

Políticas públicas de control de drogas ilegales en la provincia de Córdoba (2012 – 2015)

Mariana Carbajo y Andrés Buzzetti.

Resumen

La presente ponencia presenta los primeros avances dentro del proyecto de investigación “*Políticas de seguridad y prácticas policiales en la provincia de Córdoba, 2007-2015*” en torno a las políticas de prevención y lucha contra el narcotráfico en la provincia en el período 2012-2015. Específicamente se toman como eje de análisis las dos principales iniciativas gubernamentales en la materia: La adhesión a la denominada Ley de desfederalización y la creación de la Fuerza Policial Antinarcotráfico.

A partir del año 2012 la provincia de Córdoba adhiere a la Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes, a través de la cual asume las facultades para realización de actos de prevención, disuasión, conjuración, e investigación de los delitos vinculados con drogas ilegales a escala menor. A raíz de esta adhesión y de la crisis institucional y política desatada por el denominado “narcoescándalo” en el año 2013, el gobierno provincial decide crear una nueva policía de seguridad en su territorio, la Fuerza Policial Antinarcotráfico. Su tarea, en concordancia con la Ley de desfederalización, se concentra exclusivamente en la persecución del narcotráfico a escala menor.

De esta manera, las iniciativas impulsadas por el gobierno provincial quedaron inscriptas dentro del paradigma prohibicionista y punitivo, en contraposición al enfoque preventivo que sostenían los intentos de reforma que tuvieron lugar en el mismo período a nivel nacional.

En este contexto, esta ponencia pretende realizar una primera descripción de éstas iniciativas y de algunos de los efectos que generaron, con el objetivo de aportar elementos que nos permitan analizar la política de control de drogas ilegales vigente en la provincia.

Introducción

En la última década la problemática de la seguridad en general, y del narcotráfico en particular ha ido adquiriendo una creciente relevancia en la agenda mediática y política en nuestro país, a punto de constituirse en uno de los ejes de debate de la última campaña presidencial¹. En paralelo, esta problemática ha llegado a ocupar un lugar destacado dentro de la lista de las principales preocupaciones sociales de los argentinos².

La legislación vigente en materia de control de drogas ilegales³ en Argentina se inscribe dentro del paradigma prohibicionista, en concordancia con los tratados internacionales sancionados por la Asamblea de las Naciones Unidas⁴. Este paradigma pretende, desde una lógica economicista, reducir el consumo de estupefacientes mediante acciones punitivas que incrementen los costos de transacción, generando en consecuencia un aumento en el precio del producto y una correspondiente disminución de la demanda. Esta estrategia ha sido cuestionada por un grupo de académicos pertenecientes a distintas ramas de las Ciencias Sociales, tanto por los postulados que la sustentan como por los efectos sociales producto de su aplicación (Sain 2010; Tokatlián 2000; Zaffaroni 2007)

Como plantea Tokatlián (2000), la estrategia prohibicionista y punitiva ha funcionado como condición de posibilidad del desarrollo del crimen organizado relacionado con el mercado ilegal de estupefacientes. En este sentido “en la medida en que existan bienes y servicios demandados por el público y que, sin embargo, permanezcan prohibidos, o sean declarados ilegales, siempre existirán los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que prosperen modalidades de criminalidad” (Tokatlián, 2000, p. 58).

¹ <http://es.insightcrime.org/analisis/narcotrafico-tema-prioritario-candidatos-presidenciales-argentina>

² <http://www.lanacion.com.ar/1670538-el-narcotrafico-ya-encabeza-las-preocupaciones-de-la-sociedad>

³ El concepto «drogas ilegales o ilícitas» hace referencia a las «sustancias psicoactivas» cuyo uso es de carácter ilegal o ilícito. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), las sustancias o drogas psicoactivas son «las sustancias que al ser tomadas pueden modificar la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento de un individuo», ya que «actúan en el cerebro mediante mecanismos que normalmente existen para regular las funciones de estados de ánimo, pensamientos y motivaciones». Entre ellas, se destacan el alcohol y otros hipnóticos y sedantes, la nicotina, los opiáceos, el cannabis, la cocaína, las anfetaminas y otros estimulantes, alucinógenos e inhalantes psicoactivos.

