



ISSN 1850-2512 (impreso)  
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

Estudios sobre el narcotráfico en América Latina  
Estudio 3. Políticas públicas contra el crimen  
organizado a nivel municipal\*

N° 302

Dr. Norberto Emmerich

\* El presente estudio es el último de tres Documentos de Trabajo. Los mismos fueron elaborados por el Dr. Norberto Emmerich, a efectos del tratamiento de la temática, en el marco de la Jornada "Políticas Públicas para el Combate al Narcotráfico: Actualidad y Perspectivas", organizada por la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano, el día martes 19 de agosto de 2014.

Departamento de Investigaciones  
Agosto 2014

Universidad de Belgrano  
Zabala 1837 (C1426DQ6)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533  
e-mail: [invest@ub.edu.ar](mailto:invest@ub.edu.ar)  
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>



## Índice

Definición .....	5
Dificultades de la lógica formal en el abordaje del crimen organizado .....	6
Crímenes predatorios, etapa predatoria .....	6
Los delitos no territoriales del crimen organizado .....	8
Legitimidad .....	9
Nuevos valores .....	10
Pobreza y crimen organizado .....	11
El narcotráfico como delito específico del crimen organizado .....	12
La política de recuperación territorial .....	16



## Estudios sobre el narcotráfico en América Latina

### Estudio 3. Políticas públicas contra el crimen organizado a nivel municipal

Dr. Norberto Emmerich<sup>1</sup>

Esta es la tercera y última entrega de la serie que, bajo la denominación genérica de “Estudios sobre el narcotráfico en América Latina”, consta de tres Documentos de Trabajo que publica la Universidad de Belgrano.

La primera entrega fue el Documento de Trabajo titulado “Infancia y narcotráfico en México” y la segunda fue “Apuntes para una historia del narcotráfico en Ecuador”.

Estos documentos forman parte del trabajo académico preparatorio de la Jornada “Políticas Públicas para el Combate al Narcotráfico: Actualidad y Perspectivas”, que la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano realizará el día 19 de agosto de 2014.

#### Definición

El término crimen organizado no se refiere tanto a un *tipo* específico de delito como a una estructura construida con la finalidad de cometer delitos graves, no importa tanto qué delito se comete sino dentro de cuál *estructura organizacional* se realiza determinada *actividad* delictiva. Por lo tanto se estudia más un *proceso* que un *hecho*. Cualquier actividad delictiva es considerada individual en todo contexto penal habitual, pero adquiere características distintivas si el entorno en el cual se desarrolla es propio de la “delincuencia organizada”, dado su carácter persistente (tiempo), territorial (espacio) e incremental (cantidad).

Aunque sea parcialmente podemos apelar a la Convención de Palermo para obtener una definición *ad hoc* de crimen organizado, al que la Convención denomina ‘delincuencia organizada’. La define como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Significa esto que sólo determinados delitos pueden ser propios de la delincuencia organizada ya que el simple hecho de ser cometido en ‘grupo estructurado de tres o más personas’ no es mérito suficiente como para ser incorporado en esta categoría. Deben ser delitos graves o alguno de los delitos especificados por la Convención.

Por ‘delito grave’ la Convención entiende todo delito con pena mayor a 4 años. En general se afirma que el crimen organizado está compuesto por un total de 23 delitos, tales como el narcotráfico, la trata

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Relaciones Internacionales, Investigador Prometeo en la Escuela de Relaciones Internacionales, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador. Ex becario Conacyt México, Posgrado en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana. Investigador senior del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Miembro de la Red de Investigadores Parlamentarios de México, miembro de la Junta Directiva de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE). Profesor del Diplomado en Estudios para la Paz, Universidad Autónoma de Querétaro, México.

de personas, el tráfico de migrantes, el lavado de dinero, el terrorismo, la piratería, el robo de vehículos, etc. como integrantes de la categoría.

Por ‘grupo estructurado’ se entenderá un grupo “no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”.

Estos conceptos de ‘delincuencia organizada’, ‘delitos graves’ y ‘grupo estructurado’ son útiles como herramientas que ayudan a la idea de crimen organizado. La Convención de Palermo le da al crimen organizado un carácter esencialmente transnacional. Por lo tanto no es posible utilizarlo en forma acabada y sólo apelamos a él en forma argumental y descriptiva.

### **Dificultades de la lógica formal en el abordaje del crimen organizado**

En el estudio de la delincuencia organizada es muy alta la tentación formal, la tendencia a razonar el delito organizado en una secuencia causa-consecuencia. Dentro de esta lógica formal parecería pertinente preguntarse ¿qué delitos propios del crimen organizado fueron cometidos en el municipio?, con la suposición de que cauterizando determinados delitos se estaría luchando contra el crimen organizado.

El desafío que enfrenta y no resuelve la lógica formal consiste en que sólo dispone de mecanismos para el análisis de hechos dados, presta atención a los fenómenos cuyo desarrollo se haya expuesto en forma completa. En este sentido un análisis formal tendría una doble serie de dificultades para encontrar hechos o actores protagonistas del crimen organizado:

1. En primer lugar las características difusas, socialmente legitimadas en muchos casos, la protección e involucramiento de instituciones o agentes del Estado, la diseminación territorial e incluso hasta un fino trabajo de inteligencia, dificultan la visibilización de las organizaciones del crimen organizado que suelen ir y venir con facilidad a través de la frontera entre lo legal y lo ilegal.
2. En segundo lugar el mismo carácter organizacional impide ver actores individuales allí donde hay estructuras colectivas. El crimen organizado ejecuta más bien rutinas operativas estandarizadas que delitos de sanción penal.

