

# **Comercialización de drogas en la provincia de Buenos Aires, una reconstrucción del abordaje de la justicia provincial desde el 2005 al 2014**

Roca Pamich María Belén (UNLP/FaHCE/ Idhics)

## **1. Introducción**

Este trabajo es una aproximación exploratoria al problema de la comercialización de drogas en la provincia de Buenos Aires a partir de la sanción de la ley de desfederalización de estupefacientes en el año 2005. A partir de dicha normativa la provincia comienza a tener injerencia judicial y también más directamente, policial, en los delitos vinculados a la comercialización y la tenencia de estupefacientes. En ese sentido intentaremos reconstruir, a partir de las estadísticas y de los trabajos realizados hasta el momento, la forma en la que impactó dicha reforma en el accionar de la justicia provincial y de la policía bonaerense.

Esta ponencia está dividida en tres apartados, en un primer apartado realizamos un breve recorrido bibliográfico en relación a la constitución del paradigma prohibicionista y las políticas vinculadas a las drogas en la Argentina. En un segundo apartado damos cuenta de la legislación vigente en la Argentina hasta el momento. Y en el último apartado desarrollamos, de forma exploratoria, algunas consecuencias de la aplicación de la ley de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires en lo que refiere a la justicia provincial y también a la policía.

Este trabajo no pretende arrojar grandes conclusiones sobre la problemática de la comercialización pero sí intentar sintetizar los trabajos escritos hasta el momento y los datos oficiales disponibles sobre la política de la desfederalización y sus efectos.

## **2. La política prohibicionista y la construcción del problema de la droga en Argentina**

Para abordar la problemática de las drogas en Argentina resulta imprescindible contextualizar un debate internacional y latinoamericano en relación a la política prohibicionista, hegemónica durante todo el desarrollo del siglo XX y en la actualidad, aunque comienza a presentar fuertes críticas debido a su fracaso.

Al mismo tiempo también resulta necesario entender que la percepción de ciertas drogas como ilegales/malas/perjudiciales es una construcción con una raíz profundamente moral en nuestras sociedades occidentales (Renoldi, 2008) y que no siempre fueron vista de esa manera sino que fue parte de un proceso social y político.

La estrategia prohibicionista a nivel internacional comienza en EEUU a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en donde se dan dos movimientos: en primer lugar comienzan a identificarse ciertos consumos de drogas con grupos particulares de inmigrantes (Renoldi, 2008), y algunos movimientos sociales hacen eco de esos reclamos al Estado, levantando una frontera moral entre esos consumidores – chinos, negros, mexicanos - y la sociedad estadounidense, que empieza a demandar la regulación de esos consumo. El segundo movimiento tiene que ver con el interés económico de ciertos monopolios farmacéuticos, que pugnan por una regulación de la distribución y la venta de algunas sustancias, que de esta forma empieza a limitarse la autoadministración y la venta libre.

Estos dos movimientos son los cimientos en una mirada prohibicionista hacia las sustancias psicoactivas que combina elementos científicas y morales. En donde la medicina y la psicología jugaron un rol muy importante a la hora de legitimar – científicamente – ciertos postulados que van a clasificar prácticas y consumos como enfermedades, y a los consumidores como normales o anormales (Renoldi, 2008). De esta forma se va consolidando primero en EEUU, pero luego en otras latitudes, un fuerte cuestionamiento al consumo de algunas sustancias, construyéndose como una problemática de orden público, principalmente el consumo, pero también la producción, distribución y venta, muy asociado a un problema de salud (Grigoravicius, 2006) pero siempre abordado desde la justicia penal.

En relación a esto Tokatlian y Briscoe definen la política prohibicionista como un régimen internacional antidroga. “El régimen global antidrogas es de larga data pero adoptó su contorno actual a partir de los años 1960 y está basado en la dinámica convencional de la seguridad nacional: un régimen reducido a los estados, intrínsecamente represivo, centrado en el control de la provisión y el tráfico de drogas, impuesto mediante presiones y amenazas y acompañado de leves concesiones menores” (Tokatlian y Briscoe, 2010:388)

A partir del cuestionamiento a ciertos consumos y la posterior prohibición en su venta, distribución y transporte, el prohibicionismo se vuelve una estrategia política que inicia en EEUU con la ley seca y que, como paradigma, se consolida a lo largo del siglo XX

como estrategia única de lucha contra las drogas ilegales. Sustentada sobre saberes médicos, psiquiátricos y criminológicos (Gomez, 2013) tiene como punta de lanza a la justicia penal con la pretensión de atacar la demanda a fin de erradicar el consumo, la venta y tráfico de drogas a partir de represión perdurable, eficiente y presuntamente salvadora en la que se confía para extinguir el problema.

Es posible señalar que el paradigma prohibicionista tiene como piedra de toque una distinción moral, que luego se vuelve legal, en diferenciar ciertas sustancias como drogas ilegales, frente a otras a las cuales se las considera por ejemplo medicamentos y las cuales no están prohibidas sino reguladas. Las drogas, clasificadas como ilegales, siguiendo este postulado son aquellas que dañan el estado de conciencia de las personas, que destruyen su autonomía, y las cuales, desde una mirada profundamente moral, representan el mal. De esta manera, el énfasis principal siempre está puesto sobre la sustancia, y no sobre las personas, ni sobre aquellas que padecen adicciones, ni las que consumen por placer, ni mucho menos los derechos de quienes son capturados por la justicia penal por infringir las leyes de drogas.