⁴ Convención Única de 1961 - Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. De acuerdo con las convenciones internacionales de control de drogas de la Organización de las Naciones Unidas, se considera ilegal «el comercio y uso no médico de los opiáceos, cannabis, alucinógenos, cocaína y muchos otros estimulantes, al igual que de los hipnóticos y sedantes». Algunos países añaden sus propias sustancias prohibidas, como por ejemplo las bebidas alcohólicas y varios inhalantes.

Siguiendo esta línea, Zaffaroni (2007) cuestiona la estrategia punitiva destacando que ésta solo consigue dificultar la circulación de las mercancías ilegales, aumentando los riesgos y por lo tanto los costos, provocando la eliminación de las organizaciones de menor escala y la concentración de la actividad en las más poderosas y sofisticadas: “En la práctica aumentan los ingresos de las actividades organizaciones criminales y potencian su capacidad organizativa y tecnológica y, por consiguiente, su poder corruptor que involucra con frecuencia a los más altos niveles de autoridades estatales” (Zaffaroni, 2007, p. 5)

Por su parte, Saín (2010) destaca que el fracaso de las políticas coercitivas de control de drogas ilegales en América Latina ha sido doble. Por un lado, han sido incapaces de detener el aumento en la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes, y por otro han permitido una expansión y diversificación de los mercados ilegales de drogas y de los emprendimientos criminales del narcotráfico.

Argentina y los intentos de reforma.

La situación Argentina presenta similitudes y algunas diferencias con respecto al contexto regional. Saín (2009) señala en base a datos elaborados por el *Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja* creado en 2008, que la legislación vigente hace más de veinte años no ha podido contener el aumento exponencial de la oferta y demanda de sustancias legales e ilegales a partir de los años 90. En este sentido “la aplicación de esta legislación sólo genera impunidad y al mismo tiempo la percepción social de que la sanción punitiva por excelencia alcanza a los más vulnerables y los más débiles, esto es al consumidor, lo que se sostiene en las estadísticas del poder judicial que indican que, del total de ingresos al sistema penal, casi 70% corresponde a tenencia y consumo personal de drogas, en general resultado de decomisos en la vía pública” (Saín, 2009, p. 140)⁵. Por otra parte, el autor destaca que el país atraviesa una precaria situación en dos dimensiones. Por un lado, una “precariedad situacional” derivada del aumento del consumo de drogas en el país y por consiguiente

⁵ Esta cifra disminuyó luego del denominado fallo de la Corte Suprema de la Nación en el “Fallo Arriola” que estableció la inconstitucionalidad de las sanciones por tenencia de estupefacientes para consumo personal, siempre que no afecte a terceros. Para más información: http://www.jursoc.unlp.edu.ar/documentos/publicaciones/Fallo_Arriola_cambio_jurispr_en_relac_tenencia_persona_Sant_SAFAR.pdf

de la estructuración y expansión de mercados minoristas diversificados y diferenciados. Por el otro, una “precariedad institucional” que se manifiesta en la expansión y diversificación del narcotráfico como emprendimiento criminal que cuenta con un alto nivel de regulación y protección estatal, principalmente mediante la corrupción policial. A diferencia de lo que ocurre en países como México, Colombia y en menor medida Brasil, donde el mercado ilegal de drogas es controlado por organizaciones criminales de gran envergadura, en Argentina las actividades del narcotráfico son llevadas a cabo por redes y grupos delictivos de pequeña escala, que por lo tanto no poseen autonomía organizacional y operacional respecto del Estado y, en particular, de las agencias policiales y fuerzas de seguridad, las cuales han protegido, favorecido y moldeado su expansión (Saín 2010).

