

# La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires

Serie Documentos de Trabajo | 1

**GOBIERNO Y SEGURIDAD**

**Marcelo Fabián Sain**





# **La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires**

## **COLECCIÓN GOBIERNO Y SEGURIDAD**

COMITÉ EDITORIAL

Carlos Acuña, Alberto Binder, Michiel Holtackers, Monique Marks,  
Máximo Sozzo.

# La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires

MARCELO FABIÁN SAIN



Sain, Marcelo Fabián

La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires / Marcelo Fabián Sain. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2015.

72 p. ; 22 x 14 cm.

ISBN 978-987-45504-7-7

1. Narcotráfico. 2. Actuación Policial. I. Título.

CDD 364.4

## **UNIVERSIDAD METROPOLITANA PARA LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO**

### **AUTORIDADES**

#### **Rector**

Nicolás Trotta

#### **Vicerectora**

Alejandra García Martínez

#### **Secretaria Académica**

Laura Sirotzky

#### **Secretario Administrativo**

Matías Novoa Haidar

#### **Secretaría de Investigación**

Cecilia Cross

#### **Decano de la Facultad de Desarrollo y Gestión de las Organizaciones**

Germán Montenegro

#### **Decano de la Facultad de Tecnología Aplicada**

Ricardo Bosco

#### **Decana de la Facultad de Turismo, Actividad Física y Deporte**

Liliana J. Mayer

#### **Directora del Departamento de Publicaciones**

Laura Spagnolo

#### **Presidente de la Fundación Octubre**

Víctor Santa María

#### **Director de Colecciones:** Nicolás Trotta

**Diseño:** Verónica Feinmann · Lucila Scibona

**Corrección:** Lucila Scibona para Marca de agua

© UMET, 2015

Editorial Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET)

Sarmiento 2037 · C1044AAE · Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que prevé la Ley 11723.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida  
sin permiso escrito del editor.

# ÍNDICE

9	Introducción
10	1. El doble pacto y la regulación estatal del crimen
13	2. Regulación policial de la criminalidad organizada
13	2.1. Proteger y reprimir
16	2.2. Mercados ilegales y reguladores
20	2.3. Cómo y para qué regular policialmente el crimen
24	2.4. El Estado es parte del narcotráfico
28	2.5. El “Estado paralelo” en Argentina
30	3. El doble pacto y sus grietas en la provincia de Buenos Aires
30	3.1. Estado y narcotráfico en el ámbito bonaerense
34	3.2. Una grieta profunda en el doble pacto: el caso Candela
41	3.3. San Martín, la “fábrica blanca”
47	3.4. Un ajuste de cuentas del narcotráfico
49	3.5. Se ventila el doble pacto bonaerense
61	4. Las grietas de la regulación policial del crimen
63	5. Consideraciones finales
67	Referencias bibliográficas





# LA REGULACIÓN DEL NARCOTRÁFICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

## Introducción<sup>1</sup>

En este trabajo se aborda la regulación policial del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires como una práctica inscripta en el doble pacto de gobernabilidad de la seguridad pública que predominó en Argentina desde la década de 1980. Este doble pacto implicó, por un lado, la delegación del gobierno de la seguridad pública por parte de las sucesivas autoridades gubernamentales a las cúpulas policiales –pacto político-policial– y, por otro lado, el control de los delitos –en especial los de criminalidad compleja–

- 
1. Esta ponencia fue presentada en el Seminario *What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas*, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y llevado a cabo en Washington DC, Estados Unidos, el 30 de octubre de 2013 (disponible en: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/SAIN%20-%20Argentina%20-%20Paper\\_0.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/SAIN%20-%20Argentina%20-%20Paper_0.pdf)). Agradezco la colaboración efectuada por Elena Mariani en la sistematización y análisis de fuentes y documentos oficiales citados en el presente trabajo, así como al senador provincial Jorge D'Onofrio (Frente Renovador) por la facilitación de las copias de los testimonios ofrecidos en la Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez, de la que fue miembro.

por parte de la policía a través de su regulación y/o de la participación en el mismo pacto.

En la primera parte del trabajo se lleva a cabo una conceptualización del doble pacto y de la regulación policial de la criminalidad organizada, la cual no tiene como referencia empírica a la provincia de Buenos Aires ni al narcotráfico, sino, más bien, a la Argentina en su conjunto y a las diferentes modalidades de la criminalidad organizada. En la segunda parte se aborda el doble pacto y sus grietas en la provincia de Buenos Aires a partir del llamado “caso Candela”. El abordaje institucional –político, policial y judicial– que se hizo del secuestro y asesinato de la niña Candela Sol Rodríguez ocurrido en agosto de 2011 en una localidad del Gran Buenos Aires, hecho que supuso un ajuste de cuentas entre bandas narco de la región de San Martín, permitió visibilizar el entramado estructurado entre política, policía y narcotráfico. Finalmente, se aborda lo que el autor denomina las “grietas” de la regulación policial del crimen.

## **1. El doble pacto y la regulación estatal del crimen**

Desde la instauración de la democracia llevada a cabo en diciembre de 1983, la política argentina y, en particular, los sucesivos gobiernos nacionales y provinciales se desentendieron de los asuntos de la seguridad pública. Entre ellos se impuso casi por unanimidad una modalidad particular de gobierno de la seguridad pública asentada en el desgobierno político y en la gobernabilidad policial, lo que se materializó mediante la delegación de parte de las autoridades superiores del gobierno de la gestión política de la seguridad a las cúpulas de las instituciones policiales y su asunción fáctica a dichas responsabilidades y de la conducción autónoma de sus propias agencias.

Este estilo de gestión de la seguridad estuvo favorecido por dos razones fundamentales. Por un lado, la consideración unánime en el mundillo político de que las instituciones policiales –que aún conservan las mismas bases funcionales, orgánicas y doctrinarias que se establecieron cuando fueron creadas hace media

centuria durante regímenes autoritarios y que todavía reproducen casi las mismas prácticas represivas y corruptas de entonces—constituyen el principal instrumento institucional para el control del crimen y para la gestión de cualquier tipo de conflictividad social. Y, por otro lado, la tradicional apatía, ineptitud e incapacidad con que los sucesivos gobiernos abordaron los asuntos de la seguridad pública y, fundamentalmente, las cuestiones policiales.

En consecuencia, la dirección, administración y control integral de los asuntos de la seguridad pública, así como de la organización y el funcionamiento del propio sistema policial, quedaron en manos de las propias policías o, más bien, de sus cúpulas, dando lugar a lo que se denomina “policialización de la seguridad pública y autogobierno policial”.<sup>2</sup>

A partir de la década de 1990, las problemáticas de la seguridad pública se convirtieron en un asunto político relevante como consecuencia del creciente reclamo social ante la situación de “inseguridad” que, de una manera u otra, derivó del aumento y complejización de los delitos y del crecimiento del sentimiento de falta de seguridad. Ello promovió la atención de las autoridades gubernamentales, que impulsaron intervenciones institucionales en los asuntos de seguridad.<sup>3</sup>

Sin embargo, en este contexto, el tratamiento político y gubernamental de la seguridad pública no estuvo orientado fundamentalmente a abordar y gestionar las violencias y las problemáticas delictivas mediante su conocimiento, prevención, atenuación o resolución, sino, más bien, a morigerar o conjurar las crecientes protestas y demandas sociales a favor de una eficiente “protección estatal” ante los delitos, así como las tendencias críticas de la “opinión pública” centralmente construidas por los medios masivos de comunicación. Se trató de una serie de acciones e intervenciones tendientes a “surfear” la ola de la inseguridad más que a gestionar los conflictos que desencadenaron la politización de la seguridad pública.

---

2. Se han abordado conceptualmente estos procesos en Sain (2008).

3. Se ha trabajado este proceso en Sain (2014).

De esta manera, aquel pacto político-policial de gobernabilidad de la seguridad pública no solo se mantuvo indemne, sino que resultó ciertamente adecuado y funcional a la lógica del “surfeo”. Mientras las autoridades gubernamentales formularon discursos y desplegaron acciones institucionales tendientes a birlar o atenuar los efectos políticos y sociales de la ola de inseguridad –en especial durante campañas electorales–, las policías abordaron y gestionaron los conflictos y las problemáticas criminales procurando siempre apuntalar el accionar gubernamental e impedir que dichas cuestiones originen escándalos políticos o den lugar a situaciones de crisis institucionales.

Enmarcada en este pacto político-policial, la clase política argentina, y en especial las sucesivas autoridades gubernamentales, consintieron –en general, de manera tácita pero también de forma manifiesta– que en las acciones de control del crimen desarrolladas por la policía se lleve a cabo de manera sistemática y habitual la regulación policial del crimen. Dicho de otro modo, la política argentina acordó que los asuntos criminales son de incumbencia policial y que su control bien puede implicar la participación de la policía en su regulación ilegal y en la estructuración de un dispositivo estatal paralelo, siempre que ello no dé lugar a coyunturas críticas que pongan en tela de juicio la legitimidad y estabilidad de los gobernantes o de algunos de sus encumbrados funcionarios, como ministros o secretarios de Estado.

En este sentido, las policías –o, mejor dicho, sus cúpulas y sus sectores más activos– gestionaron las problemáticas delictivas más complejas y de mayor rentabilidad –narcotráfico, trata de personas para la explotación sexual, comercialización de autopartes de vehículos robados, robos calificados de mercancías en tránsito, etc.– mediante la intervención en el emprendimiento criminal como instancia regulatoria y/o socios predominantes, lo que constituyó una estrategia de control criminal a través de la participación criminal y que, además, redundó en la apropiación de una parte de las ganancias extraordinarias generadas por esos negocios estatalmente regentados. En consecuencia, esta gobernabilidad de la seguridad pública se asentó en un doble pacto: el político-policial y el policial-criminal.

En los últimos tiempos, las grietas del modelo delegativo de gobernabilidad de la seguridad y del control de la criminalidad fueron evidentes en diferentes situaciones referidas al narcotráfico. Dichas grietas implicaron el quiebre de la capacidad policial de regulación eficaz del crimen y, por ende, el desvanecimiento de la clandestinidad –o invisibilidad política y social– del entramado policial-criminal y de la participación política, más o menos directa, en esa modalidad de gobernabilidad de la seguridad. Los hechos que dieron cuenta de ello respondieron al paulatino desfase producido entre ciertos emprendimientos del narcotráfico y el sistema policial paralelo, abocado a su regulación como consecuencia del enorme crecimiento y diversificación de los negocios delictivos y, por ende, de la mayor autonomía de los grupos criminales del control policial, de los enfrentamientos armados entre grupos criminales por disputas en el dominio de ciertos territorios o dispositivos de producción y/o comercialización de drogas o de la intromisión y el accionar investigativo de alguna otra policía no vinculada a los negocios del narcotráfico, no connivente con el pacto policial-criminal y dispuesta a desarticularlo.

Esas grietas han puesto luz sobre las complejas tramas del pacto político-policial-criminal, así como sobre las diferentes reacciones políticas a ello. Se trata de una ventana cognitiva y heurística para adentrarse en los intersticios del modelo delegativo de gobernabilidad política de la seguridad.

## **2. Regulación policial de la criminalidad organizada**

### **2.1. Proteger y reprimir**

Según la Real Academia Española, “regular” significa “ajustar, reglar o poner en orden algo. | Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines. | Determinar las reglas o normas a las que debe ajustarse alguien o algo”. Eso es lo que hace la policía cuando regula actividades delictivas: ajusta, pauta, permite, omite, prohíbe, reprime, protege, hace, deja hacer, todo al mismo tiempo.

En efecto, la “regulación delictiva de la policía” comprende una combinación de acciones aparentemente contradictorias pero que, en verdad, son complementarias entre sí, aunque, como se pudo observar en los casos locales, el peso de cada uno de estos componentes es variable y dinámico. Por un lado, lleva a cabo acciones de “protección” de ciertas actividades o grupos criminales y, por otro, emprende acciones de “represión” tendientes a desarticular emprendimientos o redes delictivas.

La intervención protectora apunta a permitir cierta criminalidad mediante un pacto manifiesto con miembros de grupos criminales en el que se acuerda “cómo” y “cuándo” se llevan a cabo las actividades ilícitas decididas o impuestas. Dicho de otro modo, se establece cuánto delito se tolera; se determina la envergadura delictiva admitida para que el negocio se desenvuelva o prolifere sin que se ponga en tela de juicio el dominio material y simbólico de la policía en el espacio de la regulación. Asimismo, resguarda esa criminalidad de las interferencias constrictivas u obstruccionistas resultantes del accionar de otras instituciones policiales o de seguridad, de otros grupos delictivos competidores, de los sectores de la Justicia no connivente con el crimen,<sup>4</sup> del escrutinio indeseable de la sociedad civil o de la prensa y de la pesquisa de algún agrupamiento partidario o sector político crítico a estas relaciones subrepticias. En definitiva, la policía estabiliza el escenario territorial y social del negocio criminal, poniéndolo en contexto, sopesando su curso, midiendo sus consecuencias, evaluando la rentabilidad y dándole una forma determinada. De ese modo, construye un manto de clandestinidad eficaz que garantiza la reproducción de la actividad ilegal.

---

4. En general, el accionar de la justicia criminal es funcional a la intervención protectora de la policía porque se dedica masivamente a detener, encarcelar y juzgar a delincuentes socialmente pobres, desprotegidos y legalmente minusválidos, mayormente responsables de robos y hurtos menores, pero casi nunca emprende pesquisas orientadas a dar cuenta de actividades criminales complejas y, en su marco, identificar y juzgar a criminales sofisticados o a miembros de organizaciones criminales complejas y, menos aún, a policías delincuentes. Para ampliar el abordaje de las prácticas selectivas y conniventes de la justicia penal argentina, véase Massoni (2007a, 2007b).

Por su parte, la intervención represiva comprende la desarticulación o represión eficiente de ciertas actividades criminales cuando resulta necesario, y eso ocurre cuando es imprescindible desarticular el accionar de grupos delictivos que rivalizan o compiten con los criminales aliados o cuando hay que ponerle coto a las actividades que devalúan o ponen en jaque el negocio delictivo permitido. También sucede cuando las redes delictivas protegidas incumplen el pacto o resultan deficitarias en el cometido de desarrollar las actividades criminales reguladas en los términos impuestos por la policía. Generalmente, estos incumplimientos o deficiencias se producen cuando se materializan enfrentamientos armados o hechos de sangre entre bandas o sectores criminales que compiten por porciones del mercado, por circuitos de comercialización, por esquemas de producción, por territorios clave para el negocio delictivo, por dispositivos de administración de la economía criminal o entre sectores disidentes dentro de un mismo grupo criminal por rivalidades y divisiones organizacionales o contrapuntos internos insuperables mediante el dominio de una de las partes. Del mismo modo, resultan de ajustes de cuentas o retribuciones por inobservancias o rupturas de los acuerdos dentro de un mismo grupo delictivo o entre diferentes actores criminales.

Estas pugnas siempre son desmedidas y dan lugar a que las actividades criminales, los grupos protegidos y los dispositivos policiales de regulación adquieran visibilidad social o notoriedad pública, y este desmadre es un problema que necesita una intervención correctiva de la instancia reguladora, a los efectos de que el *quantum* delictivo se coloque en los causes de la pauta protegida.

De este modo, las policías en Argentina, en general, llevan a cabo labores de control del delito, conjugando en distintas proporciones tanto acciones de prevención e investigación criminal eficientemente desenvueltas como de regulación del delito mediante su amparo, protección y ajuste permanente.



## 2.2. Mercados ilegales y reguladores

En Argentina, la regulación policial ha sido la condición determinante fundamental de la conformación y expansión de los mercados ilegales de bienes y servicios más diversificados y rentables que se han desarrollado durante los últimos años. La otra instancia impulsora de estos mercados ha sido la demanda social creciente de aquellos bienes y servicios ilegalmente provistos o generados.