“Nuestros sistemas legales expresan valores morales y mercantiles que definen lo legal como lo aceptable y lo ilegal como lo inaceptable. Por el hecho de que los principios de nuestra tradición jurídica, de matriz cristiana, descansan en la condena de los pecados capitales y sus derivaciones, todo lo que se aparte de la ley es visto como el mal, como una amenaza, como lo que se separa de la sociedad, es la ruptura del contrato que originó la sociedad de derechos y el estado de derecho. Pensemos el derecho como un campo moral formalizado, nuestros sistemas jurídicos abrigan una relación directa entre la ley y el bien, entre el delito y el mal” (Renoldi, 2015:64)

A fines de la década del 60 con la denominada “guerra contra las drogas”, el paradigma prohibicionista se recrudece mucho más a partir de políticas impulsada por EEUU a fin de erradicar la producción, el tráfico y el consumo tanto en su territorio como en América latina mediante el financiamiento de fuerzas de seguridad, la militarización y la injerencia en la elaboración de política y leyes. Si bien en la región esta política va a tener diferentes etapas y caras durante los últimos 40 años, dependiendo de cada país, en términos generales podemos decir que América Latina jamás desertó de la “guerra contra las drogas” y asimiló el régimen internacional antidrogas. En relación a esto, Tokatlian y Briscoe (2010) afirman que este régimen en la región implicó la adopción y aplicación de un catálogo de políticas públicas: 1) la erradicación de los cultivos ilícitos; 2) el desmantelamiento de los grupos narcotraficantes; 3) la militarización de la lucha

antidrogas; 4) la criminalización de toda la cadena interna ligada al negocio de los narcóticos; 5) la aplicación de la extradición de nacionales (en especial, hacia Estados Unidos); y 6) el rechazo a cualquier iniciativa pro-legalización de drogas.” (2010:398)

Esta matriz prohibicionista también está presente en nuestro país y fue transversal a las diversas políticas llevadas adelante por el Estado y la consolidación de la problemática a lo largo de la historia. Al mismo tiempo que el Estado partió de esta forma de entender el problema, contribuyeron fuertemente las ideas higienistas en torno a la centralidad de la salud en la construcción del Estado moderno nacional a mediados del siglo XIX. “Ocuparse de cuestiones de salud pública era considerado entonces una expresión de “civilización y de cultura” (Renoldi, 2008:44). Siguiendo a la autora, estas son también las bases que van a sostener las clasificaciones Estatales que se van a ir construyendo a lo largo del siglo XX en torno al delito, y también a las drogas, entendiéndolas como aquello que atenta, principalmente, a la salud y la moral de la nación. “Si hablamos de las clasificaciones oficiales como configuradoras de imágenes sobre la realidad social tenemos que decir que la droga como problema en todos los casos se constituyó desde la perspectiva del Estado, que sostuvo nociones específicas de daño, peligro y contaminación, en esa síntesis elocuente entre enfermedad y delincuencia” (Renoldi, 2008:47).

La problemática específica de la droga como problema de orden público va a aparecer recién a fines de la década de 1960 en nuestro país (Manzano 2012; Renoldi 2008). En donde comienza a ser abordado políticamente en campañas electorales, en discursos públicos, a partir de la creación de organismos encargados, y también como problemática específica dentro del campo médico a partir de la noción de “toxicología”. Si bien hay algunos autores (Epele 2010; Aureano 1997) que marcan el inicio de la problemática de las drogas de la mano de la última dictadura cívico militar y específicamente en el retorno democrático, es posible encontrar indicios de que la problemática empezó a ser abordada desde antes. En 1971 se crea el primer organismo estatal encargado de la atención de usuarios de droga, la CENARESCO, en 1971 la Brigada de Alcaloides dependiente de la PFA alcanza el estatus de División de Toxicomanía, y en 1974 se crea la primera ley especial para delitos vinculados con drogas en Argentina, la ley 20.711.

En esa línea Manzano (2012) realiza una reconstrucción del problema de la droga en la Argentina a principios de los años 70. La autora remarca que fue en ese momento, por primera vez, en el que cobra fuerza en la agenda política la temática de las drogas, no

en relación al tráfico y la comercialización sino centrado en el consumo, principalmente el consumo de marihuana. El consumo de drogas, en ese momento, estaba fuertemente asociado a la juventud en tanto amenaza: “El conglomerado de expertos que participó de la configuración de ese problema—médicos, psiquiatras, periodistas, policías, algunos políticos—lo articuló como uno de fundamental importancia para la nación en su conjunto. El consumo juvenil de un amplio abanico de sustancias psicoactivas devenidas ilegales era entendido como un problema de seguridad nacional” (Manzano, 2012: 52)

En palabras de Alejandro Corda (2011) “La legislación penal argentina en materia de estupefacientes se fue implementando a lo largo del siglo XX, en paralelo de la internacional, que en distintas etapas tuvo mayor o menor influencia sobre la local. Desde la década de 1960 se acentuaron en ella los aspectos represivos; primero en el texto del Código Penal, y a partir de la década de 1970 mediante leyes especiales que lo complementaban” (2011:13)

Para el año 1973, un año antes de la sanción de la ley 20.711, el ministro de Bienestar Social, López Rega, impulsa su carrera política con un fuerte eje en el consumo de drogas, realizando una fuerte asociación entre consumo de drogas y subversión, reforzando así la politización del problema de las drogas concebida en términos de seguridad nacional. En ese mismo año, el ministro de bienestar social, amplía los acuerdos bilaterales existentes con los EEUU, a fin de acceder a recursos financieros y apoyo técnico con el fin de ampliar “los aspectos de inteligencia tendientes a detener el comercio interior y exterior de drogas.” (Manzano, 2012:64)

A partir de la sanción de la Ley 20.771 y la creación de la CENARESCO, el Estado comienza a intervenir en la temática, creando una institución especializada en consumo de drogas y otorgando el marco legislativo para penalizar no solo el consumo sino también la tenencia y la venta. En el marco de dicha ley todos los delitos relacionados con las drogas pasaban a ser sujetos de la justicia federal. Esa decisión se ligaba a una interpretación básica que situaba al problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional, el consumidor como un enemigo interno que degradaba la moral de la nación y por lo tanto era entendido como subversivo. Plantea Manzano (2012) que la ley 20.771 estableció fuertes lazos entre la juventud, drogas y subversión, generando tres consecuencias importantes en lo que va a ser la antesala al golpe cívico militar: En primer lugar, la ley situó al problema de las drogas en la esfera de la seguridad nacional, con una a conexión marcada entre juventud, drogas y “subversión” político-sexual. Por

otro lado, a partir de dicha ley se crea la figura del toxicómano, que de alguna manera, contribuyó a reforzar un discurso en torno al “orden social”, idea que comienza a tener cada vez más legitimidad en los años anteriores a 1976. Y, por último, mediante la ilegalización de la tenencia para el consumo y el refuerzo de la vigilancia policial sobre espacios de sociabilidad juvenil, la Ley 20.771 trazaba una línea difusa entre toxicómanos potenciales y “reales”. (Manzano, 2012:67)

