así surge de varias investigaciones en sede judicial) la presencia de organizaciones criminales de envergadura, de origen brasilero, como el Primer Comando de la Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV). En su último informe de gestión, PROCUNAR refiere a la investigación seguida contra otra organización (Primer Comando de Frontera - PCF) con vínculos con las mencionadas y con Bala Na Cara³⁵.

En este contexto de expansión internacional, regional y nacional de los mercados ilícitos de la marihuana y de la cocaína, la creciente importancia de la ruta NEA de tráfico desde Paraguay a través de la hidrovía Paraguay-Paraná, la persistencia del tráfico aéreo irregular en aeronaves de pequeño porte, y la diversificación de los actores/redes/organizaciones involucrados, muestran un escenario de extrema complejidad para encuadrar el caso rosarino, que suma sus propias peculiaridades en materia de narcocriminalidad.



b) ATOMIZACIÓN DEL CONTROL POLICIAL DEL TERRITORIO.

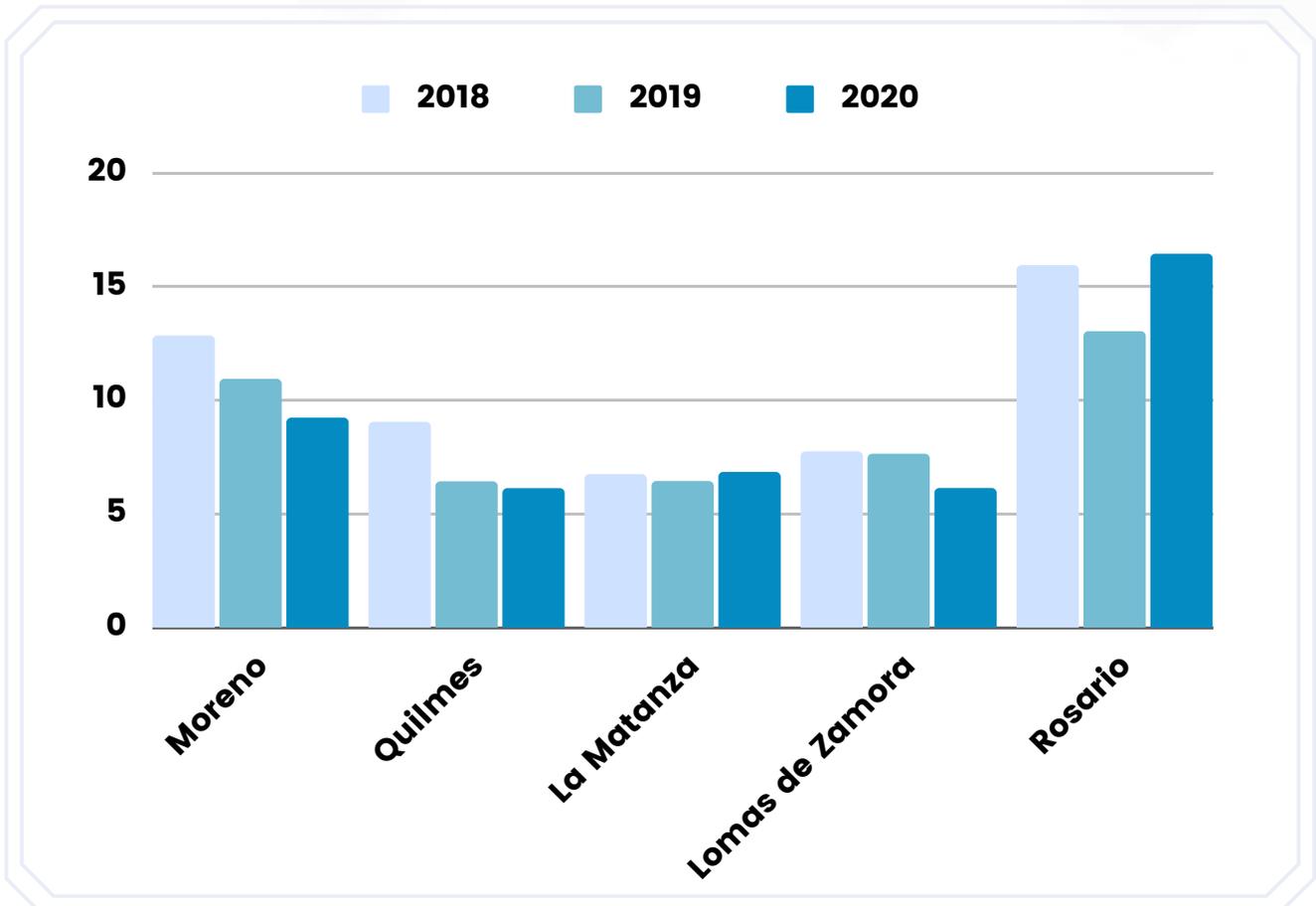
Cuando en el párrafo anterior hacíamos mención a las condiciones propicias para el desarrollo de la violencia en Rosario, lo hacíamos en referencia a la tesis que recuerda que, si bien este fenómeno puede estar asociado a la cuestión de la narcocriminalidad, sostenerla con exclusividad no logra explicar el problema de la violencia letal en toda su magnitud, ya que en varias ciudades de la Argentina se vende droga y ello no ha conllevado, necesariamente, a ostentar los mismos índices de mortalidad que la ciudad ribereña (ver cuadro).

[35] Informe de Gestión 2021; Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal (PROCUNAR)

Comparativa tasa homicidios

cada 100 mil habitantes

Rosario/Municipios Provincia de Buenos Aires (2018-2020)³⁶



No obstante, también es cierto que las dinámicas por las disputas territoriales que rodean al narcotráfico no son estáticas, tienen particularidades y aristas que pueden hacer socavar los acuerdos más básicos que posibilitan que dicho comercio pueda mantenerse y desarrollarse pese a su ilegalidad. Esto, fundamentalmente, en aquellos lugares donde las ganancias que se desprenden de dicho mercado suelen ser parte de los motores económicos de los barrios más postergados de las zonas aledañas a los centros

[36] Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Seguridad de la Nación.

urbanos. Allí, muchas veces, ante las adversidades propias de nuestra economía, esos acuerdos tienden a cuestionarse con mayor frecuencia, más todavía cuando son varios los actores que entran en disputa. Cuando esto ocurre, si no se interviene con rigurosidad, los pactos tradicionales³⁷ para mantener a raya la delincuencia quedan obsoletos y los hechos de sangre se vuelven habituales. Por eso, ante situaciones de zozobra, rápidamente son las cúpulas de la agencia policial y, por sobre todo, la clase política, las que ajustan las clavijas y vuelven a rubricar los acuerdos con la criminalidad para que todo fluya dentro de los márgenes ilegales aceptados por todos los actores.

Sin embargo, lo expresado anteriormente en Rosario no sucedió. Ni la cúpula policial actuó ante los primeros hechos de violencia letal como un cuerpo homogéneo capaz de regular el territorio, ni la clase política hizo lo necesario para evitar más derramamiento de sangre, cuestión que produjo un desmanejo notorio en el control de la criminalidad de la ciudad ribereña.

