

Estado y crimen: el mercado ilegal de la efedrina en Argentina (2003-2018)

Juan Estanislao López Chorne | Universidad Nacional de Quilmes (Argentina).

Tema

El caso del contrabando de efedrina en Argentina entre 2003 y 2008 ilustra como pocos el amparo y complicidad estatal que requieren las organizaciones criminales complejas vinculadas a la comercialización de drogas ilegales u otras sustancias fuertemente reguladas.

Resumen

Entre los años 2003 y 2008 la industria farmacéutica argentina importó cantidades exorbitantes de efedrina, en volúmenes que excedían, miles de veces, las necesidades sanitarias de ese fármaco como descongestivo. En realidad, fue sólo un puñado de droguerías y laboratorios que se las amañó para importar esa droga con otro propósito comercial: su exportación clandestina a México como insumo para la fabricación de metanfetaminas, éxtasis y otras sustancias. Esta triangulación de efedrina importada “legalmente” de China y la India y su posterior contrabando a México involucró un negocio ilícito calculado entre los 300 y 500 millones de dólares.

En este negocio ilegal estuvieron involucrados laboratorios formales y clandestinos, empresarios e importadores y [cárteles de droga mexicanos](#) en uno de los mayores casos conocidos de narcotráfico en Argentina. En todas las esferas y niveles de este negocio es posible observar la activa participación de policías, agentes de inteligencia y funcionarios judiciales y políticos de todos los niveles.

La singularidad de tratarse de un mercado ilegal de una sustancia regulada que luego era desviada, como insumo, para la fabricación de drogas ilícitas permite examinar y ponderar algo que no suele ser nada sencillo en los estudios de mercados negros y organizaciones criminales: el volumen del mercado ilícito y la multiplicidad de sus actores. Es la historia de un negocio ilícito que no hubieran podido explotar organizaciones criminales complejas sin la regulación estatal –formal e informal– del negocio.

Análisis

(1) Génesis

(1.1) El triple crimen de General Rodríguez

El 13 de agosto de 2008 aparecían en un zanjón cercano a la ruta 24 del partido de General Rodríguez (provincia de Buenos Aires) los cuerpos de Sebastián Forza, Leopoldo Bina y Damián Ferrón. Los tres “empresarios” vinculados a la industria farmacéutica murieron de rodillas por el impacto de varios disparos efectuados a su tórax y cabeza a corta distancia. **Habían sido ejecutados.** Lo que inicialmente podría haber sido configurado como un delito más en la “zona caliente” del conurbano bonaerense, progresivamente derivaría hacia una cuestión mucho más compleja en la medida que se iban conociendo detalles del triple homicidio y los móviles detrás del mismo. Se trataba indudablemente de un crimen de características mafiosas perpetrado por una organización criminal compleja. ¿Cuál era el móvil y quiénes los ejecutores materiales e intelectuales del asesinato?

(1.2) Los autores materiales e intelectuales del triple crimen

La investigación criminal y judicial de este crimen derivaría en un juicio por el que serían encontrados culpables los hermanos Víctor y Marcelo Schillacci, y Cristián y Martín Lanatta. Los cuatro serían **condenados a cadena perpetua** por “privación de la libertad agravada en concurso real con homicidio agravado por ensañamiento, alevosía y por la participación de más de dos personas”. Martín Lanatta habría sido quién citó a las tres víctimas a una reunión en el centro comercial de Avellaneda, donde sólo habrían estado unos pocos minutos, trasladándose todo el grupo mediante engaño o amenaza al domicilio del propio Lanatta en Quilmes. En un descampado serían ulteriormente hostigados, torturados y ejecutados de una forma más propia de cárteles mexicanos que respecto a lo que suele observarse en los criminales vernáculos.

