

Universidad Nacional de la Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Secretaría de Extensión

**Curso: “Las Políticas Públicas de Seguridad en Latinoamérica.
Conocimiento Análisis y Propuesta”**

Trabajo Final

**Tema: “El Narcotráfico como problema contemporáneo -Abordaje
ensayado por la República Argentina”**

Autor: Marcos Carrillo

Docente: Fernando Gabriel Zarabozo.

Noviembre 2020

Introducción

Al momento de analizar la lucha desplegada por la República Argentina contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en especial su máxima expresión (tráfico de estupefacientes) la opinión de los especialistas es coincidente en atribuirle a las Fuerzas de Seguridad (FF.SS.) intervinientes y a la justicia la penalización casi exclusiva de los eslabones menos significativos de la organización, lo que posibilita la continuidad de sus acciones en el tiempo, al no penetrar y desarticular su estructura y/o sostén financiero, permitiendo con ello un sostenido crecimiento y variedad de oferta de productos ilegales y el consecuente o disparador aumento exponencial de su consumo.

Varios factores, del tipo políticos, económicos, psicosociales, geopolíticos y jurídicos han conspirado para llegar al cuadro de situación descrito, los cuales serán analizados a fin de ponderar su incidencia. De allí que, como primer objetivo a lograr a través de un breve análisis descriptivo del problema, se intentará establecer el grado real de eficiencia alcanzado y las causas o factores que lo condicionaron en las últimas décadas.

Con ello, y a partir de lo que podríamos considerar un cambio de paradigma en las Políticas de Estado ensayado desde el 2016 en materia de Política Criminal, se intentará describir y analizar un posible diseño superador de Políticas Públicas en dicha materia, y la aparición de un nuevo fenómeno que se podría denominar “grieta ideológica” entre actores estratégicos, que podría conspirar a que se desaproveche una oportunidad más, como a lo largo de nuestra historia, de consensuar un camino de políticas estratégicas que en el largo plazo, cuanto menos, de las respuesta que la sociedad reclama de sus Gobernantes.

Índice

<i>Introducción</i>	<i>pág.</i>	02
<i>Planteamiento del problema.</i>	<i>pág.</i>	04
<i>El concepto de Criminalidad Organizada.</i>	<i>pág.</i>	07
<i>Tráfico de Estupefacientes. La mayor expresión del Crimen Organizado.</i>	<i>pág.</i>	09
<i>La historia del problema en la Argentina.</i>	<i>pág.</i>	12
<i>Características actuales del problema.</i>	<i>pág</i>	14
<i>Análisis Estadístico</i>	<i>pág</i>	16
<i>Políticas Públicas. El concepto de política criminal</i>	<i>pág</i>	19
<i>Políticas implementadas en la Lucha contra el Narcotráfico</i>	<i>pág</i>	22
<i>Ley N° 23.737 Tenencia y Trafico de Estupefaciente</i>	<i>pág</i>	23
<i>Ley 23.984. “Código Procesal Penal de la Nación”.</i>	<i>pág</i>	25
<i>Un caso Paradigmático. La SE.DRO.NAR</i>	<i>pág</i>	27
<i>¿Hacia un cambio de paradigma?</i>	<i>pág</i>	29
<i>Herramientas especiales de investigación. (Leyes 27.304 y 27.319)</i>	<i>pág</i>	31
<i>Acciones de Gestión complementarias</i>	<i>pág</i>	32
<i>La “grieta ideológica” en el diseño e implementación de Políticas Criminales en la lucha contra el Tráfico de Estupefacientes.</i>	<i>pág</i>	35
<i>Conclusiones. Propuestas</i>	<i>pág</i>	38
<i>Referencias bibliográficas</i>	<i>pág</i>	45

Planteamiento del problema.

Las respuestas Estatales ensayadas por la República Argentina en la lucha contra el Crimen Organizado, sobre todo en materia de tráfico ilícito de estupefacientes, no han logrado hacer recaer las penas sobre sus máximos responsables ni en sus financistas, lo que pone en duda la eficacia de estas.

Marcelo Bergman (2016) plantea sobre quienes generalmente recaen las penas en las causas de drogas y narcotráfico, dejando en claro que los aparatos burocráticos del sistema penal en América latina son poco eficaces en el control y avance del tráfico de estupefacientes en la región, ya que la mayoría de las personas perseguidas son aquellos **infractores de poca importancia, lo que no tiene gran incidencia para poder desbaratar y contener el avance de este negocio.**

“Esto se observa en toda Latinoamérica ya que aparentemente la justicia o su sistema penal **adolece de la capacidad de investigación**, a su vez, la coordinación entre los organismos policiales, procuradurías, tribunales, centros de rehabilitación social es muy pobre o inexistente; **los servicios de inteligencia son deficientes**; las entidades aduaneras e impositivas no tienen relación”. La situación descrita es un típico problema que recae sobre lo que sería un débil funcionamiento del estado, sostiene el sociólogo.

Con respecto a las instituciones que deben combatir al narcotráfico deja en claro que el funcionamiento de estas instituciones corresponde a un nivel muy bajo, debido a que éstas persiguen generalmente a los consumidores y no realiza persecuciones sobre lo que serían las transacciones financieras y lavado de activos. Los países generalmente poseen organismos que se dedican solamente a la coacción o punición del narcotráfico como ser las policías, fuerzas armadas o de seguridad.

La actividad realizada por las policías, fiscales y jueces tienen poca efectividad debido a que su acción se concentra en aquellos delincuentes que son reemplazados fácilmente y en muy poco tiempo, **ya que la oferta de la droga no desaparece.** Por eso podemos decir que los nuevos operadores que reemplazan a aquellos que son detenidos se da porque los ingresos del comercio de drogas se mantienen redituables y la existencia de una gran cantidad de jóvenes y adultos que están dispuestos a tomar todo tipo de riesgos para formar parte de estas organizaciones criminales.

La situación brevemente descrita permite que el negocio del narcotráfico siga funcionando y no se advierte que la persecución se centre en los organizadores o financistas (sobre quienes recaerían las mayores penas), ni en las actividades financieras que se dan para poder blanquear el dinero obtenido de forma ilegal, lo cual permitiría sacarles mucho poder económico a las grandes organizaciones.

Jérémi Swinnen (2017) ratifica el concepto sosteniendo que “...así, las prisiones terminan saturándose de personas, con historiales generalmente no violentos y se enfocan los recursos del Estado en infractores, que pertenecen, en la mayoría de los casos, a los sectores más vulnerables de la sociedad”.

Coincide el Dr. Mariano Tenca, en cuanto el panorama general de inseguridad que presenta la región: “en términos generales, la situación de la seguridad ciudadana en América Latina

es por lo menos preocupante. El delito y la inseguridad se han tornado, en el último tiempo, en el problema de mayor importancia para las sociedades de estos países. La preocupación por la seguridad personal se ha convertido en una dinámica cada vez más trascendente en la vida social e influye en lo que la ciudadanía hace o deja de hacer. Esto se debe a que, a lo largo de los últimos años, América Latina ha sufrido una epidemia de violencia y un incremento de la delincuencia, por lo que se ha convertido en la región más insegura del mundo” (Tenca. M-2017 Pág.17).

Con respecto a las soluciones ensayadas y su fracaso considera que esencialmente se debe a que, las agencias estatales como así también la propia ciudadanía continúan poniendo el énfasis en el sistema penal como la principal herramienta para responder frente al problema de la delincuencia, incluso a pesar del consenso existente entre los académicos sobre sus limitadas funciones preventivas. En términos simples, los Gobiernos latinoamericanos- muchas veces frente a una fuerte demanda social- suelen recurrir sistemáticamente al poder punitivo con el objetivo de “dar una respuesta”-cuando no “una solución”- al problema de la inseguridad, sin importar la innumerable cantidad de fracasos que aquel acumula en la historia reciente.

El profesor David Garland (2017) se suma a este concepto, sosteniendo como causante del cuadro de situación descrito, la ausencia de suficientes Políticas Públicas que aborden aspectos tanto vinculadas a la “prevención social” como la “prevención situacional” del delito, como conceptos pragmáticos e ilimitados en contraposición con los de tipo penal. El profesor Swinnen (UCA), marca como experiencia o lección aprendida en estos últimos 60 años de lucha contra el narcotráfico, la gran dificultad que representa querer contrarrestar el alto grado de “inelasticidad” del mercado únicamente a través de mayor control policial, cuya intervención hasta ahora sólo contribuyó al aumento de los precios de las drogas a nivel mundial, generando un mayor rédito económico a las organizaciones criminales que a su vez reinvierten las ganancias en otras actividades delictivas variadas. Pragmatismo y un enfoque orientado al desarrollo socioeconómico, propone como estrategias para “mitigar” un delito que “difícilmente podremos hacer desaparecer”

El Observatorio de Prevención del Narcotráfico sostiene que “a casi cuarenta años de que se haya aprobado el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos, las políticas de prevención y de represión del tráfico ilícito de estupefacientes en nuestro país han sido un verdadero fracaso. Aún no se ha revertido esa grave situación advertida y lo que es peor, se ha agravado. Informes de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (ONUDD) dan cuenta de que la Argentina, comparada con otros países de la región, tiene la tasa más alta de consumo de cocaína y de anfetaminas, y es la primera o la segunda en cuanto a fumadores de marihuana.

Como se viene observando, en los últimos tiempos nuestro país ha dejado de ser un país únicamente de tránsito para convertirse en una nación de consumo y también de fabricación

y elaboración de estupefacientes, según lo demuestran los allanamientos y desbaratamientos de distintas fuerzas de laboratorios y “cocinas” de estupefacientes.

La situación actual demuestra claramente que las medidas implementadas, como por ejemplo la desfederalización parcial de la competencia, no solo no han sido efectivas, sino que, en algunos casos, han obstaculizado las investigaciones que buscan detener la acción de los narcotraficantes. Si las fuerzas del Estado, fiscales y jueces se centran en la persecución de consumidores y comerciantes de estupefacientes de exigua cantidad, sin advertir que el real problema se encuentra en los eslabones más altos de la cadena, cada vez nos alejamos más de los objetivos deseados y de generar un real cambio en la materia”. (OPRENAR. 2015)

La aparición relativamente reciente del concepto de criminalidad organizada transnacional, (Palermo-2.000) cuanto menos en aquellos aspectos vinculados con las consecuencias lesivas directas e indirectas, representaron un conjunto de metamensajes que evidentemente debieran haber impulsado las políticas de Estado de forma inmediata, aprovechando un posible estado “embrionario” del fenómeno que lo hiciera más vulnerable y no las políticas “negacionistas” que en el tiempo se tornan cómplice de su crecimiento y solidificación. Esta “repentina” aparición, sumada a la falta de decisión política, error de diagnóstico o complicidades en otros casos, evidentemente conspiraron para no advertir que las tradicionales herramientas (técnicas – procesales o de recursos humanos) aplicadas al combate del delito común no alcanzaban para “luchar” contra este nuevo “autor organizado” ni con sus consecuencias, sino solamente sobre los autores mediatos y/o víctimas del delito.

Ante la cuanto menos pobre respuesta Estatal obtenida de la problemática hasta aquí planteada, se impone la necesidad de que en forma simultánea se analicen nuevas herramientas hasta aquí no ensayadas, o no sostenidas en el tiempo necesario.

Existe marcada coincidencia a través de las experiencias vividas en calificar al Narcotráfico como un problema de “alto impacto” sobre el bienestar social de los distintos Países, sin embargo, parece que también es la mayor expresión política del: **“no supe, no quise, no pude”** (Raúl Alfonsín)

El concepto de Criminalidad Organizada.

Efectuar una correcta atribución de responsabilidad penal a título de autor, partícipe o instigador a un sujeto en orden a un delito de crimen organizado, desde la óptica penal concebida para los delitos ordinarios, presenta diversos inconvenientes.

En este contexto, acorde a la opinión de Carolina Robiglio (2004), las dificultades de imputación derivan de trasladar la teoría del delito convencional a delitos cometidos por grupos de personas que integran una organización criminal, y las dificultades procesales se vinculan principalmente a la dificultad probatoria respecto de la participación de cada sujeto en el hecho, derivada de la complejidad fáctica por la división y delegación de tareas dentro de la organización criminal.

La decisión, planificación y ejecución de comportamientos delictivos por parte de organizaciones integradas por una pluralidad de personas, como lo son las organizaciones criminales, presenta perfiles peculiares y lo más característico es la división de funciones en el seno de la organización de tal modo que, por lo general, las actividades indicadas radican en niveles diferentes que, además, se encuentran jerarquizados. Entre los dirigentes deciden, diseñan y ulteriormente controlan la ejecución, esta última, la ejecución material, se encarga a los niveles inferiores. (Sánchez García de Paz, Isabel, 2005, pp. 157-158)

Fue Claus Roxin (2016) quien trató de dar solución a la problemática y propuso tratar al dirigente de la organización como autor mediato del hecho, modificando la concepción tradicional de la autoría mediata, pensada para los casos en que el instrumento es penalmente irresponsable; debido a que aquí, el ejecutor respondería como tal, es decir, como autor directo y de propia mano del hecho.