*Los mercados son ilegales cuando ya sea el propio producto, el intercambio del mismo o la forma en que es producido o vendido violan disposiciones legales. Lo que hace que un mercado sea ilegal, por lo tanto, depende totalmente de una definición legal [...]. No toda actividad económica ilegal constituye un mercado ilegal. [...] Para que un mercado ilegal emerja, deben cumplirse [algunas] condiciones. Por el lado de la demanda, o no existe un mercado legal o los productos que se ofrecen ilegalmente son más baratos que los ofrecidos legalmente, siempre que, al mismo tiempo, el comprador esté dispuesto a descontar los costos morales y los –posibles– riesgos derivados de la ilegalidad de la compra. Por el lado de la oferta, los mercados ilegales dependen de la rentabilidad esperada para el proveedor, así como también de su capacidad financiera y organizacional para producir y/o distribuir los bienes y evadir la aplicación de la ley. Al igual que el comprador, el proveedor debe estar dispuesto a superar cualquier escrúpulo asociado con la ilegalidad de sus actividades. (Beckert y Wehinger, 2011)*

Entre estos emprendimientos ilegales despuntan tres grandes mercados policialmente regulados: el de las drogas ilegales, el de las autopartes y repuestos obtenidos del desguace de automóviles robados y el de los servicios sexuales provistos a través de la explotación de personas. O sea, el narcotráfico, el robo calificado de autos y la trata de personas son las tres actividades criminales que le dan sustento a estos mercados ilegales.

Estos tres “emprendimientos” tienen dos características fenomenológicas análogas que resultan relevantes para entender la regulación policial. En primer lugar, cuentan con una “clientela consumidora” que es altamente diversificada y se halla básicamente estratificada por el tipo, la calidad y/o el valor de la mer-

cancía, dando lugar a la conformación de nichos de consumo y de consumidores diferenciados. La masividad y complejidad de la demanda de estos bienes y servicios da cuenta de la estructuración de mercados de una magnitud considerable, cuyo abastecimiento conlleva el montaje de empresas de amplia envergadura. Y, en segundo lugar, los dispositivos de producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios que abastecen estos mercados implican la estructuración de “grupos criminales” también diversificados y complejos. Algunas son organizaciones altamente jerarquizadas que cuentan con un núcleo central de dirección y una división interna de roles que se perpetúan en el tiempo de manera estable. Otras constituyen redes que poseen una estructura fluida, dinámica, segmentada, policéfala y altamente flexible. En los mercados ilegales, intervienen una gran cantidad de grupos –empresas– que desempeñan diferentes labores y funciones. En general, de una u otra manera, los núcleos constitutivos o intervinientes en estos grupos desarrollan algunas de aquellas actividades pero no todas. Lo cierto es que, lejos de conformar microemprendimientos familiares o agrupamientos acotados, estos grupos constituyen asociaciones que comprometen la intervención y la interacción de una enorme cantidad de personas. Solo la estructuración de grupos y redes criminales amplios y diversificados permiten introducir, producir, distribuir y/o comercializar grandes volúmenes de mercancías o prestar servicios en los mercados ilegales de consumo.

Visto en perspectiva histórica, la formación y expansión de mercados ilegales asentados en una clientela estructurada y en empresas permanentes constituyen una novedad en el mundo criminal local. Esta es una manifestación elocuente de la transformación del fenómeno criminal en Argentina: el surgimiento de la criminalidad organizada con regulación estatal.<sup>5</sup>

---

5. Se entiende “criminalidad organizada” como un emprendimiento económico protagonizado por grupos delictivos que se conforman y funcionan en forma estructurada durante cierto tiempo y que actúan de manera concertada con el propósito de cometer uno o más delitos graves, siempre en función de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material. Al respecto, véase Garzón (2008).

La estructuración de estos emprendimientos ha demandado un tiempo considerable. Un mercado, su clientela, la generación –obtención, adquisición o producción– y abastecimiento del producto y la estructuración de los grupos que lo abastecen y reproducen no se conforman en un corto plazo. También conlleva una fuerte impronta territorial dada por el hecho de que, en gran medida, los mercados, la clientela y, en particular, los lugares de abastecimiento, producción, almacenamiento y comercialización de los productos y servicios no son ambulantes sino, más bien, estables y seguros para el desarrollo eficiente de esas labores fundamentales. Asimismo, ambas características –temporalidad y espacialidad– le otorgan una manifiesta visibilidad social en los ámbitos locales. La enorme cantidad y variedad de transacciones que estos emprendimientos implican a lo largo de todo el ciclo productivo y mercantil ponen en evidencia ciertas condiciones de desarrollo del mismo y perforan, o quiebran, la relativa clandestinidad que debe encubrir el negocio criminal.

No hay alternativa, la economía ilícita de esta criminalidad está fuertemente imbricada con la economía formal y con la demanda persistente de los estratos sociales –clientes, consumidores– que, en apariencia, no forman parte del “mundo delictivo, de la ilegalidad”, pero que, en realidad, sostienen gran parte de dicha economía.

En este sentido, los grupos criminales se encuentran en la búsqueda de la consolidación del emprendimiento delictivo y de la estabilización de las relaciones, en primer lugar, con la policía y, en segundo término, con los clientes y ciertos actores económicos clave para dichas iniciativas. Atraviesan lo que Peter Lupsha (1997) ha denominado como “etapa predatoria”, en cuyo marco los grupos criminales procuran por diferentes medios el dominio monopólico o exclusivo sobre un área, vecindario o territorio particular que resulta fundamental para el desarrollo o expansión de sus actividades, garantizando y afianzando dicho dominio mediante el uso de la fuerza o de la violencia “defensiva” para “mantener el dominio sobre un territorio, para eliminar enemigos o para crear un monopolio sobre el uso ilícito de la fuerza”, siempre persiguiendo la obtención de “recompensa y satisfacción

inmediatos” más que “planes u objetivos a largo plazo”. En esta fase inicial, según Lupsha (1997), el grupo criminal solo puede eventualmente mantener una relación de subordinación a los actores políticos y económicos, brindándoles fondos o sirviendo de instrumento para eliminar o extorsionar a grupos disidentes, adversarios, competidores o enemigos, y, en ese sentido, “la pandilla criminal es sirviente de los sectores políticos y económicos y puede ser fácilmente disciplinada por ellos o por sus agencias de ley y orden”.

En el caso argentino, el actor clave que garantiza la estabilidad del ambiente, la clandestinidad del negocio y los medios para consolidarlos es la policía. En efecto, el amparo y la protección policial de los grupos criminales que regentean los mercados ilegales son, en este nivel del desenvolvimiento, la principal condición de desarrollo y expansión de los mismos. Ello no implica que, sin la regulación policial, no habría en Argentina narcotráfico, robo de autos y trata de personas. Pero el significativo aumento y progreso de estas modalidades criminales, y en particular la rápida estructuración de los mercados y economías ilícitas vinculadas a ellas, han encontrado en la regulación policial un enorme impulso. Y ello es así porque, hasta ahora, la envergadura del negocio criminal no hace posible la autonomía delictiva de la regulación policial.

Como lo destaca Matías Dewey (2011), la imbricación entre la protección y regulación policial con la proliferación de los emprendimientos criminales complejos y de alta rentabilidad constituye un rasgo estructurante de los mercados ilegales y de las redes criminales desarrolladas recientemente en Argentina.

*Las posibilidades de crecimiento de los negocios ligados al narcotráfico en la Argentina actual son tan promisorias como las que tienen desde hace décadas el negocio de los vehículos robados –con la venta de autopartes– y el tráfico de mujeres esclavizadas en el mercado de la prostitución. El éxito de los grupos criminales no se funda solamente en su destreza o capacidad logística, sino en que han logrado relacionarse con ciertos sectores de un socio muy exclusivo: el Estado. [...] La penetración del narcotráfico y el enraizamiento de los negocios ilegales ligados al robo de vehículos y al tráfico de personas no pueden analizarse sin tener en cuenta la activa participación político-policial en la formación de zonas protegidas o “liberadas”. (Dewey, 2011)*

Para Dewey (2011), la “protección” policial constituye el eje de la “articulación entre agentes estatales y miembros de organizaciones criminales”. En este sentido, “nadie la necesita más que un criminal y nadie tiene más posibilidades de otorgarla que un agente estatal”.

### 2.3. Cómo y para qué regular policialmente el crimen

La regulación policial del crimen organizado se materializa mediante la estructuración de una modalidad particular de protección estatal del emprendimiento delictivo. A diferencia de la protección gestionada por los grupos mafiosos sicilianos o los “*violent entrepreneurs*” rusos, que no implica ninguna forma de asociación con el Estado, en Argentina, la regulación policial del crimen implica una protección asentada fundamentalmente en lo que Dewey (2011) denomina la “suspensión temporaria del Estado de derecho” en asociación con los encargados de “aplicar la ley” a los efectos de “proteger al mejor postor de los efectos de las leyes”.

*La resiliencia de [las] estructuras policiales corruptas está basada en el comercio constante de protección ilegal de criminales, es decir, un tipo de protección que consiste en que los agentes de policía ofrecen a los infractores la no aplicación temporal de la ley como una mercancía. Esto da como resultado una estimulación constante de las actividades ilegales [...]. (Dewey, 2012a: 680-681)<sup>6</sup>*

La intervención policial consiste en “evitar que las reglas formales sean efectivas”, es decir, “suspender la aplicación de la ley y crear espacios con una regulación interna *sui generis*” que resulten propicios para los emprendimientos criminales. Pero dicha “falta de acción” no implica “no hacer nada”. Al contrario, supone

---

6. En su trabajo, Dewey (2012) desarrolla una conceptualización apropiada acerca de la venta ilegal de protección de parte de la policía a los grupos criminales dedicados al robo de vehículos y a la venta de autopartes –una de las modalidades más desarrolladas de la criminalidad organizada– en la provincia de Buenos Aires. Aquí se hace extensiva dicha conceptualización al resto de las actividades criminales estatalmente protegidas, por considerarla adecuada para entender la regulación policial del crimen organizado.

una serie de operaciones activas que no se limitan apenas a crear las llamadas “zonas liberadas”, es decir, “áreas donde la vigilancia policial es deliberadamente suspendida”, sino que también implican “la detención y la liberación de personas y la protección de informantes”, entre otras acciones policiales de carácter ilegal (Dewey, 2012a: 680-687).

Así, la venta ilegal de protección motorizada por la policía a favor de los grupos criminales va más allá de ciertas modalidades de corrupción tendientes solo a obtener ganancias o a generar fondos para el autofinanciamiento ilegal de un sector de la institución; supone una transacción ilegal estructurante del propio negocio criminal, es decir, un arreglo derivado del manejo de la policía de un conjunto de dispositivos y destrezas informales mediante las cuales es capaz de brindar estabilidad, seguridad y ocultación a la trama criminal y, por ende, les garantiza al negocio delictivo y a sus hacedores una relativa previsibilidad. En suma, como señala Dewey (2012a), la policía brinda “un ambiente relativamente seguro y predecible para ciertos intercambios económicos”, y eso la convierte en parte del emprendimiento criminal.

*De hecho, la complicidad entre la policía y los delincuentes está fuertemente entrelazada debido tanto a las demandas específicas de las empresas ilegales como al despliegue por parte de la policía de una serie de mecanismos destinados a satisfacer la demanda de protección y a controlar las consecuencias inesperadas, como la reacción de los medios de comunicación a los eventos violentos. Lejos de la pasiva “vista gorda”, la forma en que la policía proporciona activamente protección a cambio de dinero [...] sugiere mecanismos informales bien establecidos que son mantenidos por el comercio ilegal de la protección. (Dewey, 2012a: 682)*

La policía puede garantizar una eficaz protección en la medida en que, como lo destaca Dewey (2012a), tenga el “monopolio de la provisión” de dicha protección, por lo que, en ese sentido, es el actor de poder predominante con relación a los grupos criminales. Y ello deriva de dos capacidades fundamentales: el monopolio del uso ilegal de la fuerza en el espacio regulado y el monopolio de la invisibilización burocrática de los crímenes y de los criminales protegidos.

Para los policías que intervienen en la provisión de protección, la suspensión de la aplicación de la ley constituye una “acción arriesgada” que intenta ser ocultada estableciendo “reglas informales” a los criminales. Ello es posible porque existe una “relación asimétrica” entre la policía y los delincuentes a favor de un mayor poder de la primera. Sin embargo, “la imposición de condiciones por parte de la policía no implica la existencia de relaciones distantes o la ausencia de la cooperación en el negocio ilegal”, como tampoco la posibilidad de que surjan conflictos entre ambas partes que casi siempre resultan en una ruptura del acuerdo y en una resolución violenta de la disputa.

*[El] fenómeno de los “enfrentamientos” violentos entre policías y criminales, sin duda, demuestra que la cooperación tiene sus límites y que las reglas informales no son suficientes cuando surgen conflictos. De hecho, estas acciones suponen generalmente ejecuciones extrajudiciales que se presentan al público como los tiroteos después de que la policía ha alterado o “producido” evidencias en los hechos. (Dewey, 2012a: 696)*

Por su parte, la venta policial de protección ilegal requiere que las acciones atinentes a ella sean encubiertas mediante “mecanismos burocrático-administrativos que las hagan invisibles” y que conlleven diferentes formas de “falsificación burocrática”.

*La creación de “zonas liberadas”, la “detención y liberación” [ilegal] de personas y la protección de informantes requieren de una constante manipulación de los registros o la presentación de certificados destinados a ocultar las múltiples irregularidades que se produjeron durante la venta de protección. En consecuencia, el sistema legal, considerado en términos generales, es un componente esencial para absorber las exigencias de la ilegalidad y para mantener la apariencia legal de la actuación de la policía. (Dewey, 2012a: 699)*

En este marco, la regulación delictiva de la policía tiene dos objetivos fundamentales. Por un lado, la obtención de fondos provenientes de las actividades criminales protegidas, las que, en general, implican la conformación de emprendimientos económicos de amplia envergadura gestionados en torno de la articulación de mercados ilegales de determinados bienes y servicios. O, en

su defecto, la generación de dotes derivadas de actividades o acciones criminales de menor complejidad pero también rentables.

*La recaudación ilegal de dinero por parte de la policía ha formado parte de la institución desde sus orígenes. Tradicionalmente, solo era aceptable el dinero ilícito proveniente del juego clandestino, de la prostitución y de la regulación de ciertas actividades prohibidas o irregulares de menor porte, como boliches, “cabarulos”, comercios formales e informales, etc. Se trataba de la “caja tradicional o histórica de la policía”, cuyos fondos no se originaban en “hechos de sangre” claramente enmarcados en la alta criminalidad sino en actividades ilícitas o irregulares que, entre otras cosas, contaban con un amplio grado de tolerancia y aceptación social. La “caja tradicional” constituía un aspecto natural e inevitable de la propia labor policial y su administración no era vista como una actividad ilícita sino, más bien, como un complemento necesario al escaso presupuesto de la fuerza y un recurso imprescindible para la operatividad policial. Servía para afrontar los gastos que el erario público no financiaba. Dentro de la policía, el repudio al delito, a los delincuentes y al dinero generado por estos mediante sus acciones criminales era generalizado y no formaba parte de aquel sistema recaudatorio. (Sain, 2010)*

Ya en las últimas dos décadas, esta “caja tradicional” de la policía relegó su lugar central al financiamiento proveniente del narcotráfico, de los desarmaderos de autos robados, de los piratas del asfalto, del robo de ganado y hasta de los secuestros. Al amparo de la paulatina institucionalización del autofinanciamiento ilegal de la policía, el predominio de esta “caja nueva” se hizo evidente.

Por el otro lado, el objetivo de la regulación policial del crimen está centrado en el ejercicio de un cierto control del delito mediante su dominio y regulación efectiva, cuya materialización justifica social e institucionalmente la existencia de la institución. En el marco del pacto político-policial, el compromiso político de la policía está centrado en garantizar una gobernabilidad de la seguridad pública y, en su marco, la gestión de las problemáticas criminales sin notoriedad social ni escandalización política. Y ello implica imponer un *quantum* de delito que sea socialmente tolerable y políticamente viable.