En el caso del crimen organizado, cuando el delito se “ve” es porque el crimen está todavía poco organizado. Esa primera etapa fundacional del crimen organizado está caracterizada por lo que se denominan crímenes predatorios.

### **Crímenes predatorios, etapa predatoria**

Se llaman predatorios a los crímenes que las organizaciones llevan adelante como parte del control territorial inicial para establecer su actividad en una zona determinada. Es comparable a la definición weberiana del Estado y su monopolio de la violencia sobre un territorio determinado.

Al contrario de la violencia política tradicional en la cual mediante la guerra el Estado busca establecer un diálogo que construya poder, o sea reclamando obediencia y reconocimiento de autoridad a un oponente ocasional, los crímenes predatorios buscan la eliminación física del adversario sin establecer ningún diálogo. En ese sentido se trata de violencia originaria, la que construye naciones, de ahí su peligrosidad política y su nivel de violencia. Con el aditamento de que la amenaza de extinción suele prolongar el período de asentamiento y los crímenes predatorios porque el conflicto sólo termina con la muerte física y eliminación política de uno de los oponentes.

En este contexto los crímenes predatorios tienen la ventaja para el investigador criminal y el decisor político de constituir la única etapa del crimen organizado en el que éste se vuelve visible como delito. El nivel de exposición de un proceso cuya suerte aún no está decidida es acorde con la importancia de la empresa en marcha.

Excepto en los casos en que el crimen organizado está en manos de instituciones estatales, como fue el caso del narcotráfico en las favelas de Brasil o el secuestro extorsivo en Argentina, esta etapa es cruenta y caótica. El carácter caótico está dado por el componente fuertemente individual de los delitos en curso y consecuentemente el escaso nivel organizativo de la actividad.

En circunstancias específicas, como en el narcotráfico mexicano, la etapa predatoria es tan caótica como organizada, porque no es lo mismo una etapa predatoria para conquistar un territorio virgen que para desalojar un grupo competidor.

1. En el primer caso la violencia se dirige contra la población y las organizaciones sociales que haya en el lugar. En este sentido cuentan a su favor con la desmovilización, apatía y desincentivación de las políticas neoliberales recientes, que han quitado entidad y pertinencia a la organización social. Y tienen en contra el propio carácter aún no organizado de la actividad, lo que determina fuertes procesos de depuración interna y anarquía más cierta visibilización que los pone al alcance de la fuerza punitiva del Estado.
2. En el segundo caso la violencia es simbólica y físicamente efectista, porque al mismo tiempo se busca tanto eliminar grupos rivales como obtener obediencia de la población adyacente. El caos produce temor, y el temor produce sumisión a un nuevo orden.

Lo que está en disputa en la etapa predatoria es la conquista efectiva y monopólica de un territorio determinado. Este territorio suele ser una entidad física concreta, delimitada, específica y de dimensiones oscilantes que depende de la actividad de crimen organizado de que se trate. En ese territorio el crimen organizado se comportará políticamente, es decir estatalmente. Será territorial, monopólico, estable y coactivo. Aunque la trata de blancas, el juego clandestino y el robo de autos tienen un cierto carácter territorial, el mercado de consumo del narcotráfico<sup>2</sup> es la única actividad en nuestras ciudades que necesita insertarse monopólicamente en una estructura barrial fija y por lo tanto es posible de encontrar con cierta frecuencia.

La necesidad territorial del mercado de consumo lo convierte en el más político de los mercados del narcotráfico, ya que la venta de droga es monopólica, porque es ilegal. Solo puede haber un vendedor, con control territorial, control que no se comparte, que respeta reglas de autoridad y jerarquía. Este control territorial debe ser exitoso, con un control de la violencia también exitoso. Al igual que el Estado reclama para sí con éxito el monopolio legítimo de la violencia, lo mismo hace el narcotráfico, que puede ser ilegal o no, pero no puede perder el monopolio de la violencia ni el control del territorio sobre el cual la ejerce.

El monopolio de la violencia sobre un territorio determinado es el principal instrumento del Estado para obtener su soberanía, ejercido por la policía. Y el narcotráfico ejerce su monopolio territorial mediante sus bandas armadas. Ambos monopolios tienen dos alternativas: o chocan o acuerdan recursos y conductas. Si ambos son actores políticos, lo más probable es que haya un acuerdo y una congruencia. En este sentido las políticas de seguridad que “delegan” la cuestión en las autoridades policiales, crean en el mejor de los casos un sistema de estandarización regulada de la seguridad. El narcotráfico es el principal beneficiario de estos acuerdos de estandarización porque es quien puede ejecutarlos con mejor margen de negociación y sobrevivencia. De esta manera, en determinados territorios, el narcotráfico le garantiza seguridad al Estado.

Una vez superada la etapa predatoria, el crimen organizado se consolida y la violencia suele no estar presente. Cuanto más político es el comportamiento del narcotráfico habrá menos violencia aparente, porque se logró estabilizar el control territorial. Y cuando el mercado está más disputado hay más crímenes predatorios. La consolidación del crimen organizado implica invisibilización y pocas posibilidades de que la inteligencia criminal detecte los liderazgos importantes. La consolidación significa sobretodo legitimidad porque el crimen organizado será socialmente aceptado.