Una vez finalizada la dictadura militar, en sintonía con el clima de época, varios actores intentaron democratizar el problema de las drogas, instalado el debate sobre descriminalizar el consumo personal y la legalización de la marihuana. Estas iniciativas se reflejaron en un proyecto de ley presentado por el ejecutivo en 1996 en el que se contemplaban algunas iniciativas progresistas en cuanto se establecía la no punición de la tenencia para consumo, atenuantes para las conductas de tráfico desarrolladas por los eslabones menores, entre otras (Corda, 2011)

Sin embargo el contexto internacional de la década del 80 estaba ceñido por la agresiva política de Reagan hacia América Latina bajo la retórica de la guerra contra las drogas, y la convención de Viena en el año 1988<sup>1</sup>, reafirmaron el paradigma prohibicionista y la política represiva. Atrás quedó el proyecto presentado en 1986 y comenzó la elaboración de la actual ley de estupefacientes, en la que si bien no se modificaron las descripciones de los delitos de tráfico sí se aumentaron las penas (de 4 a 15 años). También se agregó la “tenencia simple”, con una escala de 1 a 6 años de prisión, diferenciada de la “tenencia para consumo personal” con una pena de 1 mes a 2 de prisión. Consolidando así una matriz “prohibicionista-abstencionista” cuya principal expresión fue la respuesta penal, y sus principales destinatarios, los usuarios de drogas (Corda, 2011)

### **3. La producción de criminalidad bajo la legislación vigente**

“La legislación antidroga que se ha desarrollado en el mundo bajo la presión de Estados Unidos (...) produce criminalidad y no la disminución del consumo. El prohibicionismo significa afirmar el monopolio criminal del mercado de la droga, que produce, en forma inevitable, criminalidad grande y pequeña, en este caso de los pequeños vendedores de droga. (...)” (Ferrajoli, 2008)

---

<sup>1</sup> Disponible online: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)

Actualmente en Argentina hay dos leyes que rigen la intervención policial y judicial en materia de estupefacientes: La ley 23.737 sancionada en el año 1989 y la ley 26.052, sancionada en el año 2005, llamada ley de desfederalización. Dicha legislación modifica el artículo 34 de la ley anterior en lo que respecta a la competencia provincial en materia de estupefacientes para los delitos menores, principalmente comercialización, tenencia y consumo.

La ley nacional de estupefacientes, criminaliza tanto la producción, el acopio, el tráfico y el consumo de drogas en el territorio nacional. En dicha ley el bien jurídico que se pretende proteger es el de la salud pública, y el argumento principal reside en las consecuencias negativas del consumo drogas y el daño social que generan, ya que la visión que la sustenta ve al consumo de drogas como una pérdida de conciencia que lleva al desacato de reglas y a la comisión de otros delitos a fin de conseguir más droga (Renoldi, 2008). Es por eso que se sanciona fuertemente a quienes transporten y/o produzcan drogas, entendiéndolas a todas en la misma gravedad (no hay jerarquización ni distinción de daños) como un mal epidémico que es necesario erradicar, sin diferenciar tampoco tipos de consumo (recreativos, medicinales, conflictivos, etc.).

A su vez en dicha ley se condensa en un mismo sujeto la figura del delincuente y la del enfermo. Previendo la atención médica y psicológica para usuarios en primera instancia, y luego un castigo penal en caso de no cumplir los tratamientos necesarios para curarse. Aquellos sujetos que consumen, son calificados como enfermos y al mismo tiempo se encuentran criminalizados en la figura de “tenencia para consumo personal”, ya que poseer drogas también es considerado un delito.

De esta manera en la ley nacional de estupefacientes se cristalizan dos paradigmas predominantes en lo que respecta al consumo de drogas, por un lado el paradigma jurídico-represivo que apunta a criminalizar a los consumidores, a los comerciantes, a los productores y traficantes, con el paradigma sanitarista, de principios del siglo XX que realiza un giro sobre el sujeto consumidor, que independientemente de su grado de consumo lo aborda en tanto enfermo. Ambos paradigmas se yuxtaponen mutuamente a lo largo de la historia del siglo XX y particularmente en Argentina en donde las ideas higienistas tuvieron un papel central en la construcción del Estado nacional (Renoldi, 2008).

Esta visión que amalgama nociones criminalizantes y a la vez médicas sobre el consumo de drogas tuvo su mayor expresión en la sanción de la ley 23.737 y en su posterior aplicación, donde se advierte un fuerte aumento de los usuarios

criminalizados, las agencias policiales operaron en el 70% de los casos sobre los consumidores, es decir, 7 de cada 10 detenidos por drogas son consumidores (Corda, 2011).

En aquellos trabajos que analizan la evolución de la tasa de encarcelamiento a nivel federal también es posible ver cómo a partir de la sanción de dicha ley comienza a darse un fuerte aumento de las personas detenidas por comercialización pequeña, mayormente mujeres y extranjeros. Los efectos generados por dicha ley implicaron: una mayor represión por parte de la justicia penal y las fuerzas de seguridad con un marcado sesgo de clase, aumentando la criminalización hacia los consumidores. A propósito de esto una investigación realizada por el Consejo Nacional de la Mujer muestra cómo evolucionó la población femenina detenida por infracción a la ley de estupefacientes en las cárceles federales: Mientras que en 1989 eran 332 las mujeres detenidas por esos delitos, en el año 2000 habían aumentado a 1872, significando un aumento del 560% en diez años de aplicación. Si bien estos datos no nos hablan del perfil de las mujeres detenidas, algunos estudios realizados sobre población femenina encarcelada en la Argentina (Cels, 2011; Rossi, 2015; Daroqui 2006) dan cuenta de que la mayoría pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad, con una fuerte carga familiar, sin un empleo formal y estable, siendo los eslabones más débiles de la cadena de narcotráfico.