Al referirse a la autoría de los delitos relacionados al narcotráfico, el Juez Federal Abel Cornejo (2014) expresa que esta actividad criminal se identifica con una empresa delictiva, a realizarse con autonomía, eficacia y productividad para el logro de lucro, rango, estatus y poder. Ello lleva a combinar las mentalidades y patrones, las actitudes y comportamientos del empresario legal, del contrabandista y del delincuente. Las dimensiones socioculturales del narcotráfico incluyen: grupos involucrados, como protagonistas (dirigentes, dirigidos) y como beneficiarios directos e indirectos; redes de complicidades; nuevos espacios sociales; víctimas (consumidores y otros); patrones y rasgos culturales emergentes.

Esta figura de la autoría se caracteriza entonces porque quien realiza el hecho utiliza a otro como instrumento. Tal es así, dado que no es necesario que el autor ejecute el hecho en todas sus fases de propia mano; puede servirse para ello de medios mecánicos, como puede, también, utilizar a terceros para sus fines, en tanto conserve él mismo el pleno dominio del hecho, a diferencia del tercero. El tercero queda, así como un "instrumento", mientras le falte uno de los presupuestos necesarios de la autoría (el dominio del hecho), y mientras él quede en quien le lleva a la acción. (Welzel, 1987). (C.C.C. Fed., Sala I, "OLIVERO ROVERE") Dentro de la doctrina, acierta Malamud Goti (1983) cuando afirma que el caso de la autoría mediata es el que más claras dificultades plantea. En este supuesto, afirma el autor, se vale

de un instrumento humano, y precisamente porque el último actúa como un animal o una cosa, quien lo ha movido a hacer lo que hizo es el autor.

Afirma Claus Roxin (1998, p. 61) que:

“sí, por ejemplo, alguno se niega a ejecutar el asesinato, esto no implica (al contrario de lo que ocurre con la inducción) el fracaso del delito. Inmediatamente, otro ocuparía su lugar, y realizaría el hecho, sin que de ello llegue a tener conocimiento el hombre de atrás, que de todas formas ignora quién es el ejecutor individual”.

El hombre de atrás controla el resultado típico a través del aparato, sin tomar en consideración a la persona que como ejecutor entre en escena más o menos casualmente. Aquél, concluye Roxin (1998), tiene, en el sentido literal de la palabra, el dominio y por lo tanto es autor mediato. Nada más exacto que esta descripción para comprender cómo funcionan las organizaciones criminales de tráfico ilícito de droga.

En esta síntesis se ha pretendido definir las características propias y dimensión de la amenaza a la seguridad y a los intereses de la Nación. En definitiva, el desconocimiento del personal de las fuerzas de seguridad intervinientes, y de los encargados del diseño de las estrategias para su correcto abordaje, sobre estas particularidades y limitaciones de tipo jurídico, representan un importante escollo a la hora de lograr condenas en investigaciones de este tipo y consecuentemente la desarticulación de sus actividades.

Tráfico de Estupeficientes. La mayor expresión del Crimen Organizado.

Una amenaza a la seguridad y a los intereses de la Nación

“El narcotráfico ha sido definido a nivel mundial como un crimen de carácter internacional que daña el desarrollo económico y sociocultural de los Estados y pueblos enteros. En ocasiones también ha sido definido como un crimen contra la humanidad y por lo tanto como un factor de desestabilización que afecta a la sociedad en su conjunto, generando violencia endémica, erosión a las instituciones políticas y de gobierno, sustento del crimen organizado, fuente de serios desequilibrios económicos, factor de corrupción, causa de militarización y extensión de la represión policial”. (Del Olmo, 1990, p. 29)

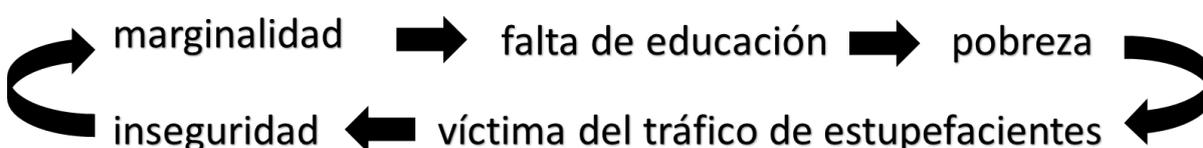
A partir de esta definición del problema a nivel mundial, se incluye y comparte otra más de carácter local y contemporánea:

“El fenómeno del narcotráfico constituye, entre los muchos problemas que arrastramos, el principal desafío de gobernabilidad que tiene la Argentina. Condensa y representa otras cuestiones alarmantes que sobrellevamos y que tampoco han recibido una atención que permita resolverlas. Enfatiza el riesgo y la injusticia de la creciente pobreza extrema y la marginalidad. Expone los costos extraordinarios de no afrontar desde una política integral, de Estado, los aspectos de defensa y de seguridad.

El avance del narcotráfico permite evaluar cómo la combinación de cambios sociales, éticos, de valores y paradigmas de un país pueden generar las condiciones para que se acelere el consumo de productos que van en detrimento de la salud física y psíquica de la población. **Asimismo, corre el velo respecto de la existencia de fracasos rotundos en el diseño, la implementación y el control de la política pública, incluyendo comportamientos y preferencias de las instituciones tutoras del sistema republicano bajo la presión de líderes políticos cuya prioridad, por razones cortoplacistas, se apoya sobre el relato a expensas de la realidad**”. -el resaltado no es original- (Burzaco y Berensztein, 2014, p. 7)

Habitualmente como ha ocurrido en muchos países, la sociedad no puede percibir los primeros pasos de la instalación del tráfico de estupeficientes y convive hasta que comienza a percibir sus efectos.

Tal como lo expresan Burzaco y Berensztein (2014) las cuestiones sociales no atendidas adecuadamente conspiran para que los procesos de deterioro se aceleren y se manifiesten los primeros síntomas (fiebre), traducido en hechos de inseguridad cada vez más violentos. También se comparte con los autores antes citados la opinión en el sentido de que las políticas públicas no pueden detenerse en los efectos (bajar la fiebre) sino en las causas (marginalidad = falta de educación = pobreza = víctima del tráfico de estupeficientes = inseguridad)



Naciones Unidas reconoce las complejidades para definir el crimen organizado. Por ello, no ofrece una definición limitada en sus convenciones, lo que les permitiría incorporar nuevos tipos de delitos emergentes a medida que se modifican las condiciones globales y locales. En particular, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Palermo 2000) define en su artículo 2º (inciso a, b y c) a un grupo criminal organizado de la siguiente manera:

- Un grupo estructurado de tres o más personas no formado fortuitamente.
- Que exista durante cierto tiempo.
- Que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos punibles con una privación máxima de al menos cuatro años.
- Con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Mientras tanto, las Agencias de Seguridad también poseen sus propias definiciones, por ejemplo, el FBI de los Estados Unidos define el crimen organizado como:

“Cualquier grupo que posea alguna estructura formalizada y cuyo objetivo primario sea la obtención de dinero a través de actividades ilegales. Tales grupos mantienen su posición a través del uso de violencia o amenazas, corrupción de agentes públicos, tráfico de influencia o extorsión y, generalmente, tienen un impacto significativo en las personas y en sus comunidades, regiones o en el país en su conjunto”. (FBI, 2015, p.1)

Paralelamente, los académicos críticos prefieren el término “delito profesional” para denotar las actividades de los delincuentes que realizan su particular arte criminal durante un tiempo prolongado y se ganan así la vida (Hobbs, 1994; Hobbs, 1995). Sin embargo, otros se centran en aquellas características particulares que lo hacen diferente de los grupos desorganizados. Se enfatiza así: el tamaño de la organización; su resistencia temporal; su participación en delitos graves; su habilidad para corromper y su motivación no ideológica (que lo distingue de los grupos “terroristas”) (Levi, 2002; Campana, 2013).

Estas discusiones no son meramente semánticas. La determinación de un grupo como crimen organizado puede elevarlo del terreno de los delitos menores al ámbito de la Seguridad Nacional y por lo tanto implica que las investigaciones y operaciones estén a cargo de Agencias de Seguridad e Inteligencia Criminal especializadas (Fuerzas Federales) sumado a la utilización de herramientas procesales especiales (Toyn, 2014).

Otro concepto asociado o visión renovadora pasa por un análisis del “daño” producido por estas organizaciones en lugar de cifras o estadísticas sobre incautaciones realizadas originalmente.

A pesar de los continuos desacuerdos en relación con la definición del crimen organizado y los daños que causa, varias agencias de seguridad han entendido que sus estructuras perdurables, sus deseos de generar fondos y su capacidad para corromper, **evidencian ser una grave amenaza, no sólo para el mercado criminal en el cual el grupo está operando,**

sino también para el gobierno y la legitimidad del Estado. Por lo tanto, la única herramienta eficiente que los países poseen para confrontar y cuantificar sus diferentes acciones y las características especiales con las que se mueven en determinado territorio, sólo puede ser realizado mediante el uso adecuado de todas las estructuras del Estado, sobre todo, las Agencias de Inteligencia y de Investigación Criminal de carácter Federal y de prevención social y situacional del delito.

En el caso del narcotráfico su mayor amenaza a la seguridad pública está dada por la “diversificación criminal”. En efecto, más allá de los trastornos en la salud pública como consecuencia del consumo de drogas, y de las ilegalidades y los delitos que el tráfico y el consumo producen, un reto formidable que produce es la consolidación de “bandas criminales” que se inician en el negocio de la droga y que luego diversifican sus actividades delictivas. Así, van sembrando terror y amenazas sobre un creciente número de individuos. Robos, extorsión, secuestro, trata de personas, son en muchos casos, conducidos por redes, bandas y pandillas que se habrían iniciado en el negocio de la droga (Garzón, 2008).

Una rápida lectura de los medios periodísticos nacionales permitirá comprobar la veracidad de las definiciones de Garzón. Así puede leerse en el diario Infobae del día 31 de agosto de 2018

“Siete jóvenes fusilados en dos meses. Ese es el saldo que dejó hasta el momento una guerra narco cruenta en estado embrionaria que está azotando a la localidad de Esteban Echeverría y que ni la policía ni la justicia logran detener. La justicia no tardó en identificar el hecho como un crimen narco” (Candaluft, 2018).

Los delitos de crimen organizado poseen una lesividad o daño directo a la sociedad, normalmente contenido o definido a través del bien jurídico tutelado y lesión o daño indirecto, que sobre todo en etapa de ocupación territorial, que se traducen en delitos comunes necesarios para garantizar su funcionamiento, supervivencia e impunidad y que en definitiva son los que la sociedad percibe en forma directa.

A modo de conclusión e integración de conceptos, podemos decir que el tráfico de estupefacientes en particular y todo el crimen organizado en general es:

...una actividad compleja a gran escala, llevada a cabo por grupos de personas que forman organizaciones con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento e impunidad, mediante el recurso de la violencia, la corrupción o camuflado con actividades legales.

Sin perjuicio, entonces, de la lesividad propia que sus actividades específicas provocan en los Estados, la criminalidad e inseguridad resultante generados en su entorno, sobre todo en fases de ocupación territorial, promueven la existencia de distintos delitos (secuestros, homicidios, robos, etc.) que afectan la calidad de vida en una sociedad y representan enormes pérdidas de capital humano, social y económico. (PNA-DICR, 2018)

La historia del problema en la Argentina.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en su informe anual del año 1969, manifestaba una “**profunda preocupación ante el incremento de la producción y consumo de la hoja de coca**” en Bolivia y Perú. Cuan justificada estaba esa “profunda preocupación, cuando desde Colombia se impulsó posteriormente en los 80 la producción masiva de pasta base de cocaína para abastecer el consumo mundial.

Ya para 1992, el referido organismo, dependiente de la ONU, lapidariamente expresaba: “Las medidas adoptadas en los planos nacional e internacional para reducir el uso indebido y el tráfico de drogas no han producido todavía unos resultados universalmente evidentes y decisivos, razón por la cual se han seguido poniendo en tela de juicio la validez y la pertinencia de las medidas de fiscalización de drogas que los gobiernos han concertado en convenciones, convenios y resoluciones internacionales. **La situación del uso indebido y el tráfico de drogas, que va acompañada de la violencia y la corrupción, sigue siendo sombría**, pero la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes no está segura de que se hayan encontrado **alternativas viables a las políticas vigentes** que puedan dar un giro sustancial a la situación. Los esfuerzos mundiales por luchar contra el uso indebido y el tráfico de **drogas han de ser continuos, equilibrados e internacionalmente concertados** para que se puedan seguir obteniendo resultados positivos. El uso indebido de drogas está íntimamente **vinculado a problemas políticos, sociales y económicos**, y los adelantos en esas esferas contribuirán sin ningún género de dudas a la solución de ese problema de uso indebido.” Lo resaltado (propio) se cree, resume los conceptos fundamentales a analizar en esta problemática, cuyo cuadro de situación, lamentablemente no ha variado sustancialmente a la fecha.

Con respecto a los casos de incautaciones de drogas durante el período comprendido entre 2005 y 2014, la Argentina y el Brasil fueron los países mencionados con más frecuencia como centros de tránsito en las rutas hacia América del Norte y Europa occidental y central (JIFE.2015).

“Históricamente, el rol regional de Argentina fue el de un país de tránsito de las redes de narcotráfico. La droga ilegal fundamentalmente cocaína, ingresaba al país por sus vastas fronteras proveniente de los principales productores, Bolivia, Perú y Colombia, y salía hacia los mercados de consumo más importantes, Estados Unidos, Europa y en menor medida, África y el Sudeste asiático...