Este proceso de desregulación del delito y la violencia comenzó hace varios años y para estudiarlo debemos ubicarnos en el mandato del socialista Hermes Binner, quien formalmente intentó llevar adelante una serie de transformaciones que tenían como finalidad depurar la supuesta opacidad gubernamental que caracterizó la cosa pública luego de veinticuatro años de poder peronista. Tal como se describe en el libro

[37] Este proceso, en términos de Marcelo Saín, se lo conoce como “doble pacto”. Entramando en el cual la policía “acuerda” con los delincuentes la venta de protección e impunidad para que, por unos buenos dividendos, la criminalidad se desarrolle siempre que ello se mantenga en los límites de lo tolerable (baja tasa de homicidios dolosos y una cantidad de robos acorde a la media) mientras que la clase política “acuerda” con las cúpulas policiales mantener regulado el delito para que este no cause conmoción social y ponga en riesgo la gobernabilidad. A la génesis de este “doble pacto” podemos encontrarla en la recuperación del sistema democrático de gobierno por cuanto, ante el repliegue que durante la dictadura sufrieron las agencias estatales no punitivas dedicadas a contener la cuestión social, las agencias policiales fueron la única cara visible del Estado. Este proceso le dio margen a la policía para manejar con discrecionalidad el territorio lo que le permitió crear una dinámica de tipo política fundamentalmente en los centros urbanos, con los actores territoriales (feriantes, vendedores ambulantes, personas en situación de calle, prostitutas, adictos y criminales). Mientras que el punto cúlmine del desarrollo de ese doble pacto lo podemos visualizar en la mercantilización policial del espacio público, proceso por el cual la agencia de seguridad regulariza el territorio “vendiendo” impunidad para desarrollar en la vía pública todo tipo de negocios a cambio de dividendos que no terminan en la policía sino que trascienden hasta las esferas políticas más elevadas. Sin embargo, cuando alguien quiere correrse de ese mecanismo clandestino de circulación de la riqueza y de impunidad, afloran los problemas. En base a ello, el otro problema de Rosario fue que ese “doble pacto” dejó de existir porque, sencillamente, la regulación territorial de la policía se atomizó, quedando el poder real de la calle en manos de las bandas en disputa.

“Los Monos” de De los Santos y Lascano: “El socialismo se había preparado durante una década para llegar a la gobernación. Binner quería trasladar las transformaciones que se concretaron en Rosario a la provincia de Santa Fe. El trabajo en salud que encaró ese equipo, en el que había una sobre abundancia de médicos, se proponía cambiar de raíz ese Estado ineficiente y corrupto que montó el peronismo tras el retorno de la democracia”.

La seguridad, como uno de los ejes de discusión contemporánea de la política argentina, tenía lugar también en Santa Fe en un contexto donde el control político sobre las fuerzas policiales resultaba ser un pilar de toda una serie de reformas progresistas que buscaban ser un contrapunto fuerte con el entramado de relaciones tejidas hasta ese momento por los gobiernos anteriores. Sin embargo, llevar adelante dicho propósito en Santa Fe no era lo adecuado, por lo menos para ciertas personas: *“Antes de asumir, Binner le pidió un diagnóstico al jurista Eugenio Zaffaroni, quien fue determinante en su mirada: en Santa Fe no hay problemas serios como en Buenos Aires, donde la policía tiene montado un sistema corrupto que atenta contra el poder. Los cambios en las fuerzas no deben ser drásticos”³⁸*. Pese a la advertencia del jurista, la promesa de una depuración del manejo tradicional del gobierno con la policía, para poner a Santa Fe bajo las consignas de la seguridad democrática (control político, transparencia y respeto por los derechos humanos), no pudieron ir más allá de las intenciones formales. Antonio Bonfatti, ministro de gobierno y de reforma del Estado santafesino durante el gobierno de Binner, fue uno de los principales impulsores de las políticas que buscaron depurar el trato del gobierno con las fuerzas de seguridad, fundamentalmente en lo que respecta a cortar los lazos económicos ilegales provenientes del trabajo de calle de la policía santafesina. Esto es descrito también en un tramo del libro *“Los Monos”*: *“En esos tiempos, la caja negra de la policía se nutría en su mayoría con el juego clandestino, la prostitución, el desvío de partidas para el mantenimiento de la fuerza y los acuerdos de las áreas de investigaciones con los delincuentes que, para tener derecho a una zona, debían rendir buena parte de sus botines”³⁹*.

[38] Ver en el libro *“Los Monos”* de Germán De los Santos y Hernán Lascano, op. Cit. 79.

[39] Ver en el libro *“Los Monos”*. Op. Cit. 78-80.

Más allá de esto, lo cierto es que con la irrupción de un nuevo mercado local de drogas, las viejas cajas policiales quedaron cortas en comparación a lo que se podía recaudar participando del negocio narco. Así bien lo describen los autores del libro "Los Monos" cuando hicieron referencia al caudal de dinero que dejaban los circuitos tradicionales en comparación al comercio de estupefacientes: *"Eran migajas comparadas con la torta de dinero que emergió con la multiplicación de las cocinas de cocaína y los bunkers de los barrios periféricos donde se impuso una droga barata y berreta adaptada al mercado local que logró destruir muchos engranajes sociales de esas zonas"*.⁴⁰

Pese a lo relatado, el gobierno socialista había tomado la decisión de "cortar" ese flujo de dinero, o, por lo menos, evitar que esa recaudación no llegue tan alto. Esto lo detalla la conversación transcrita en el libro "los Monos" entre Bonfatti y un hombre de peso de la policía santafesina: *"-Alguien va a cobrar esa plata, ministro-, fue la respuesta que escuchó Antonio Bonfatti, quien luego fue gobernador de Santa fe. El médico, íntimo amigo y compañero de Hermes Binner, miró la caja que le dejó un policía sobre su escritorio y recibió la réplica del uniformado cuando le dijo que su Gobierno no iba a aceptar el caudal de dinero de la recaudación clandestina que la policía llama -la mensual"*⁴¹. Y si bien la recaudación de la caja que describe el libro no quedó en manos del ministro de gobierno, lo cierto fue que, a pesar del propósito del socialismo, lo único que se logró con el intento de depuración de los lazos entre la política y la policía fue que el dinero que la dirigencia seguía percibiendo ya no fuera la resultante del pretendido control sobre el delito y la violencia, sino producto de una atomización anárquica de esos circuitos de recaudación. Para decirlo claramente, lo que se cortó durante el gobierno socialista de Binner no fue la caja de recaudación policial sino, más bien, el control político sobre la delincuencia que generaba esa caja. Por ello, la recaudación tradicional de la policía seguía llegando al poder gubernamental pero sin que se ejerza un monitoreo político que encause la criminalidad

[40] Ver en el libro "Los Monos". Op. Cit. 79

[41] Ver en el libro "Los Monos". Op. Cit. 78-80.

y fije límites para que las ansias de dinero no traigan aparejadas mayores disputas criminales.⁴²

En ese nuevo marco de relaciones institucionales, la ciudad de Rosario comenzó a convulsionarse rápidamente. Los hechos de violencia letal relacionados por el narcotráfico fueron creciendo en la medida que las fuerzas de seguridad profundizaron su atomización y comenzaron a vender unilateralmente protección al mejor postor. Bonfatti, quien había sido ministro de gobierno de Binner, fue electo gobernador y comenzó su gestión en 2011 con una Rosario ya estallada por una alta tasa de homicidios dolosos, trece cada cien mil habitantes, siendo su punto de quiebre el tristemente recordado fusilamiento de Villa Moreno. Suceso ocurrido el primero de enero de 2012, cuando un grupo de narcos mató por error a tres jóvenes militantes sociales del “Frente Darío Santillán” en una canchita de fútbol del lugar al confundirlos con integrantes de una banda rival a la que tenían jurado vengarse. Este hecho que conmovió a la opinión pública puso por primera vez en el tapete la dura realidad de violencia que se estaba desatando, hasta ese momento en la sombras, en los barrios humildes de Rosario.