En el año 2005 se sancionó a nivel nacional la ley número 26.052, más conocida como la ley de desfederalización parcial de la competencia. Esta ley viene a modificar, en el caso de las provincias que adhieran, algunos artículos de la ley nacional que pasan a ser de competencia provincial: la tenencia con fines de comercialización, la tenencia simple, la facilitación y la tenencia para consumo. Otorgándole mayor importancia a los delitos vinculados con la comercialización de estupefacientes de pequeñas cantidades, diferenciando la comercialización de estupefacientes “fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor”, es decir la venta al menudeo, de la comercialización a gran escala que es parte del fuero federal junto con el acopio, el tráfico, la producción, etc.

Uno de los debates legislativos de importancia a la hora de sancionar la ley 26.052 tuvo que ver que ver con zona gris generada en relación a la competencia, favoreciendo a la justicia provincial y por lo tanto a la policía, quien de facto es la encargada de discriminar acciones y tipificarlas como delitos.



En el caso de la provincia de Buenos Aires, adhirió ese mismo año de la sanción nacional, creando dos secretarías especializadas dependientes del Ministerio Público, una encargada de asistir a la defensa y otra a la fiscalía. A partir de esta reforma legislativa es posible identificar dos procesos generados por su implementación: por un lado se generó un mayor aumento de la criminalización de personas vinculadas al consumo de estupefacientes y también al comercio minorista, llamado narcomenudeo, y por otro lado un mayor empoderamiento de la policía bonaerense. En el siguiente apartado intentaremos reconstruiremos estos dos movimientos.

#### **4. Dos consecuencias principales vinculadas a la ley de desfederalización**

##### **a. El accionar de la justicia provincial**

A partir de un informe publicado por la PROCUNAR en el año 2014 es posible tener un pantallazo general sobre el impacto de la desfederalización en la provincia de Buenos Aires, a fin de dimensionar los cambios que implicó para la justicia provincial y también para la policía de la provincia, en términos de criminalización de ciertas conductas. En dicho informe afirman que el marco normativo adoptado por la provincia de Buenos Aires lejos de lograr un avance en materia de seguridad generó un mayor empoderamiento de la policía bonaerense en el control y la participación-regulación de los delitos relacionados con el tráfico y la venta de estupefacientes. Concluyendo que dicha normativa disminuyó la posibilidad de encarar investigaciones más complejas por parte de la justicia federal y promovió la persecución de los eslabones más débiles del narcotráfico.

En sintonía con este informe, en una entrevista realizada a un informante clave, miembro de la secretaría especializada en estupefacientes del Ministerio Público de la defensa de la Provincia de Buenos Aires pudimos observar también algunos mecanismos utilizados por la justicia a la hora de caratular e investigar las causas:

“Hay muchos consumidores que lo hacen pasar por traficantes, bueno traficante no porque es de la ley federal, pero que lo hacen pasar por vendedores que en realidad no son. La mayoría de las causas son por comercialización y tenencia simple... por consumo los menos, muchísimo menos. Pero eso es una cuestión de los fiscales y los jueces porque a veces está todo dicho y es obvio... O sea con lo que se tiene es obvio que es para consumo pero nunca lo van a calificar así desde el vamos. (...) siempre en la calificación van por la máxima que es tenencia con fines de

comercialización, en todo caso está en la estrategia de la defensa hacer bajar la calificación a tenencia simple” (Entrevista a Francisco, año 2015)<sup>2</sup>

En dicho fragmento es posible entender los mecanismos sobre los cuales la justicia aborda las investigaciones vinculadas con estupefacientes, en donde clasifican la mayoría de las causas como por tenencia por comercialización, aunque en muchos casos no lo son, judicializando a consumidores o pequeños vendedores con penas que van hasta los 15 años de prisión, y que por la escala penal no son excarcelables por lo que la mayoría de las personas acusadas de tenencia con fines de comercialización pasan en prisión preventiva la instancia de la investigación. Aunque luego se logre cambiar la calificación, como menciona Francisco, es posible constatar a partir de las estadísticas disponibles como los fiscales y los jueces utilizan la prisión preventiva como una estrategia recurrente y para ello van por la máxima calificación que les permite eso, ya que figuras como “tenencia para consumo personal” tiene una escala penal de un mes a tres años de prisión.

En relación a este fenómeno es posible afirmar que no es propio de las causas iniciadas por estupefacientes sino que es una característica general del accionar de la justicia provincial. Para el año 2013 que del total de privados de su libertad en la provincia de Buenos Aires, según los datos generados por la Procuración general, alrededor del 44% del total de las personas encarceladas - 13.913 - son imputados que se encuentran en prisión preventiva, cuyos procesos se encontraban en la etapa de la IPP, mientras que el 16% (5.059) estaban condenados sin una sentencia firme. A propósito de esto Zaffaroni plantea: “La característica más saliente del poder punitivo latinoamericano actual en su aspecto prisionizante es que la gran mayoría –aproximadamente tres cuartas partes- de los presos se hallan sometidos a medidas de contención porque son procesados no condenados [...]. Cárceles superpobladas de presos sin condena, donde el aumento de escalas penales no importa mayores penas sino más prisioneros preventivos (porque impide la excarcelación)” (2006: 72)

Si bien es indiscutible que la prisión preventiva se trata de una práctica judicialmente aceptada y extendida, que atenta contra el principio de inocencia y los procesos jurídicos constitucionales, nos interesa retomar el planteo que realiza Ezequiel Kostenwein en su tesis doctoral sobre la prisión preventiva para el caso de la provincia de Buenos Aires, en donde plantea un continuum entre las prácticas judiciales con las

---

<sup>2</sup> Para preservar la identidad de los entrevistados hemos cambiado su nombre.

de la policía bonaerense. Ya que es la policía la que inicia la mayor cantidad de Investigaciones penales preparatorias: “si bien la aplicación de la PP para los imputados por algún delito se resuelve en el PJ (poder judicial), esta resolución está precedida en la mayoría de los casos por el trabajo policial. Es este último el que generalmente da inicio a las causas en las cuales puede llegar a ser utilizado luego el encierro preventivo” (2015: 62)