Ese principal modelo de tránsito comenzó a verse afectado por dos características propias de los negocios de nuestro país. La primera es que, originalmente, los ingresos económicos se obtenían en Marbella, París, Madrid o Miami, y no en Buenos Aires u otras ciudades argentinas. No obstante, los grandes carteles pagaban a los eslabones intermedios en el país en especie, es decir, dejaban a las redes en Argentina cantidades de drogas ilegales que éstas introducían al mercado local para hacer efectivo su propio negocio.

Esta dinámica sumada seguramente a otros factores económicos, políticos y sociales, desarrolló un consumo propio, que fue madurando hasta convertir a la Argentina en el

de mayor consumo per cápita de cocaína y marihuana de toda la región, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), con niveles de prevalencia similares a los de Estados Unidos o los de países europeos occidentales con mercados históricos y más maduros.

La lógica cambia: una parte del negocio ahora se desarrolla en el mercado local y esto implica que los narcos deben llegar con su producto a cada rincón del país, pasando de ser una actividad eminentemente logística a un negocio de consumo masivo. Así, también deben comenzar a controlar el territorio para asegurarse la distribución, lo que implica cooptar sectores del estado como policía, jueces, fiscales o políticos. De ese modo, logran trabajar con impunidad y eliminar competidores...” (Burzaco y Berensztein, 2014, p. 23/24)

A medida que aumentó (en la década del `80) la presión en los países productores la influencia se extendió hacia los dos grandes países del subcontinente (Brasil y Argentina), donde se comenzó a importar la pasta base de los países originarios y dejar la última etapa de elaboración para que se complete en pequeños laboratorios clandestinos en ambos países. En realidad, en la mayoría de los casos, no son más que literales cocinas que sirven para sintetizar la pasta base y transformarla en clorhidrato de cocaína o refinarla y generar subproductos de sus desechos, como el paco.

“Para poder operar con impunidad y desarrollar estas pequeñas pero relevantes estructuras, último eslabón del proceso productivo del clorhidrato de cocaína, los narcos debieron extenderse hacia los territorios con poca presencia del Estado y con mucha permeabilidad a la corrupción, las áreas urbanas sin ley. Zonas abandonadas en materia de seguridad, infraestructura social básica y acceso a la educación y a la salud. Generalmente las más pobres y marginadas... con el tiempo las organizaciones empiezan a ocupar el lugar del Estado, proveen servicios y se erigen como organizaciones paraestatales que controlan el ingreso y el egreso de las personas en ese territorio, disponen de sus bienes y hasta de sus vidas, y desafían la existencia misma del Estado. La Argentina enfrenta hoy esa amenaza. Las consecuencias de la inacción se pueden sufrir por décadas, como ocurre en varios países latinoamericanos”. (Burzaco y Berensztein, 2014)

Un completo informe del diario El territorio de la ciudad de Posadas del año 2005 relata la situación de la provincia en esos días con relación a la **“inminente” llegada del narcotráfico:**

“El 54,56 por ciento de la marihuana decomisada en la Argentina durante el 2004 entró por Misiones. Es decir, la Tierra Colorada fue la principal puerta de ingreso de las cargas de cannabis sativa producidas en el Paraguay, el país productor por excelencia de ese tipo de alucinógeno en el Cono Sur. Esto se desprende del Anuario del Narcotráfico que dio a conocer hace algunos días la Subsecretaría de Prevención de Adicciones y Control de Drogas, dependiente del Ministerio de Salud Pública.

... En el Paraguay, los cárteles del narcotráfico formados en su mayoría por alianzas entre mafiosos locales y brasileños habrían sembrado entre 3000 y 6000 hectáreas con cannabis.

... Los expertos advirtieron que “las incautaciones no permiten sacar conclusiones relacionadas a la demanda o consumo real de esas sustancias, máxime a que existe un alto componente de marihuana **lograda sin detenidos y sin destino conocido**” (El Territorio de Posadas, 2005)

Características actuales del problema.

Un informe supuestamente elaborado por la Inteligencia de la Prefectura Naval Argentina fue la base de un artículo periodístico del diario Infobae del 21 de abril de 2018 titulado “Las rutas del narcotráfico en la Argentina” del cual se extraen definiciones conceptuales encontradas de alto interés para caracterizar el delito en nuestro país:

“Según un prolijo trabajo realizado por Prefectura Naval Argentina, las rutas tanto de ingreso como de egreso de estupefacientes, y sus modalidades, tiene que ver con el tipo de drogas: marihuana, cocaína o pastillas de diseño.

Ruta de la marihuana: Casi la totalidad de cannabis que ingresa a la Argentina procede de la República de Paraguay, el principal productor de Sudamérica y el segundo a nivel mundial.

La permeabilidad de nuestras fronteras, de aproximadamente 1.240 kilómetros fluviales, con un escaso ancho de canal, favorecen el flujo de marihuana de ese país hacia el nuestro.

El troncal fluvial conocido como Hidrovía, se transformó en una ruta de tráfico cada vez más empleada por las organizaciones mafiosas. El desarrollo logrado en la faz comercial y su crecimiento exponencial no tiene precedentes. Entre 1988 y 2015, el transporte de mercaderías se multiplicó, pasando de 700 mil a casi 20 millones de toneladas al año, hasta superar los actuales 36 millones.

Además de esto, las redes mafiosas se ven favorecidas por la gran cantidad de caminos alternativos que convergen en las ciudades, los cuales le sirven como vía de escape si son detectados por las fuerzas federales o al encontrarse con un control policial. En gran medida el transporte de cannabis se realiza a través de camiones. Este medio es utilizado para llevar grandes cantidades de panes prensados ocultos entre la carga.

También se utiliza el transporte público de pasajeros, esto es micros de larga distancia, aunque esta modalidad se emplea para pequeñas cantidades; otra modalidad utilizada es el transporte en vehículos de menor porte (automóviles y camionetas).

Clorhidrato de cocaína: En ese mismo orden corresponde la calidad del producto y en sentido inverso las cantidades ingresadas, es decir que la mayoría de cocaína que ingresa a la Argentina proviene de Bolivia.

Las principales rutas que utilizan las organizaciones dedicadas al narcotráfico del clorhidrato de cocaína son por vía terrestre por transporte, y en menor medida a través del "bombardeo" de bolsones de esa droga desde aviones narcos sobre cascos de estancias y campos.

Los grandes volúmenes son enviados a mercados de mayor rédito económico, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, La Patagonia o Chile, en el caso de la Marihuana y del mismo mercado más Europa y EE. UU en el caso de la Cocaína.

Generalmente las bandas están conformadas por uno o dos líderes que además aportan el capital. Un segundo escalón se encarga de la logística (acopio, ocultamiento y traslado de la droga). El tercer escalón se ocupa del traslado o cruce fronterizo y tareas menores. Las funciones en las que se verifica o registra una sensibilidad o riesgo a la detención por parte de Fuerzas de Seguridad se encarga a personas de bajos recursos que son utilizadas por su estado de vulnerabilidad (condición económica en su mayoría), generalmente ocupan las funciones de maleteros, paseros o transportistas.

La cara más oculta de estos clanes narcos lo forman los abogados, contadores, arquitectos, funcionarios, empresarios, que se encargan de lavar el dinero negro de cien formas diferentes que merecerá un capítulo aparte y que son solo la punta del ovillo de este millonario negocio que no podría desarrollarse y crecer sin sus vínculos con el poder. Poder económico y poder político.

Y esto no ocurre solo aquí, sino en este mundo globalizado. (Klipphan, 2018)

El fenómeno del “paco”

Una combinación de factores generados en Colombia, como ser la implementación del Plan Colombia, el endurecimiento de la lucha contra el tráfico de drogas y la desmovilización de las grandes estructuras paramilitares que se financiaban en gran medida en alianzas con sectores relacionados con el tráfico de drogas, en parte condicionaron la suerte de Argentina. Esta serie de factores hicieron que algunas estructuras de narcotraficantes asociadas al fenómeno del paramilitarismo colombiano busquen nuevos escenarios donde arraigarse y encontraron en la Argentina un lugar estratégico y propicio para su actuar delictivo.

Papaleo (2014), asevera que Argentina se ha introducido en el negocio del narcotráfico con fuerza creciente en los últimos años. Desde los 90, por ser punto de intercambio comercial con el mundo, el país se destacó como ruta de tránsito de la marihuana y la cocaína; pero ya en 2013 ocupaba el tercer lugar en Sudamérica como productor de cocaína, tras Colombia y Brasil. En los primeros meses de 2014, se incautaron en Argentina 225.000 kilos de marihuana y 20.000 kilos de cocaína.

La Argentina le va a ofrecer a estas estructuras un lugar de operación donde encuentran el insumo básico de la pasta base de coca al norte del país donde hay una frontera porosa con Bolivia y a su vez encuentran grandes ciudades como Buenos Aires y Rosario con zonas deprimidas y con poca presencia del Estado donde pueden concentrar sus bases de operaciones. Prueba de la operación de cristalizaderos (comúnmente llamadas “cocinas”) de pasta de coca en la Argentina es la aparición del fenómeno del consumo de Paco el cual es un derivado de la transformación de la pasta base de coca en clorhidrato de cocaína. (residuos químicos de su precursora)

A partir de la aparición de este fenómeno del Paco se da un proceso de descomposición social que va a afectar a los sectores más vulnerables de la población, en el cual los barrios

más carenciados, son el escenario perfecto para el crecimiento de este mercado. Es así como va generando todo el proceso de creación de un mercado alterno e interno. De igual forma se inicia la operación del narcomenudeo, el sicariato, el cobro de extorsiones, el tráfico de armas y el blanqueo de capitales, destruyendo toda posibilidad de construcción de una “estructura social” armónica.

Todos los informes hasta aquí incluidos (actuales-del pasado) reflejan una idéntica realidad, con alguna diferencia de kilogramos secuestrado, que nunca declinó y por el contrario fue en franco aumento. Habitualmente el progresivo aumento en las cantidades anuales secuestradas es utilizado, por algunos, como demostración del grado de eficiencia alcanzado por encima de la gestión anterior. No necesariamente la respuesta es tan lineal como lo apreciaremos a través de las estadísticas más adelante analizadas. Mayores capturas pueden evidenciar también mayores ingresos, lo que se traduce en mayor consumo. Como veremos también más adelante el grado de eficiencia no se puede medir en kilogramos secuestrados. Como se ha visto, las políticas criminales implementadas en el pasado han sido incapaces de revertir el problema y en algunos casos la ausencia de ellas ha conspirado para agravarlo. El gran esfuerzo que realizan las instituciones que ejercen el poder de policía no alcanza sin una política integral y multidisciplinaria en la materia.

Análisis Estadístico

Cuando hablamos de cadena de tráfico en un contexto doctrinario debemos entender y comprender a todas las acciones y consecuente actores necesarios para hacer llegar el Estupefaciente desde los lugares de cultivo y/o producción (en nuestro caso habitualmente fuera del territorio Nacional) que en términos “comerciales” podemos definir como el mecanismo por el cual la “oferta” instrumenta la provisión de su “mercadería” a sus clientes (“la demanda”).

Nuestra legislación, la Ley 23.737 y sus modificatorias contemplan y diferencian medidas punitivas para todos los actores de esta cadena incluida la “tenencia” (acción punible) destinada inequívocamente al consumo. De allí que cuando hablamos de Políticas Públicas vinculadas al tráfico de estupefaciente debemos en forma genérica distinguir dos tipos:

1. Políticas Públicas para abordar la problemática de la “oferta”
2. Políticas Públicas para abordar la problemática de la “demanda”

Las primeras deben apuntar a la lucha “integral” mediante el empleo de todo el componente “operativo” (preventivo-represivo-investigativo) del Estado (FF: SS, Policiales, del MPF y de la Justicia Federal y Ordinaria) todos ellos “alimentados” por las tareas de colección y análisis de información de los Organismos y áreas de Inteligencia Criminal de las Fuerzas Federales en función de las tareas propias consagradas en la Ley de Seguridad Interior. (Ley 24.059).

Las segundas refieren a la “reducción de la demanda” a través de los organismos Públicos y Privados de Salud y Educación y una adecuada retroalimentación entre ambos (oferta-demanda) ya que sus acciones tienen incidencia directa entre sí, reafirmando el concepto de

“integralidad”. No existen posibilidades de obtener logros significativos en esta lucha, si la “perturbación” de la oferta, no se halla acompañada de una sensible y progresiva reducción de la demanda. A juzgar por las últimas estadísticas de prevalencia a nivel mundial y nacional el panorama es poco alentador.