Ante esta situación, y luego de una serie de marchas y contramarchas, se crearon una serie de dispositivos que buscaron reestructurar el trabajo policial a partir de una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones y de la promoción de un nuevo esquema de intervención territorial, principalmente, para prevenir y conjurar el delito organizado. La redacción del decreto 3973/12, refrendado por la ley 13297, que declaró la “emergencia en seguridad” en toda la provincia de Santa Fe, fue otra muestra de voluntad de reforma que buscó promover nuevos lineamientos estratégicos orientados a obtener

[42] “La caja de dinero que llevaron al despacho de Bonfatti era un indicio de cierto orden. La recaudación ilegal históricamente subía en una pirámide sólida, de la que casi nadie salía. No tomar el dinero de esa caja era una muestra de que las cosas habían cambiado. Pero hacerlo sin combatir ese esquema de corrupción quizás fuera peor. (...) El problema radicaba en quienes irían a embolsar el dinero. El remedio resultaba más lesivo que la enfermedad. Daba la libertad para hacer lo que la policía quisiera a su antojo. Se subestimó una fuerza que, a pesar de su precariedad profesional, podía hacer mucho más daño de lo que se pensaba. Si esa pirámide se rompía, cada comisario recaudaría para él y para su grupo, y algunos tendrían su propia banda narco criminal”. Ver en el libro “Los Monos”. Op. Cit, 78-80.

una mayor eficacia en la lucha contra el delito a partir de una brusca descentralización regional y una mayor profesionalización del personal policial⁴³. Pese a ello, este proceso jaqueó rápidamente el funcionamiento tradicional de la policía santafesina, no solo por las modificaciones doctrinarias que preveía, sino por cómo estas impactaron rápidamente en sus estructuras, tanto en el quiebre de la relación de las cúpulas con los subalternos de la fuerza, como en la dinámica territorial en relación a la criminalidad. Esto lo mencionamos porque esta restructuración, lejos de generar un impacto en la delincuencia, a partir de un funcionamiento eficaz de las fuerzas de seguridad, cristalizó la atomización del poder policial que hasta ese momento venía insinuándose, otorgándole mayor discrecionalidad a dispositivos paralelos de control territorial que estaban ungidos para responder verticalmente pero que comenzaron a hacerlo de manera unilateral y fuera de las líneas jerárquicas a partir de dicha reforma. De aquí cobran notoriedad diversas divisiones policiales como “Drogas Peligrosas”, “Orden Público” o “Leyes Especiales”, hasta a elementos célebres como la “División Judiciales de la Unidad Regional II de Rosario”. Una brigada de inteligencia de la policía rosarina, cuyos integrantes fueron famosos. Primero, por llevar adelante las investigaciones que terminarían con los integrantes del Clan Cantero presos y, segundo, por ser muchos de ellos condenados por participar de una supuesta asociación ilícita junto a integrantes del Clan Alvarado, grupo criminal que, por influencia de esta brigada, pudo disputar el poder narco rosarino fundamentalmente con “los Monos”.

Ya a esa altura, las consecuencias de este proceso de reformas fueron letales. En marzo de 2013, detuvieron por connivencia con el narcotráfico al jefe de la policía santafesina, Hugo Tognolli. En mayo de ese mismo año, mataron al Pájaro Cantero, líder de “los monos”, en un ajuste de cuentas a manos de otra banda criminal, y en octubre de ese año balearon la casa del gobernador. Para fines de 2014, pese a la intervención de las fuerzas

[43] Ver en “Reforma Policial en Santa Fe, Argentina: contextos, oscilaciones y desafíos del proceso” de Eduardo Estévez. Revista de Estudios de Seguridad Internacional. <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/225>

federales, la tasa de homicidios era la más alta de la historia de Rosario, 23 muertos cada cien mil habitantes; y no eran escasas las denuncias por violencia institucional y por pedidos de coimas contra varias divisiones de la policía de Santa Fe, lo que daba cuenta de un serio problema en términos de seguridad para ciudad.

Este proceso, en el marco de la desregulación del espacio público, violencia y el regenteo de mercados clandestinos, puede ser denominado en términos de Daniel Schanirder como “pirámide invertida”⁴⁴, metodología por la cual las bases de un cuerpo jerarquizado y piramidal terminan teniendo más incidencia y preponderancia en las decisiones que su cúpula.

En el caso de la policía de Rosario, esta pirámide se invirtió cuando los jefes policiales con poder territorial comenzaron a tener más influencia que sus superiores y a recaudar para sí los flujos económicos provenientes de la economía de lo ilícito, dejando así de responder a las estructuras verticales tradicionales de la fuerza policial. Esto produjo en Rosario una suerte de anomia en los circuitos históricos de recaudación de la policía con consecuencias trágicas para la ciudad. Ello, en virtud del derramamiento de sangre que generó la competencia territorial, principalmente cuando de negocios derivados de la venta de estupefacientes se habla. Situación que tampoco ha sido resuelta por los gobiernos sucesivos ni por el gobierno federal, más allá del cambio en la orientación política.

Tal como dice Estévez: *“la descentralización y fragmentación de la regulación del narcomenudeo por policías de distintas unidades contribuyó a la expansión horizontal del negocio recrudesciendo la situación de violencia entre pequeñas bandas familiares. (...) se puede observar entonces que si bien los cambios organizacionales fueron de alcance transformacional, modificando la estructura de la policía, esto no se tradujo en un*

[44] Ver en la Tesina de grado de Javier Gañan. “Entre la negación y la adaptación”. La política pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en relación al narcomenudeo a partir del caso Los Monos. Rosario, 2012-2015”. Pág. 91.
<http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/9734/Tesina%20de%20grado%20Ciencia%20Pol%C3%ADtica%20Javier%20Ga%C3%B1an.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

organigrama con funciones distribuidas de modo claro ni coherente. Por otro lado, es dable pensar que las reformas policiales no consisten meramente en transformar la organización y prácticas de las fuerzas de seguridad, sino que implican un esfuerzo y un ejercicio continuo y efectivo de la conducción de la transformación en marcha con el objetivo de buscar un impacto ajustado a los objetivos propuestos, y que ello requiere su nexa con una política de seguridad sostenible en el tiempo.”⁴⁵

A partir de lo expuesto, podemos concluir que, pese a las intenciones de los sucesivos gobiernos santafesinos en controlar lo atinente a la violencia narco en Rosario, lo cierto es que mientras esta situación de anomia y atomización policial perdure, será imposible para cualquier bandera política impactar de lleno en la criminalidad. Ello, toda vez que los elementos con los que cuenta la provincia para llevar adelante dicha iniciativa están corroídos desde hace por lo menos diez años. Lo que se agrava cuando, ante esta situación de zozobra criminal, las ganancias que se generan del negocio narco empiezan a escalar y codearse con las esferas financieras que regulan el poder real en la ciudad, neutralizando así toda posibilidad concreta de intervenir en el conflicto.



c) LA PUESTA EN MARCHA DE UN ORDEN ECONÓMICO VIOLENTO Y CLANDESTINO:

Más allá de lo expuesto en el punto anterior, podemos decir -también- que esta desregulación del territorio, esta atomización de las estructuras policiales, dio el pie para que en Rosario se ponga en marcha un orden social violento y clandestino que todavía sigue teniendo efectos nocivos para la ciudad. Este entramado puede ser entendido como

[45] Ver en “Reforma Policial en Santa Fe, Argentina: contextos, oscilaciones y desafíos del proceso” Eduardo Estévez. Revista RESI.

un proceso social poco virtuoso en el cual coexisten dos elementos: una preminencia del uso de la fuerza ilegítima para resolver conflictos y un orden social que recepta a las ganancias de lo ilícito como motor importante de su economía. Cuestión que en Rosario se agrava por la alta rentabilidad que genera el comercio de estupefacientes y porque la violencia social, lejos de ser regulada por las agencias de seguridad del Estado, está incentivada por ellas.

Asimismo, el problema de la creación de un orden clandestino y violento se basa en que los mercados ilegales que se generan a partir de la venta de impunidad -por la liberación de territorios por parte de la policía- se refuerzan y se repotencian por el hecho de que son las mismas fuerzas policiales las que, atomizadas, compiten por adueñarse de las ganancias en disputa. Es decir, la suspensión de la aplicación del derecho que prometen las agencias de seguridad genera tanta expectativa económica que eleva continuamente su valor, volviéndola cada día más rentable, siendo por sobre todas las cosas un "bien" escaso que solo puede ofertar el mismo Estado. Esa venta de impunidad, atomizada por los múltiples dispositivos policiales que intentan regentearla, es la que permite, además, el juego de operaciones persecutorias para favorecer a ciertos grupos en desmedro de otros según quiénes ofrezcan más dividendos, siendo este un proceso que no solo atañe a las cuestiones relativas al narcotráfico, sino a todo tipo de negocio de envergadura económica considerable y de cierto tipo de organización criminal.