Asimismo, el establecimiento de la cantidad y envergadura del delito por parte de la policía tiene un valor adicional, ya que le



permite, cuando es necesario, rebasar el umbral de ese *quantum* delictivo como una forma de contestación mafiosa a cualquier intento de revisión o desarticulación del esquema regulatorio del delito patrocinado por la propia policía. También constituye una modalidad orientada a coaccionar autoridades gubernamentales o a esmerilar la autoridad de jefes policiales díscolos hasta generar su disciplinamiento a la lógica regulatoria o hasta producir su renuncia o desplazamiento (Sain, 2010).

De este modo, la regulación policial del crimen organizado no solo constituye una forma de apropiación de una parte de la rentabilidad generada por el negocio delictivo, sino que configura una efectiva modalidad de control del crimen.

*La comercialización de zonas protegidas –es decir, bloquear la aplicación de la ley– tiene dos efectos: si bien por un lado consiste en ofrecer un espacio territorial libre de la acción del Estado, por otro implica controlar ilegalmente el delito. Allí radica el sorprendente éxito que logran cuerpos policiales desvinculados a la hora de atrapar a ciertos delincuentes que, por lo general, constituyen el eslabón más frágil de la cadena de complicidades. Mediante una adecuada administración, los cuerpos policiales son capaces de regular cuándo, dónde y cómo deben operar los compradores de protección. Esta superioridad se debe a que la policía dispone de un mayor caudal de información. Así como la pertenencia al Estado permite obtener información preferencial, el “servicio de calle” funciona como un escáner que actualiza en cada comisaría la información relevante dentro del territorio jurisdiccional. Conocer las necesidades de los clientes, saber cuáles son sus dificultades, evaluar las consecuencias del accionar criminal o enterarse de la llegada de nuevos grupos permite, entre otras cosas, estipular precios, extorsionar, poner condiciones o eliminar individuos riesgosos. (Dewey, 2011)*

Así, pues, donde mejor se aprecia la dinámica y las tendencias de la regulación policial del crimen organizado es en el negocio del narcotráfico.

#### **2.4. El Estado es parte del narcotráfico**

El crecimiento sostenido del consumo de drogas ilegales en las grandes urbes argentinas favoreció la formación paulatina de un mercado minorista creciente, continuo, expandido, diversificado y altamente rentable, cuyo abastecimiento es provisto mediante

una diversificada estructura de menudeo. Estos productos, en particular la cocaína, ya no son provistos como antes mediante el pago en sustancias al tráfico internacional que atraviesa el territorio nacional, ni derivan del microtráfico irregular protagonizado por grupos pequeños o no estructurados. En los últimos años, se conformó un complejo esquema de suministro de cocaína para los mercados locales que inicialmente eran abastecidos de sustancias producidas en algunos países vecinos e introducidas al país por vía terrestre, fluvial y aérea a través de las fronteras endeblemente controladas. Más recientemente, es decir, en la última década, comenzó a producirse cocaína en “cocinas” locales que proliferaron en los grandes centros urbanos del país de manera concomitante a la adquisición de las capacidades por parte de los grupos delictivos locales para la obtención en países limítrofes de pasta base, su traslado interno y el acceso a los precursores químicos, así como al aprendizaje para la elaboración del clorhidrato de cocaína.

*El procesamiento y la comercialización ilícita de drogas tienen una gran diversidad de etapas, desde que es adquirida al productor hasta que es vendida al consumidor final. Las organizaciones del narcotráfico toman la hoja de coca y la procesan de manera que se extraigan de ella concentrados de diverso grado del alcaloide, que luego será vendido totalmente procesado para su consumo. En esta etapa, las denominadas “cocinas de la droga” juegan un papel preponderante. Un laboratorio para procesar la pasta básica proveniente de la hoja de coca –panes gelatinosos que en la frontera se venden a poco menos de mil dólares el kilo– no requiere de grandes instalaciones, sino de un recinto donde se pueda tener una veintena de tambores, pequeños medidores de densidad de lo que se procesa y recipientes con agua. [...] Además del aumento en el consumo de la droga que allí se procesa, el crecimiento de los laboratorios obedece a otros motivos: la disponibilidad de los precursores para refinar la cocaína, el menor riesgo económico que corren los traficantes al ingresar pasta base desde Bolivia y Perú, donde vale diez veces menos, y la posibilidad de tener el control sobre la calidad final de la cocaína, que es un factor clave para alcanzar un valor máximo en los mercados internacionales. [...] Las investigaciones y los procedimientos realizados por las fuerzas de seguridad han dado como resultado que, por lo general, las organizaciones del narcotráfico apuesten a instalar este tipo de “cocinas” cerca de los grandes centros urbanos –donde está la mayor demanda–, para volver inocuos los mayores controles que las autoridades aplican sobre la venta*

*y distribución de los precursores químicos para el procesamiento de la pasta base de cocaína. Sin embargo, muchas otras se instalan en zonas rurales o rodeadas de grandes extensiones de espacios verdes, donde se pueden ocultar y evitar que sean detectados los olores de los químicos usados.*<sup>7</sup> (La Nación, 2005)

Esto ha transformado al narcotráfico en Argentina, ya que no solo se diversificó el emprendimiento criminal en cuanto a su estructuración espacial y organizacional, sino que, como señala Enrique Font (2011a), se amplió significativamente la disponibilidad y oferta de cocaína en el creciente mercado interno.

*La cocaína dejó de traerse elaborada desde Bolivia y empezaron a aparecer en el país las cocinas, en las cuales, en un pequeño espacio y con un par de bidones de precursores [químicos], se elabora la droga. [Eso hizo que] se diversifique la producción en lo territorial y, de [tener] de una producción centralizada, se reparta por todos los rincones del país. [...] Ese cambio en el negocio hizo que se multiplicaran las personas vinculadas a la venta de drogas, reproduciendo un sistema parecido al de la economía informal. Así como aparecieron quioscos, almacenes y remises por todos lados como mecanismos de subsistencia popular, esa informalización alcanzó a lo delictivo y al comercio de drogas.* (Font, 2011a)

La producción, almacenamiento, corte, fraccionamiento y preparación de las drogas ilegales para su comercialización minorista se lleva a cabo en territorios y zonas controlados en forma directa o indirecta por las incipientes redes y grupos delictivos de narcotraficantes, que se han ido constituyendo en áreas y barrios extremadamente pobres y altamente marginalizados de las grandes ciudades, aunque la principal clientela de los bienes producidos y comercializados por esos actores se ubica en los circuitos de la clase media y alta de esos grandes centros urbanos. El montaje de semejante emprendimiento ha supuesto una labor de planificación y de ejecución de mediano y largo plazo y, además, ha comprendido una territorialidad extendida e intrincada, lo que le otorgó una relativa visibilidad social y política.

---

7. Para un abordaje general de los denominados “centros de procesamiento ilícito de estupefacientes” conocidos mediante casos judicializados en Argentina entre 2000 y 2006, véase SEDRONAR (2011).

Esto, en sus orígenes, solo ha sido posible mediante la autorización y protección ilegal por parte de las instituciones policiales de la jurisdicción, las que, aun con deficiencias e imperfecciones, mantienen y reproducen con eficacia el control y la vigilancia efectiva de esos territorios y de sus poblaciones.

*[...] Un dato no menor en Argentina [es] el rol que han jugado en el gerenciamiento de economías delictivas de mayor o menor envergadura y organización las instituciones policiales, con tolerancia y connivencia de los poderes judiciales y, en algunos casos concretos, con aprovechamientos políticos de esos mecanismos de circulación de dinero y de poder, si no, sería muy difícil que se sostengan. Las condiciones sociales pueden situar a grupos completos de personas en una posición en la cual su forma de construir identidad, redes, vínculos, reconocimiento y respeto en su barrio sea perteneciendo a una banda [criminal], teniendo un arma, participando fluctuadamente en el delito. Ahora, si no hay una estructura que sostenga esa actividad y genere recursos a partir de allí, esa actividad no se da. (Font, 2011b: 13-14)*

De este modo, en Argentina, la tutela policial a los embrionarios grupos narcotraficantes configuró la condición necesaria para la expansión y/o estabilización del mercado ilegal de drogas, debido a que permitió y garantizó el despliegue y dominio territorial imprescindible para su desarrollo. Estos grupos criminales no han contado con autonomía operativa respecto de la regulación ilegal del propio Estado, lo que se debe, en gran medida, a que la magnitud de los mercados de drogas y de los negocios ilegales es aún pequeña, lo que no favorece la conformación de grupos delictivos con amplia solidez económica y con la capacidad para penetrar y controlar ciertos circuitos estatales mediante el soborno, o para conformar aparatos armados que les permitan mantener una confrontación violenta contra el Estado para ganar independencia y proteger el crecimiento de los emprendimientos criminales.

*He aquí un aspecto central de la problemática: la policía es el socio mayor y, al mismo tiempo, el árbitro del negocio. Su rol es fundamental ya que les garantiza a los grupos criminales dos condiciones de desarrollo esenciales: el control de las redes de información en relación con el mantenimiento del secreto y de los flujos de transacción que hacen económicamente viable el negocio. Dicho de otro modo, la policía garantiza una*

*clandestinidad eficiente y una rentabilidad económica alentadora. Así, en la regulación policial del delito, no hay paridad entre los grupos criminales y la policía. Solo hay dominio policial. (Sain, 2010)*

Así, en esta fase de desarrollo, la policía es la autoridad de aplicación del negocio criminal.

## **2.5. El “Estado paralelo” en Argentina**

Durante mucho tiempo, se sostuvo que la conformación, consolidación y expansión de la criminalidad organizada en Latinoamérica estaba íntimamente vinculada a los “vacíos de Estado” o, mejor dicho, al desempeño deficiente de Estados fallidos o frágiles.<sup>8</sup> En efecto, “la supuesta conexión entre la fragilidad estatal y la proliferación de actores ilegales es la piedra filosofal de las nuevas doctrinas de seguridad que han surgido de Europa y de Estados Unidos desde el 11 de septiembre” (Briscoe, 2007). El supuesto de que donde hay un Estado consolidado no existen condiciones favorables para la proliferación de redes criminales complejas fue predominante en ciertos ámbitos políticos y académicos de la región. Sobre la base del contrapunto entre Estado y crimen organizado, se sostuvo de manera persistente que las fortalezas o debilidades del Estado constituyen los factores determinantes del crimen organizado y su desenvolvimiento.

El desarrollo de los mercados ilegales en Argentina y su imbricación con grupos criminales estatalmente protegidos y/o regulados desestiman aquella interpretación y dan cuenta de que el Estado ha configurado, de una manera particular, un cierto orden legal e ilegal en cuyo contexto aquellos emprendimientos y actores han desplegado sus actividades.

*La actual expansión y crecimiento de las actividades ilegales en Latinoamérica no es el resultado simplemente del mayor poder de las organizaciones criminales, sino que también es el resultado de las agencias estatales que regulan, negocian o toleran las actividades ilegales para la obtención de recursos económicos o la consecución de [un cierto] orden social. Por lo tanto, [...] las agencias estatales influyen activamente en la generación de [ese] orden en mayor o menor grado. En consecuencia, este*

---

8. Véase Moncada Roa et al. (2007).

*orden se logra ya sea a través de la regulación, porque los propios organismos del Estado tienen el control sobre los medios ilegales, o a través de un cierto grado de tolerancia, porque los grupos del crimen organizado ofrecen un adecuado resultado para ello (servicios básicos, mantenimiento del orden, ocupación territorial, etc.). (Dewey, 2012b: 663)*

Para Dewey (2012b), esto constituye una “estatalidad híbrida” que sirve de matriz para una “nueva forma de gobernanza” resultante de “acciones reguladas o negociadas entre el Estado y actores no estatales”.

*[...] La característica más importante de esta gobernanza [governance] es su capacidad para satisfacer la creciente demanda de servicios entre la población y aumentar la capacidad del Estado para producir orden social disciplinando –ilegalmente– a sectores sociales. (Dewey, 2012b: 663)*

No se trata de una cuestión de menor porte: el Estado construye cierta gobernabilidad sobre determinados espacios y/o relaciones sociales de manera ilegal y en acuerdo o mediante imposiciones a actores ilegales. Esto es lo que ocurre en Argentina, el Estado controla la criminalidad organizada de referencia –narcotráfico, robo de autos y trata de personas– a través de sus dispositivos paralelos o, como lo llama Iván Briscoe (2008), del “Estado paralelo”, en el que se combina el esquema institucional formal y legal con estructuras informales e ilegales ligadas a ese Estado, todo ello orientado a construir una cierta gobernabilidad sobre determinadas conflictividades.

*La esencia de [un “Estado paralelo”] es su combinación de autoridad política formal (incluyendo al Estado de derecho, una forma de representación pública, ciertos derechos cívicos y una clara jerarquía de autoridad) con una estructura de poder informal que ha surgido de las entrañas del Estado, que está orgánicamente ligada a este y que, por ende, sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado o grupos armados. Estos intereses no son predatorios, ya que no buscan suplantarse la presencia territorial del Estado, ni tampoco son simbióticos, ya que los líderes del Estado en cuestión pueden oponerse a las actividades criminales y terroristas. Pero, a diferencia de la corrupción oportunista u ocupacional, estas actividades se coordinan de forma sistemática y esencial para entender los incentivos y limitaciones sobre la gobernanza. (Briscoe, 2008: 7)*

El dispositivo policial de regulación del delito constituye un Estado paralelo y, en cuanto tal, configura una estructura integrante del Estado que lleva a cabo algunas de sus labores esenciales. Es decir, de manera combinada o supletoria al Estado legal, desarrolla modalidades diversas de control de las actividades criminales que regulan, siempre valiéndose de la inacción o convalidación judicial y de la abstención o ratificación gubernamental.

*El Estado paralelo opera valiéndose del proceso de formulación de políticas, prefiriendo subvertir la política no a través de la influencia directa sobre el proceso de toma de decisiones, sino de la porosidad de las estructuras políticas y judiciales existentes. Sus principales manifestaciones son, por consiguiente, incapacidad judicial, lasitud política e inacción de las fuerzas de seguridad, todo lo que tipifica la retirada del Estado de las obligaciones que ha asumido más que la imposición proactiva de una política estatal preferencial. (Briscoe, 2008: 7-8)*

En suma, más que de un Estado ausente, se trata de un Estado activo y productor de prácticas institucionales y de acciones sociales que, de alguna manera, estructuran una determinada forma de gobernabilidad política sobre ciertos espacios y poblaciones y una singular forma de gestión de conflictividades.

### **3. El doble pacto y sus grietas en la provincia de Buenos Aires**

#### **3.1. Estado y narcotráfico en el ámbito bonaerense**

En la provincia de Buenos Aires, el vínculo del narcotráfico con la policía es de larga data, ha sido estrecho y ha estado íntimamente vinculado al propio desarrollo institucional de la agencia policial desde la década de 1990.