Ante este panorama, legisladores nacionales de distintos signos políticos reconocieron la necesidad de plantear cambios en la normativa vigente, y presentaron ocho proyectos de reforma de la ley 23.737 para el año 2012. Del total de proyectos presentados, siete proponían reducir el peso de la ley penal, principalmente con respecto a los usuarios de drogas despenalizando la tenencia para consumo⁶, en concordancia con los fundamentos esgrimidos por la Corte Suprema de Justicia en el “fallo Arriola”⁷. A pesar del apoyo del oficialismo nacional⁸ a la reforma de la ley de estupefacientes, no se logró obtener dictamen en el plenario de las comisiones de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico y de Legislación Penal. La postergación del debate estuvo motivada, entre otros factores, por la resistencia de algunos actores con fuerte peso político, como el Episcopado de la Iglesia Católica⁹ y gran parte de los gobernadores provinciales¹⁰, tanto oficialistas como opositores. El gobierno de la provincia de Córdoba se encontraba dentro de este grupo¹¹.

Políticas de control de drogas ilegales en la provincia de Córdoba

En contraposición a los debates sobre la reforma de la ley 23.737 que se estaban dando en el Congreso Nacional, la legislatura unicameral de Córdoba aprueba la adhesión a la

⁶ Para detalle sobre los diferentes proyectos ver <http://intercambios.org.ar/?p=5178>

⁷ *Ibíd* 7

⁸ De los ocho proyectos presentados, tres correspondían a legisladores del FPV (Aníbal Fernández, Diana Conti y Adriana Puiggrós).

⁹ <http://www.lanacion.com.ar/1479242-rechaza-la-iglesia-la-despenalizacion>

¹⁰ <http://www.lanacion.com.ar/1089022-rechazo-a-la-despenalizacion-de-drogas>

¹¹ <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-196818-2012-06-20.html>

Ley 26.052, (en adelante Ley de desfederalización) mediante la cual el Estado provincial asume las atribuciones para la investigación, persecución y juzgamiento de delitos vinculados a estupefacientes en dosis destinadas directamente al consumo¹². De esta manera, Córdoba se convertía en el segundo territorio provincial, luego de la provincia de Buenos Aires (2005), en adherir efectivamente a la ley de desfederalización¹³. La decisión fue tomada en un marco de policialización del gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba (Carbajo, 2016), por lo cual la adhesión a la ley implicó dotar de mayores recursos de poder a una institución policial que ya contaba con un considerable grado de autonomía.

Uno de los argumentos esgrimidos en defensa de la desfederalización sostenía que la norma proporcionaría un instrumento para que las fuerzas de seguridad y las policías provinciales colaboren con la persecución de ilícitos menores previstos en la Ley 23.737, mientras las fuerzas federales podrían abocarse exclusivamente a los delitos más complejos. Sin embargo, en el año 2014 la Procuraduría de Narcocriminalidad, dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Nación, emitió un informe sobre la implementación de la Ley de desfederalización en la provincia de Buenos Aires que puso en cuestión este mecanismo. En base a los datos proporcionados por las distintas fiscalías federales, el informe concluye que la aplicación concreta de la norma no permitió alcanzar ese objetivo, e inclusive generó el efecto contrario: “Más allá de los argumentos esgrimidos en su favor, la evolución de las cantidades de causas iniciadas, ya sea por comercialización agravada, transporte, almacenamiento y otras figuras no comprendidas en la ley 26.052, permiten demostrar que, desde la perspectiva de la competencia federal, la posibilidad de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos ha disminuido considerablemente”(Informe Procunar, 2014, p. 24). En paralelo el informe destaca que la persecución de la tenencia para consumo personal en esta provincia se había incrementado en un 200% en el año 2008¹⁴.

La tendencia destacada por el informe para la provincia de Buenos Aires, en cuanto a disminución de la iniciación de causas por delitos de mayor gravedad previstos por la ley 23.737, puede observarse en el caso de Córdoba. Según datos proporcionados por el Informe Estadístico Sobre Narcocriminalidad (2016) elaborado por la Procuraduría de la