El Tribunal Oral en lo Criminal nº 2 del Departamento Judicial de Mercedes, que condenó a los Lanatta y a los Schillacci, consideró que **el autor intelectual del triple homicidio fue Esteban Ibar Pérez Corradi**, quién “se vio tan perturbado porque le estaban quitando el negocio, que anunció a los cuatro vientos que mandaría a matar a Forza, con quien además estaba enemistado porque éste no le había pagado lo que le debía, como consecuencia de la financiación que le hizo a su droguería... En este caso se ha corporizado en el deseo de desplazar de modo absoluto y definitivo a quienes se perfilaban, cada vez con más fuerza y mejor organización: Forza, Ferrón y Bina, como precipuos competidores en el negocio ilegal de importación, exportación, compra y venta de efedrina”. De acuerdo al tribunal, los tres empresarios asesinados habían procurado un contacto directo con el mexicano Jesús Martínez Espinosa, para venderle efedrina que éste precisaba para un laboratorio de drogas sintéticas que había montado en la localidad de Ingeniero Maschwitz, pudiendo prescindir de la intermediación de Pérez Corradi. Así también **lo reconoció** el propio Martínez Espinosa, quien manifestó que Forza le ofreció hacer negocios con una droguería que estaba bajo su control.

A partir de este crimen y sus inéditas circunstancias, lenta y progresivamente comenzarían a desentrañarse las características, derivaciones y alcance de un enorme negocio ilícito.

(2) El negocio de la efedrina

(2.1) La efedrina y la pseudoefedrina como insumos de drogas de síntesis

La efedrina es un alcaloide natural presente en varias especies vegetales. Tiene propiedades estimulantes del sistema nervioso central y destaca particularmente sus capacidades broncodilatadoras, siendo muy eficaz en el tratamiento de los síntomas de congestión asociados a la gripe o el resfriado. Por ello, se registra un uso milenar de este compuesto en la medicina tradicional de Oriente, particularmente en China, donde se la conoce como Ma Huang.

A partir de este alcaloide, modificando ligeramente su estructura molecular es posible obtener metanfetaminas y otras drogas de síntesis muy populares en sectores urbanos y de alta demanda, particularmente en fiestas electrónicas. Una vez obtenido el insumo clave –efedrina o pseudo efedrina– incluso un neófito o improvisado químico puede valerse de instrucciones presentes en sitios de Internet para “cocinar” algunas drogas de diseño.

La síntesis de efedrina o pseudoefedrina, por el contrario, no es materia sencilla. De manera que el proceso de producción de metanfetaminas, éxtasis y otras drogas requiere la provisión y derivación de este insumo clave producido en el circuito legal y regulado de la industria farmacéutica. Debe ser importado por circuitos aduaneros y comerciales formales y ulteriormente derivado ilegalmente por droguerías y laboratorios que, en vez de utilizarlo para fabricar medicamentos contra el resfriado o la gripe, lo empleen para fabricar drogas ilícitas o lo reexporten a organizaciones criminales que fabrican esas sustancias.

(2.2) Las particularidades del negocio

A partir de lo descrito en el punto anterior surge una singularidad de este negocio ilegal. El comercio de otras drogas ilícitas involucra una verticalidad ilegal en toda la cadena productiva. En el caso de la marihuana, la cocaína o la heroína se comienza en la producción agrícola ilegal de las plantas que producen las sustancias narcotizantes, y en el caso de las dos últimas la obtención y aislamiento de esos alcaloides presentes en las plantas de coca y amapola en complejos laboratorios clandestinos.

El contrabando de efedrina implica la derivación y comercialización ilegal de un insumo de la industria farmacéutica legal para su uso como insumo, ya no de descongestivos sino de drogas recreativas de diseño que –por supuesto– se venderán en un circuito ilegal. Si bien la comercialización de drogas ilegales en Argentina, América Latina y buena parte del mundo implica diferentes niveles de complicidad y “regulación” estatal, el caso de la efedrina requiere una relación más directa con los organismos regulatorios y de control y la explotación de vacíos jurídicos y/o la promoción de funcionarios “distráidos” y negligentes. En este caso se observa patentemente lo que Marcelo Sain describe como un “pacto de doble vía”: “por un lado, un pacto político-policial, que implicó la delegación del gobierno de la seguridad pública, por parte de sucesivas autoridades gubernamentales, a las cúpulas policiales. Por otro lado, un pacto policial-criminal concretado en el control de los delitos –en especial los de criminalidad compleja– que queda en manos de la policía, en cuanto regula y, a menudo, participa en la trama. Todo esto ha dado lugar a una institucionalidad estatal ilegal que ha

adquirido un papel relevante en cierto control (irregular) del crimen y en la apropiación de una porción de los fondos generados por la actividad delictiva manipulada policialmente”.¹ Como observaremos a continuación, incluso podríamos decir que en el caso del mercado ilegal de efedrina el componente “político” se encuentra hipertrofiado.