Cuando el dirigente justicialista Eduardo Duhalde, hasta entonces vicepresidente de la Nación, asumió como gobernador de la provincia de Buenos Aires en diciembre de 1991, llevó a cabo una estrategia institucional en materia de seguridad pública que, en su conjunto, reforzó y profundizó los parámetros de funcionamiento y organizacionales que venían siendo desarrollados por esta policía desde la década de 1970. En efecto, Duhalde estableció un vínculo explícito y consensuado con los líderes de la Poli-

cía de la Provincia de Buenos Aires, que consistió básicamente en concederle a esta agencia una gran cantidad de recursos materiales y financieros, un amplio margen de maniobra para su accionar y la garantía de no injerencia gubernamental frente a las actividades de regulación delictiva y autofinanciamiento ilegal desarrolladas por los sectores más activos de esa policía, todo ello a cambio de conseguir que la gestión que esa policía hiciera de las problemáticas de la seguridad no dieran lugar a conflictos sociales y políticos significativos. Es decir, desde el poder político se le garantizó a la institución policial –que no había sido depurada ni reformada desde la salida de la dictadura militar– la posibilidad de que lleve a cabo políticas y estrategias de seguridad sobre la base del paradigma de “mano dura”, de que se autogubierne con relativa independencia organizacional y de que amplíe el aceptado circuito de financiamiento ilegal resultante de la participación de sectores clave de su conducción institucional y de su estructura operativa en una extendida red de actividades criminales de alta rentabilidad. Como contrapartida, la policía le debía garantizar al gobierno político una labor eficiente en la preservación de márgenes aceptables de seguridad y tranquilidad ciudadana.<sup>9</sup>

Desde entonces, el signo característico del dispositivo policial bonaerense estuvo asentado en la estructuración de una amplia red de regulación y protección policial de actividades delictivas que producían una altísima cantidad de fondos ilícitos. El narcotráfico constituyó la actividad criminal más incipiente y pujante en el ámbito provincial, y lo fue al amparo del patrocinio policial y de la connivencia –directa o indirecta– de las sucesivas autoridades gubernamentales. También tuvieron un enorme despliegue bajo el resguardo policial otros negocios criminales económicamente jugosos, como los robos de mercaderías en tránsito por “piratas del asfalto”, las extorsiones y secuestros de personas, los robos calificados a bancos y camiones de traslado de caudales cometidos por las denominadas “súper bandas”, la trata de per-

---

9. Véase este proceso en Sain (2002).



sonas para su explotación sexual y el robo calificado de vehículos para su doblaje o desarme y posterior venta de autopartes.<sup>10</sup>

La regulación policial del narcotráfico en la esfera provincial se inició en la década de 1990 en el marco de un acuerdo institucional de trabajo establecido entre la agencia federal norteamericana de control de drogas ilegales –la Drug Enforcement Administration (DEA)– y el gobierno provincial. Este acuerdo se tradujo en el fortalecimiento de la Dirección General de Prevención y Represión del Narcotráfico y Drogadependencia de la policía bonaerense y de sus catorce divisiones, mediante la capacitación del personal policial, la provisión de modernos equipamientos informáticos, de comunicaciones y de infraestructura, la canalización de recursos financieros y el suministro de información criminal. A cambio, las divisiones operativas de la policía llevaban a cabo grandes procedimientos antidrogas bajo la dirección de jueces federales estrechamente vinculados a la agencia norteamericana, a la cual servían como red de información en torno de los grandes envíos de drogas a Europa.<sup>11</sup>

Estas tendencias y prácticas no pudieron ser desarticuladas por los diferentes procesos reformistas que se llevaron a cabo en el ámbito provincial. La primera de esas experiencias se inició en diciembre de 1997 con la intervención civil de la Policía Bonaerense, la que por entonces contaba con unos cuarenta y cinco mil efectivos. Esta intervención duró hasta marzo de 1998, y en su marco se establecieron los parámetros institucionales del nuevo sistema de seguridad pública y policial bonaerense que se instituyó en agosto de ese año a través de las leyes 12154 y 12155. Posteriormente, durante las gestiones ministeriales encabezadas por León Carlos Arslanián –la primera fue entre abril de 1998 y agosto de 1999, y la segunda, entre abril de 2004 y diciembre de 2007–, se llevó a cabo un proceso de reestructuración funcional, organizacional, profesional, educacional y doctrinario de significativa envergadura, al menos en los planos normativos, organizacionales y en ciertos aspectos del funcionamiento institucional. Durante

---

10. Al respecto, véanse Andersen (2001), Dutil (1996) y Dutil y Ragendorfer (2005).

11. Al respecto, véanse Dutil y Ragendorfer (1997) y Pasquini y De Miguel (1995).

ese tiempo, se produjeron profundas “purgas” policiales y se limitaron sensiblemente las prácticas regulatorias del delito, pero no pudieron ser desandadas y se fueron reproduciendo en los escalones operativos de la institución. Lo mismo ocurrió durante la gestión ministerial encabezada por Juan Pablo Cafiero –entre julio de 2002 y septiembre de 2003–, la que si bien no impulsó un proceso reformista, tampoco fue tolerante con las prácticas corruptivas de la policía tan ampliamente extendidas en esa época (Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad).<sup>12</sup>

En noviembre de 2002, en un documento oficial titulado “Plan de Modernización Policial, provincia de Buenos Aires”, elaborado por el autor de este trabajo –por entonces subsecretario de Planificación y Logística de la Seguridad (virtual viceministro)–, se destacaba que las deficiencias institucionales en la gestión política de la seguridad pública bonaerense había dado lugar a “un profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal del sistema de seguridad pública y policial frente al aumento y a la complejización delictiva desarrollada durante los últimos años en el ámbito provincial”, y ello, a su vez, había generado “un contexto favorable para la reproducción institucional de prácticas y formas de organización y funcionamiento alejadas de la legalidad y del mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de ciertas actividades delictivas por parte de algunos integrantes o grupos componentes del propio sistema policial” (Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad, 2002: 30-31).

Por su parte, las bases institucionales de las sucesivas reformas policiales encaradas por Arslanián fueron exitosamente desarticuladas por las administraciones gubernamentales que les siguieron, dando forma a sendos procesos de contrarreforma policial.

El primero fue encabezado por el gobernador Carlos Ruckauf entre diciembre de 1999 y enero de 2002, mientras que el segundo fue liderado por el actual gobernador Daniel Scioli desde diciembre de 2007 hasta la actualidad. En ambas administraciones,

---

12. Véase un análisis de esa gestión en Sain (2004).

se volvió a delegar el gobierno de la seguridad a la policía provincial, a la cual se le garantizaron amplios márgenes de autonomía institucional y se le encubrieron sistemáticamente sus abusos y sus estrechas vinculaciones con ciertas empresas criminales, mediante las cuales, la institución reprodujo y amplió el dispositivo de autofinanciamiento ilegal.

Tal como lo señaló el Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS), Daniel Scioli volvió a estructurar eficazmente el modelo tradicional y delegativo de gestión política de la seguridad pública.

*La provincia de Buenos Aires sostuvo durante los últimos cuatro años [2008-2012] políticas de delegación de la seguridad en la propia Policía Bonaerense. La situación actual de la provincia es la consecuencia de esa sostenida decisión política. A través de hechos conmocionantes, pueden verse complejas tramas en las que se superponen la ineficiencia para investigar, la corrupción, la connivencia con redes delictivas y la violencia policial. (CELS, 2012: 144)*

El gran operador de esta estrategia delegativa y policialista fue Ricardo Casal,<sup>13</sup> quien entre marzo de 2010 y septiembre de 2013 se desempeñó como ministro de Justicia y Seguridad. Durante su gestión, el doble pacto fue más elocuente.<sup>14</sup>

### **3.2. Una grieta profunda en el doble pacto: el caso Candela**

Fueron numerosos y notorios los hechos que, de alguna manera, pusieron en evidencia el pacto político-policial-criminal en el

---

13. El periodista y presidente del CELS, Horacio Verbitsky (2011), ha sido enfático al respecto. Cuestionó “la delegación de responsabilidad del gobierno en la seguridad en manos de la propia agencia policial”, que es “lo que hace el gobierno de Scioli en la provincia de Buenos Aires con la designación de Ricardo Casal como ministro de Justicia y Seguridad”. De ese modo, “[no se] garantiza la seguridad, lo que [se] garantiza es la impunidad, [...] los negocios, la promiscuidad entre lo que es el problema y lo que debería ser la solución”. En ese marco, señaló que era “la primera vez desde el regreso a la democracia que un Ministerio de Justicia y Seguridad está en manos de un agente penitenciario formado en los primeros años de la dictadura”. Y añadió que “el alcaide mayor Ricardo Casal se formó en el Servicio Penitenciario de la dictadura en los peores años, trabajando junto con oficiales que han sido denunciados e incluso condenados por violaciones a los derechos humanos”. Véase también semanario Miradas al Sur, Buenos Aires, 30 de octubre de 2011.

14. Véase Confalonieri (2013).

ámbito bonaerense, pero recientemente hubo un hecho que fue significativo al respecto: el secuestro y asesinato de una niña de 11 años, Candela Sol Rodríguez, ocurrido durante la última semana de agosto de 2011 en la localidad de Villa Tesei, municipio de Hurlingham, en la Zona Oeste del Gran Buenos Aires. Las grietas de ese doble pacto se observaron patéticamente en el desempeño que tuvieron ciertos actores criminales y estatales durante la investigación del hecho, lo que constituyó una ventana epistémica a la regulación policial del narcotráfico.

Candela Sol Rodríguez desapareció el 22 de agosto y su cuerpo fue hallado nueve días después por casualidad –a pesar del inmenso operativo policial desplegado para dar cuenta de su paradero– por una mujer en un baldío del Acceso Oeste situado en Villa Tesei. Durante esos días, los acontecimientos sucedidos en ese escenario tuvieron una amplia notoriedad pública, la que estuvo sostenida por las transmisiones televisivas y radiales en vivo desde el lugar.

El trágico acontecimiento se inscribió en una suerte de “ajuste de cuentas” entre grupos de narcotraficantes que operaban en la localidad bonaerense de San Martín, ubicada en la Zona Norte del Gran Buenos Aires, y que habían tenido una larga vinculación con diferentes sectores de la policía provincial. Y hubo de parte de las autoridades políticas y policiales de la provincia de Buenos Aires un manifiesto intento de manipular y tergiversar la investigación judicial –y el escrutinio mediático– para ocultar la participación policial y política en la protección y regulación de las bandas criminales abocadas al tráfico y comercialización de drogas que operan en esa zona desde la década de 1990.

Estas maniobras y operatorias para distraer o distorsionar incluyeron la difamación de la víctima a través de cierta prensa maniobrada política y policialmente, la habilitación policial de un conjunto de “testigos de identidad reservada” que, en verdad, resultaron ser delincuentes de poca monta o informantes de la policía, la realización de más de un millar –más precisamente, mil trescientos siete– inspecciones domiciliarias y operaciones de rastillaje con mucha difusión pública y con el objetivo de mostrar una actividad policial prolífica, el desarrollo de interceptaciones y

grabaciones telefónicas con demanda judicial que se difundieron en los medios de comunicación antes de que fueran conocidas por la fiscalía interviniente, la desviación de líneas investigativas hacia hipótesis y pistas inventadas y hasta inverosímiles –trata de personas, pedofilia, etc.– y la alteración de escenas del crimen –reales o simuladas– afectadas premeditadamente por el accionar de la policía actuante.<sup>15</sup>

De cara a las elecciones generales que se tendrían lugar en diciembre de ese año, en cuyo marco el gobernador Scioli apuntaba a ser reelecto en el cargo, ese accionar elusivo de parte del gobierno provincial y de la policía apuntaba a “cerrar” el caso lo antes posible a los efectos de impedir cualquier tipo de desgracia electoral.

Lo singular de la situación fue que esas maniobras fueron dirigidas por las máximas autoridades ministeriales y policiales en persona y contaron con la convalidación de las autoridades judiciales intervinientes. En efecto, al día siguiente de la desaparición de Candela, se conformó una Mesa o Comité de Crisis que funcionó como centro de operaciones dentro de un tráiler que se ubicó en un playón situado a cincuenta metros de la comisaría de Villa Tesei. Lo extraño fue que allí pasaban días y noches el propio jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, comisario general Juan Carlos Paggi, el superintendente de coordinación operativa –segundo en la escala de mandos–, comisario general Hugo Matzkin, el superintendente de investigaciones en función judicial, comisario general Roberto Castronuovo, el titular de la Dirección Departamental de Investigaciones de La Matanza, comisario mayor Marcelo Chebriau, y el titular de la Dirección Departamental de Investigaciones de San Martín, comisario mayor

---

15. Véase Schamun (2012).

Mario Briceño, entre otros altos mandos.<sup>16</sup> También pulularon por allí el propio ministro Ricardo Casal, el subsecretario de Política Criminal e Investigaciones Judiciales, César Albarraçín, así como el titular de la Unidad Fiscal de Instrucción N° 6 del Departamento Judicial de Morón, Marcelo Roberto Tavolaro, y el fiscal a cargo de la investigación del caso, juez de garantías N° 4 de Morón, Alfredo Humberto Meade, también con competencia en la investigación del hecho.<sup>17</sup> Era extraña y altamente sospechosa la presencia de altas autoridades políticas, policiales y judiciales para averiguar el paradero de una niña.

Más raro resultó el hecho de que, a los pocos días del hallazgo del cadáver, el mediático y excéntrico abogado Fernando Burlando, letrado caro y de estrecha relación con la policía provincial, comenzó a asistir a la madre de la niña de manera gratuita. Desde entonces, el abogado se encargó de indicar pistas o líneas investigativas que siempre resultaron infundadas e inciertas, siempre a tono con el interés policial por tergiversar la investigación y armar una acusación que permitiera encubrir a los verdaderos responsables del secuestro y asesinato de Candela. Parecía estar

---

16. Los comisarios Marcelo Javier "Chivo" Chebriau y Mario Briceño tuvieron un desempeño importante en la "búsqueda" de Candela, pese a que tenían importantes antecedentes en la protección de grupos criminales y en la manipulación de causas judiciales en función de encubrir casos de "gatillo fácil" y abusos policiales, así como negocios criminales policialmente regulados. Chebriau había sido pasado a disponibilidad preventiva por el entonces ministro Arslanián, pero fue rescatado de esa situación por el ministro Casal y, en 2008, llegó a ocupar la jefatura de la Dirección Departamental de Investigaciones de La Matanza, el municipio más extenso del Gran Buenos Aires. Desde ese puesto, había intervenido en el encubrimiento de los policías que habían producido la detención ilegal, tortura, asesinato y desaparición del joven Luciano Arruga en 2009. También había sido acusado de armar procedimientos falsos y de tener negocios con grupos criminales por otros policías. Briceño, por su parte, ascendido por el ministro Casal a ese puesto, también estaba sindicado como un oficial connivente con el crimen y con el armado de causas. Entre otras cuestiones, en febrero de 2010 fue el responsable del encubrimiento de los policías que asesinaron a los jóvenes Franco Almirón y Mauricio Ramos durante una represión en la Villa La Cárcova, en la localidad de José León Suárez, partido de San Martín. En cuanto a esto, véase CELS (2012).

17. Véase Schamun (2012).

“embarrando la cancha” con el consentimiento de la propia madre de la niña.<sup>18</sup>

El 31 de agosto, el cuerpo sin vida de Candela apareció en un terreno baldío de Villa Tesei dentro de una bolsa plástica y totalmente limpia. A los pocos días, sobre la base de una serie de actuaciones efectuadas por una decena de “testigos de identidad reservada” que habían sido plantados por la policía, se detuvieron a ocho personas de la zona, entre los que, para las autoridades policiales y judiciales, se encontraban el supuesto homicida, el autor intelectual y los cómplices del hecho. En la versión oficial, el secuestro y asesinato de Candela respondió a una venganza contra su padre, Alfredo Rodríguez, quien se encontraba en la cárcel cumpliendo una condena por robo calificado a raíz de una disputa entre grupos criminales enfrentados en el marco de lo que extrañamente denominaron “ajuste de cuentas no tradicional”.<sup>19</sup>

El 27 de septiembre, el abogado Burlando afirmó que, sin dudas, “el caso Candela [estaba] esclarecido”. Se trató, sin más, de un asesinato que tuvo que ver con “una situación de venganza, algún malentendido” (Página/12, 28 de septiembre de 2011).

Ante la apelación de los distintos letrados defensores, tomó intervención la Sala III de la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal del Departamento Judicial de Morón, que el 17 de abril de 2012 dictó una resolución en la que desestimó la prisión preventiva impuesta sobre los imputados y puso en evidencia de manera detallada los premeditados desatinos investigativos cometidos por el personal policial, el fiscal de instrucción Tavolaro y el juez de garantías Meade durante la instrucción. Los camaristas anularon gran parte de las actuaciones de la supuesta investiga-

---

18. Véase Schamun (2012: 89 y ss.).

19. El 10 de octubre, el juez de garantías Meade dictó la prisión preventiva de seis de los detenidos, por entender que uno de ellos era el autor material y los demás, partícipes necesarios del delito de homicidio calificado por el concurso premeditado de dos o más personas. El 28 de octubre y el 23 de noviembre dictó idéntica medida de coerción sobre quien sería acusado de ser autor mediato y partícipe necesario, respectivamente, de los mismos delitos. Véase semanario *Miradas al Sur*, Buenos Aires, 18 y 25 de septiembre de 2011; 2, 9 y 16 de octubre de 2011 y 19 de febrero de 2012.

ción y resolvieron el apartamiento del fiscal y del juez en la investigación del hecho.<sup>20</sup>

La camarista Sandra Mingolo, destacando que “la intimación correcta es la regla de oro del proceso penal porque solo así se puede hablar de una defensa ejercida eficientemente”, sostuvo que “la descripción del caso [había sido] imprecisa desde lo fáctico y desde lo técnico”. La policía, el fiscal y el juez habían fraguado la investigación de manera poco creativa.

