



Curso:
Narcotráfico y Seguridad Interior
Dr. Norberto Emmerich

Una teoría política para el narcotráfico
Norberto Emmerich

Una teoría política para el narcotráfico

Norberto Emmerich



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Propuesta de políticas públicas: indicadores de crimen organizado a nivel municipal¹⁵³

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 solo 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 cuya comisión merezca una pena mayor a los 4 años. En general, se afirma que el crimen organizado está compuesto por un total de 23 delitos, tales

153 Conferencia dictada en el Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 4 de junio de 2014.

como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el lavado de dinero, el terrorismo, la piratería, el robo de vehículos, etc., como integrantes de la categoría (Buscaglia, 2010: 97).

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 para este trabajo de políticas públicas a nivel municipal y solo apelamos a él en forma argumental y descriptiva.

Dificultades en el abordaje del crimen organizado

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

El desafío que enfrenta y no resuelve esta lógica consiste en que solo utiliza mecanismos aptos para el análisis de hechos dados, prestando atención a los fenómenos cuyo desarrollo se haya expuesto en forma completa. En este sentido, habría una doble serie de limitaciones para encontrar hechos o actores protagonistas del crimen organizado:

1. En primer lugar, en virtud de 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, se dificulta 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 antes 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

Siendo la única etapa del crimen organizado en la que este se vuelve visible como delito, se debe prestar atención a los indicadores delictivos relacionados con la violencia y a sus variaciones interanuales.

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 tienen 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. En el ámbito municipal los registros de crimen organizado no territorial son de carácter micro y tienen visibilidad fiscal. En el mismo ámbito, 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, sobre todo en horarios nocturnos.
5. Videocámaras en el control de tránsito en determinadas rutas.

Legitimidad

“Legitimidad es el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza” (Levi, 1996: 862). Todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.

Un Estado que no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos y a veces ni siquiera el desarrollo económico, tendrá muchas dificultades en despertar su lealtad. La cercanía del poder y la ciudadanía a nivel municipal es mucho más estrecha que a nivel federal. Los fracasos impactan electoral y políticamente con fuerza y rapidez y la pérdida de legitimidad afecta la gobernabilidad local. Es de suponer que los éxitos, apoyados en una buena comunicación política, tendrán un circuito de similar velocidad.

1. El consenso hacia el Estado nunca es libre sino siempre forzado y manipulado.
2. El Estado y el narcotráfico buscan obtener legitimidad, aunque con agudas asimetrías de tiempo (a favor del Estado) y espacio (a favor del narcotráfico).
3. Esta disputa por la legitimidad no implica una lucha por el control del territorio sino una lucha por la conquista de las voluntades.
4. Si en el primer caso prima la violencia, en el segundo lo hace la seducción.

5. Si el narcotráfico solo ofrece bienes y servicios, el Estado además otorga derechos.

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

En la asunción de nuevos valores, la escuela juega un rol central. 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 suele ser la única institución estatal de proximidad.

Indicadores

1. Las conductas y expresiones verbales colectivas de los niños en edad escolar evidenciados en partidos de fútbol, excursiones o en los episodios de *bullying*, son reflejo de estos procesos.
2. La utilización de nuevas palabras en el vocabulario cotidiano, sobre todo 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 solo 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.

Delincuencia común y narcotráfico

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 narcotráfico sí es detectable a nivel municipal.

Indicadores

1. Cambios de hábitos, costumbres, amigos y circuitos de delinquentes 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 cometido 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 en la noche.
8. Realización de entrevistas a actores sociales relevantes.
9. Construir escenarios complejos preventivos, basándose en 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, estudiantes y directivos de escuelas, sacerdotes, 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 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.

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.

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.

La política de recuperación territorial

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.

Los indicadores mencionados y las políticas públicas municipales aconsejadas no integran un plan de seguridad, son medidas de prevención que tienen como objetivo fortalecer la recuperación social del uso y ocupación del territorio. Son 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, 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 en el ámbito nacional e, incluso, transnacional.

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