En relación a esto a partir de los datos publicados por la Procuración general de la Provincia de Buenos Aires es interesante ver la evolución y la magnitud de las IPPs iniciadas por infracción de la ley de estupefacientes. Si bien no contamos con datos discriminados dentro de las Ipps, si son por tenencia para consumo, simple o con fines de comercialización, es interesante observar la evolución de las IPPs desde la aprobación de la ley de desfederalización hasta la actualidad:



En este gráfico podemos ver la evolución general de las investigaciones vinculadas con estupefacientes en los últimos nueve años en la provincia de Buenos Aires, en donde se ha dado un aumento más que significativo desde la aplicación de la ley de desfederalización generando un aumento del 260% en las investigaciones iniciadas por delitos menores (tenencia de pocas cantidades). Si bien los datos estadísticos nos dicen poco sobre las especificidades de las causas, a partir de la información que tenemos es

posible deducir que se tratan de delitos menores, ya que es lo que la legislación específica ha impulsado. En el 2011 se da el pico más significativo, con más de 40 mil Investigaciones Penales Preparatorias iniciadas. Si bien luego el número desciende, para el año 2014 superaba las 36 mil causas. Aunque uno de los objetivos de dicha ley era desplazar las investigaciones complejas a la justicia federal, podemos ver que la mayoría de las investigaciones iniciadas en el fuero federal también son en su mayoría por tipos menores (PROCUNAR, 2014). Lo que implica no sólo una menor capacidad de investigación, por el desdoblamiento judicial poco coordinado, sino también un incremento de los esfuerzos estatales por perseguir a los eslabones más bajos y a los consumidores. Profundizando una tendencia estructural de la justicia, la selectividad penal, que implica perseguir los delitos de las clases populares, en este caso pequeños vendedores o consumidores:

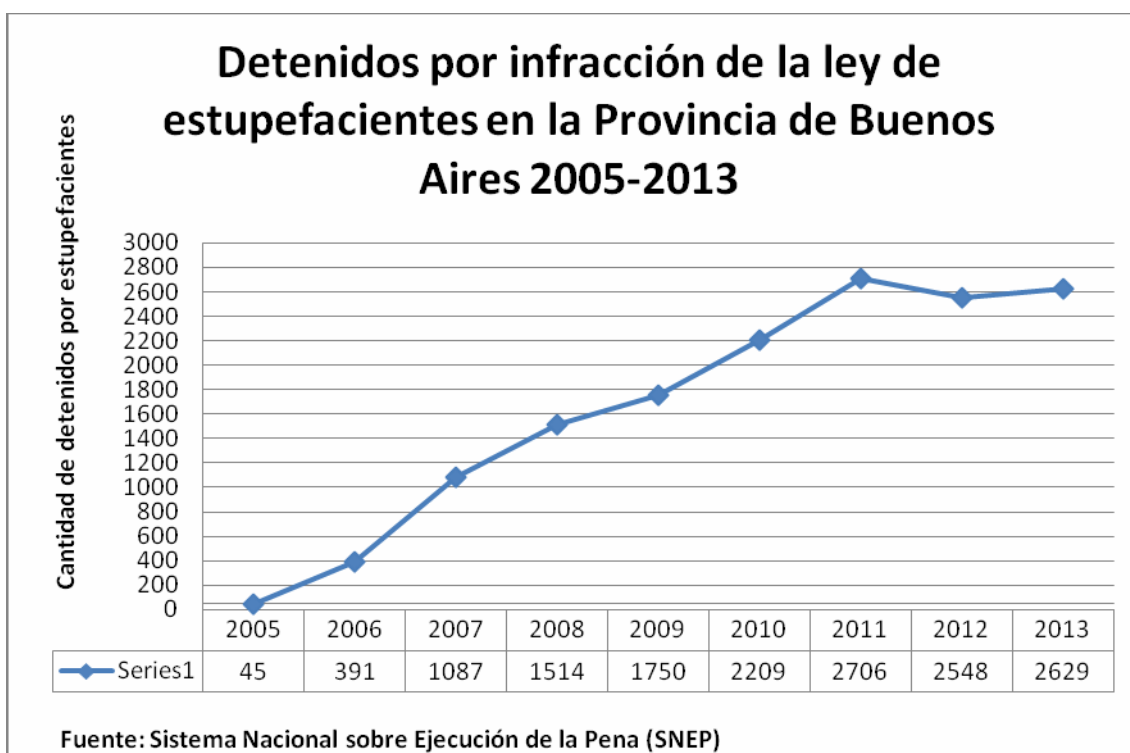
“Hay algo que llama mucho la atención, pero que está vinculado con el tipo de delito si se quiere, muchísimas mujeres, un alto índice, migrantes bolivianos en menor medida, peruanos muchísimo más, paraguayos y ecuatorianos un poco. Y después muchas travestis y trabajadoras sexuales (...) No es gente que tenga un caudal de guita zarpado. En general, mucha gente laborante, eso es una cosa que uno escucha en los relatos, mucha gente que lo hace porque no queda otra. (Francisco)

En el testimonio de Francisco encontramos un perfil determinado de gente que accede a las defensorías públicas – servicio público de abogados - que bien puede representar a los sectores más pobres porque son quienes no pueden pagar un abogado, es interesante ver qué perfiles identifica: trabajadoras sexuales, travestis, inmigrantes y gente trabajadora. En efecto, sectores vulnerables, con trabajos precarios, en situaciones de ilegalidad y violencia permanente, como en el caso de las trabajadoras sexuales.