*[...] ¿Qué es concretamente un ajuste de cuentas no tradicional?; ¿una venganza?; ¿contra quién o quiénes? y ¿por qué? Todo ello [...] fue lo no dicho a los encausados en el acto de su imputación.*<sup>21</sup>

Mingolo también cuestionó el uso por parte del fiscal del concepto de “apoderamiento” para referirse al secuestro de una niña, debido a que “el sujeto pasivo del ilícito ha sido un ser humano” y no una cosa susceptible de ser apoderada o desapoderada. Sin dudas, el atajo lingüístico tomado al utilizar el concepto de “apoderamiento de la niña” apuntó a dar cuenta del secuestro de Candela sin tipificar el caso como tal para evitar que sea calificado como un delito de carácter federal, ya que el secuestro lo es. Si eso hubiera ocurrido, la Justicia provincial hubiera perdido la competencia sobre el caso y, de ese modo, no hubiera podido garantizar la manipulación de la investigación y el armado de una imputación falsa.

Además, la camarista señaló que los testimonios de identidad reservada debían ser “una excepción en el tema de los testigos, ya como elemento de convicción –etapa penal preparatoria– o como elemento de prueba –debate propiamente dicho–”, y añadió que esta excepción “no se [dio] en este proceso, ya que la mayoría de los [testimonios de identidad reservada] aquí utilizados –siete–

---

20. CÁMARA DE APELACIÓN Y GARANTÍAS EN LO PENAL DEL DEPARTAMENTO JUDICIAL DE MORÓN (SALA III), Resolución sobre Causa N° 16.756 “Cabrera, Gladys y otros s/incidente de apelación de la prisión preventiva”, y sus acollardas, ingresadas como causa N° 16.791 y causa N° 16.836, Morón, 17 de abril de 2012. Véase: Página/12 y Tiempo Argentino (18 de abril de 2012) y Miradas al Sur (22 de abril de 2012).

21. *Ibíd.*



han sido de cargo”. Mingolo recordó que, según las normas vigentes, el testimonio de identidad reservada de ningún modo puede ser utilizado como único fundamento para sustentar el dictado de una prisión preventiva y, por ende, destacó que no se podía “echar mano a esta clase de testigos como solo fundamento de la privación cautelar de la libertad personal”. Y concluye con una afirmación contundente sobre la actuación del fiscal y del juez: “[...] Las desprolijidades son tantas que deslucen el carácter de objetividad que el Estado debe asumir en el ejercicio de la acción penal”.<sup>22</sup>

Para los camaristas, luego de la lectura de los cuerpos de la causa judicial, no existía un “elemento de convicción serio y lógico que permitiera establecer una conexión con el grupo que se sindicó como el interviniente en este crimen”, y, en ese sentido, dejaron sentado que los objetivos de la investigación parecían ser otros diferentes a la averiguación de la verdad, tal como lo hizo la camarista Elisabeth Fernández.

*[...] Esos dos principios vulnerados (objetividad-imparcialidad), en el factum se vuelven fácilmente detectables, cuando o bien se truncaron injustificada y llamativamente las líneas de investigación, o bien se soslayaron directamente y ni siquiera se siguieron, aún estando ahí, a la detección de cualquiera que las quisiera ver, cuestión inexplicable y vaya a saber uno por qué. La arbitraria selección de la prueba que por sí misma es ineficaz y que no resiste el análisis del cotejo a la luz de la lógica más elemental es otro enigma, toda vez que no existe concordancia entre lo atestiguado por un órgano de prueba y su correlato con la sucesión fáctica [...].*<sup>23</sup>

Semejante resolución sentó las bases para iniciar un proceso institucional que puso en evidencia que lo que se intentó encubrir fue la extendida y compleja red de grupos de narcotraficantes protegidos por la policía en la región de San Martín. Y, en ello, no solo fue fundamental el accionar de la policía y de la Justicia, sino también la intervención del gobierno provincial.

---

22. Ibíd.

23. Ibíd.

Como lo expresó el CELS (2012), el secuestro y homicidio de Candela “concentró las distintas facetas de la complicidad policial y política con las redes de ilegalidad”.

*[...] El secuestro y la muerte de Candela Sol Rodríguez mostró el callejón sin salida al que se han dirigido las decisiones del gobierno provincial. En torno del “caso Candela”, la respuesta policial osciló entre la incapacidad de investigar de manera eficaz y el directo interés por encubrir la verdad cuando los hechos parecen amenazar estructuras delictivas protegidas o integradas por personal policial. (CELS, 2012: 145)*

¿Qué era lo que la Policía Bonaerense y la Justicia actuantes, así como el propio gobierno provincial, pretendían ocultar desviando la investigación sobre el secuestro y asesinato de Candela? Algo turbio, sin dudas, que tenía una notoria relevancia política para un gobierno que le cedió a la policía provincial la dirección de la seguridad pública y, en su marco, la regulación delictiva: el narcotráfico protegido policialmente en la zona de San Martín.

### **3.3. San Martín, la “fábrica blanca”**

En el partido de San Martín<sup>24</sup> se despliega desde hace más de una década una de las redes de grupos criminales abocados a la adquisición, producción y venta de drogas –en especial, cocaína– más amplia, diversificada y rentable de la provincia de Buenos Aires y, quizás, del país. Estos grupos operan en y desde un conjunto de pequeñas villas miseria que están bajo su control desde hace años.

---

24. El Municipio de General San Martín se ubica en la región norte del primer cinturón del Gran Buenos Aires, abarca 55,75 km<sup>2</sup> y está integrado por veintisiete localidades. Limita con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Vicente López, San Isidro, San Miguel y Tres de Febrero. Allí habitan 414.196 personas, lo que implica que el distrito tiene una densidad de 7.429,5 habitantes por km<sup>2</sup>. En su interior, se desarrolla una prolífica actividad industrial y comercial, pero existen sectores populares sumidos en la pobreza y en la indigencia. En mayo de 2011, contaba con treinta y tres urbanizaciones informales –quince villas miseria, quince asentamientos y tres indefinidos– en el que residían 16.552 familias (Un techo para mi país Argentina, 2011).

*Los fines de semana, las calles de Villa Korea, [Villa] 9 de Julio, [Villa] 18 de Septiembre y [Barrio] Loyola se transforman en la Salada del narcotráfico: hasta allí llegan los turistas –así los llaman a los clientes que no viven en el barrio– a comprar cocaína. No es lo mismo comprar en San Martín que meterse en cualquier villa. Los narcos se encargan de que los visitantes no corran peligro. Para que eso ocurra, no deben atrasarse con los pagos a las comisarías: el valor oscila, según allegados al ambiente, entre cuarenta mil y sesenta mil pesos mensuales. Los narcos tienen el control absoluto del territorio. Un grupo de soldados, que en la jerga se llaman “satélites”, se turnan para vigilar las villas. Por lo general, son chicos de entre diecisiete y veinte años que están todo el día en la vereda pendientes de que no entren la policía ni visitantes extraños; si eso sucede, avisan rápido a los puntos de venta para descartar la cocaína. Al corazón de la villa se entra por las calles que el narco habilita. Como recaudo, procuran quedar siempre de frente, para que no entren por atrás y los tomen por sorpresa, y cortan las calles con postes de luz o troncos [...]. (Schamun, 2012a: 96)*

El negocio narco es llevado a cabo por diferentes grupos criminales, cada uno de los cuales se nuclea en las villas que están bajo su control. La mayoría de ellos constituyen clanes familiares (Barbano, 2003). Durante la última década, ha habido sucesos sangrientos en el enfrentamiento entre algunos de esos grupos. Muchos de esos atritos se dirimieron con el asesinato del contrincante; otros se canalizaron con el secuestro del narco rival o de alguno de sus familiares, lo que se impuso desde fines de la década de 1990 como una modalidad habitual de “disciplinamiento” entre los grupos narco de San Martín.

*[...] La forma en que se logra disciplinar es a través de [...] los secuestros. Se secuestra a algún familiar del que está infringiendo alguna de estas normas, porque vende droga con otra persona, porque no la corta como la tiene que cortar o porque hace negociados aparte, entonces allí la organización empieza a disciplinar a través de los secuestros. (Schamun, 2012a: 95)*

No obstante, los secuestros de narcos o de algunos de sus familiares en San Martín también han constituido, como lo señaló la periodista Virginia Messi (2003), una modalidad de apropiación de sus ganancias u obtención de cocaína así como de lucha por el poder y el control en la zona.

*[Los grandes narcos] conviven en el norte y noroeste del conurbano bonaerense. Allí nacieron, crecieron y forjaron su poder como clanes familiares. Se dedican al narcotráfico y a los secuestros extorsivos de empresarios, comerciantes y gente común, y desde hace casi tres años están en guerra: entre 2000 y 2003 al menos diez jefes o familiares de jefes de la droga fueron secuestrados por grupos rivales. [...] "Junten la merca [cocaína]". Esta frase se repite en los casos [...]. Algunos, los menos, fueron denunciados a la Justicia. La mayoría se resolvió en forma interna: o con el pago del rescate –una mezcla de cocaína y dólares– o por intervención de mediadores de las propias bandas. ¿Por qué se secuestran entre ellos? Las explicaciones van desde una lucha por el poder –que los lleva a ser especialmente crueles– hasta la elección de una víctima con capacidad para conseguir mucho dinero. (Messi, 2003)*

Uno de los primeros secuestros narco fue el de Miguel Ángel "Mameluco" Villalba, uno de los narcotraficantes más poderosos del lugar con base en la Villa 18 de Septiembre –conocida como "la 18"–, llevado a cabo a mediados de 2000 y por cuyo rescate se pagaron noventa mil dólares y cinco kilos de cocaína.<sup>25</sup> Por entonces, se produjeron numerosos secuestros de narcos o de familiares<sup>26</sup> y eso quedó establecido como una práctica usual entre los grupos criminales de la zona, lo que, algunos años más tarde, adquirió relevancia con el caso Candela.

Los asesinatos también han sido moneda corriente en la disputa territorial y de poder entre las bandas narco de San Martín. A mediados de 2004, la desgracia sacudió al clan Valenzuela, uno de los más antiguos y relevantes grupos narco con base en la Villa Korea. Enrique "Quique" Valenzuela, su esposa y uno de sus hijos de catorce años fueron apuñalados y degollados en la localidad bonaerense de José C. Paz. Se trató de un ajuste de cuentas por el

---

25. El hecho nunca fue denunciado a la Justicia, pero se conoció en la esfera oficial mediante una escucha telefónica ordenada por la Justicia Federal un año después, cuando otra banda secuestró a Luis Alberto Villalba, hermano de "Mameluco", a fines de diciembre de 2001. Lo liberaron durante los primeros días de enero luego del pago de cincuenta mil dólares y diez kilos de cocaína. En febrero de 2002, secuestraron al contador y hombre de confianza de "Mameluco", por el que se pidió un rescate de ochenta mil pesos y diez kilos de cocaína. Su esposa hizo la denuncia a la policía y a la semana fue liberado luego de ser herido de un balazo (Messi, 2003).

26. *Ibíd.*

secuestro y desaparición de un joven narco de San Martín perpetrado en diciembre de 2003. Carlos Valenzuela,<sup>27</sup> el mayor de los hermanos que formaban el clan, continuó al mando del negocio y, en noviembre de 2012, volvió a caer preso cuando se le descubrió una gran cocina de cocaína en una de sus casas en Villa Korea.<sup>28</sup>

Durante la década pasada y estos últimos años, la guerra entre grupos narco en San Martín fue significativa y se cobró numerosas víctimas (Messi, 2010).<sup>29</sup> En septiembre de 2009, se produjo un violento enfrentamiento armado entre dos grupos narco por el control de la Villa 9 de Julio (Ámbito Financiero, 3 de septiembre de 2009),<sup>30</sup> en el que resultaron muertos dos narcotraficantes. Julio Gerardo Goncebat, uno de los jefes narco que pretendía retomar el control perdido del lugar, quedó gravemente herido y, al tiempo, murió. En uno de los bandos en disputa se encontraba el subcomisario Claudio Britez, alias “El Orejón”, junto con su hermano “Cartucho” Britez, sindicado como el principal lugarteniente de Goncebat. El subcomisario Britez participó de la balacera en auxilio de su hermano a pesar de estar policialmente destinado en la localidad de Escobar. En medio del enfrentamiento, más de un centenar de efectivos de la policía del lugar invadieron la villa encabezados por el comisario mayor Baratta, por entonces director general de Zona Norte, para quien quedó en claro la entente policial-criminal del lugar.<sup>31</sup>

El poder de Britez en la zona era muy grande y databa de algunos años antes. Se lo relacionaba con un grupo de narco policías denominados los “cuatro fantásticos” que se formó hacia 2001 en la Comisaría 2ª de San Martín, situada en Villa Ballester. Desde entonces, este grupo se dedicó a “secuestrar narcos o familiares

---

27. En 1997, Carlos Valenzuela había sido condenado judicialmente a cinco años y diez meses de prisión por la posesión de doce kilos de cocaína y cuatro fusiles FAL en la localidad bonaerense de Ingeniero Maschwitz (Clarín, 3 de noviembre de 2012).

28. *Ibíd.*

29. Véanse también Alarcón (2010) y Hacher (2011).

30. *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 3 de septiembre de 2009.

31. Entrevista del autor al comisario general (R) Salvador Baratta, Buenos Aires, 17 de julio de 2013.

de narcos o brindarle protección a los capos” (Schamun, 2012a: 101). Pese a todo, ha seguido en actividad debido a que, según fuentes del Poder Judicial de San Martín, “tiene línea directa con un alto funcionario de la Policía Bonaerense” (Hacher, 2011).

En definitiva, la compleja trama de los grupos narco de San Martín daba cuenta de un negocio criminal muy desarrollado y diversificado, con fuertes enfrentamientos entre las bandas por el control del territorio, por una porción del emprendimiento o por la apropiación de una parte de su creciente rentabilidad, y con amplio consentimiento de la policía de seguridad y de investigaciones de la jurisdicción como actor regulatorio o como socio.

*Entre 2001 y 2004 se producen en el territorio de San Martín verdaderas guerras por el control del territorio. La Villa 9 de Julio y Korea son escenarios privilegiados de este fenómeno, que adopta la modalidad de guerras de clanes o familias. [...] La situación recrudece con fuerza a partir de 2008. El homicidio y el secuestro de familiares son las metodologías más usuales. Se dan también verdaderas batallas campales entre bandas. La más espectacular se produjo en la Villa 9 de Julio el 3 de septiembre de 2009 (“Batalla de las 300 balas”), en la que dos grupos antagónicos se enfrentaron a los tiros disputándose el territorio de venta. [...] Los secuestros a familiares de narcos son tanto un negocio rentable como una de las maneras de disciplinamiento que han llegado a ser usuales en San Martín y en otras localidades del conurbano.<sup>32</sup>*

Pero estas violentas disputas se inscriben en el marco de una transformación del fenómeno criminal ligado al narcotráfico que es mucho más amplio. Se trata de atritos típicos de economías ilegales que son protagonizados por grupos criminales cada vez más robustos financiera y organizacionalmente. Enrique Font (2011a) da cuenta de esas contiendas para el caso de Rosario, pero su descripción pinta integralmente la situación de San Martín.