No obstante, el hecho que el mercado de drogas esté bajo constante disputa y no sea controlado eficazmente por las agencias policiales, no es la única explicación para que la ciudad siga atravesando un índice de letalidad de estas magnitudes. Existe todo un entramado cultural previo y toda una serie de elementos operativos que han posibilitado esta realidad de violencia, principalmente aquella relacionada con la falta de gerenciamiento criminal, algo que ya venían alertando autores como Marcelo Saín, entre otros.

Respecto al entramado cultural y su relación con las diversas manifestaciones de violencia que vive Rosario desde hace por lo menos diez años, debemos recordar que para

fines del año 2001', casi un tercio de la sociedad rosarina estaba desocupada y los niveles de pobreza eran altísimos. Sin embargo, en los años sucesivos, la ciudad ribereña vivió el boom del campo, principalmente del comercio de soja y cereales, lo que produjo que en muy poco tiempo Rosario se convirtiera en la principal ciudad agroindustrial del país. Este proceso económico, social y cultural reconvirtió al centro de la ciudad en un foco de operaciones financieras impulsadas, por un lado, por la rentabilidad de los campos fértiles que salteaban los barrios humildes y, por el otro, por los circuitos económicos ilegales que florecían en el centro de la ciudad. Esto produjo una bisagra en la dinámica social, principalmente en la vida de los más vulnerables, que para comienzos del siglo veintiuno ya arrastraban a dos o tres generaciones de jefes y jefas de familia sin trabajo y que veían la proliferación de torres, bulevares y autos de lujo sin que esto le signifique para ellos una mejora sustancial de su calidad de vida.

A partir de ello, y recordando lo expuesto en el punto anterior, por cuanto desde el año 2000' en adelante el flujo de consumo de estupefacientes en nuestro país aumentó drásticamente, se puede explicar por qué las generaciones crecidas durante la primera década del segundo milenio comenzaron a ver en el negocio narco una forma de dar sustento al nuevo ritmo de vida dentro de la ciudad. Este punto es relevante ya que explica por qué Rosario se convirtió en un epicentro en el mercado de drogas y la violencia en la Argentina. Cuestión que se debe, además del incremento del consumo de drogas en todo el país, al lugar estratégico que posee la ciudad en el circuito de tráfico de estupefacientes en Sudamérica. Fenómeno que posibilitó que la droga en tránsito siempre esté al alcance de grupos criminales locales por la cercanía de la ciudad con las rutas nacionales y la hidrovía del Paraná, que conectan a Rosario con las mercaderías provenientes del norte argentino y de países limítrofes como Paraguay, Perú y Bolivia.

Por lo expuesto es que se explica por qué gran parte de los clanes delictivos que se dedicaron en la décadas de los 80' y los 90' al cuatreroismo, al robo, a los secuestros extorsivos y a la piratería del asfalto -en simultáneo- vieron la oportunidad de desarrollarse en el negocio narco. Lo que expone por un lado, porqué la ciudad ribereña

posee tantos grupos criminales en pugna dentro de un área bastante reducida y, por otro lado, porqué estos grupos poseen raíces tan violentas. Por ello deviene necesario identificar la violencia rosarina -además de las disputas por las ganancias que genera la comercialización de estupefacientes- en la potencialización de rivalidades barriales y familiares que, en todo caso, encontraron en el negocio narco una forma de canalizarse.

Por otro lado, vale decir que, más allá de las disputas que viene padeciendo la ciudad desde hace tiempo, lo cierto también es que la mayor parte de las cúpulas de las bandas criminales dedicadas al negocio narco se encuentran presas. Esto, si bien puede ser considerado un avance real hacia la represión de la narcocriminalidad y sus procesos de diversificación delictiva, ha traído consecuencias graves en lo que respecta a los intentos por regular los territorios violentos. Esto se vislumbra por la aparición de un flujo constante de nuevos actores, principalmente de adolescentes que han mostrado un alto grado de violencia, agravado por el acceso sin restricciones a las armas de fuego y por una dinámica social, económica y cultural que pone en contradicción permanente toda esperanza de movilidad social ascendente por la vía legal. Dicho escenario fue el que ha posibilitado que los tipos de organizaciones que disputan el poder violento en la ciudad ya no respondan necesariamente a esquemas piramidales o a jerarquías estables, algo similar a lo que ocurrió con la policía, sino a estructuras vertebradas de manera horizontal, permeables a todo tipo de rencillas. Esta situación, definida como falta de gerenciamiento criminal, es resultado de una anomia en las estructuras delictivas a baja o mediana escala, donde los liderazgos no se encuentran definidos con claridad o bien resultan ser difusos y efímeros, lo que expone a la organización a ciertas dificultades por la falta de actores con capacidad para resolver los problemas cotidianos de este tipo de modalidad delictiva.



A saber: a quienes dirigir los pagos por protección policial, judicial o política, cómo evitar disputas con otras bandas por el control de los territorios, etc. Lo que se agrava cuando estas mismas bandas ya hoy en día no solo disputan territorio por la comercialización de drogas sino, además, por el comercio de la protección extorsiva (pagar para no recibir balaceras, por ejemplo), lo que en manos de estructuras tan corroídas genera estupor por la violencia sin límites que manejan.

Lo mencionado previamente sirve para comprender la lógica actual de actuación de estas organizaciones, su alto grado de violencia, su dinámica y su constante demanda para captar mano de obra joven, la que es moldeada no solo por la necesidad de ampliar el negocio sino también por una cuestión muy particular: la necesidad de los pibes de los barrios más humildes de la periferia rosarina por pertenecer a un culto que promete plata fácil, identidad, respeto y miedo, algo que resulta arquitectónico para la vida de estos jóvenes.

A partir de lo anterior, podemos concluir que la violencia y el volumen de dinero generado a través del narcotráfico, impusieron a la fuerza un nuevo actor emergido desde la periferia rosarina que hoy se codea con el sector agroindustrial de la ciudad, siendo las cuevas financieras su punto de conexión para el lavado de activos y los negocios en común. Tal como advierte Font, las ganancias no se quedan en los barrios populares sino que van a las grandes oficinas y se ligan a la evasión impositiva, el contrabando de cereales y otros delitos⁴⁶. Este es el punto fundamental para comprender por qué es tan difícil desarmar la enredadera que azota a Rosario ya que queda en claro que el negocio que rodea a todas las ilegalidades que conviven allí es tan grande y se mueve de manera tan circular que si uno solo de sus componentes quita los “pies del plato” puede poner en riesgo toda la estructura financiera que de manera subterránea gobierna la ciudad.

[46] Font, Enrique. Entrevista “Diario La Capital” del 10 de octubre de 2021. <https://www.lacapital.com.ar/policiales/font-nunca-se-identifico-especificidad-el-fenomeno-la-violencia-la-ciudad-n2693469.html>.