En la etapa predatoria se debe prestar atención a los indicadores delictivos relacionados con la violencia y a sus variaciones interanuales.

---

<sup>2</sup> Expresamente hablamos de mercado de consumo y no de consumo de drogas, porque son dos conceptos distintos.

**Indicadores:**

1. En esta etapa la inteligencia criminal debe concentrarse en los homicidios callejeros, las heridas con arma blanca, las disputas nocturnas, choque de pandillas, tiroteos sin fines de robo y los homicidios en riña. Cualquier cambio interanual abrupto o episodio llamativo por su crueldad, debe ser asumido como probable crimen predatorio.
2. La fuente de datos no puede ser solo la policía, es necesario recabar información en la guardia de los hospitales.
3. Los episodios, muchos de los cuales pueden no constituir delito, deben sumarse y catalogarse por zona y debe seguirse una lógica situacional y territorial. Los delitos predatorios suelen cometerse reiteradamente en el mismo sitio y de la misma forma.
4. Los hechos sumados y georreferenciados deben ser contextualizados social, habitacional y ambientalmente.
5. Se recomienda hacer un estudio de sociología cultural para identificar factores de identidad y pertenencia vinculados a una entidad territorial delimitada.
6. En lo posible se debe construir una "historia" de los delitos, que incluya los aspectos culturales (símbolos, personajes) y organizacionales.
7. La existencia de una fuerte identidad anclada en territorios pequeños anuncia la existencia de valores y conductas pre-políticas, de raigambre más tribal que social.
8. Los indicadores deben acumularse cualitativamente, porque la guerra predatoria es una construcción social, una categoría analítica, no un "hecho".

### **Los delitos no territoriales del crimen organizado**

Gran parte de los delitos propios del crimen organizado, no tiene un carácter territorial, son desterritorializados. Como todo delito no territorial su comportamiento es típicamente criminal y no político, amerita solo una actuación policial represiva, donde el aspecto de inteligencia es primordial pero la problemática es simple.

La piratería del asfalto, la adulteración de medicamentos, la falsificación de moneda o de documentos, el asalto a bancos, el lavado de dinero, etc. cumplen con la definición de crimen organizado, pero tienen al territorio como insumo muy secundario.

Por lo tanto no son visibles en los barrios de nuestras ciudades y centralmente son (o deberían ser) de incumbencia federal. A nivel municipal los registros de crimen organizado no territorial son de carácter micro y tienen visibilidad fiscal. A nivel municipal la importancia del rastreo del crimen organizado no territorial, además del registro de información para fines federales, es doble:

1. En primer lugar le quita al crimen organizado su razón de ser personal/individual, que es el lavado de activos con fines inmobiliarios. La organización no se ve seriamente golpeada, pero sus miembros sí.
2. Le quita el escaso carácter territorial que pueda tener, obligándolo al traslado a otra zona.



**Indicadores/políticas públicas:**

1. Cualquier cambio abrupto en la valuación fiscal de una propiedad o en la capacidad de compra de una persona.
2. Inversiones inmobiliarias: la construcción de casas no acordes con el ingreso de las personas. O la compra/construcción de casas fastuosas por parte de personas ajenas al distrito.
3. Seguimiento al alquiler/compra de galpones, hangares, depósitos, baldíos, etc.
4. Registro propio (vía fiscal) del tránsito aéreo en aeródromos o aeropuertos locales, sobretodo en horarios nocturnos.
5. Videocámaras en el control de tránsito en determinadas rutas.

## Legitimidad

El crimen organizado se fortalece mientras encarna una forma simple, inmediata, de justicia social, de equidad económica y de mínima prosperidad para todos. En varios países latinoamericanos la lucha armada del Estado contra los traficantes no tuvo éxito durante mucho tiempo porque los campesinos consideraban más legítimos a los delincuentes que al propio Estado nacional. En muchas favelas de Río de Janeiro el rol de los grupos criminales está altamente legitimado.

La baja estatalidad del Estado es la causa principal y común de las inestabilidades. Cuando barrios enteros de las ciudades y regiones completas del campo escapan al orden público, excepto si éste adopta también una forma criminal (escuadrones de la muerte, secuestros), cuando pocos de los servicios elementales están asegurados —el abastecimiento de agua potable—, el Estado deja de tener existencia fáctica, se convierte en una declamación y pierde legitimidad. Al difuminarse, abre la puerta a múltiples contra-poderes que mezclan la acción criminal con la reivindicación política.

En América del Sur las fuerzas de seguridad suelen estar estrechamente asociadas a los tráfico que en teoría deberían prohibir. Es frecuente que el aparato del Estado, incluso en sus funciones más delicadas y en sus niveles más altos, esté corrupto y desviado.

La legitimación política del crimen organizado se forma en un proceso similar al de la nación. La nación es una forma en que un centro de poder (ya establecido) se legitima al ser ocupado por grupos sociales que sustituyen la anterior vinculación política personal por una impersonal. De este modo se produce una sociedad a la medida del Estado, se olvida la violencia primitiva fundadora (todo Estado nace de una guerra civil) y se anulan las legitimidades locales. El Estado recrea la historia de la construcción del Estado como historia de la nación, como si ésta fuera anterior y transhistórica y consiguiera recién en ese momento de la historia dotarse de una estructura política diferenciada. Si esta idea tiene un gran éxito se evitará el surgimiento de nacionalismos periféricos, de colectivos que lancen la idea de otra nación contra el viejo Estado.