En términos generales entonces podemos ver como la reforma de la ley 23.737 generó una mayor judicialización de consumidores, pequeños comerciantes y personas por tenencias menores. Al mismo tiempo como la justicia federal realiza menos investigaciones en términos generales, es posible deducir que se da un aumento de la criminalización de las cadenas más bajas del narcotráfico y disminución de las investigaciones complejas por tráfico. En este mismo sentido la investigación realizada por la PROCUNAR afirma: “Hay elementos suficientes para afirmar que la merma en la cantidad de causas iniciadas por las figuras más graves en la Ley de Estupefacientes, no

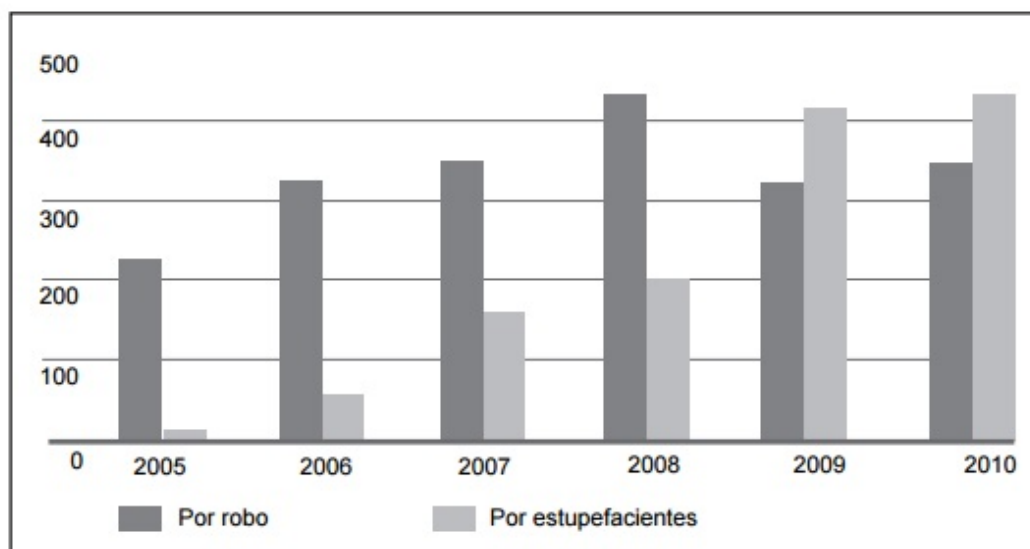
se debe a una menor cantidad de estupefacientes en circulación en la Provincia de Buenos Aires, sino -como sostenemos- a un debilitamiento de las posibilidades de intervención de la justicia federal” (2014:33).

En relación a las personas detenidas en cárceles bonaerenses es interesante también observar la evolución de las personas privadas de su libertad por delitos de estupefacientes desde el año de la sanción hasta el 2013, en donde resulta más que evidente el aumento sostenido de las personas detenidas por este tipo de delitos, generando para el año 2011 el pico más alto.



Si bien el cuadro muestra la evolución total de presos por delitos de estupefacientes, es pertinente mencionar que la aplicación de la ley de desfederalización tiene efectos diferenciados según el género. Siendo que la desfederalización de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires produjo un aumento significativo del número de mujeres detenidas, constituyendo como la principal causa de encarcelamiento femenino. Aunque los tipos penales contiene, no hacen distinción entre hombres y mujeres, su aplicación ha impactado de manera diferenciada, generando una mayor criminalización de mujeres pobres imputadas por el delito de tenencia simple de estupefacientes; facilitación gratuita de estupefacientes y tenencia de estupefacientes con fines de comercialización.

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución de las Mujeres detenidas en cárceles bonaerenses por delitos de estupefacientes en el periodo 2005-2010:



Fuente: Dirección General de Asistencia y Tratamiento del Servicio Penitenciario Bonaerense (cit. *Perfil*).

El incremento en la cantidad de detenidos y detenidas por causas de estupefacientes lejos de implicar un aumento en la comisión de delitos implica un mayor despliegue punitivo por parte del Estado, que redobla las apuestas judiciales y policiales para perseguir y encarcelar. Es así como “El aumento de la aplicación de la fuerza punitiva del Estado, lejos de responder a cambios demográficos o de la tasa delictiva, se debe en mayor parte a decisiones de política criminal” (CELS, 2011; 13).

Hay una diferencia de género tangible a la hora de perseguir la venta minorista, ya que recae más fuertemente sobre las mujeres. Al tratarse de un tipo de delito que les permite a las mujeres jefas de hogar, tener una fuente de ingreso propio, seguir a cargo de sus hijos y al cuidado de sus hogares. Por lo que el impacto de la prisionalización de las mujeres trae consecuencias sociales profundas para el núcleo familiar por el rol que ocupan en la sociedad, y las tareas de cuidado de las que son responsables. Una vez que las mujeres son detenidas, no sólo que el núcleo familiar queda desmembrado sino que también se desarticula el ingreso económico que presentaban anteriormente, por lo que los hijos y los familiares cercanos quedan en una situación de mayor pobreza.

## **b. El rol de la Policía Bonaerense**

La policía de la provincia de Buenos Aires es una de las instituciones con más presencia territorial desplegada a lo largo y a lo ancho de la provincia, siendo una parte fundamental de la trama de actores en vínculo directo con la venta y el tráfico de estupefacientes.

Marcelo Saín (2008) plantea que desde el retorno a la democracia en 1983 existe un doble pacto de gobernabilidad de la seguridad pública en Argentina, del cual la provincia de Buenos Aires no sólo no es la excepción sino que resulta un ejemplo testigo. Por un lado, la delegación de la seguridad por parte de las distintas autoridades gubernamentales a las cúpulas policiales - pacto político-policial- que les da autonomía y margen de acción sin mando político por fuera de la institución. Y por otro lado, la autonomía necesaria para tener un control de los delitos, en especial aquellos delitos complejos (robo de autos, narcotráfico, trata de personas, venta de armas, etc) por parte de la policía a través de su regulación y participación - pacto policial-criminal -.

En esta misma línea Dewey señala, en su artículo “El leviatán híbrido” (2015), que una de las fuentes del poder del Estado, a través de la policía, radica en la posibilidad de generar orden mediante la regulación y la participación en ciertas actividades ilegales. Otorgando previsibilidad, tanto para la policía como para los grupos criminales, construyendo un orden social con ciertas reglas, es decir, generando gobernabilidad sobre los territorios y también sobre la criminalidad.