PROPUESTAS:

Ya descriptos los puntos más trascendentes de la problemática delictiva rosarina, pasaremos a enunciar cuáles para nosotros deberían ser los pasos a seguir para abordar dicha conflictividad que azota a esta ciudad desde hace casi diez años. Básicamente, planteamos cinco ítems que deben ser desarrollados de manera simultánea, no de manera individual, toda vez que si estas propuestas no son aplicadas a la vez, se corre el riesgo de desvirtuarlas y volverlas inoperantes. A saber:



a) La creación de un Comité de Crisis en el marco de la ley de Seguridad Interior



b) la regionalización operativa de las fuerzas de seguridad, principalmente para la prevención y represión de los delitos vinculados a la narcocriminalidad



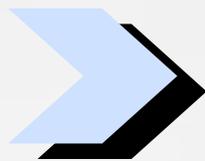
c) abrir una discusión seria sobre el rol de la Inteligencia Criminal en la Argentina



d) la promoción continua y obligatoria del "Plan Voluntario de Desarme Civil"



e) avanzar hacia una modificación sustentable de la ley de drogas que actualmente rige en la Argentina



a) LA CREACIÓN DE UN COMITÉ FEDERAL DE CRISIS EN EL MARCO DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR:

La sanción de la ley 24.059, más conocida como ley de seguridad interior, resultó ser una herramienta fundamental para nuestro país toda vez que, una vez recuperada la democracia, era imprescindible escindir las cuestiones relativas a la seguridad interior - las que quedaron en manos de las policías locales y las fuerzas federales de seguridad - de aquellas vinculadas a la defensa nacional, a cargo de las fuerzas armadas.

En ese contexto, la ley instauró diversos mecanismos y dispositivos para abordar de forma estratégica la criminalidad, otorgándole un rol importante a las fuerzas federales de seguridad y a las policías provinciales. Principalmente para aquellos casos donde, en un territorio determinado, la delincuencia se esté desarrollando de manera compleja y no pueda ser abordada de forma convencional por los cuerpos policiales locales.

Sobre este punto, véase que el artículo 13 de la ley establece que en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, cuando se lo considere necesario: *“se constituirá un Comité de Crisis cuya misión será ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales, fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional y estará compuesto por el ministro del Interior y el gobernador en calidad de copresidentes, y los titulares de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Si los hechos abarcaren más de una provincia, se integrarán al Comité de Crisis los gobernadores de las provincias en que los mismos tuvieron lugar, con la coordinación del ministro del Interior (hoy ministro de seguridad)...”*.

Asimismo, el artículo 14 establece que: *“El Consejo de Seguridad Interior y el Comité de Crisis tendrán como órgano de trabajo a la Subsecretaría de Seguridad Interior mencionada en el artículo 8º. La misma contará en su estructura con un Centro de Planeamiento y Control y*

una Dirección Nacional de Inteligencia Criminal”. Mientras que el artículo 15 plasmó que: *“El Centro de Planeamiento y Control tendrá por misión asistir y asesorar al Ministerio de Seguridad y al Comité de Crisis en la conducción de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad a los efectos derivados de la presente ley. Estará integrado por personal superior de la Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, policías provinciales, y por funcionarios que fueran necesarios”*.

En este sentido, tomando en consideración lo expuesto en este informe, por cuanto Rosario padece una criminalidad letal sostenida en el tiempo, la que es vinculada directamente a las disputas provenientes de la venta ilegal de estupefacientes y sus procesos de diversificación criminal -cuestión que ha producido una delegación del monopolio de la fuerza en manos de las bandas delictivas que azotan la ciudad- es que deviene necesaria una mayor participación del Estado nacional a los fines de recomponer el control político y operativo de las fuerzas locales de seguridad.

Para lograr este cometido, se vuelve imperioso encausar la problemática criminal rosarina bajo los carriles que establece nuestra legislación. Ello, por cuanto es la misma ley de seguridad interior la que le otorga facultades al Estado nacional para poder intervenir en conflictos de seguridad de gran envergadura, como los que padece la ciudad ribereña.

Por otro lado, la puesta en funcionamiento de este Comité de Crisis, si bien tiene como misión fundamental dar una respuesta a la criminalidad, también sirve para depurar la relación simbiótica que existe entre la delincuencia y las fuerzas locales de seguridad. Hecho que actualmente posibilita que todos los cuadros inferiores de la policía rosarina, más temprano que tarde, se emparenten con una estructura policial anómica y corroída por el delito y la violencia, donde las estructuras verticales de conducción están completamente atomizadas, invalidando toda respuesta certera frente al fenómeno delictivo de la ciudad.

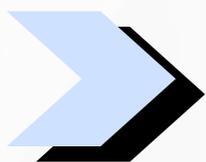
Básicamente, lo que se busca con esta propuesta de creación de este Comité es que las fuerzas federales tomen la conducción operativa de la seguridad rosarina por un lapso

de tiempo determinado, por lo menos, hasta asegurar que las nuevas camadas de jóvenes que egresan de la escuela de policía local puedan desarrollar sus tareas sin los vicios de una gestión que hace diez años no puede dar respuesta al delito porque delegó el monopolio de su fuerza como herramienta para la conjuración de la criminalidad.

Ahora bien, esto no significa que la solución al problema de Rosario sea solamente del tipo represivo. De hecho, por ejemplo, por más que se mine de fuerzas federales toda la vera del río Paraná, es muy complejo resolver la criminalidad organizada sin la inteligencia criminal necesaria que alerte con información sustentable el posible curso de las acciones delictivas. En este sentido, resulta imprescindible la participación de la Dirección de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación, en conjunto con las direcciones de inteligencia de cada fuerza federal. Principalmente, para fortalecer los esfuerzos en razón a cómo adelantarse a los sucesos criminales.

Así, tal como afirma Marcelo Saín: *“En general las actividades llevadas a cabo por estas asociaciones ilegales se materializan en un conjunto de diversos y complejos hechos concatenados que, en sí mismos, no son disvaliosos y que son llevados a cabo por una compleja trama de personas y grupos que, en numerosas ocasiones, constituyen una red extendida y difícilmente identificable a primera vista. Ello no resulta aprehensible mediante el policía miento preventivo focalizado a eventos y problemáticas acotados sino que requiere de una modalidad específica de intervención policial dada por el posicionamiento complejo. El policiamiento complejo implica el desarrollo de acciones de inteligencia criminal compleja tendientes a identificar conocer y analizar los hechos y actividades delictivas llevadas a cabo por organizaciones ilegales complejas, sus concatenaciones y enlaces vinculantes, sus modalidades y manifestaciones fenomenológicas, las circunstancias estructurales y coyunturales en cuyo marco se produjeron sus factores determinantes y condicionantes, las personas o grupos que los protagonizaron como autores, instigadores, cómplices o encubridores y en sus consecuencias institucionales y sociales mediatas e inmediatas. También supone acciones de conjuración criminal complejas abocadas a neutralizar, impedir, dificultar*

o desarticular el accionar criminal y/o los grupos delictivos complejos, o sus actividades o algunas de ellas al menos mediante operaciones policiales de vigilancia y/o interceptación de las mismas o de personas o grupos que prestan apoyo o protegen a las organizaciones criminales o participan de las actividades delictivas llevadas a cabo por las mismas, así como mediante operaciones policiales conjuntas o combinada desarrolladas con los organismos o secciones especializadas de otras fuerzas de seguridad instituciones policiales o agencias de inteligencia, sean nacionales provinciales o extranjeras. El policiamiento complejo también supone la conjunción jurisdiccional compleja mediante la constatación de tales actividades, de sus circunstancias concretas de tiempo lugar y modo de ejecución, la individualización constatable de jurisdiccionalmente de los responsables de los mismos y la reunión de las pruebas para acusarlos penalmente todo ello bajo la dirección judicial en el marco de la persecución penal de las infracciones mencionadas.”⁴⁷



b) LA CREACIÓN DE UN COMITÉ FEDERAL DE CRISIS EN EL MARCO DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR:

Nuestro país, siendo un territorio tan extenso (octavo país más grande del mundo), debería abordar la criminalidad compleja de manera regional e integral, más allá de las jurisdicciones provinciales, porque ya se ha aceptado que los esfuerzos de las agencias policiales, de investigación y de la justicia deben ser necesariamente de esta manera y no intervenciones atomizadas que soslayan aspectos fundamentales de este entretejido delictivo. A partir de lo expuesto, se propone la creación de un plan integral para la regionalización de la criminalidad compleja con el fin de reorientar el trabajo de las Fuerzas Federales por fuera de la lógica de la jurisdicciones provinciales para adentrarse,

[47] Saín, Marcelo. “La Reforma Policial en América Latina”. Pág. 128/129. Editorial Prometeo. Año 2010.

necesariamente, en el análisis regional de las zonas de conflicto delictual, preferentemente, en lo que atañe a la órbita de los delitos federales⁴⁸.