*El negocio de la droga se ha extendido de tal manera que ha provocado una saturación de los territorios y se ha vuelto más difícil de controlar. Pero esa expansión tiene límites porque no hay clientes para todos y la*

---

32. 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, Primera parte, pp. 47-48.

*capacidad territorial es limitada. Por eso se producen fricciones que se dirimen de manera violenta, armada, con homicidios. [...] Se nota una mayor accesibilidad al negocio, y si antes eran dos o tres personas las que controlaban el tráfico de drogas en la ciudad, lo que era más fácil de controlar desde el Estado, hoy son muchos en un territorio limitado y con clientes limitados, por lo que las disputas por esos espacios crecen y se dirimen violentamente y con muertes. [...] Crecen los asesinatos por enfrentamientos en los que aparecen, como víctimas o victimarios, personas ligadas a economías delictivas, principalmente al tema de las drogas.* (Font, 2011)

En este contexto, el 1 de julio de 2011, el comisario Mario Briceño fue designado por el ministro Casal para estar al frente de la Jefatura Departamental de San Martín, de la que dependía el conjunto de las unidades policiales de seguridad situadas en los partidos de General San Martín y Tres de Febrero. Entre ellas, las comisarías con jurisdicción sobre las villas y zonas bajo control de los grupos narco y, por ende, sospechadas de proteger a dichos grupos y de regular el negocio de producción y venta de cocaína. Briceño se desempeñaba como jefe de la Dirección Departamental de Investigación de San Martín, cuyos grupos operativos también eran sindicados como protectores de las bandas narco de esa zona. Su ascenso y designación fue impulsada por el comisario general Roberto Castronuovo, entonces director general de Investigaciones en Función Judicial y avalada por el jefe de la Policía Juan Carlos Paggi. Un tiempo antes, en febrero de ese año, el propio Briceño había promocionado la designación del comisario Víctor Hualde como titular de la Comisaría 4<sup>a</sup> de San Martín, con jurisdicción sobre la localidad de José León Suárez y, en especial, sobre la Villa Korea, por entonces uno de los principales polos narco del distrito.<sup>33</sup>

---

33. El comisario Víctor Hualde era resistido por el comisario Baratta cuando este estaba al frente de la Superintendencia de Zona Norte, debido a que sospechaba que, junto con otros jefes policiales, protegía a narcotraficantes de la zona (COMISIÓN ESPECIAL DE ACOMPAÑAMIENTO PARA EL ESCLARECIMIENTO DEL ASESINATO DE CANDELA SOL RODRÍGUEZ, Testimonio del comisario general (R) Salvador Baratta del 24 de abril de 2012, Senado de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2012).

En diciembre de 2011, Gabriel Katopodis asumió como intendente de San Martín. De extracción peronista y social-cristiano, conocía en detalle la imbricación entre el narcotráfico y la policía del lugar. Durante los primeros dos años ejerció presión sobre el Ministerio de Seguridad provincial para desplazar a una decena de comisarios debido a sus vinculaciones con los grupos narcotraficantes locales.

*Hay una historia de mucha complicidad [policial] con el delito. [...] Cuando el Estado no está, los narcos terminan poniendo otro orden social. Hay que reemplazar esa economía de subsistencia, que los chicos se ganen el mango decentemente.* (La Nación, 4 de marzo de 2013)

La entente entre narcotraficantes y policías de San Martín, y en particular de Villa Korea, adquirió visibilidad con el caso Candela.

### **3.4. Un ajuste de cuentas del narcotráfico**

La familia de Candela estaba íntimamente vinculada a ese barrio narco y a algunos de sus referentes. Unos años antes, el abuelo, Alberto Labrador, había sido concejal por el Partido Justicialista durante mucho tiempo. Su madre, Carola Labrador, había nacido y se había criado en la zona y trabajaba en un club de un barrio cercano a Villa Korea, y su hermana, la tía de Candela, vivía allí junto a su marido, el que también estaba relacionado con el tráfico de drogas. El padre de Candela también se había criado en San Martín y era un delincuente vinculado a los robos calificados y con relaciones en el mundo narco (Schamun, 2012b: 114-119). La propia Candela había vivido muchos años en esa zona. “Toda la familia de Candela tenía una conexión muy profunda con San Martín”, en particular con la Villa Korea y la Villa 9 de Julio.

El periodista Gustavo Carabajal planteó que el secuestro de Candela fue una extorsión efectuada en el marco de un ajuste de cuentas por parte de una banda narco de Villa Korea que incluía policías con experiencia en ese rubro.

*Creo que fue un secuestro extorsivo [...]. Mi hipótesis es que fue un secuestro extorsivo a partir de un ajuste de cuentas. La secuestran para pedir algo: la devolución de un dinero o la devolución de “algo” que se quedó alguien del entorno familiar de Candela. No es como dice la madre de Can-*



*dela, que fue una red de trata de personas, ese no es el modo con el que operan esas redes. A la nena la tenía alguien conocido, que la cuidó bien mientras estuvo viva. Si hubiera sido una red de trata, la hubieran sacado de inmediato del país, por lo menos de la zona.* (Carabajal, 2012)

## Ese ajuste de cuentas estaría vinculado

*Con un par de secuestros ocurridos en Villa Korea meses antes [...], donde un grupo de delincuentes vestidos como policías, con chalecos y armas largas, irrumpieron en medio de un partido de fútbol y se llevaron cautivos a dos personajes relacionados con el mundo del narcotráfico.* (Carabajal, 2012)<sup>34</sup>

Además, Carabajal (2012) destaca que no se le prestó atención a la declaración judicial que hizo Alfredo Rodríguez, el padre de Candela, quien “menciona a un narcotraficante de la zona de San Martín” que fue detenido por la policía.

*Cuando la policía va adonde se encontraba el narcotraficante y le allanan una cocina de droga, el narcotraficante les ofrece a los policías una cantidad de dinero para arreglar las causas judiciales, y otra cantidad de dinero para que le digan el nombre del informante que les señaló dónde estaba la cocina, y los policías le dan a ese narcotraficante el nombre del padre de Candela.* (Carabajal, 2012)

Para la periodista Candelaria Schamun (2012b), también se trató de un ajuste de cuentas llevado a cabo por personas expertas en secuestros y asesinatos y con fuerte protección o participación policial.

*Había indicios para sospechar de que [se trató de un] ajuste de cuentas. Tengo descartada la hipótesis de que Candela haya sido secuestrada al boleó [...]. Por el modo en que desapareció, por cómo estuvo secuestrada,*

---

34. Se refiere al secuestro de María Alejandra Romagnoli y de otro narco del lugar. La primera, amiga de Carola Labrador, era la dueña del bufet de una cancha de fútbol de Villa Korea, donde los fines de semana la mamá de Candela trabajaba vendiendo tortas. El secuestro ocurrió el 8 de julio de 2011, dos meses antes de la desaparición de Candela, y lo llevó a cabo un grupo de entre seis y ocho hombres con chalecos antibalas policiales y fusiles FAL. Al día siguiente, fue liberada después del pago de treinta mil pesos (Schamun, 2012a: 112-113). Véase también: Schamun (2012b).

*por el hermetismo, por lo que hay detrás del secuestro y de su muerte, deja entreverse una banda muy organizada, una banda con un contacto muy fuerte con la policía, porque si no, no se explica que no se haya encontrado ningún indicio de Candela, de dónde estaba. [...] La persona que la mató es un tipo que sabe matar. Hay peritos forenses que dicen que el que la mató no era la primera vez que mataba. La forma en que lo hizo, con las manos apretándole la nariz, es la de alguien que tuvo contacto físico con la víctima, y eso lo hace alguien que ha asesinado antes, alguien con mucha frialdad. Además, ese mismo asesino sabía cómo preparar el cuerpo para que no se encontrara ningún rastro de nadie. Candela estaba sin rastros de otros, no había ni una huella. Según la autopsia, la nena estuvo bien cuidada, comió tres horas antes de morir, estuvo muy hidratada, nunca tuvo las manos atadas, nunca le taparon la boca. Eso da a suponer que estuvo con alguien conocido, o, por lo menos, que en el lugar en el que la retenían estuvo tranquila. [...] A Candela la encontraron bien. [...] Estuvo con alguien que la conocía y fue tratada bien, de un modo "amigable". (Schamun, 2012b)*

Para Schamun (2012b), "todo fue en San Martín", más precisamente en Villa Korea (Schamun, 2012a: 119-123). Y todo estuvo estrechamente relacionado con el "cobro de una factura" a algún miembro de la familia de Candela vinculado al negocio narco de Villa Korea.<sup>35</sup>

### **3.5. Se ventila el doble pacto bonaerense**

El periodista de investigación Sebastián Hacher (2012), uno de los que mejor conoce el caso Candela, planteó que la investigación del secuestro y asesinato de la niña estuvo orientado a "preservar a la policía y encubrir el narcotráfico en San Martín". Esa también es la opinión de Carabajal.

*La investigación del secuestro de Candela se va a otro lado, hacia esas capturas que se hicieron, porque querían desviar la investigación, deslindar el caso de los secuestros de Villa Korea en donde había policías involucrados [...]. (Carabajal, 2012)*

---

35. COMISIÓN ESPECIAL DE ACOMPAÑAMIENTO PARA EL ESCLARECIMIENTO DEL ASESINATO DE CANDELA SOL RODRÍGUEZ, Testimonio de JMC del 5 de julio de 2012, Senado de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2012.

También afirma que la policía no se equivocó, sino que tergiversó premeditadamente los hechos en función de encubrir a los autores.

*Creo que la policía no tuvo errores. Creo que desviaron deliberadamente la investigación hacia otro lado. No puede ser que sustentaran una causa como esta con tantos testigos de identidad reservada, que se cerraran sobre una sola hipótesis y no buscaran otras posibilidades. [...] El celular de Candela aparece activado la última vez en la zona de San Martín. Nunca hubo allanamientos en esa zona, miraron todo alrededor, pero no se metieron nunca en San Martín o en José León Suárez. Y los secuestros anteriores habían sido también en San Martín, la madre trabajaba allá, la familia es de allá, ¿por qué no entraron a allanar? La decisión política de tomar el hecho, de usarlo políticamente, privó de resultados. Hay sectores de la [Policía] Bonaerense que están vinculados al negocio de la droga. Si partimos de la base que esto fue una venganza por el tema del narcotráfico, un error judicial era hacerle caso a lo que te decía la policía, que tiene una trayectoria por lo menos vidriosa. (Carabajal, 2012)*

Por su parte, para el CELS (2012), el caso Candela puso en evidencia las prácticas habituales del sistema penal bonaerense en toda su dimensión.

*Lo que se expuso con el transcurrir de la investigación fueron las graves falencias estructurales de las instituciones del sistema penal bonaerense: Ministerio Público, Poder Ejecutivo, policía de investigación. Problemas estructurales que combinan la incapacidad de investigar de manera eficaz –cuando existe la voluntad de acceder a la verdad de los hechos– con el interés por encubrir cuando la verdad amenaza estructuras delictivas protegidas o integradas por personas involucradas en la investigación. (CELS, 2012: 150)*

En este contexto y ante este conjunto de evidencias, el 8 de marzo de 2012, el Senado de la Provincia de Buenos Aires dio sanción por unanimidad a una resolución por medio de la cual creó la “Comisión Especial de Acompañamiento para el esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez”, con el objetivo de hacer un análisis de las tareas que se desarrollaron en la investigación del hecho sobre la base de tres fuentes de información: extrajudicial (investigaciones periodísticas), judicial (copia certificada de la causa judicial, legajos judiciales) y testimonios de los distintos actores involucrados (judiciales, personal policial,

abogados defensores, abogado querellante, miembros de la comunidad, entre otros).<sup>36</sup>

El 13 de septiembre de 2012, el senador Jorge Ruesga presentó el informe final de la Comisión legislativa en representación de la mayoría integrada por los legisladores del Frente para la Victoria, del Frente Amplio Progresista y de la Coalición Cívica.<sup>37</sup> Su alocución fue contundente respecto de la actuación policial y judicial, la que, según la mayoría legislativa, tuvo como objetivo central desviar la investigación y encubrir a los verdaderos autores del secuestro y asesinato de Candela.

*[...] El espectacular accionar policial durante la búsqueda de la niña tuvo como objetivo responder a la presión mediática y desviar la investigación del verdadero territorio en que se desarrollaba el caso. Además, este accionar atentó dramáticamente contra la posibilidad de encontrar con vida a Candela. Las acciones policiales estuvieron enderezadas principalmente al encubrimiento de los autores y de los móviles del asesinato. [...] La policía tuvo conocimiento del contexto en el que se había producido la desaparición de la niña y ese contexto no es otro que el narcotráfico y la modalidad de narco secuestros, negocio ilegal del que también forma parte un sector de la policía. Basta observar la conformación de la Mesa o Comité de Crisis como indicador claro del verdadero propósito de la actuación policial. No hay antecedentes relevantes de conformación de mesas o comités de crisis ante una averiguación de paradero. Las mesas de crisis están protocolizadas para investigar delitos complejos, particularmente secuestros extorsivos. [...] La policía trabajó sin conducción estratégica y con superposición de mandos. Basta observar que cada llamada telefónica fue considerada una hipótesis de trabajo. De modo que hubo dos mil hipótesis, es decir, ninguna. [...] El escenario principal de la*

---

36. La Comisión se integró con los senadores Jorge Ruesga (presidente), Jorge Alberto D'Onofrio, Emilio López Muntaner, Cecilia Comerio, Alberto de Fazio y Diana Larraburu, en representación del bloque Frente para la Victoria-PJ; Aníbal Julio Asseff, en representación del bloque Unión Pro Peronista; Omar Foglia, en representación del bloque GEN-FAP, y María Isabel Gainza, en representación del bloque Coalición Cívica. Para un detallado abordaje de la labor institucional de la Comisión, véase 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, Introducción.

37. Los informes de la minoría fueron suscriptos por el legislador sciolista Alberto de Fazio y por el representante del bloque Unión Pro Peronista, Aníbal Aseff (Página/12, 14 de septiembre de 2012).

*búsqueda (Hurlingham) no se correspondió con indicadores precisos que apuntaron desde el primer día hacia otro territorio (San Martín). Se la buscó, principalmente, donde no estaba.*<sup>38</sup>

Asimismo, indicó que la policía actuante, bajo la conducción de su propio jefe, desarrolló “operaciones paralelas destinadas a la recuperación de la niña por fuera de la investigación judicial”,<sup>39</sup> lo que daba cuenta de que sabían la verdad del caso que pretendían ocultar.

El legislador frentista no fue menos concluyente en la crítica a la actuación judicial, que estuvo orientada, desde su perspectiva, a convalidar el accionar policial durante la investigación.

*[...] El fiscal interviniente [Tavolaro] dejó en manos de la policía la conducción de la investigación y consintió el armado de la causa. [...] Desde la desaparición hasta el hallazgo del cuerpo sin vida de la niña, el fiscal delegó en la policía la conducción de la investigación, tanto por su falta de idoneidad como por lo extraordinario de la repercusión mediática y la presión política que iba adquiriendo el caso. En cambio, en la etapa que se inicia con el hallazgo del cuerpo, la delegación que hizo el fiscal en la policía fue parte de una estrategia tendiente a esclarecer rápidamente el asesinato. En el caótico expediente judicial, encontramos la prueba de la vergonzosa investigación llevada a cabo por el fiscal y la policía.*<sup>40</sup>

Destacó el desastre investigativo llevado a cabo por el fiscal y convalidado por el juez de garantías y, en ese contexto, resaltó que la imputación inicial a los supuestos autores del crimen no fue más que una acusación armada sobre la base de “testigos de identidad reservada” vinculados a la propia policía.

*[...] La policía, con el propósito de encontrar rápidamente a los responsables, construyó una presunta banda criminal a la que le imputó el hecho. Para ello, fue crucial el uso de testigos de identidad reservada. [...] Es notorio cómo se invierte el orden lógico de la actividad investigativa:*

---

38. 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, Exposición del Senador Jorge Ruesga, pp. 3-4.

39. *Ibíd.*

40. *Ibíd.*, pp. 4-5.