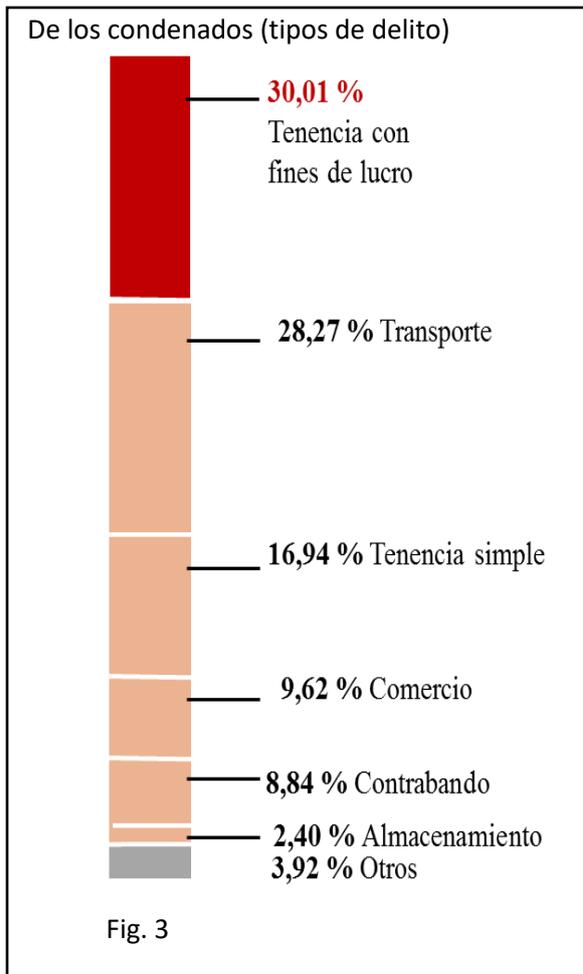
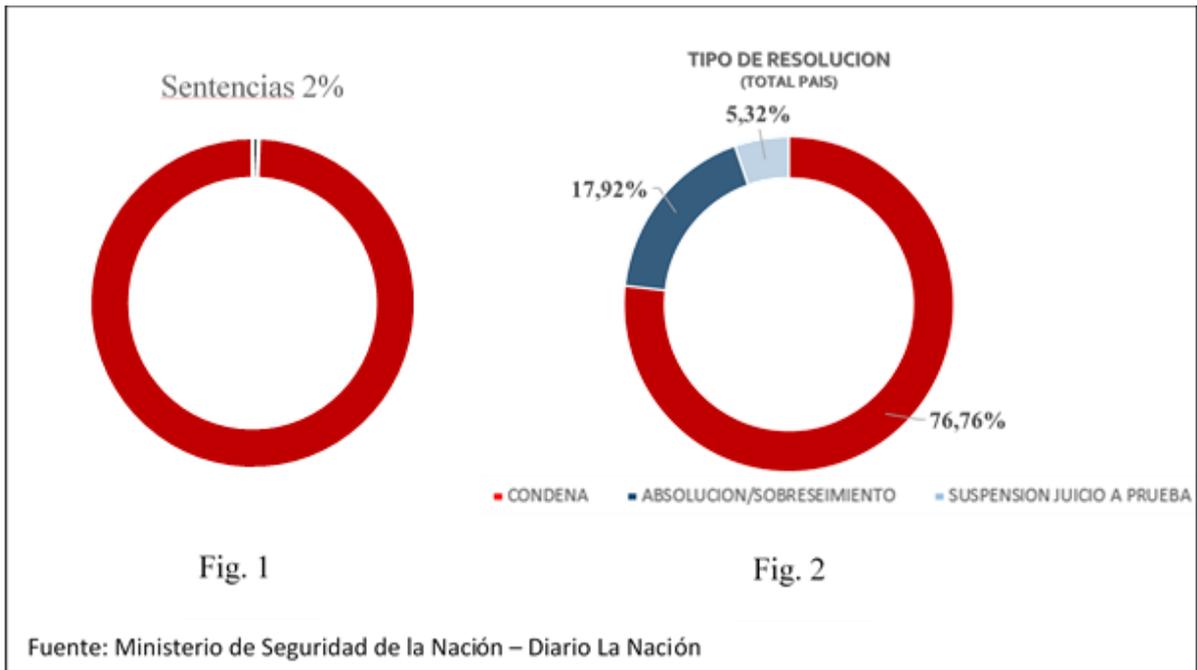
Para completar esta síntesis, es oportuno distinguir las conductas referidas a la “tenencia con fines de comercialización para el consumo” habitualmente definido como (narcomenudeo) con la de “tenencia para consumo” que habitualmente genera confusiones y debates.

Si bien en nuestra legislación ambas conductas son punibles (con las excepciones comprendidas dentro de la jurisprudencia del fallo Arriola) no deben recibir obviamente idéntico tratamiento. No obstante, genera confusión la acción no poco habitual donde el consumidor para satisfacer sus propias necesidades ocupa ambos roles, o es sorprendido en la vía pública por las fuerzas de Seguridad que al no TENER NINGUNA FACULTAD PARA ESTABLECER POR SI MISMO DONDE ENCUADRAR ESA TENENCIA, engrosa las estadísticas de detención, lo que es aprovechado por algunos sectores para hablar de persecución de la víctima, cuando es sorprendido con escasas cantidades.

Como ya vimos, Marcelo Bergman (2016) plantea sobre quienes generalmente recaen las penas en las causas de drogas y narcotráfico, dejando en claro que los aparatos burocráticos del sistema penal en América latina son poco eficaces en el control y avance del tráfico de estupefacientes en la región, ya que la mayoría de las personas perseguidas son aquellos infractores de poca importancia, lo que no tiene gran incidencia para poder desbaratar y contener el avance de este negocio.

El estudio realizado por el Ministerio de Seguridad publicado por el Diario La Nación bajo el título “SOLO EL 2% DE LAS CAUSAS INICIADAS POR NARCOTRÁFICO LLEGAN A UNA SENTENCIA” (Gallo, 2018) cuyos gráficos representativos obran como Fig. 1, 2 y 3 da cuenta del escaso reproche penal que ha recibido en los últimos años el delito de tráfico de estupefacientes y sobre quién ha recaído el mismo, ratificando ampliamente lo sostenido por el sociólogo aludido.

Dicho estudio da cuenta que sobre 127.000 casos de expedientes judiciales tramitados entre 2014 y 2016, apenas el 2% recibieron sentencia y de ese porcentaje el 76,8% recibió condenas (3.336 acusados). (Ver Fig. 1 y Fig. 2).



De un análisis del tipo de delitos en los casos con condenas expuesto en el presente gráfico (ver Fig. 3) surge que:

a) 30,01% fue por “tenencia con fines de comercialización” (art. 5° inc. c), Ley 23.737. Pena prevista: 4 a 15 años de prisión). Conocido como narcomenudeo o etapa final de la cadena de comercialización.

b) 28,27% por “transporte” (art. 5° inc. c) ley 23.737. Pena prevista: 4 a 15 años de prisión). Corresponde a una etapa crítica para la organización ante la necesidad de salir del lugar de acopio y/o almacenamiento para llegar a los centros de venta, exponiéndose a los controles en rutas y caminos. Normalmente los transportistas, “mulas”, “bagalleros” o “maleteros” son lo que ocupan un bajo escalón jerárquico dentro de la organización, pero con penas iguales al que las comercializa.

c) 16,94% por “tenencia simple” (art. 14 primera parte ley 23.737. Pena prevista: 1 a 6 años de prisión). Normalmente aplicada como pena residual cuando no ha sido posible

probar la intención de comercializar o por su cantidad y demás circunstancias no permitan considerarlo como de consumo personal.

- d) 9,62% por “comercio” (art. 5º inc. c) ley 23.737. Pena prevista: 4 a 15 años de prisión). Habitualmente todo acto de oferta compra y venta de estupefacientes no destinado directamente al consumo.
- e) 8,84% por “contrabando” (art. 866 de Código Aduanero. Pena prevista: 3 a 12 años de prisión). Constatado al momento de su pretendido ingreso a territorio nacional.

Lamentablemente, como se ha dicho y comprobado estadísticamente, el resultado del accionar de las fuerzas de seguridad o política desplegada, no se cristaliza en condenas encuadradas en el artículo 7º de la Ley 23.737, es decir, a los “organizadores y/o financistas” de las organizaciones criminales, el cual prevé penas de entre 8 a 20 años de prisión. La persecución de estas figuras constituye el máximo objeto de la investigación criminal por constituir la máxima expresión represiva del Estado en la lucha contra esta amenaza, ya que garantiza la efectiva desarticulación de la organización criminal (junto con otras medidas complementarias) y su imposibilidad de reincidencia.

Políticas Públicas. El concepto de política criminal

Según la Ley 24059 se entiende por Seguridad Interior como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.” Además, para alcanzar dichos objetivos se hace necesario “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”.

Con lo hasta aquí desarrollado, queda suficientemente evidenciado que el Delito Organizado, en general, y el tráfico de Estupefacientes en particular, poseen la entidad y consecuencias necesarias para ser encuadrado dentro del concepto de atentatorio contra la seguridad del Estado Nacional en su conjunto y pone en riesgo derechos y garantías de orden Constitucional. Consecuentemente son obligación de este, a través del trabajo conjunto de sus tres poderes, la adopción de las estrategias conducentes generalmente conocidas como políticas públicas.

A la hora de establecer definiciones, Tamayo Saez consideraba: “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: Identificación y definición del problema; Formulación de las alternativas de solución; Adopción de una alternativa; Implantación de la alternativa seleccionada; Evaluación de los resultados obtenidos.” (Tamayo Saez.M-1997)

Para Graglia, la razón de ser de las políticas públicas es el bien común (léase Seguridad Interior). “Desde ese punto de vista, las definimos como proyectos (programas o planes) y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Nuestra noción de políticas públicas “a modo de gobernanza” reivindica un Estado presente y una sociedad partícipe, auspiciando gobernantes y administradores públicos en diálogo con dirigentes privados (empresariales y civiles) y con ciudadanos sin pertenencia sectorial.” (Graglia J. Emilio-2012)

Razonablemente, el autor condiciona a la política pública a su diseño e implementación “El diseño anticipa y configura la gestión, planificándola. A su vez, la gestión realiza y perfecciona el diseño, implementándolo. **El peor diseño es el que no se gestiona a posteriori mientras que la peor gestión es la que no se diseña a priori. De esa manera, el diseño alimenta a la gestión y la gestión retroalimenta al diseño.**” Este concepto resulta fundamental al momento de analizar las políticas públicas en materia criminal ensayadas por la República Argentina, ya que más allá de su ausencia, las pocas ensayadas han carecido del análisis de diseño y sobre todo de gestión en su implementación.

Las fases primarias de ese proceso, según el modelo relacional (también llamado “modelo de las cuatro D”), son: 1) el diagnóstico, 2) la decisión, 3) la dirección y 4) la difusión. El diagnóstico y la decisión integran el diseño mientras que la dirección y la difusión completan la gestión. Las fallas en la búsqueda del bien común pueden ser la “imprevisión”, la “ceguera”, la “indecisión” o la “improvisación” en el diseño, por una parte, y la inacción, la inercia, el “secretismo” o la “demagogia” en la gestión, por la otra.

No es posible determinar quién usó por primera vez el concepto de Política Criminal: algunos autores creen que fue Feuerbach o Henke, aunque Beccaría fue el punto inicial de esta corriente en 1764 con su obra "De los delitos y de las penas". La política criminal se extendió desde Italia con Beccaria a Inglaterra con Bentham, a Francia con Berenger y Bonneville y a Alemania con Feuerbach y Henke.

En el año 1889 Fran Von Liszt, Van Hamel y Adolfo Prins fundaron la Unión Internacional de Derecho Penal, pero fundamentalmente Fran Von Liszt fue el mentor de la Escuela de la Política Criminal o Escuela Pragmática, Sociológica y Biosociológica y con esta escuela se inició la política criminal sistemática o científica.

Al respecto, se advierte que no existe una definición exacta de ésta y puede haber tantas definiciones como autores se indaguen.

Tradicionalmente, Soler (2007) –quien ha tomado la dicotomía de Liszt-, ha expresado que “...el derecho penal es lo que es, la ley, y la política criminal lo que debe ser, no lo que es, entonces la política criminal es el estudio de la mejora de la ley”. Una primera conclusión de la definición expuesta pareciera determinar que la política criminal tiende a la “mejora” del derecho penal, es decir, que funcionan de manera separadas y una es la consecuencia de

la otra. Sin embargo, debemos advertir que el concepto de Política Criminal ha evolucionado desde lo previsto por Soler a la fecha.

Otros autores para destacar se encuentran en cabeza de Alberto Binder (2010), quien considera que la política criminal "...es una forma de violencia estatal organizada...". Por otro lado, Alessandro Baratta (1997), experto en materia de criminología, considera que "...la política criminal se ocupa de la prevención y reacción del delito, y hace frente a las consecuencias...".

En suma, se advierten las dificultades existentes a fin de establecer una única definición de política criminal. No es objeto del presente trabajo dar una respuesta a la problemática de la conceptualización del concepto de política criminal, pero se considera plausible lo expuesto por la Corte Constitucional Colombiana ya que realiza una definición abarcativa de las distintas aristas que debería contemplar los Estados en sus políticas criminales ante el crimen organizado transnacional. En este orden de ideas, se puede concluir, entonces, que la política criminal se debe entender como:

"...una especie de las políticas públicas que tiene como objeto aquellos comportamientos criminalizados (delitos y contravenciones), frente a los cuales puede proponer un amplio catálogo de medidas y de fines que corresponden a consideraciones éticas (sobre la justicia y el reproche) y políticas (sobre la conveniencia, pertinencia y legitimidad). Esta política criminal deberá ser entendida como una política de carácter prescriptivo, cuyo objeto podrá variar de acuerdo con distintas consideraciones sociales". (O.P.C. Colombia, 2015)

Políticas implementadas en la Lucha contra el Narcotráfico.