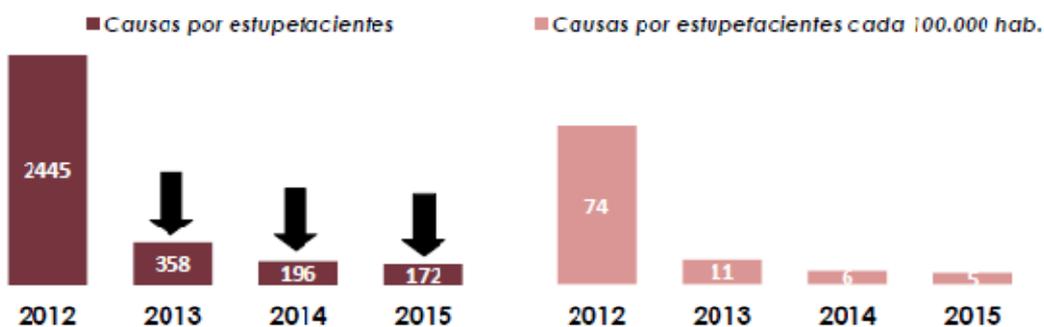
¹² Ley 10.067

¹³ Las provincias de Entre Ríos y La Rioja habían adherido con anterioridad a la Ley de desfederalización, pero nunca llegaron a implementarla por razones presupuestarias.

¹⁴ Para más información ver http://www.fiscales.gob.ar/narcocriminalidad/wp-content/uploads/sites/6/2014/04/Informe_Ley_de_Desfederalizaci%C3%B3n.pdf

Narcocriminalidad, las causas por delitos complejos comenzaron a disminuir a partir de la implementación de la Ley de desfederalización. Tomando como dato la cantidad de causas iniciadas por estupefacientes en las fiscalías federales cada 100.000 habitantes en los años que siguieron a la puesta en marcha de la ley¹⁵ (período 2013-2015), encontramos una continua disminución interanual de las mismas¹⁶

Causas iniciadas por estupefacientes* por Año
Total vs Iniciadas cada 100.000 habitantes



*Incluye causas iniciadas por delitos comprendidos en la Ley 23.737 y por contrabando de estupefacientes, Art. 866 del CA.
 PROCUNAR - Área de Análisis de Información y Planificación Operativa, 2016

Los datos arrojados por el informe permiten afirmar que el objetivo de la Ley de desfederalización con respecto a la mejora en la investigación y persecución de las causas complejas de delitos estipulados en la Ley de Estupefacientes no fue efectivamente alcanzado mediante su aplicación, comprobándose, por el contrario, una disminución de estas investigaciones.

El “Narcoescándalo”

En el año 2013, a raíz de una investigación periodística realizada por el programa televisivo ADN, se dio a conocer la connivencia de algunos integrantes del departamento de Drogas Peligrosas con narcotraficantes en la provincia, hecho que desató el denominado “Narcoescándalo”. El informe periodístico desnudaba una red de complicidad entre integrantes de la institución policial y narcotraficantes, a través de la

¹⁵ La variación interanual entre 2012 y 2013 corresponde al traspaso de las causas por narcomenudeo al ámbito de la justicia provincial luego de la entrada en vigencia de la ley de desfederalización. Por este motivo, la comparación se realiza desde el año 2013 en adelante.

¹⁶ Fuente: Informe Estadístico Sobre Narcocriminalidad elaborado por la Procuraduría de la Narcocriminalidad. Año 2016.

cual compartirían “con los narcos las “ganancias” derivadas de los decomisos de drogas, y el dinero derivado de la venta de las mismas”.

Según Saín (2013) la seguridad pública en nuestro país se estructura, desde la recuperación de la democracia, en función de un doble pacto: desgobierno político de la seguridad y delegación de la gestión de los asuntos de seguridad en la institución policial, quien goza de autonomía para la regulación ilegal del crimen a cambio de evitar “coyunturas críticas que pongan en tela de juicio la legitimidad y estabilidad de los gobernantes” (Saín, 2013, p.5).