Hay que tener en cuenta que el crimen organizado, en su lucha por presentarse ahistóricamente, como si siempre hubiera estado ahí y fuera parte indivisible de la vida social<sup>3</sup>, también construye una semántica, un léxico, una simbología y sobretodo una escala de valores. Estas construcciones, que en la etapa predatoria son ingredientes confusos, se fortalecen en la etapa de consolidación donde dejan de ser motores de la guerra territorial y pasar a ser factores de cohesión social del territorio conquistado. Si la nación constituye al Estado en la guerra predatoria, el Estado da forma a la nación en la etapa de consolidación.

<sup>3</sup> Las afirmaciones de que no se puede comprender a México sin el narco o a El Salvador sin las Maras equivalen a sostener la falsa idea de que no se puede comprender a las villas del Gran Buenos Aires sin la violencia o sin la inseguridad. En el caso argentino todavía no hay "nombres" con la categoría o capacidad de definir a su entorno, pero no sería descabellado afirmar que se comprende mejor la situación criminal de Rosario estudiando a "Los Monos". Los triunfos de la semántica política son parte del fenómeno de la etapa de estabilidad del crimen organizado.

**Indicadores/políticas públicas municipales:**

1. Plazas, espacios públicos, paseos, centros barriales de deportes, sociedades de fomento, centros de salud (salitas).
2. Campeonatos, festivales, competencias, recitales barriales.
3. Asfalto, vías de acceso a barrios, buena iluminación pública nocturna.
4. Comercios abiertos en horario nocturno, ocupación y uso territorial.
5. Medios de transporte público con llegada a barrios.
6. Apertura de calles en casos de urbanizaciones cerradas (asentamientos, barrios de emergencia).
7. Apertura de delegaciones municipales, centro de acceso a derechos, oficinas migratorias, defensa del consumidor, etc.
8. Investigación académica sobre el rol e impacto de la policía provincial en el Municipio.
9. Incentivos a la participación social.

**Nuevos valores**

El crimen organizado en ascenso construye nuevos valores porque la legitimidad adquirida en la etapa de consolidación no sólo significa aceptación social sino también construcción simbólica. Donde el Estado no logra o tiene dificultades en su penetración simbólica, donde ya no es el principal factor de identidad, donde la nación no es la etiqueta de cada ciudadano y el Estado no satisface importantes necesidades básicas, el crimen organizado en general y el narcotráfico en particular representan la asunción de nuevos valores, dentro de la jerarquía de valores que forman parte de la constitución del ciudadano en las economías capitalistas modernas. Los valores de identidad, legalidad, legitimidad, pertenencia, lealtad, integración a una totalidad orgánica y ética (nueva y opuesta al Estado nacional) y el respeto a la identidad familiar, son valores que desprecian las garantías de los derechos individuales y la posibilidad de abandono o elección del campo de pertenencia. Se trata de una escala de valores pre-modernos insertados en la posmodernidad, una escala fuertemente orgánica y ética.

Mientras la política del Estado nacional ejerce una legítima penetración del territorio aplicando como primer instrumento una avanzada moral, el crimen organizado no utiliza un lenguaje moralista. Tiene una total congruencia entre discurso y acción, sin hipocresías, no hay distinción entre intereses y principios. El discurso es tan hiperrealista como su acción.

En este contexto es lógico el fracaso de la educación que promete que los parámetros educativos desarrollados permitirán acceder a un mejor mercado de trabajo pero que ya no cuenta con los recursos ni controla los mecanismos para cumplir esa promesa.

- En primer lugar porque el mercado laboral argentino es renuente a la incorporación de grandes masas de trabajadores y prefiere aumentar la productividad en base a la extensión de la jornada laboral y no en base a la incorporación de mano de obra.
- En segundo lugar porque los mejores salarios exigen mejor capacitación<sup>4</sup>, dada la división internacional del trabajo<sup>5</sup>. Y los bajos salarios no son aceptados dada la renuencia argentina al abaratamiento de la mano de obra<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> A contramano de la matriz productiva, el modelo educativo argentino opta por la universalización del acceso a la educación en desmedro de la excelencia en el desempeño educativo.

<sup>5</sup> El modelo de inserción argentina en el mercado mundial está vinculado a sectores de alto desarrollo capitalista, capital intensivos: metalurgia, siderurgia, producción agrícola, petroquímicos, software.

<sup>6</sup> La necesidad de mano de obra barata es cubierta por los trabajadores migrantes, lo que explica la extensión del trabajo en negro y el trabajo servil. Y se da en la industria textil y el cultivo no industrializado, mano de obra intensivos. La negativa de la mano de obra argentina al abaratamiento tiene raíces en la larga conciencia obrera argentina: anarquista, socialista, comunista y finalmente peronista.

En consecuencia los sectores pobres periféricos de las grandes ciudades entienden perceptivamente que la educación no los llevará a un futuro mejor, o que la llegada a ese futuro mejor es dificultosa e incierta en virtud de que el mercado laboral ofrece escasa estabilidad y sólo abunda el trabajo precario. La crisis del año 2001 ha sido fundamental en este aprendizaje, en que la educación y la mano de obra se volvieron imprevisibles mientras el crimen organizado acumuló certidumbre. El paco fue una consecuencia que el crimen organizado derivó de esa crisis.