La preocupación de los diferentes Estados y organismos internacionales frente al accionar del crimen organizado, más precisamente del narcotráfico, ha sido un tema de constante debate en las últimas décadas. Esto ha llevado a que durante años se haya impulsado, por medio de documentos, convenciones y resoluciones, un conjunto de medidas que pretenden concientizar, prevenir y reprimir con firmeza este fenómeno.

El Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos, suscripto en Buenos Aires el 27 de abril de 1973 (con sus dos protocolos adicionales) —y que fuera incorporado a la legislación argentina mediante la sanción de la Ley 21.422—, constituyó un paso fundamental para que en el año 1974 se sancionara la Ley 20.771. Este instrumento ya mostraba abiertamente la preocupación por el uso indebido y comercialización de sustancias estupefacientes y psicotrópicos. Es más, ante el crecimiento de esta modalidad delictiva, los países signatarios acordaron la instrumentación de diferentes medidas, tales como: 1) Controlar el tráfico ilícito 2) Reprimir el tráfico ilícito 3) Cooperar entre los órganos nacionales de seguridad 4) Armonizar las normas penales y civiles 5) Prevenir la drogadicción 6) Fomentar el tratamiento, la rehabilitación y la readaptación de los toxicómanos.

Estos son los ejes centrales sobre los que gira el Acuerdo y el espíritu que debió guiar a los gobernantes en la lucha contra esta actividad. Sin embargo, y a pesar del loable sentido de esta herramienta, no se logró revertir el grave cuadro vislumbrado ya en aquel momento. Tampoco consiguió este cometido la incorporación en nuestro ordenamiento interno (mediante la sanción de la Ley 24.072) de un instrumento que fue considerado piedra angular en materia internacional con relación a la prevención y a la represión del narcotráfico: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscripta el 20 de diciembre de 1988 en Viena, Austria.

Debe tenerse en cuenta que a partir de este instrumento comenzó a gestarse la idea de que el narcotráfico no es un delito convencional, sino una manifestación del crimen organizado; y que para combatirlo en forma eficiente deben atacarse sus diferentes eslabones, que son: **la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega, el corretaje, el envío en tránsito, el transporte, la importación y exportación, el cultivo, la organización, la financiación, etc.** La fuerza de este documento dio lugar a que el Congreso Nacional sancionara, tan solo un año después, la Ley 23.737, que con sus modificaciones rige en la actualidad.

Llamativamente, desde la sanción de la Ley 23.737, el 21 de septiembre del año 1989 —y que fuera promulgada el 10 de octubre de ese mismo año—, no se han producido modificaciones significativas. Sólo la Ley 24.424 introdujo a la 23.737, trece nuevos artículos, de los cuales cinco están referidos al agente encubierto, que no tuvo una favorable recepción. Las fuertes críticas y las objeciones que se han formulado al Instituto del Agente Encubierto, desde la dudosa legalidad de la prueba obtenida por el agente, pasando por la

posible violación de principios y garantías constitucionales, hasta las objeciones que se presentan en orden a la exclusión de toda responsabilidad penal de los delitos que cometen los funcionarios, así como una serie de experiencias nefastas en su utilización, motivó a que prácticamente no se recurriera a esta figura que, al momento de su creación, auguraba ser una herramienta de suma importancia para combatir al narcotráfico

En definitiva, el espíritu de esta ley que buscaba alternativas en pos de luchar contra la criminalidad organizada, concretamente contra el narcotráfico, por distintos errores en su diseño e implementación, se convirtió prácticamente en letra muerta y, desde entonces, no se ha buscado una modificación, ni mucho menos una reformulación, producida recién en el año 2016. Esto indica la ausencia de toda discusión legal, no solo de la cuestión del agente encubierto, que constituye un simple ejemplo, sino también de todo el marco legal vigente en materia de estupefacientes.

La Competencia Federal y Ordinaria.

El Art. 34 de la Ley 23.737 establecía “los delitos previstos y penados por esta Ley serán competencia de la Justicia Federal en todo el país”.

No obstante, por Ley 26.052 (B.O.31/08/2005) se sustituyó el contenido de dicho art. por el siguiente (las aclaraciones entre paréntesis son propias):

Artículo 2º — Sustituyese el artículo 34 de la Ley 23.737 por el siguiente:

“Artículo 34: Los delitos previstos y penados por esta ley serán de competencia de la justicia federal en todo el país, excepto para aquellas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que, mediante ley de adhesión, opten por asumir su competencia en las condiciones y con los alcances que en ella se determinaba (llamado narcomenudeo-última etapa de la comercialización)

El objetivo de la Ley (según el Legislador) **“...posibilitar una mejor persecución de los delitos relativos al tráfico ilegal tratando de abarcar todo circuito económico del tráfico ilícito. Dejando en la jurisdicción Federal los delitos más graves (cierta organización/parte de la cadena del tráfico ilícito) y en las provinciales los delitos de tráfico a menor escala.”**

El legislador ya advertía que el empoderamiento de la jurisdicción provincial para determinar la competencia podría derivar en el **empoderamiento fáctico de las policías provinciales** sobre el resto de los actores en juego. Dada su posición estratégica en el inicio de gran parte de las investigaciones que luego serían judicializadas, las policías provinciales tendrían – relativamente – más posibilidades para incidir en la determinación de la competencia.

Con relación a esto, un estudio preliminar sobre su implementación realizado en el año 2014 por la Procuraduría de Narcocriminalidad ya advertía:

“Uno de los objetivos frecuentemente citados en defensa de la Ley de Desfederalización – presentes en todo el debate parlamentario- es que la norma proporcionaría un instrumento para que las fuerzas de seguridad y las policías provinciales colaboren en la persecución de los ilícitos previstos en la Ley de Estupefacientes; mientras unos investigarían los delitos menores, los otros podrían abocarse exclusivamente a la investigación de los ilícitos más complejos.

“En este trabajo sostenemos que la aplicación concreta de la norma no ha logrado ese objetivo. Más allá de los argumentos esgrimidos en su favor, la evolución de las cantidades de causas iniciadas ya sea por comercialización agravada, transporte, almacenamiento y otras figuras no comprendidas en la ley 26.052, permiten demostrar que, desde la perspectiva de la competencia federal, **la posibilidad de acceder al conocimiento de ilícitos más complejos ha disminuido considerablemente.**

El período que hemos observado presenta otro importante fenómeno asociado, que se verifica tanto en el ámbito de la Justicia Provincial, en la Provincia de Buenos Aires, como en el resto de las jurisdicciones federales del país y que está caracterizado por un incremento exponencial en la persecución de las conductas de tenencia simple y tenencia para consumo personal.” (Procunar, 2014)

Las estadísticas y material analizado dan claridad al argumento oportunamente esbozado por la Procunar. Fracasos como en de la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe (no adhirió a la ley, pero tiene su propio cuerpo investigativo), dan cuenta de ello ya que parafraseando a la ex ministra Bullrich, que los que **“tenían que ser parte de la solución, se convirtieron en parte del problema”**,

Provincias Adheridas (al año 2019)

Provincias adherentes	Ley Provincial	Implementación efectiva
Buenos Aires	13.392	Diciembre de 2005
Córdoba	10.067	Diciembre de 2012
Salta	7.782	Enero de 2014
Formosa	1.627	Octubre de 2015
Chaco	7.573	Mayo de 2016
Entre Ríos	10.566	Marzo de 2018
La Rioja	8.762	Diciembre de 2009 (pendiente)
Tucumán	8.664	Pendiente
CABA	26.702 (Ley nacional) 5.935 (Ley CABA)	Marzo 2018 - enero 2019

La experiencia indica, como ya se expresara, que existe en reiteradas oportunidades una delgada línea para definir y diferenciar las tenencias simples para consumo de la de comercialización, así como lugares destinados a la venta fraccionada para consumo que a su vez funcionan como centros de distribución y de allí el dilema jurídico y consecuentemente de competencias, que crea obstáculos a la hora de luchar contra este flagelo.

Sin perjuicio de ello y atento a la gravedad de la situación padecida por la sociedad por las consecuencias surgidas desde las conductas encuadradas en la norma aludida y que fueran situacionalmente descriptas, resulta necesario resaltar la necesidad de diseñar las estrategias y acciones de integración necesarias (Políticas Públicas) superadoras de cualquier conflicto jurisdiccional, jurídico o de actuación, como herramienta efectiva para devolverle a la sociedad el tan valioso bien jurídico ya hace mucho tiempo perdido.

Ley 23.984. “Código Procesal Penal de la Nación”.

Sin perjuicio de las críticas que pudiera haber recibido la ley específica que penaliza los delitos en estudio (23.737), debe tenerse en cuenta que dos años después de su promulgación, surge en escena un nuevo Código Procesal que es la norma fundamental que otorga las herramientas y facultades necesarias para llevar a cabo la investigación y el correspondiente proceso penal para obtener el consecuente reproche a las organizaciones.

Si faltaba algo para completar el fracaso en la lucha contra el narcotráfico esta Ley aportó sustancialmente a ese cometido. En efecto tratando de limitar abusos registrados en décadas anteriores por las FF. SS y Policiales Federales proyectó un diseño de recorte total de facultades procesales y medios probatorios que, si bien garantizaba una mayor protección de los derechos personales, no estaba diseñada para enfrentar las características propias del crimen organizado, como ya se ha desarrollado ampliamente. (autoría plural-autoría mediata).

Es importante destacar que éste es un dilema de nivel mundial de vieja raigambre. En efecto, mayores facultades y herramientas para los investigadores suponen la posibilidad de obtener mejores resultados contra el delito organizado, lo que inexorablemente lleva a resignar libertades o garantías individuales (cuanto menos normativas), siendo en consecuencia las distintas sociedades las que marcan esos límites. De allí surgen distintos diseños del accionar policial que, aunque por sí solo no garantizan resultado, marcan una divisoria de abordaje significativo que es uno de los factores que conspiran para una homogenización y/o articulación de actuación y formación multi estadual.

Lamentablemente no resultaban del todo injustificadas en el contexto social de la época las medidas adoptadas y debieron pasar muchos años (2016) y un gran avance de la narcocriminalidad, para que la sociedad consintiera algún cambio al respecto.

El 10 de diciembre de 2014 se publicó en el Boletín Oficial la Ley N.º 27.063 que aprueba un nuevo Código Procesal Penal de la Nación y deroga el Código Procesal Penal aprobado en virtud del artículo 1º de la ley 23.984, sin perjuicio de las causas en trámite, las cuales

quedarán radicadas ante los órganos en que se encuentren y proseguirán sustanciándose de conformidad con las disposiciones de la ley 23.984 y sus modificatorias.

Con posterioridad, el 07 de enero de 2019, la Ley N.º 27.482 modifica la Ley N.º 27.063, sustituyendo la denominación del Código por “Código Procesal Penal Federal”. Asimismo, esta Ley efectuó una amplia y profunda reforma del articulado mediante una extensa cantidad de sustituciones normativas y la incorporación de nuevas disposiciones al ordenamiento legal.

En consideración a las reformas realizadas, con fecha 08 de febrero de 2019, se publicó el texto ordenado del CÓDIGO PROCESAL PENAL FEDERAL, aprobado por la Ley N.º 27.063 con las incorporaciones dispuestas por la Ley N.º 27.272 y las modificaciones introducidas por la Ley N.º 27.482.

Lamentablemente, en el caso de la República Argentina, la falta de una contundente Política de Estado en materia criminal, originó que hasta hace poco tiempo cada organismo interviniente con responsabilidades de Ley ejecutara acciones propias a su buen saber o entender y que por sobre todo, generara una “estadística” que permitiera aparentar una activa participación en la problemática, sustentada habitualmente en cantidades de estupefacientes secuestrados o de personas detenidas que como ya se ha podido apreciar en el presente trabajo, casi nunca reflejan algún nivel de eficiencia en la solución del problema.

Al momento de pretender encontrar el origen del problema es necesario reiterar que ante la falta de herramientas procesales o tecnológicas surgidas de políticas o acciones de Estado específicas, cada Fuerza de Seguridad (especialmente las Federales con competencia en el tema) desplegaron sus mayores esfuerzos bajo un estricto concepto de territorialidad (o jurisdiccional) donde operacionalmente enfrentaron tanto con fines preventivos o represivos en mayor medida a aquellas etapas del tránsito de estupefacientes de naturaleza “visible” desde su ingreso al país (contrabando), su traslado en distintos medios hacia las zonas de consumo (transporte fluvial, terrestre o aéreo) y luego en las zonas de almacenamiento, distribución o venta para consumo (narcomenudeo) surgiendo de ese esfuerzo individual los resultados que menciona Bergman y ratifican el estudio del Ministerio de Seguridad ya analizado.

En efecto y tal como también lo expresara Roxin en esos lugares normalmente nunca encontraremos al autor “mediato” u organizador sino a sus ejecutores, todos ellos de un “rango muy inferior dentro de estas organizaciones”, elementos fácilmente intercambiables y que en modo alguno alteran el funcionamiento de esta.