De esta manera, no es posible hablar de Estados débiles y fuertes en relación a los niveles de corrupción que presentan, ya que históricamente los Estados modernos se erigieron a partir de actividades ilegales. A propósito de esto el autor afirma: “El orden se logra a través de la regulación: ya sea porque las organizaciones estatales tienen el control sobre los propios medios ilegales, o sea porque se tolera a grupos delictivos organizados que proveen servicios útiles (servicios básicos, el mantenimiento del orden, la ocupación territorial, etc.).” (Dewey, 2013:73)

Para ambos autores (Saín, 2009 ; Dewey, 2013) la regulación del delito se da en torno a dos ejes centrales: la dinámica política y la recaudación. En esta línea la recaudación ocupa un lugar preponderante en las formas en la que la policía actúa, condensándose en tres formas centrales de operar: 1) Detener y liberar (cobrando por ello), mediante el

reclutamiento de jóvenes para robar, en donde el gatillo fácil es la máxima expresión de la ruptura de este pacto entre policías y clientes. 2) Mediante la liberación de zonas para que se desarrollen los principales mercados ilegales (robo de autos, venta y tráfico de drogas, tráfico de personas, juego clandestino, etc.). Es decir a partir de la regulación de ciertos delitos económicamente relevantes. Y por último 3) A partir de la protección de informantes y la compra/venta de información.

La policía bonaerense es entonces un actor clave para entender cómo se aplica la ley, a quién se persigue y a quienes se protege. Sobre todo en lo que respecta a la protección, la policía juega un papel central ya que regula el accionar delictivo y por lo tanto, de alguna manera, lo controla. “La regulación policial del crimen organizado no sólo constituye una forma de apropiación de parte de la rentabilidad generada por el negocio delictivo sino que configura una modalidad efectiva de control del crimen” (Saín, 2013:11)

Sin embargo no siempre estas dinámicas entre la policía y los grupos criminales se dan de forma armoniosa, muchas veces la mayor penetración de la policía o la disputa territorial abierta genera grietas en este pacto policial-criminal (Saín, 2013). En este sentido el llamado mediáticamente “Caso Candela” dejó a la luz ciertas grietas en este doble pacto (Saín 2013) y también las complicidades existentes entre la policía de la provincia y la justicia.

A partir de la investigación especial realizada ante el asesinato de Candela Rodríguez en agosto del 2011 se concluye que hubo fuertes irregularidades en la investigación realizada y que el accionar de la Policía Bonaerense dio cuenta de su participación en la disputa territorial desplegada: “Cuando se plantean escenarios con este grado de enfrentamiento por el control de un mercado delincuenciales en un determinado territorio, es muy difícil que sectores de la institución policial no se vean de alguna manera involucrados, o se generen disputas, al seno de la institución, por la regulación del territorio.” (Informe final, página 10: Punto VI)

En dicha investigación se afirma que: “la policía tuvo conocimiento del contexto en el que se había producido la desaparición: narcotráfico y narco-secuestros, mercado delictual del que también forma parte un sector de la policía” (Informe final, Síntesis, Página 3), sin embargo la investigación desarrollada por la propia policía en complicidad con la fiscalía fue en otro sentido, haciendo un despliegue mediático que tuvo como consecuencia final el asesinato de la niña desaparecida.



A su vez dicho informe se realiza un exhaustivo recorrido por el cúmulo de irregularidades cometidas por la policía, desde la cúpula hasta los comisarios de las zonas, y también la delegación completa ejercida por la justicia provincial, principalmente los fiscales a cargo, que abandonaron la conducción de la investigación y la dejaron en manos de la policía bonaerense. Habilitando la posibilidad de que se construyera una hipótesis y una investigación paralela, sin pruebas necesarias, concentrándose en desplegar un operativo en Hurlingham encubrieron la disputa territorial entre fracciones de la policía bonaerense vinculadas al narcotráfico en la zona de San Martín. El informe concluye: “El asesinato de Candela está vinculado al narcotráfico, que tanto el cautiverio como el asesinato ocurrieron en San Martín y que existe vinculación entre los grupos de narcotráfico que operan en la zona y la policía bonaerense (...) a su vez, la exhibición del cuerpo puede ser interpretado como un mensaje mafioso-político en el contexto de internas policiales por el control territorial y la disputa por la conducción de la policía. Es llamativo que los autores hayan esperado entre 36 y 48 hs para hacer coincidir la aparición del cadáver con la llegada al país del gobernador Scioli” (Informe Final, Síntesis, página 6)

A partir del informe sobre el caso candela es posible observar la vinculación entre la policía bonaerense y ciertos grupos de narcotraficantes en la zona de San Martín, como también la complicidad de la justicia provincial a la hora de hacer la investigación, como también en la no investigación de los agentes implicados.

De esta manera es posible entender cómo la desfederalización parcial de la competencia generó más oportunidades para la Policía Bonaerense en lo que respecta al control territorial, a la regulación y a la participación en las cadenas delictivas. Siendo que esta fuerza es quien da inicio al 80% de las IPPs iniciadas en territorio bonaerense por infracción de la ley de estupefacientes, y sólo el 20% restante son iniciadas desde las fiscalías (Procunar, 2014). Este dato y el ejemplo del caso candela nos permiten ver la forma en la que el Ministerio Público fiscal delega en la fuerza de seguridad no sólo la persecución del delito sino también, y lo que es más grave, la investigación. Empoderando a la policía y otorgándole la facultad de seleccionar tipos de personas, lugares sujetos a ser investigados, ejercitando criterios desparejos de política criminal, generando accionares arbitrarios sobre todo si de los sectores más pobres de la población se trata.

“Para mí [la investigación] está muy relegada en la policía y a cierta ocasión de la policía, no es que por ahí la fiscalía está investigando algo, y le dice bueno andá allá, hacé esto o lo otro. No...estábamos en 4 y 609 y vimos a un morocho con gorra en actitud sospechosa, y pasó una bici y se dio un intercambio sospechoso, y ahí empieza la causa (...) Y lo que pasa siempre con las causas de estupefacientes es que están muy mal investigadas, para nosotros mejor porque si no hay nada para probar en contra de la persona mejor, pero a su vez el garrón la persona se lo come, es desastroso, y es complejo. Porque la gente está muy marcada, la policía tiene un poder muy fuerte desde hace mucho tiempo, es un control casi total de lo que sucede” (Francisco)

De esta forma las fiscalías relegan y por lo tanto avalan el accionar de la policía, encubriendo su accionar arbitrario y violento. El testimonio de Francisco también da cuenta cómo la policía, al ser una estructura altamente burocratizada, también tiene que rendir cuentas de su accionar, y mostrar el trabajo que hace. Lo que muchas veces se traduce en causas mal armadas, en investigaciones poco sustentadas, que no son guiadas ni por los fiscales ni tampoco por jueces de instrucción, que son quienes deben velar por el cumplimiento de las garantías procesales.