*primero se detiene y, a posteriori, se fuerzan las pruebas y los vínculos para sostener esas detenciones.*<sup>41</sup>

Por su parte, el informe final de la Comisión legislativa también fue concluyente al sostener que “la policía ‘arma’ la presunta banda criminal imputada del hecho”, para lo cual “emplea testigos de identidad reservada” vinculados con la policía, ya que “son informantes de la policía y/o han cometido delitos”.

También señaló que eran significativas las evidencias que vinculaban el secuestro y asesinato de Candela con “el territorio de San Martín” y que no se habían investigado premeditadamente.

*Hay elementos suficientes para concluir en que 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.*<sup>42</sup>

Se indicó que del expediente judicial y de ciertas actuaciones complementarias hechas por la policía surgían indicios firmes de que el secuestro y asesinato de Candela se llevó a cabo en San Martín, y que estuvo íntimamente vinculado a atritos ocurridos entre referentes del narcotráfico de Villa Korea y familiares directos de Candela, también relacionados con la actividad del narcotráfico del lugar. Dicho de otro modo, para la Comisión legislativa, se trató efectivamente de un ajuste de cuentas familiar.

*[...] Hay gran cantidad de indicios que apuntan a investigar la línea San Martín y que no se tomaron en cuenta debidamente. Entre otros:*

- *La última señal, cuando se apaga el Nextel de Candela, es en San Martín.*
- *El contexto familiar. Tanto el padre como la madre de Candela son de San Martín, donde vive el grueso de sus familias. Mantienen, asimismo, estrechos y frecuentes vínculos con San Martín. Lo propio sucede con Candela.*
- *Las actividades delictivas del padre están vinculadas a San Martín. Las personas sindicadas por el padre como relaciones con las que ha tenido algún conflicto son todas de San Martín.*

---

41. *Ibíd.*, p. 12.

42. 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, Síntesis del informe, p. 10.

- *Eventos delictivos recientes tuvieron como víctimas a familiares de la madre que residen en San Martín. Tal es el caso de María Alejandra Romagnoli (tía política de Candela), dueña de un bufet y minimercado en el Club Esperanza, cercano a Villa Korea, San Martín. A ese club concurría asiduamente Carola Labrador (trabajaba ocasionalmente allí y vendía tortas), y también su hija Candela.*
- *Versiones, no demostradas judicialmente, que señalan a su tía Betiana (hermana de la madre), a Romagnoli y a su pareja y a la propia Carola involucradas en la venta de drogas en Villa Korea.*
- *Numerosas llamadas al 911, como algunas testimoniales que obran en la causa, referencian a distintos barrios de San Martín con el hecho, señalando que la niña se encontraba retenida allí o vinculando a personas o hechos en San Martín con el caso (en particular a Villa Korea, Costa Esperanza, Villa 18 y Villa 9 de Julio). Las mismas no fueron investigadas o lo fueron superficial y burocráticamente.*
- *Algunos funcionarios policiales, denunciados por sus vinculaciones con el narcotráfico y referenciados de una u otra manera en la causa, prestan o prestaron servicios en San Martín. Son narco policías que cobran a las bandas de narcotráfico locales para que operen libremente.*
- *Numerosas hipótesis surgidas de investigaciones periodísticas de distintos medios coinciden en que el caso se vincula con el narcotráfico en San Martín.*<sup>43</sup>

En la búsqueda de Candela y en la posterior investigación de su asesinato, la policía, bajo la dirección operacional directa de su propio jefe y subjefe, los comisarios Paggi y Matzkin, respectivamente, manipularon informalmente –es decir, fuera de cualquier protocolo o disposición orgánica– las dependencias operacionales intervinientes para posicionar a determinados jefes policiales que resultaran funcionales a la estrategia de tergiversar los hechos y desviar la investigación lejos de los verdaderos acontecimientos, y de sacarse del medio a otros jefes policiales que no resultaban adecuados para dichos fines.

El comisario general Walter Osvaldo Carballo, superintendente de Delitos Complejos y Crimen Organizado y quien debería haber intervenido en el caso, debido a que, en verdad, se trató de un secuestro, fue desplazado de la Mesa o Comité de Crisis debido a que no era de confianza de la cúpula. Al mismo tiempo, el

---

43. *Ibíd.*, pp. 10-11.

comisario general Roberto Castronuovo, superintendente de Investigaciones en Función Judicial, ocupó un lugar determinante en ese comando operacional y, desde allí, fue quien condujo a dos jefes clave en la actuación policial tendiente a impedir el conocimiento de la verdad, los comisarios mayores Marcelo Chebriau y Mario Briceño, ambos a cargo de las tareas de “investigación” en las localidades de Hurlingham y San Martín, respectivamente. Chebriau se autoasignó el rol de coordinador del “equipo antisequestro” que, en verdad, no existía, pero le sirvió para justificar su presencia en el operativo. Igualmente, era contradictorio porque todo se trataba de la búsqueda de una niña extraviada.<sup>44</sup>

La maniobra policial de ocultamiento se perpetró mediante la conformación de una “Mesa o Comité de Crisis”, la que, según los protocolos vigentes, solo podía conformarse para atender delitos complejos, en particular, secuestros extorsivos. En este caso, se constituyó para atender la “averiguación del paradero” de una niña, y sorprendentemente se la conformó con la propia cúpula policial *in situ* y hasta con altos funcionario del Ministerio de Justicia y Seguridad. Todo ello, en realidad, se llevó a cabo para tener un control directo de las operaciones policiales y, de ese modo, llevar a cabo el desvío de la investigación.

*Esta Mesa o Comité de Crisis atentó dramáticamente contra la posibilidad de abordar con éxito el hallazgo con vida de Candela. La Mesa de Crisis no tuvo conducción estratégica a pesar de estar integrada por las máximas autoridades del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires y del fiscal y del equipo de la fiscalía a cargo de la investigación. Como consecuencia de esta falta de conducción [...], no hubo en su seno diferenciación clara de funciones ni de método de trabajo, por lo que los roles se superpusieron en forma permanente, particularmente entre las máximas autoridades policiales. [...] No hubo análisis ni jerarquización de la información. La ausencia de hipótesis y, en consecuencia, de líneas de trabajo que dieran sentido y jerarquía a la extraordinaria cantidad de información que iba ingresando día a día desde el momento de la desaparición de Candela (22 de agosto) hasta el hallazgo sin vida de su cuerpo (31*

---

44. Al respecto, véase 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, Primera parte.



*de agosto) provocaron una pérdida dramática de tiempo y de importantes recursos humanos empleados en el seguimiento de información falsa, irrelevante y, muchas veces, absurda. [...] La falta de conducción también generó superposición de roles en el trabajo de contención de la familia de Candela [y], paradójicamente, la absoluta incapacidad para generar condiciones mínimas de trabajo justamente en el lugar donde la información relevante respecto del desarrollo del evento iba a ocurrir, lo que denota una vez más la falta absoluta de conducción del proceso.*<sup>45</sup>

El dislate policial llegó al extremo cuando el propio comisario general Castronuovo, tercero en la jerarquía del mando superior, en medio de la búsqueda de Candela, entabla negociaciones con un “informante” –“buchón”, en la jerga criminal y policial– de la policía vinculado al narcotráfico, Héctor “Topo” Moreyra, luego sindicado como autor intelectual del secuestro y asesinato de la niña, a los fines de que “entregue” al más importante líder narco de San Martín, Miguel Ángel “Mameluco” Villalba, para mostrar eficacia en la investigación. Eso igualmente ventiló que, en verdad, para la policía, el problema del secuestro de Candela estaba en San Martín y no en Hurlingham.

*El exceso de explicaciones [de Castronuovo], la obsesión por justificar el encuentro entre un comisario general y un informante (“buchón”) de la policía que lleva más de dieciocho años cumpliendo esa función, [...] con el objeto de obtener información para capturar a “Mameluco” Villalba, más que resultar un indicador de la contracción al deber y al trabajo policial dejó al desnudo la fuerte competitividad que se pone de manifiesto entre los cuadros policiales que disputan lugares cada vez más expectantes. Para la mayoría de los cuadros integrantes de la cúpula policial, lo que estaba en juego era la posibilidad de ocupar el sillón del jefe ante un posible cambio.*<sup>46</sup>

Castronuovo, sin vergüenza alguna, señaló ante la Comisión legislativa que “la captura de Villalba me iba a beneficiar y a posicionar bien y, además, iba a quedar bien la Policía, el Ministerio y la Provincia, porque era una vergüenza que estuviera prófugo”.<sup>47</sup>

---

45. 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, Primera parte, pp. 12-15.

46. *Ibíd.*, p. 34.

47. *Ibíd.*, p. 35.

El motivo por el cual Moreyra pretendía entregar a Villalba era por un “vuelto” que involucraba a tres efectivos de la policía provincial que, desde hacía años, estaban implicados con narcotraficantes de San Martín –se los llamaba los “narco policías”– y que eran “[Sergio] Chazarreta, [Claudio] Britez e [Isidro] Gómez”, quienes participaban en el negocio con Villalba y con Gustavo Sancho.<sup>48</sup> Este había sido señalado por el padre de Candela como el narco que estaría detrás del secuestro de su hija.<sup>49</sup>

Según diferentes declaraciones efectuadas en el ámbito de la Comisión legislativa, funcionarios judiciales, abogados defensores y periodistas dieron cuenta de la participación de estos policías en el narcotráfico de San Martín y de su estrecha relación con el comisario mayor Marcelo Chebriau.<sup>50</sup> Así lo señaló el abogado defensor, Marcelo Mazzeo:

*La policía integra estas bandas [narco] de dos maneras: una por los policías que comparten el negocio y otra por los policías que reciben los datos [...] de estas bandas de delincuentes, que son bandas mixtas, con narcotraficantes, piratas del asfalto, trata de personas y demás cosas, y les dan esos datos de narcotraficantes poderosos a la policía para que vaya, rompa las casas y se lleve la droga y la plata [...].<sup>51</sup>*

Para la Comisión legislativa, la reiteración y sistematicidad de testimonios dieron cuenta de la existencia de una activa banda de “narco policías” con antiguas y estrechas relaciones –de parti-

---

48. “Qué extraño y, al mismo tiempo, grave resulta que al jefe de Investigaciones del Ministerio de Justicia y Seguridad no le competa que un efectivo señalado como ‘narco policía’ revista en una dependencia de la cual él es el máximo responsable, pese a que tiene información sobre esta situación a través de un informante desde hace tiempo.” (Ibíd., pp. 37-38)

49. El 6 de diciembre de 2009 secuestraron al hijo de Gustavo Sancho, Alan, quien fue liberado luego de treinta horas de cautiverio y sin que se haya pagado el rescate. Hubo seis imputados en la causa. La Comisión legislativa sostuvo que había “fuertes sospechas de que el secuestro se relaciona con actividades del padre de la víctima vinculadas al narcotráfico” y que ese secuestro se relaciona con el caso Candela a partir de declaraciones de Rodríguez, padre de la niña (Ibíd., pp. 50-51).

50. 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, Sexta parte, pp. 10-21.

51. Ibíd., pp. 15-16.

cipación y/o protección– en San Martín, y estas bandas, para los senadores, han tenido una activa participación en las “verdaderas guerras” por el control del territorio narco, “en las que hay implicancia también de vastos sectores policiales”.<sup>52</sup>

Todo esto fue prohijado por los comisarios mayores Chebriau y Briceño, cuyos nombramientos y mantenimiento en esos puestos clave durante el abordaje anterior y posterior al secuestro y asesinato derivó de una decisión política directa de las autoridades ministeriales. Eso pudo observarse cuando la comisión legislativa abordó y analizó el “contexto institucional” del caso Candela. Al respecto, señaló que la investigación del hecho se produjo en un “contexto de frecuentes cambios en la cúpula policial” en el que se “produjeron varias crisis que redundaron en cambios de las autoridades políticas, de la estructura operativa y de la conducción de la fuerza policial bonaerense” y en el que “el territorio de San Martín no solo no fue ajeno a estas circunstancias, sino que estuvo en el centro de algunas de estas crisis y cambios de conducción”.<sup>53</sup>

La designación en 2010 del comisario mayor Mario Briceño como jefe de la Departamental de Seguridad de San Martín, bajo cuya gestión se ocultaron los negocios narco y se produjo el secuestro y asesinato de Candela, fue por un “pedido muy fuerte [...] a nivel político”, según indicó ante la Comisión legislativa el comisario general Baratta, por entonces superintendente general de Coordinación. Pero también señaló que el ministro de aquel momento –quien no había solicitado la referida designación– le pidió que monitorearan la zona permanentemente.

*[...] El delito del narcotráfico es muy difícil, y más cuando se pueden tener sospechas de que hay policías metidos en el medio.*<sup>54</sup>

Pese a la oposición de Baratta, el 20 de enero de 2011, el jefe de Policía Paggi autorizó a Briceño a llevar a cabo el cambio de los titulares de las comisarías más importantes de San Martín que te-

---

52. *Ibíd.*, p. 21.

53. *Ibíd.*

54. *Ibíd.*, p. 22.

nían potestad sobre los territorios narco más desarrollados y que regulaban el mercado de drogas del lugar, en especial la Comisaría 4ª –José León Suárez–, con jurisdicción en la Villa Korea, y la Comisaría 5ª –Billingham–, con jurisdicción en la Villa 9 de Julio. Briceño colocó al frente de la Comisaría 4ª al comisario Hualde. Baratta le indicó su disconformidad a Paggi, quien le respondió que eran “decisiones de más arriba”, lo que hizo que un tiempo después el ministro Casal pasara a retiro a Hualde.<sup>55</sup>

Esto puso en evidencia el abrigo político y policial de la vinculación de la policía con el narcotráfico en San Martín, así como la intención de los actores políticos y policiales que, lejos de buscar el conocimiento de la verdad y el esclarecimiento del secuestro y asesinato de Candela Sol Rodríguez, se centró en tergiversar la investigación y encubrir aquel entramado ilegal.

En este marco, para la Comisión legislativa, estas disputas institucionales estaban significativamente condicionadas por la “inminencia del proceso electoral”, en cuyo contexto, en octubre de ese mismo año, se elegirían al presidente de la Nación y a los gobernadores. El interés del gobierno por acallar el caso Candela y ocultar la entente política-policial-criminal era manifiesto.<sup>56</sup>

Como consecuencia de estas apreciaciones, la Comisión legislativa emitió un conjunto de recomendaciones a las autoridades judiciales y políticas provinciales. Con relación a las “disfuncionalidades en que han incurrido los fiscales y la auxiliar letrada intervinientes en este caso”, los legisladores denunciaron al fiscal general de Morón, Federico Nieva Woodgate, por mal desempeño en el cumplimiento de sus funciones, pidieron *jury* de enjuiciamiento a los fiscales de instrucción Marcelo Tavolaro y Leonardo Lisa y al juez de garantías Alfredo Meade, y denunciaron al defensor oficial del Departamento Judicial de Morón, Oscar Rómbola, y a la auxiliar letrada de la fiscalía interviniente, Guillermina Rapa-zzo, por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

---

55. *Ibíd.*, pp. 22-23.

56. *Ibíd.*, p. 24.

*El accionar irregular de los fiscales –falta de idoneidad para conducir las investigaciones, delegación absoluta de esta responsabilidad en la policía y complicidad con la policía, entre otras– no es atributo exclusivo del caso Candela, sino que forma parte de una matriz de intervención que se lleva a cabo, sobre todo, en casos de resonancia pública.<sup>57</sup>*

Con relación a la responsabilidad del gobierno provincial en los desmadres premeditados de la policía, la comisión legislativa puso el foco apropiadamente en el Ministerio de Justicia y Seguridad, encabezado por Ricardo Casal, haciéndolo responsable de brindar el marco político adecuado al accionar de la policía y de la Justicia para manipular la investigación y encubrir la entente policial-criminal de San Martín.