En efecto, el caso argentino que estamos examinando resulta paradigmático. Y algunas cifras resultan muy elocuentes. En 2003 Argentina importó 1.500 kg de efedrina, 2.599 kg en 2004, 3.925 kg en 2005, 6.100 kg en 2007 y 20.405 kg en 2008 (no hay ningún error en esta última cifra). Para ilustrar el volumen de la comercialización ilegal de este producto observemos –invertidamente– su utilización en el mercado de medicamentos: “entre 2000 y 2010, un famoso laboratorio utilizó sólo 423 kilos del precursor para producir unas 600.000 unidades de jarabe para la tos y en base a la declaración de varios testigos se llegó a la conclusión de que con un kilo de efedrina se pueden fabricar 20.000 pastillas de 50 miligramos”. Los volúmenes de importación reseñados implicaban según un estudio de la International Narcotics Control Board de las Naciones Unidas que Argentina declaraba necesitar para la elaboración de medicamentos 88 veces más efedrina o pseudoefedrina que Italia, 30 más que Chile, 7 más que Brasil y 5 más que EEUU.

Según el fallo que condenó a los Schillaci y los Lanatta la diferencia de rentabilidad de comercializar efedrina legal para resfríos o ilegal para fiestas electrónicas sería la siguiente: “utilizada legalmente para fabricar descongestivos o broncodilatadores, y cuyo valor en el mercado local oscilaba entre los 90 y 120 dólares. Sin embargo, en el mercado ilegal, donde el principal comprador era México, dicho precursor químico se utilizaba para la fabricación de drogas de diseño o sintéticas, como el éxtasis; los cárteles mexicanos, ya con el producto manufacturado lo destinaban esencialmente a los nacionales de su vecino país, EEUU, llegando a pagar hasta U\$S10.000 el kilo, por lo que resultaba para sus tenedores un extraordinario negocio”. Ciento veinte dólares su valor en el mercado de medicamentos, 10.000 en el circuito ilegal. Un diferencial inconcebible. Si juntamos los volúmenes y rentabilidad examinados en los dos últimos párrafos, suponiendo que el 80% de la efedrina importada “caía” en el circuito ilegal estamos hablando entre 2003 y 2008 de un negocio de aproximadamente 300 millones de dólares. Tal vez esto explique por qué los funcionarios de la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), que debían observar y autorizar la importación de precursores químicos, fueran tan descuidados en no darse cuenta que los volúmenes de efedrina importada resultaban injustificables. O tal vez haya que pensar que fueron solícitos y diligentes por ese mismo motivo.

¹ Marcelo Sain (2017), Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario), Siglo XXI Editora Iberoamericana.

(3) Estado y narcotráfico

A esta altura quizá algún lector podrá suponer que todo el negocio ilícito descrito surgió de un hábil ardid de un grupo de contrabandistas, que descubrió un “agujero” reglamentario que les permitió importar una exorbitante cantidad de una sustancia médica controlada (efedrina), para después reexportarla clandestinamente a cárteles narcos mexicanos. No es así, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) tenía la responsabilidad – precisamente– de controlar la importación de precursores químicos. En efecto, en 1989, la Ley 23.737 estableció en su artículo 44 que: “Las personas físicas o jurídicas que produzcan, fabriquen, preparen, elaboren, reenvasen, distribuyan, comercialicen por mayor o menor, almacenen, importen, exporten, transporten, transborden o realicen cualquier otro tipo de transacción, tanto nacional como internacional, con sustancias o productos químicos incluidos en el listado al que se refiere el párrafo anterior, deberán inscribirse en el Registro Nacional de Precursores Químicos”. A su vez, el Decreto 2300 del año 2002 delegó esa facultad y ese Registro en la SEDRONAR y como responsable fue designado Gabriel Abboud. Entre el año 2004 y el año 2008, cuando el control de las importaciones estuvo controlado por la SEDRONAR y al frente de la misma estaba José Granero, se importaron 47,6 toneladas de efedrina, de las cuales 41 fueron desviadas por personas procesadas o condenadas por maniobras de narcotráfico internacional. Análogamente, el primer año que la responsabilidad de control sobre la importación de efedrina fuera asignada a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) ésta se redujo a solamente 24 kg.