En el sentido expuesto, el Estado debería determinar un plan de acción elaborado sobre la base de los intereses político criminales correspondientes a la estrategia de seguridad fijada por el Ministerio de Seguridad de la Nación, con especial foco en los delitos de: narcotráfico (y su diversificación delictiva), trata de personas con fines de explotación laboral y sexual, contrabando de armas y el lavado de activos proveniente de dichas actividades ilícitas.

Asimismo, el plan debería comprender no solo la zonificación del conflicto criminal sino también su análisis, interpretación y seguimiento operativo, tanto lo que comprende a la prevención de delitos complejos, como a su represión y punición. Por lo que el plan debería estar orientado estratégicamente para que puedan establecerse los canales necesarios para un trabajo en conjunto con entre el Poder Judicial y las demás agencias nacionales, provinciales y locales que coadyuvan en la cuestión criminal de alta complejidad.

La necesidad de la regionalización del análisis de la criminalidad compleja se sustenta en la dificultad de abordar ciertos delitos de manera segmentada cuando las conflictividades de competencia federal operan de manera simultánea en distintos puntos del país. Por ello, deviene necesario trazar estrategias operativas que puedan identificar patrones criminales que expliquen de manera contundente el estado de situación del delito organizado, sus procesos de diversificación y la real distribución de las violencias en todo el territorio nacional. Ello, con fin de darle herramientas sólidas a la administración pública para que, por medio de sus agencias de investigación y represivas, reduzcan la criminalidad según los márgenes que establece el estado de derecho.

En este sentido, vale decir que los delitos de competencia federal no pueden ser

[48] Ver en Larroude, Ariel: "Regionalización Operativa de las Fuerzas Federales de Seguridad". www.observatoriodepoliticacriminal.com

analizados de manera local, no solo porque en ellos intervienen varias jurisdicciones sino, porque, además, ciertos fenómenos no pueden ser atravesados de manera asilada sino como la resultante de comportamientos y acciones que tienen inicio en determinado lugar pero que su desarrollo y efectos son producidos en otros, donde además intervienen ya otros eslabones de la cadena criminal y las estrategias de intervención son necesariamente distintas.

Para ser gráficos, la violencia rosarina no se explica solo por el enfrentamiento de bandas dedicadas al narcomenudeo, se explica -entre otras cuestiones- por los procesos de diversificación criminal de sus bandas delictivas más importantes, por la participación y protección política que reciben, por la connivencia policial, por la pasividad de jueces y fiscales, por el lavado de activos y, por sobre todas las cosas, por el lugar estratégico que esta ciudad posee en la dinámica económica argentina, principalmente en lo que respecta a su conexión con norte argentino a través de la cuenca del río Paraná y con el conjunto de rutas nacionales e interprovinciales que la atraviesan.

A partir de lo expuesto, se propone crear 5 regiones operativas, las que guardan relación con los nodos de conexión de entrada, acopio, elaboración, distribución y lavado de activos. A saber: NOA (Catamarca, Jujuy, Tucumán, Salta y Santiago del Estero); NEA (Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco); Cuyo (La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis), Centro (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) y Patagonia (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

En el sentido expuesto, la regionalización del delito complejo tiene como finalidad intervenir en las regularidades delictivas más dificultosas con herramientas concretas y una metodología determinada de trabajo que se sostenga en el tiempo más allá de los resultados inmediatos.

La regionalización operativa es un punto fundamental en cuanto a la necesidad de racionalizar el trabajo de los cuerpos policiales en la Argentina. En ese sentido, el desarrollo de nuevas herramientas que agilicen y optimicen las labores de prevención y conjuración del delito, en base a sistematizaciones estratégicas y tácticas, resultan ser

eslabones necesarios de una cadena que debe tener como miras la reducción de las tasas delictivas en los marcos que establece la ley y el orden democrático.

Regionalizar el trabajo de los cuerpos policiales, principalmente de los federales, es admitir que no todas las latitudes de nuestro país ostentan las mismas dificultades ni las mismas características, es darse cuenta que no todas las conflictividades delictivas se desarrollan de igual manera ni penetran socialmente con el mismo tesón. Regionalizar es optimizar, pero, ante todo, es reevaluar los elementos preventivos, es dinamizar los elementos analíticos, es reorientar los recursos represivos, y es desarrollar una mirada complementaria a los fenómenos locales de inseguridad. Es desplegar un enfoque distinto y moderno sobre la identidad criminal argentina, como también sobre sus peligros y sus posibles amenazas a futuro.

Sin este tipo de variables se caerá en la metodología de caso por caso, sin perspectiva político criminal integral. Por eso lo que debe lograrse es una metodología de trabajo integral (que aborde el delito complejo como fenómeno económico y no solo como hecho ilícito y que pueda nutrirse de información de todas las agencias estatales que convergen en el delito). Si esto no se toma en consideración, se trabajará solo en los casos aislados y en los eslabones más débiles de las organizaciones delictivas.



c) ABRIR UNA DISCUSIÓN SERIA SOBRE EL ROL DE LA INTELIGENCIA CRIMINAL EN LA ARGENTINA:

Si bien el presente informe y, en particular este apartado, no tiene la ambición de centrarse en la exposición de definiciones sobre la criminalidad organizada o narcotráfico, para comprender la complejidad de lo que sucede en Rosario, es necesario esbozar algunos ejes rectores que nos permitan abstraernos más allá de la cuestión local.

En primer lugar, es importante destacar que la manifestación de actividades

específicas relacionadas con el narcotráfico en Santa Fe y, en particular, en Rosario no pueden ser analizadas, tal como decíamos en el punto anterior, como un fenómeno aislado o local, sino como una manifestación propia de un fenómeno esencialmente complejo, diverso y heterogéneo que requiere una mirada federal para su diagnóstico y solución.

En segundo lugar, es necesario comprender lo que sucede en Rosario desde un lente que permita, inicialmente, el mayor grado de abstracción posible, entendiendo el fenómeno local relacionado con las organizaciones criminales dedicadas a la comercialización de drogas ilícitas como representativo de las definiciones tradicionales de *Crimen Organizado*, es decir: “Grupos estructurados de tres o más persona que actúan en conjunto por un periodo de tiempo para realizar actividades criminales con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, beneficio económico o material”⁴⁹ y entendiendo el narcotráfico como un problema amplio que excede a estas organizaciones definiendo el mismo como “un fenómeno que debe ser enfocado de modo multidimensional incluyendo el cultivo ilícito, la producción, la manufactura, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y estimulantes de tipo anfetamínico, como así también el desvío de precursores químicos y todas aquellas actividades delictivas relacionadas”⁵⁰.

Las definiciones anteriores tienen como objetivo poner en evidencia que el Estado, tanto local como federal, enfrentan una realidad compleja frente a la cual no existen soluciones únicas ni sencillas, y las mismas no se agotan en el marco de las carteras específicas con responsabilidad en la gestión de seguridad pública, inteligencia criminal, investigación criminal o judicial. Entendiendo lo anterior, podremos centraremos únicamente en los recursos que posee el Estado para la desarticulación de las organizaciones criminales comprendiendo que la única herramienta que ha demostrado

[49] Naciones Unidas 2000.

[50] Definición tomada de la declaración Política aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en junio de 1988

efectividad en esta tarea es la producción de inteligencia criminal.