Para graficar lo hasta aquí descripto basta con observar la Fig. 4 una simple gráfica o representación de una organización con cierto grado de estructura que nos permite evidenciar que la acción represiva del Estado en este contexto sólo puede llegar a segmentos bajos y que para poder alcanzar posiciones superiores no existen otras técnicas que la Inteligencia y la Investigación Criminal que como se verá más adelante no han sido adecuadamente empleadas.



Fig. 4

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que la mayoría de las FF.SS. poseen un órgano de inteligencia o investigativo en esta lucha y que con limitaciones (sobre todo jurídicas y económicas) han logrado sobre todo a partir del 2016, algunos resultados alentadores, pero su limitada capacidad en comparación con la magnitud del problema ha hecho que proporcionalmente su accionar no resultara significativo.

No obstante, debe reconocerse que toda esta tarea desplegada con gran esfuerzo y hasta con pérdida de vidas tuvo algún efecto productivo. Se cree que esta labor cuanto menos ha lograda la *perturbación* del delito y una respuesta hostil que pudiera haber desalentado una mayor presencia territorial de las organizaciones en nuestro país, como sí ha ocurrido en otros países de América Latina, con consecuencias mucho más devastadoras.

Un caso Paradigmático. La SE.DRO.NAR

La Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, anteriormente denominada Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, (SEDRONAR) es una Secretaria de Estado dependiente de la Presidencia de la Nación Argentina dedicada a brindar actualmente asistencia a los consumidores en materia de la prevención y el tratamiento de adicciones

Burzaco y Bernstein en el año 2014, en su libro *“El poder narco”* le dedican un capítulo completo bajo el título **“Sedronar y la crónica de una muerte anunciada”**, donde hacen una interesante crónica del desarrollo de esta oportunamente prometedor Política de Estado, más allá que no haya nacido sino para satisfacer exigencias políticas surgidas de relaciones “carnales” según los autores.

La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha Contra el Narcotráfico (Sedronar) fue creada por decreto 271 del 17 de julio de 1989, al comienzo del gobierno de Carlos Saúl Menem. Su primer secretario fue Alberto Lestelle, quien se desempeñó desde 1989 hasta 1995. “Si bien pretendía seguir el modelo de la DEA norteamericana, recibió funciones de prevención del consumo y de tratamiento de las

adiciones, que se sumaron a la responsabilidad en la formulación de políticas contra el narcotráfico y a la colaboración con las fuerzas de seguridad en la inteligencia y en lucha contra las redes narcos, más propias de una agencia de seguridad.

Esta lógica bicéfala que buscaba una visión integral de la problemática y una respuesta que atendiese todos los aspectos vinculados con este negocio ilegal (oferta y demanda de estupefacientes) nunca se desarrolló plenamente.

De hecho, enfatizó en un aspecto o en otro según el liderazgo del momento y la impronta que le quisiera otorgar a la problemática la gestión presidencial de turno. En su evolución institucional se evidencia que fue perdiendo foco, énfasis y presupuesto con cada gestión y que terminó de desperfilarse en la última década de gobierno de los Kirchner, con el presupuesto real más bajo de su historia y con la reciente división de la función de prevención y tratamiento de las funciones de seguridad, que quedaron en un limbo.

“En 2005, Sedronar iniciaría su etapa más oscura, de enorme retroceso, casi terminal. La pelea interna dentro del gabinete nacional protagonizada por Granero y Aníbal Fernández, en ese entonces ministro de Interior, luego ministro de Seguridad y Justicia y después jefe de Gabinete, produjo un deterioro pocas veces visto en la vida institucional de este país. Hubo una total quita de colaboración por parte de las fuerzas federales. Ni la Policía Federal, ni Gendarmería ni Prefectura volvieron a participar de las reuniones interfuerzas.

En diciembre de 2013, Cristina Fernández de Kirchner nombró al frente de la secretaría al padre Juan Carlos Molina. El cura de Santa Cruz, cercano a Alicia Kirchner, asumió con la firme decisión de que la Sedronar se concentre sólo en lo preventivo y asistencial, derivando toda función de seguridad al Ministerio de Seguridad y quedando el registro de precursores químicos en una especie de limbo.

El último desguace de la secretaría quedaba consumado y su visión originaria integradora de toda la problemática desaparecía, dando lugar a una sola óptica rectora, bien explicitada en las palabras del propio Molina: “Era necesario que Sedronar se saque la gorra, en el idioma de los pibes. Y eso es lo que queremos hacer”.

El 14 de diciembre de 2015, el presidente Mauricio Macri designó a Roberto Moro al frente de la secretaría. El 12 de enero de 2017, mediante decreto 33/17, se cambió de nombre a Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas y pasando parte de sus unidades al Ministerio de Seguridad.

El jefe de la Sedronar sostuvo que el país está "en el peor momento de su historia" en cuanto al consumo de estupefacientes y aseveró: "Estamos en emergencia".

"No hay margen para mirarnos de reojo, no hay margen para miradas políticas, sino para construir políticas de Estado", enfatizó en declaraciones al canal TN. Desde 2020, el cargo de secretaria es ejercida por Gabriela Torres.

¿Hacia un cambio de paradigma?

Declaración de la Emergencia de Seguridad Pública en la Argentina.

Una de las primeras medidas adoptadas por el presidente de la República Argentina, el Ingeniero Mauricio Macri, fue la promulgación del Decreto 228/2016 publicado en el Boletín Oficial el 22 de enero de 2016 (suscripto por la Sra. vicepresidente de la Nación). Mediante el citado Decreto se declaró la Emergencia de Seguridad Pública, en cuanto a sus fundamentos, se cree necesario describir aquellos más relevantes a fin de justificar la medida adoptada:

Que la seguridad es un derecho transversal a todos los derechos reconocidos explícita e implícitamente por la Constitución Nacional y los tratados sobre derechos humanos.

Que la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 define como “seguridad interior” a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardados la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Que son los sectores más vulnerables del pueblo argentino en quienes impacta de lleno la inseguridad social y la espiral creciente del delito, por lo que resulta imperioso que el Estado Nacional haga valer el poder de policía de seguridad del que lo inviste la Constitución Nacional.

Que es decisión de este Gobierno combatir el narcotráfico con el máximo rigor, a fin de dar acabada respuesta a la profunda preocupación por este tema evidenciada por la ciudadanía.

Que el narcotráfico y sus delitos asociados no quedan atrás en este escenario y constituyen una irrenunciable y excluyente cuestión de Estado al encontrarse inextricablemente ligados a la inseguridad.

Que la problemática del narcotráfico no sólo afecta a la salud y la seguridad ciudadana, sino que importa una violación a la soberanía nacional en tanto se trata de un crimen cuya naturaleza es claramente transnacional.

Que tales circunstancias ameritan adoptar las medidas que permitan extremar el uso de los recursos del Estado Nacional en orden a enfrentar los flagelos señalados.

Que también es una constante que diversos delitos —como la trata de personas, el lavado de dinero, los ciberdelitos y el narcotráfico— se den conjuntamente como una manifestación de las diferentes aristas que asume el crimen organizado transnacional.

Párrafo aparte se merece la plausible receptación por parte del Decreto de lo manifestado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la Acordada N° 28/15. En aquella oportunidad, refiriéndose al narcotráfico, la Corte con claridad meridiana determinó que:

...la naturaleza de estos delitos, cuya cadena de organización supera la jurisdicción de un único tribunal, y su gran complejidad de investigación, exige que se extremen los esfuerzos de todas las autoridades a fin de obtener los mejores resultados”; y que “...el esfuerzo individual de jueces y juezas de todo el país necesita ser complementado con la colaboración concreta de las fuerzas de seguridad, autoridades migratorias, otras dependencias del Poder Ejecutivo Nacional y Provinciales en una actuación conjunta. (CSJN, 2015)

A tal punto los considerandos del referido Decreto poseen riqueza doctrinaria propia que la parte resolutoria pasa a segundo plano. Debe tenerse en cuenta que a muy poco de asumir su mandato (diciembre de 2015) el Poder Ejecutivo Nacional, **formula un diagnóstico e incorpora definiciones que en sí mismas constituyen Políticas de Estado** que obligan a todas las organizaciones a encolumnarse en esta lucha, sea cual sea su rol, y contribuir en forma multidisciplinaria a erradicar estas amenazas.

Parafraseando a Burzaco y Berensztein, por primera vez en esta materia, los líderes políticos “se apoyan en la realidad y no en el relato” (Burzaco y Berensztein, 2014).

Sin perjuicio de la no vigencia a la fecha de la declaración de la Emergencia en Seguridad Pública, se advierte que normativamente es la primera vez que el Poder Ejecutivo de la República Argentina exteriorizó la problemática que flagela a nuestra sociedad por parte de las Organizaciones Criminales en el día a día. Siendo ésta, sin dudas, una de las políticas criminales más trascendentales de los últimos años por parte de nuestro País.

Por el contrario, si analizamos las Políticas de Estado en materia de persecución o represión de “la oferta de estupefacientes” en una línea temporal (Fig. 6) podremos observar entre la década del '80 y el año 2016 un vacío significativo donde solamente se puede mencionar la Ley 25.632 (ratificación de la Convención de Palermo) la Ley 23.737 y la Ley 26.052 del año 2005 conocida como de “desfederalización parcial en materia de estupefacientes, que como ya hemos analizado, no significaron una contribución destacable en función de la problemática a enfrentar y en virtud de los resultados a la postre obtenidos.

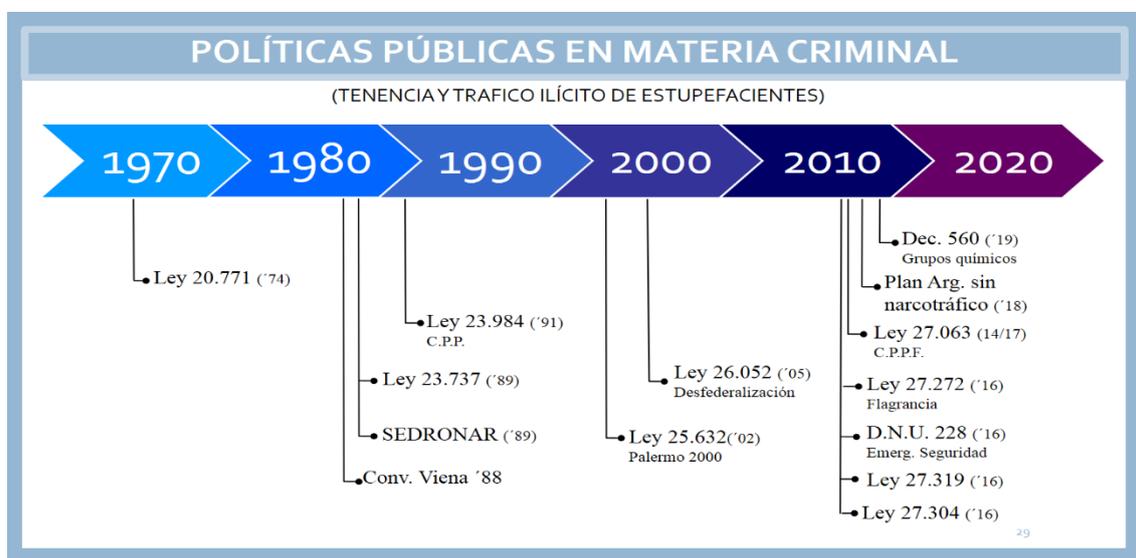


Fig.6.- Elaboración propia.

De esos emprendimientos anteriores podemos considerar a la Sedronar como el más importante del período por lo menos en cuanto a intencionalidad política sobre todo en la primera misión vinculada con la prevención y lucha contra la “demanda” de estupefacientes en la cual hoy subsisten, tal vez como el principal exponente (aunque insuficiente) en dicha

materia. En cuanto a la pretendida misión de articular las tareas de represión o reducción de la “oferta” el fracaso fue rotundo por imposibilidad de lograr un acuerdo político entre todos los actores intervinientes a lo largo de su historia.

Herramientas especiales de investigación. (Leyes 27.304 y 27.319)

La complejidad en el modo de operar, de estructurarse y de accionar de las organizaciones criminales, como ya hemos visto, ha superado las herramientas tradicionales con las que contaba el Estado para su investigación y persecución. En virtud de ello, estas organizaciones delictuales deben ser investigadas utilizando herramientas igualmente sofisticadas, no pudiendo el derecho penal y procesal penal actual conformarse con las que tradicionalmente han sido empleadas y que en la práctica han demostrado ser de escasa eficacia para combatir la criminalidad organizada.

Con este fin, se sancionó, con fecha 4 de noviembre del 2016, la ley 27.319, la cual incorpora **nuevas herramientas y modifica algunas ya existentes, con el fin de ser aplicadas a la prevención y lucha de delitos de investigación compleja**, llamados por esta Ley: “Delitos Complejos”. **En su desarrollo, regula las figuras del agente encubierto, el agente revelador, el informante, la entrega vigilada y la prórroga de jurisdicción.**

NOTA: desde su implementación a la fecha, la aplicación y eficiencia de ambas figuras, han sido muy limitadas. El principal factor ha sido la escasez de “incentivos” no previstos en la norma que hizo que sobre todo en los miembros más jóvenes de la Fuerzas, el nivel de “voluntariado” fuera muy bajo. Por otro lado, acciones complementarias que debían realizar otros organismos del estado tendientes a garantizar “cambios y preservación de identidades” por vacíos legales y falta de compromiso no se pudieron concretar, incrementando sustancialmente el riesgo personal del agente. Por último, sólo una de las Fuerzas Federales diseñó e instrumentó un ambicioso curso de capacitación, que en el año 2019 se convirtió en interfuerza y se canceló en el presente período con los cambios de conducción política e institucional.