El crimen organizado integra (autoritariamente, no autoritativamente)<sup>7</sup>, sin prometer, en un mercado de trabajo (participación ilegal en la renta nacional) que es efectivo, concreto y determinado / determinante sobre los individuos. Provee educación, seguridad, recursos, armamentos, códigos de conductas, extrema lealtad, incorporación a una totalidad ética insustituible y fuertemente orgánica, a cambio de la entrega de todo derecho individual, tal como en sus orígenes hacía el Estado moderno, fuertemente republicano y escasamente democrático.

En la asunción de nuevos valores, la Escuela juega un rol central. Aunque las políticas educativas centrales son federales y provinciales, hay un importante ámbito municipal que brinda indicadores de crimen organizado y posibilidades de aplicación de políticas públicas, teniendo en cuenta que en los barrios pobres la Escuela es la única institución estatal de proximidad.

#### **Indicadores:**

1. Las conductas y expresiones verbales colectivas de los niños en edad escolar expresados en partidos de fútbol, excursiones o en los episodios de bullying, son expresión de estos procesos.
2. La utilización de nuevas palabras en el vocabulario cotidiano, más si estos términos son utilizados en forma distintiva por un grupo pequeño y más aún si ese grupo pequeño los utiliza en contra de otro grupo, indican la construcción de una nueva semántica. Y sólo las realidades nuevas son denominadas con nuevas palabras.
3. Análisis, contención, capacitación y educación respecto de la violencia escolar, lo que incluye el ataque a escuelas.
4. El uso de vocabulario carcelario expresa una conexión entre prisión y entorno vecinal, lo que habrá que demostrar en cada caso específico, para no confundir cultura popular con cultura mafiosa.
5. La familia del detenido, sobre todo si la madre está presa, es foco de atención. El quiebre penitenciario de la unidad familiar debilita la sociabilidad infantil y favorece la marginalidad.
6. Extensión y fortalecimiento de la red de jardines de infantes y guarderías municipales, que alivien la carga de la madre trabajadora, con padre ausente.
7. Implementación y extensión de las actividades de capacitación laboral nocturna en las escuelas de barrios pobres.

### **Pobreza y crimen organizado**

El grado de desarrollo económico y social y las situaciones de injusticia, pobreza y desempleo tienen poca relación con el crimen organizado, ya que el mismo está presente tanto en regiones y países pobres como ricos. Sus causas deben buscarse en el Estado, las instituciones y la corrupción.

<sup>7</sup> Autoritariamente significa una asignación de valores en base al poder (coerción), autoritativamente significa una asignación de valores en base a la autoridad (ley).

Los factores sociales (marginalidad y desigualdad), aunque importantes, no son causa de la expansión y diversificación del crimen organizado. El negocio de las drogas ilegales<sup>8</sup>, los secuestros extorsivos, los robos de mercancías en tránsito por los “piratas del asfalto”, los asaltos a bancos o a camiones de caudales y los robos de automotores para su desguace en desarmaderos y la venta ilegal de autopartes, constituyen empresas económicas que no crecieron como consecuencia de la pobreza o la marginalidad sino por la “existencia de un sistema policial y judicial deficiente en su desarticulación cuando no directa o indirectamente connivente con tales emprendimientos” [Saín, 2004: 19-20].

La delincuencia común y el crimen organizado son problemáticas distintas, con conexiones sutiles y específicas, que deben determinarse en cada caso. Los aspectos más sustantivos del crimen organizado, donde la presencia del “sistema policial y judicial deficiente” es importante, no corresponden a la jurisdicción municipal pero la tenue vinculación entre la delincuencia común y crimen organizado sí es detectable a nivel municipal.

#### **Indicadores:**

1. Cambios de hábitos, costumbres, amigos y circuitos de delincuentes comunes.
2. Herida o asesinato de cabecillas de pequeñas bandas o de líderes conocidos.
3. Asalto a farmacias, incremento de la tasa de robo de autos.
4. Asesinato de menores de edad por menores de edad (probable sicariato).
5. Todo sistema de “peaje” ilegal es sinónimo más de corrupción policial que de control territorial.
6. Aumento de la distancia geográfica entre imputados y víctimas.
7. Punto de aumento de tránsito vehicular viernes y sábado a la noche.
8. Realización de entrevistas a actores sociales relevantes.
9. Construir escenarios complejos preventivos, en base a datos simples y fragmentarios. Proceso dialéctico: 1. datos fragmentarios; 2. construcción de escenarios hipotéticos; 3. trabajo de campo para corroborar.
10. Demanda de información a distintas fuentes (agencias policiales, hospitales, alumnos y directivos de escuelas, curas, consumidores) para la construcción de escenarios.
11. Mapa del delito con puestos de venta, construido por vecinos.
12. Rastreo y armado del circuito municipal proveedor-vendedor-consumidor.
13. Intervención preventiva ante la aparición de pandillas juveniles no delictivas (rotura de alumbrado público, ruidos molestos, nocturnidad).