En este sentido, si la regulación policial fue la condición necesaria para la expansión de mercados ilegales, entre ellos los de la drogas, los casos de los “narcopolicías” Córdoba y otras provincias argentinas ponen en relieve “el quiebre de la capacidad policial de regulación eficaz del crimen y, por ende, el fin de la invisibilidad política y social del entramado policial-criminal y del involucramiento político más o menos directo en esa modalidad de gobernabilidad de la seguridad” (Saín, 2013, p.5)

La visibilidad pública del caso se dio durante el período de elecciones legislativas nacionales (entre las PASO y las definitivas). Esto provocó una alta politización del conflicto, que se coló en las disputas del delatorismo con el Gobierno Nacional, en el contexto de la campaña electoral. En ese escenario, la respuesta política a la problemática criminal develada por el “narcoescándalo” fue de “negación u ocultamiento” (Garland 2005): silencio oficial en los inicios del conflicto, respaldo institucional al Ministro y a la cúpula policial, demoras en el apartamiento de sus cargos de los policías imputados y de las autoridades de la cartera, defensa de la institución policial, relativización de la veracidad de los testigos, justificación de drogas incautadas en allanamientos en sedes policiales, cruces con la oposición para diluir responsabilidades¹⁷.

Finalmente, el inevitable impacto institucional del escándalo provocó la renuncia tanto del Jefe de Policía, Ramón Frías, como del Ministro de Seguridad de la Provincia, Alejo Paredes. De esta manera la institución policial en general quedó deslegitimada (situación agravada por el paro policial del 3 y 4 de diciembre) y aquellas divisiones relacionadas con el control de drogas ilegales en particular, quedaron bajo sospecha permanente.

¹⁷ La Voz del Interior. 18 de Setiembre. <http://www.lavoz.com.ar/politica/alardear-de-las-carencias> y La Voz del Interior. 17 de octubre de 2013: <http://www.lavoz.com.ar/politica/los-hechos-solo-aparecen-en-provincias-opositoras>

La creación de la Fuerza Policial Antinarcostráfico

Luego de la adhesión a la Ley 26.062 y como respuesta a la crisis política e institucional desatada por el denominado “narcoescándalo” se anunció la creación y la incorporación al sistema de seguridad pública de la Fuerza Policial Antinarcostráfico¹⁸. De esta manera el ejecutivo provincial intentaba superar la desconfianza en las áreas relacionadas al control de estupefacientes de la policía de la provincia mediante la creación de una nueva fuerza de seguridad.

Esta fuerza asume, en concordancia con la Ley 10067, la función exclusiva con respecto a la realización de actos de prevención, disuasión, conjuración, e investigación de los delitos vinculados con drogas a escala menor, tipificados en el art. 34 de la ley de estupefacientes. Desde su creación, el accionar de la FPA ha combinado operativos derivados de tareas de inteligencia e investigación con “megaoperativos” con características de saturación en barrios marginales¹⁹. Como resultado de estos operativos, según cifras difundidas por la propia fuerza, desde su oficialización en mayo de 2015 hasta finales de ese año, la FPA detuvo a 580 personas (2,2 personas por día), incautando una cantidad de 33 kg de cocaína, 24 kg de marihuana y 25 armas de fuego²⁰. Contrastando esta cifra con los datos publicados por el Ministerio de Seguridad de la Nación para el año 2014²¹, la cantidad de marihuana incautada por la FPA significó menos del 10% del total incautado en el territorio provincial para el año anterior, lo que permite cuestionar la incidencia efectiva de los operativos realizados por esta fuerza en la reducción de la oferta de estupefacientes en la provincia.

Por otra parte, según las cifras difundidas por la FPA para el año 2015, del total de detenidos en los operativos, 95 fueron mujeres. Como destaca el informe “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe”²², en Argentina ha habido un incremento de la población carcelaria femenina como consecuencia de la aplicación de la Ley de Estupefacientes y la Ley de desfederalización. El informe advierte que la mayoría de las mujeres encarceladas tienen familiares a cargo y en muchas ocasiones se involucran en el negocio de las

¹⁸ Ley provincial 10.200

¹⁹ <http://www.cba24n.com.ar/content/pfa-realizo-megaoperativo-policial-en-barrio-ciudad-evita>

²⁰ <http://www.lavoz.com.ar/sucesos/la-fpa-arresto-mas-de-dos-personas-por-dia>

²¹ No hay datos sobre incautaciones totales para el año 2015 en la provincia de Córdoba. Para más información revisar: <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/>