Si bien la responsabilidad de producción de inteligencia criminal es necesariamente federal, es importante destacar que, por las características de nuestro país, es imposible pensar un modelo sustentable de producción de conocimiento que no cuente con un despliegue territorial de recursos federales acompañado de instancias locales de producción de conocimiento medio articuladas en el marco de los estados provinciales. Con respecto a las organizaciones criminales el estado provincial necesita entender cómo se desarrollan localmente todas las actividades relacionadas con el “problema de las drogas” y en particular la composición, características y dinámica propia de cada uno de los actores que forman parte de las organizaciones que comercializan drogas ilegales en el territorio provincial.

En paralelo, el Estado federal tiene la obligación de generar conocimiento entendiendo que la manifestación local es solo una imagen parcial de un fenómeno cuya manifestación territorial es diversa a lo largo y ancho del país. En particular, es necesario que el estado nacional conozca y entienda La dinámica de la oferta en el territorio nacional, regional e internacional (composición de las organizaciones locales y transnacionales, tipos de actividades que desarrollan, productos y servicios que comercializan, manejo de los flujos de dinero proveniente de las actividades ilegales y las características operativas de sus actividades), las características de la demanda de cada uno de los productos que comercializan estas organizaciones⁵¹, las características de las víctimas directas e indirectas de las actividades de estas organizaciones⁵² y el nivel de penetración que estas organizaciones tienen en la estructura estatal manifestada a través

[51] La demanda es tan diversa como la oferta, no es lo mismo el consumidor de cocaína, el consumidor de sexo o la persona que compra un DVD apócrifo en un puesto en la calle.

[52] Todas las organizaciones definidas como CO/COT generan en el desarrollo de sus actividades víctimas directas e indirectas de mayor o menor impacto social. Entre las víctimas más desprotegidas pueden reconocer las víctimas directas e indirectas de la tarta de personas (personas tratadas, familias, etc.), las víctimas directas e indirectas del tráfico de armas (víctimas de guerras civiles, enfrentamientos entre grupos étnicos, etc.), las víctimas del tráfico de drogas (mulas, adictos, etc.).

de los vínculos Político-Criminales⁵³.

La producción de conocimiento integral sobre el negocio de las drogas y las organizaciones criminales vinculadas a este a nivel local es la que permite a los decisores en las distintas áreas y niveles del estado poner en marcha planes inmediatos para organizar los recursos disponibles para la contención de la situación de inestabilidad⁵⁴ en Rosario representada, principalmente, por las altas tasas de homicidios relacionados con el narcotráfico y las secuelas visibles de la penetración de estas organizaciones en el estado y el entramado social de la provincia. Este mismo conocimiento es el que debe permitir sentar las bases para las medidas de mediano y largo plazo siendo el insumo fundamental y paso previo para la generación de políticas públicas para la prevención y combate de estas organizaciones y para la realización de operaciones para la desarticulación de las mismas generando trabajo conjunto con las áreas de investigación criminal y la justicia para la judicialización de los casos, detención y condena de los actores involucrados.

Expuesto lo anterior, es necesario destacar nuevamente que la producción de inteligencia criminal es una responsabilidad del Estado federal con colaboración de los Estados locales y, para darle entidad a dicha producción, se necesita de una mesa de información que nutra a la autoridad de los siguientes elementos:

[53] En este punto el concepto hace alusión a la penetración del estado en todos sus niveles por parte de las organizaciones criminales entendiéndolo que la relación entre estas organizaciones con el "espacio de lo estatal" es "cercana e intensa (...) no sólo para su funcionamiento, sino también para su expansión". Tokatlian, J. G.. Anotaciones en Torno al Crimen Organizado, la Seguridad Nacional y la Política Internacional en Relación al Tema de la Drogas Psicoactivas: Una Aproximación Conceptual a Partir de la Experiencia de Colombia. Documentos de Trabajo del Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés. Bs. As. 1999 , pág 6. La primera versión de la Ley 24.059 de Seguridad Interior fue promulgada el 6 de enero de 1992.

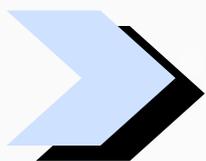
[54] Es importante destacar que la inestabilidad o la violencia manifiesta no es una constante en el desarrollo de las actividades ilegales llevadas a cabo por parte de las organizaciones criminales. La violencia manifiesta que se traduce, en el caso de rosario, en altas tasas de homicidios vinculados al narcotráfico o en amenazas y atentados contra funcionarios locales, responden a situaciones de inestabilidad producto de la intervención del estado para el combate de estas organizaciones y de competencia entre organizaciones locales para el control de la plaza local.

- Indicadores que permitan medir eficientemente la actividad delictual frente a estructuras criminales complejas, principalmente: cantidad de personas, distribución de jerarquías, connivencia con estructuras del Estado, ganancia que genera en dólares, metodología con la que opera, determinar si el circuito delictivo es transnacional, si este se ha diversificado en otras conflictividades criminales, determinar su poder armamentístico.
- Bases de datos que permitan el mapeo y la georreferenciación de la actividad delictual, como también sus tendencias y progresiones, diferenciando tipos de delitos, franjas horarias, modalidad, autoría, participación, patrones, dinámica y evolución.
- Determinar qué delitos ostentan mayor regularidad delictiva y qué sujetos resultan vulnerables a la actividad criminal en sus dos segmentos (como víctimas y victimarios) identificando las franjas etarias más afectadas por la criminalidad y la violencia.
- Análisis y procesamiento de la información criminal obtenida a los fines de obtener conclusiones para la toma de decisiones, tanto en el plano estratégico (planes generales de seguridad a mediano y largo plazo) y en el plano táctico (intervenciones a corto plazo sobre objetivos específicos y determinados) ⁵⁵.
- Estudiar posibles causas de la actividad criminal más allá de los elementos netamente delictivos: posición geográfica estratégica para el desarrollo de la actividad criminal, desarrollo humano, índices de desigualdad, índices de escolaridad y nutrición, índices de aglomeración urbana. etc.
- Medición de la calidad de la intervención del Poder Judicial y Ministerios Públicos (Locales y Federales) ante las investigaciones realizadas y su impacto en la tasa delictiva. Esto sirve para contrastar si la actividad llevada a cabo por las agencias policiales tiene finalmente correlato judicial, en el sentido de poder determinar si

[55]"Los fenómenos criminales son tan complejos y tan arraigados en prácticas sociales que es imposible llevar adelante una política criminal eficaz sin aprendizaje, análisis de la realidad y comprobación de efectos. Es lo que llamamos monitoreo o conducción de la política criminal y que en el análisis de políticas públicas muestra como el ciclo del desarrollo de esas políticas, sin ese monitoreo, se tuerce y se aleja indefectiblemente de las decisiones originales" Binder, Alberto en: <https://revistaatipica.mjus.gba.gob.ar/hablemos-de-eficacia/>.

prosperan las detenciones, las investigaciones y demás actuaciones, o bien, si estas terminan archivándose

- Evaluación de la intervención de fuerza policial: la información debe estar ligada con la evaluación del accionar de cada fuerza federal y de la manera en que cada una de estas ha resuelto los conflictos que se les han presentado, sea de manera individual o colectiva.
- Evaluación sobre la reducción del delito y la violencia: debe llevarse a cabo un diagnóstico integral sobre la evolución de los índices delictivos de todas las regiones desde un enfoque integral que apueste a resultados a mediano y largo plazo.
- Evaluación sobre las estrategias y acciones preventivas desarrolladas por los numerarios federales y locales, principalmente respecto del cumplimiento de objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo⁵⁶.



d) **DESARME CIVIL:**

Teniendo en consideración la resolución 508/2020 publicada en el Boletín Oficial, el pasado 30/10/2020, que estableció nuevos incentivos económicos para el **PROGRAMA NACIONAL DE ENTREGA VOLUNTARIA DE ARMAS** dependiente de la ANMAC del Ministerio de Justicia de la Nación, y teniendo en consideración que casi la totalidad de los homicidios dolosos registrados en Rosario son cometidos con armas de fuego, se propone llevar adelante este programa para que de manera semestral se desarrolle una jornada de entrega voluntaria de armas y municiones en distintos puntos de la ciudad, principalmente aquellos que revistan altos índices de criminalidad violenta producto del uso de armas de fuego.