### **El narcotráfico como delito específico del crimen organizado**

La venta de drogas es la actividad de crimen organizado más extendida (y en rápido crecimiento) a nivel municipal. Sin embargo, es preciso aclarar que la identificación de la venta o tránsito de drogas con el narcotráfico es parte de una simplificación nefasta del problema al suponer que el desbaratamiento de un punto de venta es un golpe al narcotráfico.

<sup>8</sup> En mayo de 2005 la jueza federal Laura Cosidoy denunció que “hay policías que cobran dinero para amparar a narcotraficantes”. La magistrada ordenó investigar “por presunta irregularidad en la investigación a dos jefes policiales de Drogas Peligrosas, a dos Comandantes de Gendarmería Nacional, a un Juez y a un Fiscal”. El Tribunal sostuvo que existen tres problemas: a) “un alto nivel de tráfico de droga que no se condice con la menor cantidad de casos que llegan a juicio ni con el número de personas juzgadas”; b) “que los procedimientos se cortan siempre en los eslabones más bajos de la cadena: consumidores, transportadores y distribuidores pequeños y c) “nunca se llega a los grandes proveedores porque las investigaciones de la policía se interrumpen antes”. Clarín, 5 de mayo de 2005.

La identificación de narcotráfico con drogas olvida que el narcotráfico es mucho más que drogas (lavado de dinero, por ejemplo). Bajo esta concepción los delitos del universo llamado “narcotráfico” son tomados por separado, se juzgan conductas individuales y no se construye una “historia” que permita ver un tipo específico de criminalidad que tiene al menos cuatro características principales:

1. Son hechos producidos por una *organización*, lo que en consecuencia hace que el narcotráfico cumpla con las leyes de la teoría organizacional. Las políticas de “descabezamiento” de las organizaciones criminales deben tener en cuenta este punto porque suelen convertirse en un proceso de rotación de liderazgos y no de desmantelamiento de la organización. Y por otro lado las organizaciones del narcotráfico se adaptan a rutinas organizacionales, las que deben ser detectadas y monitoreadas por los organismos policiales antes de intervenir.
2. Se desarrollan como “parte” de una conducta organizacional criminal y en consecuencia no se trata de “elecciones” o “decisiones” individuales aisladas. El marco analítico de *rational choice* es inadecuado para comprender la dinámica criminal en el narcotráfico, al que hay que estudiar como un proceso que involucra dinámicas sociales, económicas y políticas.
3. Tienen como objetivo último la ganancia económica, pero se desarrollan mediante instrumentos y en ámbitos no económicos, sino políticos. Por este motivo una guerra o un enfrentamiento abierto contra el narcotráfico potencia el comportamiento político de un actor que en circunstancias normales sólo se comporta como acumulador ilegal.
4. El narcotráfico es “invisible”, no se constituye como tal hasta que las conductas individuales o particulares hayan sido involucradas en una totalidad ética y orgánica específica que da sentido y organicidad a las acciones celulares. Es imprescindible el seguimiento, cuantificación y diagnóstico de los delitos presuntamente “predatorios”.

Estas características le otorgan al narcotráfico racionalidad y previsibilidad, típicas características organizacionales. Este carácter organizacional implica que el narcotráfico:

1. es mucho más que tráfico, ya que incluye lavado de dinero, precursores químicos, producción, refinamiento, comercialización, militarización, información, inteligencia, logística, tecnología, organización y sistematicidad de la violencia, redes de abastecimiento, soborno, extorsión, secuestro, inversiones, etc.
2. tiene relación con e incidencia en muchos ámbitos de la sociedad nacional: fuerzas de seguridad, control territorial, crimen organizado, economía ilegal, reparto ilegal de la renta, acumulación primitiva de capital, fronteras, puertos y aeropuertos, exclusión social, maltrato y abuso infantil y adolescente, crímenes predatorios, fraude, evasión fiscal, etc.
3. abarca una amplia cadena de actividades, sectores sociales y geografías nacionales:
  - a. Actividades: cosecha de coca, raspado de la hoja, pisaderos, laboratorios, equipamiento, instrucción militar, transporte, bagajeo, tecnología, etc.
  - b. Sectores sociales: campesinado indígena, adolescentes marginales, graduados universitarios, migrantes, obreros desocupados, choferes, etc.
  - c. Geografías nacionales: el Putumayo colombiano, el Chapare boliviano y el Alto Huallaga peruano para la producción. Los puertos del norte colombiano, la línea norte (10 ciudades) de México, el puerto de Buenos Aires y las fronteras lábiles en general (frontera norte argentina) para el tránsito externo. Los corredores mexicanos y colombianos de tránsito interno, etc.
4. El narcotráfico tiene capacidad para dar significado social a geografías inviables, o sea “crear” geografías: las triples fronteras<sup>9</sup> son particularmente sensibles a este fenómeno: Mexicali, California y Arizona<sup>10</sup> entre Estados Unidos y México. Leticia, Tabatinga, Santa Rosa entre Colombia, Brasil

<sup>9</sup> No se menciona la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina porque su geografía, estrictamente hablando, no permite el surgimiento de un significado social apto para el narcotráfico.

<sup>10</sup> El federalismo norteamericano hace que Arizona y California, fronterizas con México, tengan legislaciones penales diferentes, lo que es aprovechado por las bandas narcos de ambos países.

y Perú. En Leticia y Tabatinga, Colombia y Brasil están separadas por una calle que se cruza sin mostrar pasaporte<sup>11</sup>. Tacna es la parte peruana de una triple frontera entre Perú, Chile y Bolivia. Lo mismo sucede con los llamados “espacios vacíos” o “territorios sin ley”, como el Petén mexicano, el Darién panameño o Salvador Mazza en el norte argentino.