Informante (Ley 27.319 – Art. 13°)

Dentro de las innovaciones más importantes de esta ley, se destaca la figura del Informante, quien a cambio de la obtención de un beneficio económico otorga cierto tipo de información a los miembros de las fuerzas de seguridad, policiales u otros organismos encargados de la investigación.

NOTA: llevó mucho tiempo y charlas de capacitación y/concientización realizadas a lo largo y ancho del País (más de 5.000) para cambiar ciertos hábitos adquiridos por el personal de las Fuerzas de Seguridad, a lo largo del tiempo en el tratamiento de las “fuentes de información” y encuadrarlas a estas nuevas “reglas de juego”, así como a sus destinatarios. Dado el tiempo transcurrido, (si bien lógicamente no se brindan datos oficiales) puede cuantificarse en forma relativamente escasa la cantidad de “informantes” registrados actualmente y menos aun los que han percibido o están en condiciones de percibir

próximamente su “recompensa” por los “servicios” exitosamente prestados. Relativamente poco en función de las necesidades enumeradas.

Por diversos motivos, algunas de estas técnicas o herramientas en el tiempo fueron dejándose de considerar en las investigaciones o no resultaron lo suficientemente eficientes. A partir de la reciente Sanción de las Leyes 27.319 y 27.304 este proceso parece revertirse al ratificar algunas de estas herramientas especiales, ampliarlas a la investigación de otros delitos o tratando de corregir algunos errores que impidieron o dificultaron su anterior aplicación, considerándose un nuevo voto de confianza desde la sociedad a sus Instituciones. *“Las herramientas jurídicas incorporadas por las leyes 27.304 y 27.319 traen una bocanada de aire fresco y renovado a nuestra legislación penal que de manera constante debería actualizarse con herramientas adecuadas que permitan encarar la compleja lucha contra el crimen organizado”* (Palabras del Dr. Fabián Marcelo Matilla – Fiscal Federal Subrogante de Campana).

Arrepentido. (Ley 27.304)

La presente figura se introdujo, en forma independiente, a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley Nro. 27.304 (B.O. 02/11/2016), aunque ya estaba regulada en la Ley 24.424, en su artículo 29 ter (actualmente derogado).

Se encuentra contemplada para los mismos tipos penales mencionados en el artículo 2º de la ley 27.319, con la particularidad que además se extiende a delitos contra la Administración Pública previstos en el Título XI del Código Penal Argentino.

Acciones de Gestión complementarias

En esta apretada síntesis se puede medir el alto grado de impacto que la última etapa de comercialización, definida erróneamente como narcomenudeo. (propicia inferir una menor importancia en la cadena que no es tal). Por el contrario, el impacto social que posee esta etapa es superior a las del resto y de tal forma debe ser especial e integralmente abordada.

Así fue adecuadamente comprendido por las autoridades del Ministerio de Seguridad de la Nación que en el año 2019 potenciaron el accionar de las BEM (Brigadas Especializadas en Microtráfico) donde se buscaba sistematizar y coordinar el esfuerzo de las Fuerzas de Seguridad Nacionales y las Policías Provinciales como estrategia superadora para: **“reducir la oferta de droga en los barrios, impedir la consolidación de los clanes familiares con fuerte anclaje territorial y disminuir consecuentemente los delito y la violencia asociada con la venta de drogas”**

Otras de importancia.

- Operaciones conjuntas transnacionales
- Grupo Operativo Conjunto de lucha contra el narcotráfico (GOC-NEA)
- Operativos Conjuntos Abiertos de Fronteras (O.C.A.F.) Fuerzas Federales + Pciales (Misiones-Corrientes)
- Incorporación guardacostas de frontera
- Traspaso registro y control precursores químicos al MINSEG

- Incorporación de detectores portátiles de drogas
- Constitución de una Mesa de lucha contra el Narcotráfico
- Despliegue de Fuerzas de Seguridad en las Provincias
- Equipos mixtos de Investigación
- Proyecto AIRCOP (Aeropuertos)
- Proyecto SEACOP (Unión Europea – Tráfico Marítimo)
- Programa “Barrios Seguros”
- Capacitación Intensiva
- Participación en Acuerdos Multilaterales
- Entrega en Depósito Judicial
- Estímulos a la Actuación Policial
- Operativo Escudo Norte
 - Ministerio de Seguridad
 - Ministerio de Defensa
 - Radarización

Queda debidamente explicitado que las Políticas de Estado en materia Criminal en el periodo 2016-2019, doctrinaria, jurídica y operativamente resultaron las adecuadas para encarar con alguna posibilidad de éxito un proceso que revirtiera la situación descripta, es decir la lucha “integral” contra el delito que permita la desarticulación de toda la “cadena de tráfico” incluidos sus extremos (organizadores-comercialización para el consumo) en función del grado de lesividad que cada uno produce y que excluye a la tenencia para consumo, siempre que no esté vinculada o interactuando en dicha cadena.

El diseño de las Políticas y estrategias instrumentadas en dicho periodo responden al concepto de abordaje “integral y multidisciplinario” tal lo destacan los exfuncionarios y asesores del Ministerio de Seguridad de la Nación:

Creemos en un modelo de lucha contra el narcotráfico en todos sus niveles: desde los grandes productores que ingresan enormes cantidades de drogas por la frontera, los transportistas, los vendedores y el narcomenudeo. La violencia y los homicidios se generan especialmente en las instancias más ramificadas de la cadena: **el narcomenudeo es lo que envenena a la sociedad**", Gerardo Milman y Martín Siracusa. (2020)

Así lo reconoce y destaca la JIFE en su informe de lo actuado en el año 2019 “...la Junta toma conocimiento de que el Gobierno de la Argentina ha hecho grandes esfuerzos por aplicar las recomendaciones formuladas por la Junta tras su misión al país en 2016. La Argentina proporcionó información sobre las actividades realizadas para hacer frente al tráfico de drogas por grupos delictivos, más concretamente, las medidas adoptadas para recuperar activos adquiridos ilícitamente, entre ellas, la extinción de dominio.

“Con respecto a la prevención de las adicciones, la Argentina creó el programa Municipios en Acción, que promueve la prevención y el tratamiento del consumo problemático de sustancias psicoactivas en la agenda política municipal. La Junta

reconoce la eficaz cooperación del Gobierno de la Argentina con la Junta para cumplir las obligaciones del país en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas. (JIFE. 2020)

“No pude, no supe, no quise”. Esa fue la frase que más sigue impactando de todas las que pronunció el ex presidente de la Argentina, Dr. Raúl Alfonsín.” (Berensztein. S -2019)

Con aciertos y errores, la voluntad evidenciada en la última gestión de gobierno (2015-2019), cuanto menos **eliminó** el **“no quise”** del adagio del Dr. Alfonsín, que caracteriza o trata de justificar la omisión voluntaria e involuntaria de la aplicación de políticas públicas, en este caso en materia criminal.

El acierto en las medidas (**“ no supe”**), resultó como siempre parcial, con alguna tendencia en la mitad del mandato de dejarse tentar por los “cantos de sirena” de carácter cortoplacistas que significan las “mejoras estadísticas” de los secuestros y las cantidades de detenidos, cuando como ya hemos visto la problemática requiere de un aspecto cuantitativo pero fundamentalmente el verdadero y mayor resultado en la lucha contra la oferta de drogas, está dado por un sentido cualitativo de hacia quién o quiénes está dirigida la acción y con qué profundidad. Socaba el accionar de una organización además la determinación dada a las ganancias obtenidas y no sólo la cantidad de material secuestrado, pues ello afecta su capacidad de reincidencia. Podemos detener en la costa del río un “botero” con 1.000 kgrs de marihuana, o 10 kgrs del mismo estupefaciente con diez detenidos, interdicción y decomiso de activos a lo largo de una investigación. Todos indefectiblemente en mayor o menor medida han caído en esa trampa cortoplacista.

El **“no pude”** obviamente está condicionado por el factor tiempo y continuidad política de la implementación de las políticas, gran mal de la historia política Argentina, en todos los órdenes de la vida del estado. En este caso 4 años para implementar y desarrollar estas políticas no permiten evaluar más que intenciones, para ver su eficiencia requiere de continuidad efectiva y revisión y corrección permanente, situación repetitiva que acorde algunas tendencias observadas a la fecha, inexorablemente parecieran llevar al mismo resultado, con lo que se habrá desaprovechado una oportunidad histórica en un marco conceptual propicio.

En un artículo de opinión, publicado en el sitio Perfil digital, Sergio Berensztein, el analizar la frase antes aludida del Dr. Alfonsín, formulada años después de su alejamiento anticipado del poder y en coincidencia con Graglia, deja una reflexión, que, en nuestro caso, referido a la lucha contra el narcotráfico, resume nuestras carencias:

“Su compleja y turbulenta presidencia nos enseñó que, además de contar con legitimidad de origen, es igual de importante (o más) el tener legitimidad de ejercicio. De lo que se trata es de hacer **Política con mayúsculas. De pensar y actuar estratégicamente**. De armar en serio (en vez de declamar) equipos

profesionales, plurales y competentes de **política y de gestión**. (Berensztein. S - 2019)

La “grieta ideológica” en el diseño e implementación de Políticas Criminales en la lucha contra el Tráfico de Estupefacientes.

Como si el panorama hasta aquí descripto no resultara cuanto menos “complejo”, con el cambio de conducción política producida el 10 de diciembre de 2019, parecieran existir indicadores o señales precisas que permiten inferir que la denominada por los medios de comunicación “grieta” entre ambos partidos mayoritarios, se evidenciará también en este campo disciplinar y con ello se verá seriamente afectada la continuidad de algunas políticas implementadas por el gobierno anterior, que a juicio de los expertos (y que se comparte) tenían cierta entidad para ser consideradas conducentes al logro de metas u objetivos de interés social, las que oportunamente (2015-2019) fueron traducidas en las normas y estrategias, en su mayoría resumidas en el presente análisis.

A la hora de hacer un balance sobre su gestión y de los logros obtenidos, distintos funcionarios salientes del Ministerio de Seguridad de la Nación han ponderado entre otros los siguientes aspectos:

El Licenciado Martín Verrier, Ex Subsecretario de lucha Contra el Narcotráfico sostiene que “el narcotráfico fue durante más de una década, un tema sobre el que la clase gobernante prefería no hablar ni accionar a pesar de ser un flagelo que se lleva miles de vidas por año, el cual solo es posible combatir con decisiones y políticas claras. Con el comienzo de un nuevo gobierno en 2015 y con el valor claro de hacerle frente a este problema, se gestó un verdadero frente institucional para abordar la cuestión”.

“En conclusión, es cierto que la administración cambiamos logró un aumento en las incautaciones totales de estupefacientes, pero lejos de los titulares periodísticos su legado más relevante fue haber dejado asentados los ejes de una transformación institucional en materia de seguridad que, de respetarse, mejorara las capacidades del país para enfrentar estas amenazas en el futuro”. (Verrier M. 2020 Pág.4)

La Dra. Mariela Budiño investigadora del Instituto de Estudios Estratégicos que dirige la Ex Ministra Bullrich pondera la reducción de la tasa de homicidios del periodo analizado como indicador de gestión: “esta reducción de la tasa de homicidios de manera constante muestra que la aplicación de un modelo de seguridad que reforzó la presencia estatal en los barrios mediante la tarea conjunta de las fuerzas de seguridad, de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado sumado a una decisión política de ir a fondo contra la delincuencia, ha sido eficiente para disminuir la inseguridad en la Argentina. (Budiño,M. 2020 Pág.07)

La propia Ex Ministra, en un extenso racconto de tareas, publicado bajo el título “una gestión con corazón e ideas” entre otros conceptos destaca: “vinimos a cambiar los principios básicos que habían regido, para mal, las políticas de seguridad. Nosotros no vinimos a subestimar problemas, culpar a la policía o mirar para otro lado. Vinimos a defender a las víctimas, cuidar a quienes nos cuidan, hacer cesar los efectos del delito e imponer el imperio

de la ley en todos los territorios. Vinimos a tomarnos en serio al narcotráfico y los peligros que crea el crimen organizado. Vinimos a combatir las mafias. Dimos una verdadera batalla cultural. Y creemos haber ganado una buena parte. La sociedad hizo suya esta política. Y eso durará por mucho tiempo. Ya no es patrimonio nuestro, es de la gente”. – (Bullrich P 2019 Pág.249)

No obstante, ya en este año, la ex ministra no se mostrará tan optimista en cuanto a la duración de su “legado” incorporando el concepto de “política derogacionista” atribuido a su sucesora en el cargo, en función de resoluciones tomadas en tal sentido. (Bullrich. P 2020)

En efecto, a la hora de analizar la gestión de su antecesora, en un reportaje presentado por el periodista Fernando Soriano, hecho a la Ministra Frederic en el diario Infobae bajo el título “**El 93% de las incautaciones de marihuana durante 2019 fue a consumidores o por narcomenudeo**” se comienza a evidenciar la “disociación de visiones” en ambos bordes de la “grieta”: “las nuevas autoridades del Ministerio de Seguridad nacional hablan del fin de la “espectacularización” de la lucha contra el narcotráfico. Consideran que al menos durante los últimos cuatro años (los de la gestión macrista) hubo una intención deliberada de instalar en el sentido común un combate al mercado de las drogas ilícitas forzado, incluso falso: una inversión en dedicación de agentes menos tendiente a cortar las sogas del negocio y más dedicado a engordar las estadísticas con causas a las mujeres correo (mulas), los camioneros, los vendedores de poca monta -las cadenas más bajas del sistema- y también al valerse de la inocencia de los consumidores”.