*[...] La Comisión observa al Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia por:*

- *Falta de conducción de las fuerzas de seguridad a su cargo: Policía de Seguridad, Policía de Investigaciones, Policía Científica, Delitos Complejos y Narcocriminalidad en el caso Candela.*
- *Negligencia ante las gravísimas faltas cometidas por la cúpula policial y por las irregularidades y faltas graves cometidas por el personal a cargo de la investigación.*
- *Deficiente intervención de la Auditoría de Asuntos Internos del Ministerio para investigar a policías públicamente sospechados de estar vinculados al narcotráfico, inclusive antes de que sucediera el caso.*
- *Avalar la conformación y funcionamiento de la Mesa de Crisis que actuó en este caso, aun cuando no era lo indicado por los protocolos vigentes.*
- *Grave negligencia ante las reiteradas filtraciones de información de la policía a los medios de comunicación, que malograron la investigación y pusieron en riesgo la vida de Candela.<sup>58</sup>*

Asimismo, la Comisión legislativa efectuó elocuentes recomendaciones al Poder Ejecutivo con relación al personal policial

---

57. 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, Recomendaciones de conducción y operativas, pp. 1-2.

58. *Ibíd.*, p. 2.

que intervino en la investigación del caso. Encomendó la exoneración del entonces jefe de Policía, Juan Carlos Paggi. También, encomendó la inmediata separación de cargo y exoneración del comisario general Hugo Matzkin, por entonces superintendente de Coordinación Operativa, del entonces superintendente de Seguridad Oeste, comisario general Sergio René Bianchi, del director de la Dirección Departamental de Investigación de La Matanza, comisario mayor Marcelo Chebriau, del entonces director general de Investigaciones en Función Judicial, comisario general Roberto Castronuovo, y del oficial principal César Mauricio Rhodas Pérez y del comisario Javier Eduardo Subira “por utilizar informantes policiales con antecedentes judiciales como testigos de identidad reservada a fin de construir una hipotética banda e imputarle el asesinato”. Asimismo, recomendó proceder a la inmediata separación del cargo e iniciar investigaciones sumarias administrativas al entonces jefe de la Dirección Departamental de Investigación de Morón, comisario mayor Aníbal Soria, al jefe de la Departamental de Morón, comisario mayor Miguel Alanís, al jefe de la Dirección Departamental de Investigación de San Martín, comisario mayor Ángel Becerra, al entonces jefe de la Departamental de San Martín, comisario mayor Mario Briceño, y a un conjunto de funcionarios policiales, oficiales y suboficiales involucrados en irregularidades operativas, administrativas y/o denunciados por testigos, más allá de las acciones penales que pudieran corresponder, entre ellos al subcomisario Claudio Valentín Brítez, al teniente primero Sergio Fabián Chazarreta, al teniente Isidro Gómez y al oficial inspector Walter Medina, todos ellos señalados como “vinculados al narcotráfico”.<sup>59</sup>

#### **4. Las grietas de la regulación policial del crimen**

El caso Candela constituyó una grieta al doble pacto entablado históricamente en la provincia de Buenos Aires entre el gobierno, la policía y el narcotráfico, cuyos intersticios sirvieron como

---

59. *Ibíd.*, pp. 2-5.

una suerte de ventana cognoscitiva a través de la cual se pudo apreciar la tradicional regulación policial del crimen complejo. El doble pacto y la regulación policial del crimen complejo, así como sus grietas, no signan exclusivamente las modalidades de gobierno de la seguridad de la provincia de Buenos Aires, sino del conjunto de país, tanto a nivel de las provincias como en el plano del gobierno federal.

Asimismo, puso en evidencia que la cobertura y el amparo policial a los emprendimientos narco más desarrollados de San Martín fueron pergeñados y articulados por la cúpula policial y por las autoridades superiores del Ministerio de Justicia y Seguridad, es decir, por los mismos actores institucionales que tuvieron un activo protagonismo en falsear y adulterar la investigación sobre el secuestro y asesinato de Candela, porque siempre supieron que ese hecho respondía a un ajuste de cuentas contra la familia de la niña por parte de un grupo narco con protección y/o participación policial de San Martín. La intención de estos actores apuntó a soterrar la entente entre la política, la policía y el narcotráfico en San Martín, un lugar en el que estos negocios criminales generaban cuantiosos fondos que, por cierto, financiaban a la policía y, quizás, a la política también. Para la policía, era fundamental no ventilar sus acuerdos y/o participaciones en el negocio del narcotráfico, del que se apropiaba de cuantiosas sumas de dinero, y para el gobierno era indispensable evitar que se conociera la tutela política de la regulación policial del crimen unos meses antes de las elecciones en las que el propio gobernador se postulaba como candidato para un nuevo mandato, así como ocultar los beneficios políticos y materiales de la regulación policial del narcotráfico. Ambos, gobierno y policía, intentaron soterrar el doble pacto.

Asimismo, la grieta bonaerense al doble pacto se inscribió en un proceso mucho más abarcativo, un proceso que signó a la Argentina en su conjunto.

## 5. Consideraciones finales

La posición dominante de la policía ante los grupos criminales permite la reproducción del Estado paralelo o, más bien, es su condición de reproducción. En Argentina, a diferencia de otros países de la región como Brasil, la envergadura y diversificación de los emprendimientos criminales y de los negocios ilegales es incipiente y tiende a expandirse, pero aún es acotada desde el punto de vista de su densidad económica y/o financiera así como también en su interacción con –o incidencia sobre– sectores y actividades de la economía y de las finanzas legales. En la actualidad, las actividades del narcotráfico –y de las otras manifestaciones criminales organizadas– son llevadas a cabo por redes y grupos delictivos que aún no poseen autonomía organizacional y operacional respecto del Estado y, en particular, de las agencias policiales y fuerzas de seguridad que los protegen, favorecen, moldean y alientan. Estos grupos criminales no detentan una capacidad de cooptación o control directo o indirecto de parte del sistema institucional de persecución penal –fiscales, jueces y policías– y/o de las estructuras de gobierno encargadas de la seguridad pública mediante el soborno, ni tampoco sustentan la solvencia operacional para llevar a cabo estrategias de contestación armada contra el Estado. Por ahora dependen del Estado, de sus dispositivos paralelos, de la policía.

Pero ello no será así por siempre. Ya se han vislumbrado grietas en la regulación policial del narcotráfico que han puesto en jaque el doble pacto en el país. El caso Candela es apenas una expresión más de eso. En las provincias de Santa Fe y de Córdoba también ocurrieron hechos que dieron cuenta del quiebre de la regulación policial del crimen. En octubre de 2012, se apresó al comisario general Hugo Tognioli, jefe de la policía provincial, imputado por proteger a un jefe narco que operaba en su provincia. Detrás de él fueron detenidos numerosos jefes policiales sindicados de encubrir o apadrinar a grupos narcotraficantes locales. En septiembre de 2013, se detuvo al jefe de la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico de la Policía de la Provincia de Córdoba y



a otros integrantes de esa dependencia acusados de proteger a grupos narco locales.

El desarrollo de los emprendimientos criminales y, en su marco, el apuntalamiento de la solvencia económica y la diversificación y fortalecimiento organizacional de los grupos criminales, así como las incompatibilidades y conflictos entre el dispositivo legal del Estado y el esquema paralelo e ilegal del mismo –o dentro del mismo órgano policial– en el marco de confrontaciones por la protección del crimen, contribuirán a inviabilizar política y socialmente la regulación policial del crimen y del doble pacto.

Independientemente de eso, la transformación del crimen es evidente y, con ello, la reestructuración de su relación con el mundo de la política, de la economía y de las instituciones.

Además, los grupos criminales que consiguen perpetuarse exitosamente en un ámbito determinado, así como ampliar y/o diversificar sus actividades, negocios y conexiones, comienzan a entablar relaciones de paridad con los actores institucionales y/o políticos –entre ellos, la policía– y económicos mediante la combinación de una creciente destreza económico-empresarial dirigida a satisfacer la demanda de bienes y servicios ilícitos existente en el ámbito social de actuación. Cuentan, además, con una amplia capacidad corruptiva sobre esos actores, articulada mediante acciones sistemáticas de soborno y de inversión en actividades económicas lícitas o, directamente, de financiamiento de la política. Es lo que Peter Lupsha (1997) denomina “etapa parasitaria”, en la que el grupo criminal desarrolla “una interacción corruptiva con los sectores del poder”.

De este modo, “la corrupción política que acompaña la provisión de mercancías y servicios ilícitos proporciona el pegamento necesario para unir los sectores legítimos de la comunidad y las organizaciones criminales del bajo mundo” (Lupsha, 1997), permitiendo que el grupo criminal adquiriera una significativa incidencia y/o influencia sobre la economía, la política y/o la institucionalidad locales. Esto permite quebrar la posición de subordinación que mantenía con aquellos actores económicos y políticos y, en particular, con la policía y la Justicia.

Finalmente, la consolidación y expansión del grupo criminal y el significativo acrecentamiento de su capacidad económica, financiera, política e institucional le permite establecer una relación de “mutualidad” con los sectores económicos, políticos y/o institucionales y hasta de subordinación de los mismos, en un contexto signado por el control de las estructuras gubernamentales y, en particular, de las organizaciones policiales y judiciales del Estado. “El anfitrión, los sectores políticos y económicos legítimos, se vuelven ahora dependientes del parásito, de los monopolios y de las redes del crimen organizado para sostenerse a sí mismos”, dando lugar así a una “etapa simbiótica” en la que la penetración del crimen organizado en las estructuras sociales, económicas, políticas y gubernamentales es dominante y “los medios tradicionales del Estado para hacer cumplir la ley ya no funcionan, pues el crimen organizado se ha vuelto parte del Estado; un Estado dentro del Estado” (Lupsha, 1997: 28-29).

En Argentina, la incógnita pasa por saber si la política tendrá la voluntad y la capacidad para abandonar el doble pacto como modalidad predominante de gestión de la seguridad pública o apuntará a persistir en su reproducción con el riesgo cierto de que la transformación del fenómeno criminal haga fracasar el intento. De todos modos, tanto el abandono del doble pacto como la reproducción del mismo requieren de una condición indispensable: la creación de capacidades de gobernabilidad política de la seguridad pública.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón, C., (2010) “Ajuste de cuentas” en revista *Debate*, 10 de septiembre.
- Andersen, M. E., (2001) *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Barbano, R., (2003) “Los narcos en el espejo” en revista *Viva*, diario *Clarín*, 29 de junio.
- Beckert, J. y F. Wehinger, (2011) *In the Shadow: illegal markets and economic sociology*. Colonia, Alemania, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, *MPIfG Discussion Paper* 11/9, pp. 3-4.
- Briscoe, I., (2007) *Crimen y drogas en los Estados frágiles*. Madrid, FRIDE.
- Briscoe, I., (2008) *La proliferación del “Estado paralelo”*. Documento de Trabajo número 71. Madrid, FRIDE.
- Carabajal, G., (2012) “Creo que la policía no tuvo errores, desviaron deliberadamente la investigación hacia otro lado” (entrevista) en *Cosecha roja*, 12 de septiembre, disponible en: <http://cosecharoja.org/creo-que-la-policia-no-tuvo-errores-desviaron-deliberadamente-la-investigacion-hacia-otro-lado>

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), (2012) *Derechos Humanos en Argentina: informe 2012*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Confalonieri, M., (2013) *El candidato. Vida pública y privada de Daniel Scioli*. Buenos Aires, Planeta.
- Dewey, M., (2011) "Al servicio de la comunidad... delictiva" en revista *Le Monde Diplomatique*. Año XI, número 142.
- Dewey, M., (2012a) "Illegal Police protection and the market for stolen vehicles in Buenos Aires" en *Journal of Latin American Studies*. Volumen 44, pp. 680-681.
- Dewey, M., (2012b) "The making of hybrid stateness: sources of police performance in the Conurbano" en *Revista de Ciencia Política*. Volumen 32, número 3, p. 663.
- Dutil, C., (1996) "Los soldados del diablo" en *Noticias*, 10 de agosto.
- Dutil, C. y R. Ragendorfer, (2005) *La Bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Booket.
- Font, E., (2011a) "El por qué del aumento de crímenes en Rosario" en *La Capital*, 28 de septiembre
- Font, E., (2011b) "Economías delictivas, complicidad policial y convivencia judicial" en *Hoy la Universidad. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*. Año 3, número 5, pp. 13-14.
- Garzón, J. C., (2008) *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.
- Hacher, S., (2011) "Caso Candela: no logran despegar a la policía y a los narcos del crimen" en *Miradas al Sur*, 2 de octubre.
- Hacher, S., (2012) "Entrevista de Jorge Lanata" en *Cosecha roja*, 18 de abril, disponible en: <http://cosecharoja.org/cosecharoja-en-radio-mitre>
- Klippphan, A., (2004) *Asuntos internos. Las mafias policiales contadas desde adentro*. Buenos Aires, Aguilar.
- Lupsha, P., (1997) "El crimen organizado transnacional versus la nación-Estado" en *Revista Occidental*. Año 14, número 1, pp. 27-28.
- Massoni, J., (2007a) "Justicia para pocos" en *La Nación*, 23 de septiembre.
- Massoni, J., (2007b) *La justicia y sus secretos. Una persistente pulsión colonial*. Buenos Aires, Editores del Puerto.

- Messi, V., (2010) “San Martín: radiografía de la guerra narco en un polo clave” en *Clarín*, 3 de enero.
- Messi, V., (2013) “Los narcos del conurbano se secuestran y matan entre ellos” en *Clarín*, 21 de septiembre.
- Moncada Roa, P. et al., (2007) *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes/Pontificia Universidad Javeriana.
- Pasquini, G. y E. de Miguel, (1995) *Blanca y radiante. Mafias, poder y narcotráfico en la Argentina*, parte tres. Buenos Aires, Planeta.
- Sain, M. F., (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sain, M. F., (2008) *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sain, M. F., (2010) “La policía, socio y árbitro de los negocios criminales” en *Le Monde Diplomatique*. Año XI, número 133.
- Sain, M. F., (2014) “Surfeando la ola de la inseguridad: la política de seguridad pública en la Argentina post-crisis de 2001” en Acuña, C., (comp.) *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI (en prensa).
- Schamun, C., (2012a) *Cordero de Dios. El Caso Candela*. Buenos Aires, Marea Editorial.
- Schamun, C., (2012b) “Hay indicios de un ajuste de cuentas donde podía estar metido el narcotráfico” en *Cosecha roja*, 12 de septiembre, disponible en: <http://cosecharoja.org/hay-indicios-de-un-ajuste-de-cuentas-donde-podia-estar-metido-el-narcotrafico>
- SEDRONAR, (2011) *Centros de procesamiento ilícito de estupefacientes en Argentina. Un análisis a partir de los casos judicializados*. Buenos Aires.
- Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad, (2002) *Plan de modernización policial, provincia de Buenos Aires*. La Plata, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, pp. 30-31.

Un techo para mi país Argentina, (2011) *Relevamiento de villa y asentamientos en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires.

Verbitsky, H., (2012) “Papel Prensa: Videla tampoco estuvo en la sala de tortura y tiene perpetua” en *Perfil*, 24 de diciembre.







El Núcleo de Estudios de Gobierno y Seguridad (NEGyS) de la UMET presenta la colección de estudios críticos “Gobierno y Seguridad”, dedicada a tratar asuntos de la seguridad pública. Gobierno y seguridad constituyen las dos instancias fundamentales del objeto de indagación del NEGyS y marcan el eje central de su labor académica: el abordaje y la gestión político-institucional democrática de las problemáticas de la seguridad.

Para esta colección se ha conformado un Consejo Editorial integrado por académicos e intelectuales, cuyas trayectorias y antecedentes servirán para enriquecer la discusión y la crítica de las temáticas establecidas.

Es así que la colección “Gobierno y Seguridad” está concebida como un producto más de la propia labor del NEGyS, pero también como un medio para que todos aquellos especialistas y académicos que busquen contribuir a la conformación de un ámbito de discusión de temas tales como seguridad, violencia, delito, crimen organizado y policía aporten documentos de trabajo, tesis y ensayos. A su vez, pretende servir como espacio de producción de conocimientos para la discusión de los problemas públicos, de la gestión pública y de la evaluación del desempeño de las instituciones de gobierno del sector seguridad.