5. La diversidad del universo del narcotráfico permite que no todas sus actividades estén relacionadas con drogas. Es el caso del lavado de dinero y los precursores químicos, más una larga serie de “servicios” que el narcotráfico crea, organiza, dirige y utiliza (por ejemplo, los halcones, menores de edad que “vigilan” e informan a los jefes).

La identificación entre narcotráfico y drogas entiende que todo el proceso tiene como eje central y destino final el consumo de drogas aunque al mismo tiempo debate sobre la tipificación de ese consumo como hecho penal o como problema de salud pública, sin resolver si se trata de un delito o una enfermedad. Expresado de esta manera el concepto de *tráfico de drogas* encierra tres contradicciones:

1. Se debate sobre la legalidad del consumo, entendido como actividad de la esfera privada que no daña a terceros<sup>12</sup>, mientras se continúa de hecho con su policiaación y judicialización, percibido al mismo tiempo como eslabón de la cadena del tráfico y como un problema de salud pública.
2. Se promueve que el consumidor pase de la esfera penal a la esfera civil mientras se sigue sosteniendo por definición que el tráfico de drogas es un problema de adicción, toxicomanía o consumo de estupefacientes, como si todo el circuito fuera esencialmente no punible. En este punto las drogas se comparan con el alcohol o el tabaco, que son de consumo legal y un problema de salud pública. Sin embargo y llamativamente las drogas no son legales y son un problema penal<sup>13</sup>.

Estas dos primeras contradicciones plantean un escenario donde el consumo privado es legal y un problema de salud pública no reprimible penalmente, mientras se propone aumentar las penas al tráfico de drogas<sup>14</sup>. El consumo legal de una sustancia ilegal no hace más que aumentar la tendencia hacia el fortalecimiento de la red de abastecimiento, porque la mezcla de prohibicionismo y tolerancia puede debilitar la demanda, pero seguramente fortalece la oferta. Y los mercados económicos capitalistas sólidos se expanden por oferta, no por demanda.

3. Se desconoce o subestima el hecho de que el consumo de drogas es el mercado “político” del narcotráfico. Aunque la aproximación liberal tipifica al consumo de drogas como una transacción establecida libremente entre un comprador voluntario y un vendedor de un bien ilegal, en realidad el consumo de drogas:
  - a. constituye un mercado, no una sumatoria de transacciones individuales libres.
  - b. Se da en un territorio social y geográfico previamente configurado y controlado, no libre. En un gran porcentaje, sobre todo en los estratos sociales más bajos, quien consume se convierte en vasallo político de un señor.
  - c. El mercado de consumo establece leyes y valores que son ajenos, extraños, sustitutivos y a veces contradictorios con el todo social circundante inmediato, no con el mediato ya que no existen antecedentes de que el desafío haya llegado al Estado nacional.
  - d. Contrariamente a lo que se afirma el narcotráfico prefiere entornos estables y no violentos, dentro de los cuales establece y garantiza la existencia de áreas de estandarización del crimen, en acuerdo con las fuerzas policiales.

El narcotráfico no necesariamente tiene vinculación con las drogas. Aunque se trata de dos problemas muy vinculados, son diferentes. Las drogas son un problema de salud pública y el narcotráfico es un problema político. Para el problema de las drogas sólo se necesita una intervención en el sistema de salud, con recursos e inversiones estatales y una fuerte asistencia a consumidores y adictos.

<sup>11</sup> En Leticia hay que dirigirse voluntariamente al aeropuerto a sellar el pasaporte. En Tabatinga hay que acercarse a la comisaría local.

<sup>12</sup> Esta es la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallo Arriola.

<sup>13</sup> Sean parte del fuero penal o del fuero civil, las drogas siguen siendo consideradas ilegales

<sup>14</sup> La pregunta de por qué utilizar drogas ilegales pudiendo hacerlo mediante mecanismos legales desnuda involuntariamente las limitaciones que plantea esta contradicción.

Pero el abordaje del narcotráfico necesita comprender la doble naturaleza organizacional y política de esta modalidad específica del crimen organizado.

- Al igual que las organizaciones, los grupos de narcotráfico tienen estructuras burocráticas, sistemas de rotación de liderazgos, rutinas procedimentales y respuestas operativas estandarizadas. Imitan el comportamiento empresario.
- Y por otro lado su naturaleza política los vuelve territoriales, monopólicos, estables y coactivos. Imitan el comportamiento estatal.

La violencia no siempre está presente. Cuanto más político es el comportamiento del narcotráfico habrá menos violencia aparente, porque se logró estabilizar el control territorial. Y cuando el mercado está más disputado hay más crímenes predatorios. Las políticas de militarización incrementan el comportamiento pre-político del narcotráfico, incentivando la lucha por el control territorial e ingresando en una escalada que transformará a los grupos dispersos en carteles, en virtud de la propia lógica política de la violencia. Y las políticas de gerenciamiento policial del delito suelen ser efectivas hasta un límite que en el caso argentino está siendo rebasado.