En 2014 el ex secretario de Lucha contra el Narcotráfico, José Granero, el ex subsecretario técnico de Control de la SEDRONAR, Gabriel Yuseff Abboud y el director del Registro Nacional de Precursores Químicos, Julio De Orue, fueron procesados por la jueza Federal María Servini de Cubría por el “delito de haber introducido al país materias primas destinadas a la fabricación de estupefacientes, habiendo efectuado una presentación correcta ante la aduana y alterando posteriormente su destino de uso”. Según la jueza, el accionar de los funcionarios “no fue casual, ni un descuido. La real y única problemática es una operación de narcotráfico internacional”, en el marco de un negocio ilegal que según la magistrada “rondaría entre los 123.916.000 y los 491.666.000 dólares estadounidenses”.

El juicio y eventual condena a los funcionarios sospechados se dilató enormemente en relación a otros expedientes vinculados con este caso. Múltiples recursos y la excusación de la jueza Servini de Cubría, quién se consideró hostigada por uno de los acusados (véase el apartado 2.5), demoraron la elevación del expediente a juicio oral. La causa recayó en manos del juez Sergio Torres quien, rechazando múltiples pedidos de nulidad, la elevaría a juicio oral en junio de 2017. Sin embargo, como es habitual, los recursos continuaron presentándose en los estamentos judiciales superiores y demorando la elevación a juicio oral de la causa. Finalmente, en octubre de 2018, el máximo tribunal de alzada en materia penal, la Cámara de Casación, confirmó el envío a juicio oral del expediente, el cuál debería efectivizarse en algún momento de 2019 o 2020.

Puede apreciarse a simple vista el inmenso negocio ilegal que se montó a partir del uso dual de un descongestivo como precursor de drogas de síntesis. Hemos revisado las

singularidades de este mercado ilegal, todos los estamentos de la cadena productiva y de comercialización del mismo y algunos aspectos característicos de este tipo de mercados. Particular mención merece en este sentido el llamado “triple crimen”, forma típica de resolución de disputas comerciales en aquellos mercados que no pueden acceder al sistema de resolución de pleitos establecido por el Código Civil y Comercial. Pero si el episodio es típico por qué hablar entonces de particular mención. La causa es la trascendencia mediática de este triple homicidio –poco usual todavía en Argentina, afortunadamente– que empezó a desarmar la madeja del contrabando ilegal de efedrina en Argentina entre los años 2003 y 2008, abriéndose, a partir de ahí, más de tres decenas de causas conexas.

Sin embargo, el presente trabajo pretende encender alarmas sobre uno de los aspectos más deletéreos del narcotráfico: la degradación institucional a través de la cooptación de funcionarios de diversa índole cuando no, directamente, agencias públicas enteras. En este sentido el caso es paradigmático en relación al nivel de penetración y de capacidad de degradación de este tipo de organizaciones, o para ponerlo en términos más generales, del mercado negro de drogas ilícitas.

Los nexos de los autores materiales e intelectuales del triple crimen son múltiples con policías provinciales, federales, agentes penitenciarios, servicios de inteligencia; y políticos municipales, provinciales y nacionales; jueces y fiscales. El caso efedrina corta transversalmente todos los estamentos de estatalidad. En todos ellos hubo fallos, pero sobre todo, complicidad.

Conclusiones

Se puede decir que el triple crimen de General Rodríguez derivó en decenas de causas asociadas todas ellas al contrabando de efedrina para la fabricación de metanfetaminas. Conforme fueron avanzando las investigaciones de este caso se fue comprobando que otras causas que se sucedieron tenían vinculación con este negocio. Curiosamente la línea cronológica no sólo va hacia delante, sino que casos anteriores al triple crimen como el del laboratorio en Ingeniero Maschwitz o el doble crimen de Unicenter,² ulteriormente se comprobaría que tendrían vinculación con toda esta madeja. ¿Qué conclusiones se pueden sacar de algo tan vasto y que tiene varias e importantes facetas aun en pleno desarrollo?