La idea principal de este punto es coadyuvar al gobierno de Santa Fe en lo que

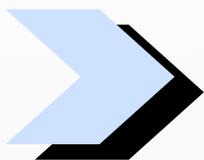
[56] Un muy buen ejemplo de análisis sobre la operatividad policial surge de la “Estrategia de Seguridad Preventiva para Centros Urbanos de la Provincia de Santa Fe” Resolución MinSeg. 1138/2020. https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/259856/1367421/file/Proyecto_Res_ESPCU.pdf.

respecta al despliegue territorial del programa para que este llegue de forma más directa y segura. Ello, toda vez que con el Ministerio de Seguridad de la Nación, a través de sus fuerzas federales de seguridad, se puede ayudar a la protección y traslado de los elementos entregados para custodiarlos desde el inicio de la jornada de entrega voluntaria hasta su finalización.

Debe tenerse en consideración que, según la ANMAC, en la Argentina hay aproximadamente tres millones de armas de fuego de las cuales solo se encuentran registradas un millón seiscientas mil, lo que hace saber que en nuestro país hay casi un millón y medio de armas sin registrar. A solo modo de ejemplo, véase que los últimos datos relevados por el gobierno santafesino, casi la totalidad de los homicidios dolosos registrados en la ciudad fueron cometidos por armas de fuego.

Cabe recordar que en la Argentina, según la ONG "Red de Desarme", existen aproximadamente tres millones de armas, de las cuales solo se encuentran registradas la mitad. Asimismo, durante el período 2007-2019 se destruyeron 44.809 armas, por lo que todavía queda una gran cantidad de armamento y munición en órbita sin registro.

En el mismo sentido, el Ministerio de Seguridad de la Nación debería coadyuvar, a partir de sus mesas de trabajo con las Unidades de Prevención Barrial (UPB), a incentivar el desarme en los barrios más vulnerables del país donde existan elevados índices de criminalidad por la utilización de armas de fuego, tal como sucede en Rosario.



e) **LA DISCUSIÓN SOBRE LA REFORMA DE LA LEY 23.737:**

La última propuesta que debe operativizarse en simultáneo para abordar correctamente el problema de la violencia letal en Rosario, no guarda relación con los fenómenos locales, sino con un debate que debe haberse dado en la Argentina desde hace tiempo. Hablamos de la necesidad de plantear una reforma seria de la ley 23.737, más conocida como la ley de drogas.

En este sentido, la mayoría de los expertos en la cuestión del narcotráfico y seguridad plantean la necesidad de abrir el debate sobre los alcances represivos de la ley, en tanto en su aplicación cotidiana -por las particularidades que posee la actual redacción- resulta dificultoso escindir las cuestiones relativas a la criminalidad compleja de las conflictividades propias del consumo personal (problemático y no problemático) que hoy acapara la mayor parte de las causas penales por infracción a la ley 23.737.

Vale recordar que durante el 2021, en la comisión de drogas del Senado nacional, se llevó adelante un profundo debate sobre la modificación de la ley, donde todas las fuerzas políticas coincidieron en que la redacción actual resulta inoperante y obsoleta, y que, por las características propias del principio de legalidad emanado del artículo 18 y 19 de nuestra Constitución Nacional, las fuerzas de seguridad tienen la obligación de actuar ante todo hecho delictivo que se cometa, sea que estemos hablando de grandes cargamentos o de bajas dosis para consumo personal. Cuestión que en la práctica, abre margen para la discreción de la actuación policial en el territorio, especialmente en los barrios más vulnerables. A partir de dicha obligación, es que se abre una verdadera caja de pandora para las policías y el poder judicial, que tiene también la obligación de dar respuesta a todo tipo de infracción legal, más allá del temperamento ulterior. Es así que cotidianamente en los juzgados de todo el país, más todavía en aquellas jurisdicciones que han desfederalizado la persecución al narcomenudeo, se abarrotan expedientes ausentes de cualquier tipo de mirada estratégica frente al conflicto, lo que da margen para alentar el fuerte sesgo sobre la persecución y represión de consumidores pero no así respecto de la venta y sus verdaderos engranajes de comercialización.

Así, la urgencia de reabrir el debate sobre la ley de drogas en la Argentina guarda relación directa con otorgarle al uso problemático de sustancias una mirada desde la salud, principalmente para que aquél que consume (habitual u ocasionalmente) sepa qué es lo que está consumiendo, de dónde proviene el producto y cuáles son los efectos nocivos para la salud que trae aparejado dicho consumo.

Por otro lado, debe quedar claro que la propuesta no pretende avanzar hacia la

legalización de cualquier tipo de estupefaciente, pero sí poner un freno a la persecución penal de sus consumidores. Esto, básicamente, porque más allá de la cuestión de salud que sobrevuela el consumo, parte de esa presión punitiva es la que hace rentable la venta ya que, pese a la política criminal actual, la demanda se mantiene inelástica. Es decir, no hay variación en el consumo pese al precio del estupefaciente.

Sobre esto cabe recordar que el precio de la droga está compuesto básicamente por seis valores: el de la materia prima, el de la producción, el del traslado, el del acopio, el de la distribución y valor el de impunidad. Este último es el precio que paga el vendedor para poner la droga en venta a partir de la protección policial que necesita para ello. Por ende, si la directiva de las agencias políticas y judiciales es perseguir con mayor firmeza la venta minorista, ese precio de protección se eleva a la par del producto, más allá de las vicisitudes económicas de cada país. Lo que a su vez también genera una apertura para el corte de sustancias, proceso más conocido como “estiramiento” en el cual las capas sociales más vulnerables en términos económicos, con tal de consumir, se abastecen de estupefacientes de muy baja calidad y terriblemente nocivos para la salud.

En este contexto, es preferible avanzar hacia un modelo que permita correr del foco policial y judicial al consumidor para poner el eje, definitivamente, en las bandas que se nutren de las ganancias de la comercialización, en sus procesos de diversificación criminal y en el lavado de activos. Desde el Observatorio de Política Criminal estamos convencidos que el primer paso para lograr esto es modificar la ley actual y avanzar hacia un modelo contemplativo de la tenencia para consumo personal de ciertas drogas, teniendo en consideración su gramaje y calidad, como así también la puesta en marcha (y de manera paralela) de centros de salud con financiamiento real y sustentable para el tratamiento y resguardo de adictos. En el mundo hay ejemplos sobrados de este tipo de procedimientos⁵⁷ y nuestro país, por las variables de consumo que posee, tiene que tomar medidas urgentes, más todavía si todo el arco político coincide en que la actual redacción de la ley no sirve.

[57] En el mundo existen distintas políticas referentes a esta modalidad de contraselectividad penal, siendo el modelo portugués el más representativos. Por ejemplo, en el país luso, con la ley 30/2001, se estima que el límite para la detención de una persona es que la sustancia incautada supere estándares de peso prefijados. Así, el límite para la cocaína es de 2 gramos, lo que representa una dosis de consumo estimada para 10 días, mientras que para el mismo lapso de tiempo la marihuana se estipula en un máximo de 25 gramos. Cualquier persona que sea detenida con mayor cantidad se presume que la tiene para otros fines, pero ya es punible la acción.

RECONOCIMIENTOS

Autor: *Ariel Larroude*

Colaboradores Técnicos:

- *Mariana Souto Zabaleta*
- *Glen Evans*

Asesor Político:

- *Pablo Vera*

Agradecimientos:

- *Enrique Font*
- *Germán De los Santos*
- *Diario La Capital*



**Observatorio
de Política
Criminal**

www.observatoriodepoliticacriminal.com