En este sentido en el informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (2015) se afirma: “La Procuración General provincial aparece centrada en políticas que mantienen el statu quo y la forma tradicional de tramitar las investigaciones penales. Los fiscales dejan los casos librados a la actuación policial, los trabajan en forma aislada y con información compartimentada. No se orientan esfuerzos a generar líneas de persecución penal sobre estructuras de mayor complejidad. Esta forma de proceder capta a los eslabones más débiles de las redes u organizaciones criminales, aquellos que pueden ser sustituidos fácilmente sin amenazar la estructura de negocios que la sostiene (...) En este sentido, la incapacidad de investigar se combina, muchas veces, con el interés por encubrir cuando están involucradas estructuras delictivas protegidas” (Cels, 2015:347)

De esta manera la desfederalización viene a profundizar la complicidad judicial-policial y el entramado delictivo entre la policía y ciertos eslabones criminales, acentuando el poder de esta última, justificando legalmente su accionar en el territorio – detenciones arbitrarias, allanamientos sin orden judicial, hostigamiento, etc. –. Y lo que resulta más preocupante, es que la legislación vigente avala y profundiza la persecución de los eslabones más débiles, como mostramos en el apartado anterior, dejando también entrampados a los fiscales en los esquemas de intervención territorial de la policía.

## **5. Palabras finales**

A lo largo de este trabajo hemos realizado un recorrido por las concepciones vigentes en relación a la política de drogas, cristalizadas en las legislaciones, en el accionar de la justicia y en las prácticas policiales. Podemos concluir que el paradigma prohibicionista lejos de acercarnos como sociedad a resolver el problema del narcotráfico, refuerza su perpetuación.

Las legislaciones vigentes habilitan la persecución policial y judicial de las cadenas más bajas de venta, la judicialización de consumidores, generando más problemas que soluciones: el aumento sostenido de las tasas de encarcelamiento, la vulnerabilidad generada por la justicia, violación de derechos y el desmembramiento de núcleos familiares en el caso del encierro femenino. Cortando el hilo por lo más delgado se está cada vez más lejos de atacar el problema de raíz, permitiendo la invisibilización de los grandes emprendimientos criminales que no serían posibles con una policía partícipe y una justicia cómplice.

## Bibliografía:

- Aureano, G. (1997) “La construction politique du toxicomane dans l’Argentine post-autoritaire: Un cas de citoyenneté a bass intensité”, Tesis doctoral, Université de Montréal.
- CELS (2011) Derechos Humanos en Argentina: informe 2011. Buenos Aires: Siglo XXI
- CELS (2015) Derechos Humanos en Argentina: informe 2015. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Comisión Especial de Acompañamiento para el esclarecimiento del asesinato de Candela Sol Rodríguez. Informe Final. Senado de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 13 de septiembre de 2012
- Consejo Nacional de la Mujer (1995) Investigación sobre la población penal femenina alojada en el Servicio Penitenciario Federal
- Consejo Nacional de la Mujer (2001) Investigación sobre la población penal femenina alojada en el Servicio Penitenciario Federal. <http://www.cnm.gov.ar/>
- Corda, A. (2011) Encarcelamiento por delitos relacionado con estupefacientes en Argentina. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil, Universidad de Buenos Aires.
- Daroqui, A. (2006) Voces del encierro: mujeres y jóvenes encarceladas en la Argentina una investigación socio-jurídica. Buenos Aires: Omar Favale
- Dewey, M. (2013). El Leviatán híbrido: Las fuentes de poder policial en el Conurbano Bonaerense. Miríada: Investigación en Ciencias Sociales.
- Epele, M. (2010). Sujetar por la herida: una etnografía sobre drogas, pobreza y salud (Vol. 60). Paidós.
- Gómez, R (2013) Legislación penal en la argentina sobre drogas. V Congreso
- Grigoravicius, M. (2006). Una perspectiva histórico social para la comprensión del problema drogas. Disponible online: <http://www.bvs-psi.org.br/bvsulapsi/argentina/tomo2>.
- Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XX Jornadas de Investigación Noveno Encuentro de Investigadores en Psicología del

- MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Kostenwein, E (2015) La cuestión cautelar. El uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires a partir de la ley 11.922 (1998-2013). Tesis Doctoral no publicada.
  - Manzano, V. (2014). Política, cultura y el “problema de las drogas” en la Argentina, 1960-1980s. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (24), 51-78.
  - PROCUNAR (2014) Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley N° 26.052). Estudio preliminar sobre su implementación” Disponible Online:  
[http://www.mpf.gob.ar/procunar/tipo\\_de\\_recurso/informes/](http://www.mpf.gob.ar/procunar/tipo_de_recurso/informes/)
  - Renoldi, B (2015) Droga, narcotráfico y seguridad: la disección de los monstruos. *Revista voces en el Fenix*, Año 6, número 42. Marzo 2015.
  - Renoldi, B. (2008). *Narcotráfico y justicia en Argentina: la autoridad de lo escrito en el juicio oral*. Editorial Antropofagia.
  - Rossi, A (2015) La reja pegada a la espalda. Las marcas del encierro y la integración comunitaria en palabras de sus protagonistas. Tesina de grado. Memoria Académica, Bibhuma.
  - Saín M. F (2013) La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en el Seminario “What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas”, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible online:  
[http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/SAIN%20-%20Argentina%20-%20Paper\\_0.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/SAIN%20-%20Argentina%20-%20Paper_0.pdf)
  - Sain, M. F. (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Siglo XXI Ediciones.
  - Saín, M. F. (2009) El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina. *Revista Nueva Sociedad* N° 222, Julio-Agosto 2009.
  - Tokatlian, J. (2010). *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Libros del Zorzal.
  - Zaffaroni, E. (2006). *El enemigo en el derecho penal*, Ediar, Bs. As.