En primer lugar, la comprobación de la transnacionalización de la elaboración y comercialización de drogas ilegales a nivel planetario, la sofisticación de las empresas criminales vinculadas y el particular papel de la República Argentina en esta trama. Tradicionalmente Argentina ha sido ubicada por informes de organismos multilaterales y de otros Estados (UNDOC y el Departamento de Estado de EEUU, entre otros) como un mercado de consumo de marginal importancia (dado el escaso tamaño del mercado de consumo argentino en general); como un país de escasa producción de drogas; y un

² En julio de 2008 tres ciudadanos colombianos fueron atacados en el estacionamiento del centro comercial Unicenter por una persona que descargó 11 balas de calibre 40, matando a dos ellos y pudiendo escapar ileso el tercero. Entrecruzamientos telefónicos y otra evidencia sugiere un fuerte vínculo entre este episodio y el contrabando de efedrina. Véase https://www.clarin.com/policiales/triple-crimen-vinculos-ataque-unicenter_0_BkVgY5FATtg.html.

relativamente importante *hub* de distribución de sustancias psicoactivas hacia el resto del mundo. Principalmente cocaína a nivel planetario y, en menor medida, marihuana y otras sustancias hacia otros países de la región. Mención particular, claro está, merece el papel de Argentina en la división internacional de la producción de drogas de síntesis en el marco de la transnacionalización de la cadena logística y productiva.

El caso de la efedrina desnuda una fenomenología más compleja de la que estábamos acostumbrados. En primer lugar, a diferencia de lo que vemos, por caso, en el mercado de la cocaína o la marihuana, donde hay países productores, otros países de tránsito y finalmente mercados de consumo; la elaboración y comercialización de drogas de síntesis muestra una mecánica similar a la que operan empresas transnacionales en mercados legales. Concretamente, como ocurre, por citar un conocido ejemplo, con la empresa Apple en la elaboración de teléfonos celulares, observamos en el negocio de la efedrina una “oficina central” en una ubicación determinada desde donde se toman las decisiones estratégicas (producción, logística y marketing) y diversas localizaciones donde se obtienen insumos necesarios para la producción de la mercancía y diversos canales logísticos para su distribución y comercialización en los grandes centros de consumo. No encuentro ejemplo más elocuente que semeje la operación de una empresa criminal ocupada en el mercado de drogas ilícitas al de empresas transnacionales que operan en mercados legales como en el de las drogas de síntesis, y en particular, el de la efedrina.

Las crónicas periodísticas y judiciales referenciadas en el trabajo mencionan a dos grandes cárteles mexicanos vinculados con este negocio y con esta historia: Sinaloa y del Golfo. Desde allí partirían los lineamientos corporativos en relación con la comercialización de un producto, en este caso metanfetaminas. La pregunta de ¿cómo entra Argentina en esta historia si se considera la lejanía con el centro principal de decisiones y distribución (México) y respecto al principal mercado de consumo (EEUU) luce completamente atinada? La triangulación vía Argentina no parece tener ninguna racionalidad logística. Difícilmente se pueda encontrar país más austral y alejado en el planeta Tierra para el circuito de elaboración, distribución y venta de estas sustancias. Por lo tanto, sí, el primer gran interrogante es por qué Argentina.

Observamos dos grandes razones. La primera de ellas más bien de carácter estructural, vinculada al nivel de desarrollo industrial y particularmente de la industria farmacéutica en la República Argentina. Un informe de 2017 del Ministerio de Hacienda de la Nación señalaba en este sentido: “En 2017 esta industria representó el 3,8% del VAB industrial, el 1,7% de las exportaciones totales y concentró el 3,4% del empleo industrial registrado en el sector privado. El mercado farmacéutico argentino es abastecido por 230 laboratorios (se estima que los laboratorios activos en forma regular y permanente son aproximadamente 210 compañías). El sector de fabricación de medicamentos cuenta con aproximadamente 190 plantas industriales instaladas en el país, de las cuales 160 son empresas de capitales nacionales. Existen alrededor de 40 laboratorios públicos que producen medicamentos. En el año 2016 se estimaron alrededor de 449 empresas activas del sector privado en la industria farmacéutica (OEDE, 2018). Cerca del 40% de los locales de empresas del sector (incluyendo sucursales) están ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el Gran Buenos Aires (GBA), siguiendo en importancia, con una participación menor, resto de Buenos Aires (9,0%), Santa Fe