En nuestro país se necesitan dos acciones legislativas centrales: reemplazar la actual Ley de Estupefacientes 23.737, que criminaliza el consumo, por una ley de salud pública para consumidores de drogas. Y reemplazar el actual encuadramiento aduanero del narcotráfico (art. 866 del Código Aduanero) por una penalización expresa del narcotráfico como delito complejo específico, más cerca de la Convención de Palermo sobre la Delincuencia Organizada Transnacional que del art. 210 del Código Penal sobre asociación ilícita.

El narcotráfico en sí mismo no es considerado un delito porque es catalogado como tráfico de drogas y queda subsumido dentro de la categoría “problema de drogas”, cuando en realidad se trata de organizaciones que sólo se vinculan con las drogas en los eslabones inferiores de la cadena organizacional. La visión que sostiene que el narcotráfico es una cuestión de tráfico de drogas impide visibilizar el problema.

Actividades tales como la producción, el tránsito, el consumo, los precursores químicos, el lavado de dinero, la corrupción, el sicariato y otras del universo “narcotráfico”, exceden ampliamente el léxico del “problema de las drogas”.

Que el narcotráfico no sólo se dedique a las drogas significa que cada vez más se relaciona con el resto de actividades que componen el crimen organizado. Esta vinculación del narcotráfico con el crimen organizado tiene tres características:

1. Los grupos narcos se dedican a una serie de diversas actividades. El analista mexicano Edgardo Buscaglia sostiene que el crimen organizado incluye 22 actividades delictivas. En casi todas ellas podemos encontrar involucrados a grupos de narcotráfico.
2. Los grupos del narcotráfico que se dedican a actividades de crimen organizado, las utilizan, dependiendo del nivel de desarrollo de la organización, para financiar su actividad central de tráfico de drogas. Entre las actividades del crimen organizado hay una jerarquía de interés y tasa de ganancia, como en cualquier inversión de capital. El nivel de cooptación acelerada del narcotráfico mexicano implica grandes gastos de inversión de los grandes carteles (Sinaloa, Los Zetas) en el sostenimiento de grupos más pequeños, algunos de los cuales ni siquiera se dedican al narcotráfico (el cartel de Tijuana, prácticamente paralizado).
3. El narcotráfico es la única actividad que por sus características tiene capacidad de convertirse en organizador de todo el crimen organizado. El control territorial, la economía de la violencia, el flujo de capital, la movilidad y la alta politicidad de su comportamiento, permiten al narcotráfico entrar y salir del crimen organizado sin afectar su núcleo original de acumulación. No parecen ser acertadas las afirmaciones de los especialistas que sostienen que la palabra *carteles* es inadecuada porque éstos se han convertido en parte del crimen organizado. Es a la inversa, la expansión a que obliga la guerra contra el narcotráfico deja a los carteles con una capacidad organizacional ociosa (lo que implica tanto recursos físicos como *management*) que es utilizada para extender actividades.

Si las problemáticas de drogas y el narcotráfico son dos cosas distintas, a nivel municipal se puede trabajar en políticas de proximidad con los consumidores de drogas y detectar algunos indicadores de narcotráfico. El consumo de paco merece una consideración totalmente separada.

**Indicadores:**

1. Vigilancia de las inversiones privadas en bienes no rentables, de carácter para-estatal (escuelas, hospitales, centros vecinales, caminos, etc.).
2. Vigilancia de las campañas privadas contra el consumo de drogas que tengan rasgos publicitarios y no sanitarios.
3. Control estricto de los centros privados de rehabilitación.
4. Fiscalización de grupos misioneros extraños.
5. Opción por la re-federalización de las causas judiciales de narcotráfico de carácter local.
6. Asistencia pública, universal y gratuita a consumidores.
7. Conteo y análisis de los homicidios y ataques con arma de fuego/arma blanca con imputado fuera del municipio y víctima dentro del municipio.

Si bien el crimen organizado y sus delitos son en su mayor parte de incumbencia federal, hay una serie importante de indicadores y políticas públicas municipales que se pueden medir y adoptar que al mismo tiempo tienen un carácter preventivo exitoso e involucran recursos presupuestarios accesibles.

### **La política de recuperación territorial**

Los indicadores mencionados y las políticas públicas municipales aconsejadas no integran un plan de seguridad, sino que son medidas de prevención que tienen como objetivo fortalecer la recuperación social del uso y ocupación del territorio. En este sentido no son medidas de seguridad, sino medidas políticas.

Desde nuestro punto de vista el crimen organizado no es un problema de seguridad, sino un problema que tiende a convertirse en un problema político, porque disputa al Estado nacional el control de determinados territorios, algo que en términos conceptuales es capacidad exclusiva del Estado, junto con el monopolio de la violencia y la legitimidad nacional.

Esta disputa por el control territorial implica el ingreso a un régimen de acumulación primitiva de capital, que se expresa a través de un reparto ilegal de la renta.

En los términos de acumulación primitiva y reparto ilegal de la renta no hay indicadores de inseguridad ciudadana, sino de ingobernabilidad. Pero ambos procesos tienen su origen, lejano en tiempo y espacio, en disputas de control territorial, que como tales son poco perceptibles en sus inicios y prácticamente invisibles cuando están consolidados.

De este modo hay un *linkage* entre los escenarios caóticos del universo municipal y el crimen organizado a nivel nacional e incluso a nivel transnacional.

Sólo una metodología de escenarios, que busca construir “historias” más que reportar delitos, permite visualizar al crimen organizado en sus etapas iniciales.