²² <http://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsIncarceration-ES.pdf>

drogas como una manera enfrentar la pobreza o son obligadas por sus parejas o algún familiar. Asimismo, destaca que “El encarcelamiento de mujeres madres y cuidadoras en particular, puede tener consecuencias devastadoras para sus familias y comunidades. En ausencia de redes de protección social fuertes, las personas dependientes quedan expuestas a situaciones de abandono y marginalidad. Incluso, el encarcelamiento de las mujeres puede, paradójicamente, aumentar la probabilidad de que las personas a su cargo consuman drogas o se vinculen a las redes ilegales de tráfico”²³

En este sentido, como demuestran los datos difundidos por la FPA, la persecución del narcomenudeo en la provincia de Córdoba ha recaído en numerosas oportunidades sobre mujeres de barrios urbano marginales de los principales centros urbanos. Como destaca el informe, esta situación resulta particularmente problemática si tenemos en cuenta que, según estimaciones, el 90% de las mujeres encarceladas por estas causas en Argentina tienen familiares a cargo, cifra que en el caso de los hombres solo alcanza el 10%.

Reflexiones finales

Las políticas de control de drogas ilegales en la provincia de Córdoba se ven limitadas por el marco normativo contenido en la Ley 23.737 a nivel nacional, y de manera más general por las Convenciones de Naciones Unidas en el plano internacional. Como mencionamos, este marco institucional, inscripto dentro del paradigma prohibicionista y de carácter eminentemente punitivo, ha recibido fuertes cuestionamientos.

En este contexto, las principales iniciativas llevadas adelante por la provincia de Córdoba, la adhesión a la ley de desfederalización y la creación de la FPA, parecen profundizar la tendencia a la aplicación de estrategias punitivas en materia de control de drogas ilegales, dirigidas principalmente a los últimos eslabones de la cadena del narcotráfico. Al mismo tiempo, se ha registrado una disminución de la cantidad de investigaciones de causas de mayor complejidad pertenecientes a la órbita de la justicia federal, lo que permite poner en cuestión la efectividad de estas estrategias.

Sin embargo, resulta necesaria la construcción y sistematización de una serie de datos provinciales, que en base a algunos indicadores (niveles de consumo, cantidad de causas

²³Ibid 24

iniciadas en las fiscalías provinciales, encarcelamiento de mujeres por causas relacionadas con drogas) nos permita analizar de manera más precisa los efectos que han tenido estas políticas.

Por otra parte, resulta importante profundizar el análisis sobre los contextos de surgimiento de las diferentes iniciativas, teniendo en cuenta las disputas y los posicionamientos políticos de los actores involucrados que derivaron en una determinada toma de posición por parte del Estado provincial en torno a esta problemática.

La construcción de un cuadro de situación en torno a las políticas públicas de control de drogas ilegales en la provincia de Córdoba constituye un paso ineludible para la realización de una revisión crítica de las mismas y la elaboración de propuestas alternativas.

Referencias bibliográficas

Argentina. Ministerio Público Fiscal, Procuraduría de la Narcocriminalidad (2016) *Informe Estadístico Sobre Narcocriminalidad*.

Argentina. Ministerio Público Fiscal, Procuraduría de la Narcocriminalidad (2014). *Informe Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes*.

Carbajo, Mariana (2016) “*La educación policial y el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Reformas en la formación policial, policialización de las políticas de seguridad y modelo tradicional de policía (2003-2013)*” (Tesis maestría), Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Saín, Marcelo Fabián (2009). “El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina”. *Revista Nueva Sociedad* 222. Buenos Aires. Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/3626_1.pdf

Saín, Marcelo Fabián (2010). “Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe”. *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe, Programa de Cooperación en Seguridad Regional*.

Sain, Marcelo Fabián (diciembre 2013). “Las grietas del doble pacto: expansión narco pone en jaque la regulación policial del crimen”. *Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur*. Recuperado de: <http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/174-el-desafio-narco/las-grietas-del-doble-pacto/>

Tokatlián, Juan Gabriel (2000) “Anotaciones en torno al crimen organizado: Una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia”. En *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Zaffaroni, Raúl (2008) “Globalización y Crimen Organizado”. *Revista Asociación Internacional de Derecho Penal*. Recuperado de:
http://www.alfonsozambrano.com/doctrina_penal/globalizacion_crimen_organizado.pdf