(7,9%) y Córdoba (7,2%)". No resulta sorprendente que las organizaciones criminales encontraran allí la estructura productiva y logística –y los vacíos legales– que posibilitara importar esta sustancia regulada desde los grandes mercados productores (China y la India), y “esconderla” en los vericuetos o subterfugios del mercado legal o regulado de estas drogas a través de una miríada de droguerías y farmacias. Finalmente, su contrabando y trasiego a los grandes centros de producción corría por los canales y metodologías usuales para otro tipo de narcóticos: camuflada de las más diversas formas.

En segundo término, no hay estructura normativa o productiva que pudiera pasar por alto distraídamente los exorbitantes volúmenes de efedrina que estaban siendo importados y que excedían miles de veces las necesidades de los resfríos anuales del país (principal utilización medicinal de la efedrina). Es decir, las organizaciones criminales encontraron en Argentina una estructura estatal y paraestatal que fue cómplice de esta actividad delictiva, convirtiendo, como hemos visto, a funcionarios policiales, judiciales, de inteligencia y políticos en verdaderos socios y colaboradores de estas actividades.

De modo que, probablemente, la combinación de estos dos factores transformó a la Argentina en un lugar elegible y apropiado en el mercado transnacional de drogas de síntesis a pesar de su lejanía tanto con el principal centro de producción (México), como de consumo (EEUU).

Sin la complicidad del Estado este negocio no hubiera podido prosperar en el lustro que funcionó, y durante el cual grandes organizaciones criminales hicieron ingentes ganancias. ¿Se hubiera podido evitar? La penetración del crimen organizado en la estructura estatal parece ser la norma y no la excepción, y cuanto más grande es el volumen del negocio y más grande la organización criminal, mayores son sus capacidades de cooptar complicidades en diversos organismos públicos. Aquí se ve patentemente la penetración en las organizaciones policiales, en los servicios de inteligencia y en los organismos políticos de aplicación. Es cierto que ha sido el Poder Judicial el que ha investigado y condenado las actividades ilícitas descritas en este trabajo. Con demoras, de manera desarticulada (decenas de causas por separado) y ciertamente sin contar con el contrafactual respecto a si lo que se ha descubierto y conjurado es realmente la estructura central del negocio, o si por el contrario sólo la punta del iceberg. Pero hay que decir que *a priori* el accionar judicial, con todas las faltas y defectos señalados, puede funcionar al menos, parcialmente quizá, como un anticuerpo o disuasivo de cara a futuros emprendimientos criminales de similares características.

Es importante resaltar que no fue el accionar policial o judicial el que en última instancia terminó con el negocio ilegal de efedrina examinado en este trabajo. Esto sucedió a partir de una serie de modificaciones normativas que mejoraron los controles y dificultaron enormemente las formas de triangulación ilegal o “paralegal” que se observaron en este mercado. Una vez más, como demuestran dos casos muy emblemáticos como los del alcohol y el tabaco (nicotina), no ha sido la guerra, la persecución y el prohibicionismo las que procuraron soluciones o minimizaron daños, sino la “regulación modulada” de las sustancias. Esto es, formas de regulación pública

de los mercados de diferentes sustancias que permitan minimizar los daños que genera la producción, distribución y comercialización de estas en los mercados ilegales. Este encuadre paradigmático permite atender, en un marco estratégico y estructural, los efectos más deletéreos del narcotráfico, principalmente la violencia y la corrupción de agencias estatales, a la vez que se tiene más información y control para diseñar políticas públicas que atiendan la situación de aquellos que pueden tener un comportamiento problemático con esas sustancias. Como señalara el histórico militar y estratega chino Sun Tzu, “el supremo arte de la guerra es someter al enemigo sin luchar”.