“Hicimos una presentación de estos datos a las fuerzas como parte del **redireccionamiento de la política criminal**. En el análisis queremos reorientar los recursos públicos para las fuerzas federales. El esfuerzo de estas fuerzas tiene que estar dirigido a desbaratar grandes bandas, grandes redes de tráfico, drogas ilícitas y no podemos darnos el lujo en esta crisis presupuestaria de que las fuerzas se dediquen a algo que pueden, en todo caso, hacer las fuerzas provinciales. Si detenés a alguien que tiene para consumo es difícil desde ahí llegar a las grandes redes”, comentó Frederic a Infobae

Sabina Frederic no se animó a calificar como un “fracaso” la política antinarco de su predecesora, Patricia Bullrich. Eligió un adjetivo más sutil: “De lo que estoy segura es que fue insuficiente”. (Fernando Soriano 2020)

Ratificando este concepto de política pública de seguridad, influido por las “visiones ideológicas” recientemente la ministra Frederic había aludido a la idea de “**revertir la criminalización y demonización** de las fronteras para enfatizar en ellas como espacios de circulación, intercambio, **amistad y solidaridad** en pos de una integración”. (Beldyk. M. 2020)

El ex Secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad”, Alberto Föhrig, rápidamente ensayó una respuesta que ratifica y profundiza el fenómeno analizado: “la ministra Frederic presentó en los medios un análisis de datos (del gobierno anterior) **absolutamente falaz**. La política llevada a cabo entre 2015 y 2019 tuvo como eje central atacar al narcotráfico en todas sus manifestaciones, sin negociaciones ni concesiones.

Sin embargo, no se observa hasta el **presente una agenda positiva ni de futuro**. No conocemos cuál es la estrategia de acción contra el delito que lleva adelante el gobierno del presidente Fernández.”

“Hay, **además, pasividad**. Hasta el día de hoy no hay un organigrama de funciones del poder ejecutivo por lo cual una gran cantidad de funcionarios con la responsabilidad de tomar decisiones de gestión ni siquiera están habilitados a tomar decisiones. Las declaraciones públicas de los funcionarios a cargo del área enfatizan además nociones tales como la “sensibilización” frente a los problemas de seguridad, el “cuidado” de los ciudadanos, las fronteras con presencia de narcotraficantes como espacios de “solidaridad” y, en general, el abordaje social de los temas de seguridad. La pasividad del estado en un contexto donde los actores delictivos son sofisticados y buscan aumentar su poder y sus ganancias implica **un retroceso**. Existe una **diferencia de fondo entre la concepción del gobierno y la nuestra: nosotros creemos que dar seguridad a los argentinos requiere la acción decidida de las fuerzas de seguridad para que, en el marco de la ley, tengan políticas activas y específicas de persecución del delito. El gobierno cree que la situación social explica el delito. Y que, por lo tanto, ante una mala situación social crecen las personas que cometen delitos “porque no tienen otra alternativa”**. -lo resaltado me pertenece- Esta posición paternalista supone que las personas de bajos ingresos no tienen discernimiento moral, lo cual es una absoluta subestimación y desconocimiento de los millones de argentinos que tienen dificultades económicas y que todos los días buscan salir adelante. La segunda derivación de este razonamiento es que cuando la situación social mejore, la seguridad también lo hará. **Puro determinismo económico**”. (Föhrig. A 2020)

Se podría continuar indefinidamente con opiniones o acciones de “uno u otro” lado. Pero a modo de conclusión y a fin de resaltar su importancia, se cree esclarecedor reproducir un resumen de dos editoriales del Diario La Nación que bajo el título **“Combatir el narcotráfico antes de que sea demasiado tarde” (Parte I y II)** con claridad meridiana, (que se comparte) describen esta dicotomía y sus posibles graves consecuencias futuras:

“La falta de políticas públicas, firmes y sostenidas, que trasciendan las administraciones, solo contribuye a la expansión del vil negocio. Con cada cambio de color político en el gobierno se tiran por la borda esfuerzos anteriores, incluso aquellos que probaron su efectividad, lejos de sostener en el tiempo lo positivo para corregir lo que debe mejorarse desde una mirada superadora y de largo alcance.”

“La actual gestión de Seguridad del gobierno nacional **denostó** los avances de la gestión anterior en la lucha contra el narcotráfico. Desconocer los récords de decomisos de marihuana, cocaína y metanfetaminas debidamente registrados y documentados confirma esta perniciosa dificultad de dar continuidad a lo logrado por una gestión que, incluso para sus detractores, tuvo muchos aciertos en ese campo. En la misma dirección, las más altas autoridades han pretendido también minimizar el aumento de la cantidad de narcotraficantes detenidos al aducir que, en su mayoría, fueron aprehendidos por consumo o por venta minorista”.

“Sus expresiones poco felices fueron incluso más allá cuando afirmó que el gobierno federal no planea combatir el microtráfico o narcomenudeo. Preocupa seriamente que la ministra no comprenda que es precisamente el narcomenudeo el formato de criminalidad narco más visible y cercano al ciudadano común, por un lado, y que es también el que más violencia genera cuando las bandas se enfrentan por el control del territorio”.

“En la misma preocupante dirección, la gestión de Frederic suprimió la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico para reemplazarla por una simple dirección en una clara bajada de línea sobre la poca importancia que el gobierno que lidera Alberto Fernández le estaría asignando a la cuestión”.

“Si bien sería apresurado sacar conclusiones a casi ocho meses de inaugurada la actual gestión, algunos preocupantes indicadores revelan que no se están tomando buenas decisiones en la materia. **La falta de continuidad de estas políticas de seguridad, que deberían ser indiscutidas y sostenidas políticas de Estado, disparan perjuicios de imprevisibles consecuencias**”.

“Cuando se tiran por la borda los avances logrados por gestiones anteriores en lugar de redoblar los esfuerzos en la buena dirección, cuando se cae en discursos facilistas que solo proponen promover el acceso a la droga y se desarticulan organismos del Estado destinados a combatir el narcotráfico, la sociedad queda a merced de una violencia que pretende adueñarse de sus estructuras, tanto como de la vida de las personas”.

“Es hora de unificar esfuerzos, deponer actitudes inservibles y planificar el combate contra este flagelo de manera coordinada, seria y sostenida, mediante una verdadera política de Estado. Y hacerlo antes de que sea demasiado tarde.” -lo resaltado me pertenece- (La Nación 2020)

Conclusiones.

El narcotráfico ha sido definido a nivel mundial como un crimen contra la humanidad de carácter internacional que daña el desarrollo económico y sociocultural de los Estados y pueblos enteros, y por lo tanto un factor de desestabilización que afecta a la sociedad en su conjunto, generando violencia endémica, que erosiona las instituciones políticas y de gobierno.

Constituye, además, entre los muchos problemas que arrastramos, el principal desafío de gobernabilidad que tiene la Argentina. Enfatiza el riesgo y la injusticia de la creciente pobreza extrema y la marginalidad. Expone los costos extraordinarios de no afrontarlo desde una política integral de Estado, en su etapa embrionaria.

Sin perjuicio, entonces, de la lesividad propia que sus actividades específicas provocan en los Estados, la criminalidad e inseguridad resultante generados en su entorno, sobre todo en fases de ocupación territorial, promueven la existencia de distintos delitos (secuestros,

homicidios, robos, etc.) que afectan la calidad de vida en una sociedad y representan enormes pérdidas de capital humano, social y económico.

El avance del narcotráfico permite evaluar cómo la combinación de cambios sociales, éticos, de valores y paradigmas de un país pueden generar las condiciones para que se acelere el consumo de productos que van en detrimento de la salud física y psíquica de la población y destruye la estructura familiar, base de un armonioso entramado social. Asimismo, corre el velo respecto de la existencia de fracasos rotundos en el diseño, la implementación y el control de la política pública

En efecto, las respuestas Estatales ensayadas por la República Argentina en la lucha contra el Crimen Organizado, sobre todo en materia de tráfico ilícito de estupefacientes, no han logrado hacer recaer las penas sobre sus máximos responsables ni en sus financistas, permitiendo la subsistencia y crecimiento de las organizaciones criminales.

Al momento de pretender encontrar el origen del problema es necesario destacar que ante la falta de herramientas procesales o tecnológicas surgidas de políticas o acciones de Estado específicas, cada Fuerza de Seguridad (especialmente las Federales con competencia en el tema) desplegaron sus mayores esfuerzos bajo un estricto concepto de territorialidad (o jurisdiccional) donde operacionalmente enfrentaron tanto con fines preventivos o represivos en mayor medida a aquellas etapas del tránsito de estupefacientes de naturaleza “visible” desde su ingreso al país (contrabando), su traslado en distintos medios hacia las zonas de consumo (transporte fluvial, terrestre o aéreo) y luego en las zonas de almacenamiento, distribución o venta para consumo (narcomenudeo) surgiendo de ese esfuerzo individual los resultados que menciona Bergman y ratifica el estudio del Ministerio de Seguridad ya analizado.

No obstante, debe reconocerse que toda esta tarea desplegada con gran esfuerzo y hasta con pérdida de vidas tuvo algún efecto productivo. Se cree que esta labor cuanto menos ha lograda la *perturbación* del delito y una respuesta hostil que pudiera haber desalentado una mayor presencia territorial de las organizaciones en nuestro país.

Entre los principales factores que propicia esta situación, coinciden muchas opiniones en sostener que la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos, frente a una fuerte demanda social, suelen recurrir sistemáticamente al poder punitivo como única forma de “dar una respuesta” al problema, sin importar la innumerable cantidad de fracasos que aquel acumula en la historia reciente, por ser estas Políticas generalmente escasas, mal diseñadas o deficientemente implementadas y la ausencia de complementarias y suficientes Políticas Públicas que aborden aspectos tanto vinculadas a la “prevención social” como la “prevención situacional” del delito, como conceptos pragmáticos e ilimitados, orientado al desarrollo socioeconómico, como estrategias para “mitigar” un delito que “difícilmente podremos hacer desaparecer”.

El Observatorio de Prevención del Narcotráfico sostiene que “a casi cuarenta años de que se haya aprobado el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos, las

políticas de prevención y de represión del tráfico ilícito de estupefacientes en nuestro país han sido un verdadero fracaso. Aún no se ha revertido esa grave situación advertida y lo que es peor, se ha agravado.

Existe marcada coincidencia a través de las experiencias vividas en calificar al Narcotráfico como un problema de “alto impacto” sobre el bienestar social de los distintos Países, sin embargo, parece que también es la mayor expresión política del: **“no supe, no quise, no pude”** (Raúl Alfonsín)

También las medidas adoptadas en el plano internacional no han producido todavía unos resultados universalmente evidentes y decisivos, razón por la cual se han seguido poniendo en tela de juicio la validez y la pertinencia de las medidas de fiscalización de drogas que los gobiernos han concertado en convenciones, convenios y resoluciones internacionales.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (JIFE) plantea:

- **La situación del uso indebido y el tráfico de drogas, que va acompañada de violencia y corrupción, sigue siendo sombría.**
- **No se han encontrado alternativas viables a las políticas vigentes que puedan dar un giro sustancial a la situación.**
- **Los esfuerzos mundiales por luchar contra el uso indebido y el tráfico de drogas han de ser continuos, equilibrados e internacionalmente concertados.**
- **El uso indebido de drogas está íntimamente vinculado a problemas políticos, sociales y económicos, y los adelantos en esas esferas contribuirán sin ningún género de dudas a la solución de ese problema de uso indebido.”**

Para Graglia, la razón de ser de las políticas públicas es el bien común (léase en este caso Seguridad Interior). “Desde ese punto de vista, las definimos como proyectos (programas o planes) y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de la satisfacción social y la aprobación ciudadana”.

A modo de una compartida visión doctrinaria, este autor nos deja una enseñanza medular a la hora de analizarlas:

- **El diseño anticipa y configura la gestión, planificándola.**
- **A su vez, la gestión realiza y perfecciona el diseño, implementándolo.**
- **El peor diseño es el que no se gestiona a posteriori mientras que la peor gestión es la que no se diseña a priori.**
- **De esa manera, el diseño alimenta a la gestión y la gestión retroalimenta al diseño.”**

Estos conceptos resultan fundamentales al momento de analizar las políticas públicas en materia criminal ensayadas por la República Argentina, ya que más allá de su ausencia, las pocas ensayadas han carecido del análisis de diseño y sobre todo de gestión en su implementación.

Quedó debidamente explicitado que las Políticas de Estado en materia Criminal en el periodo 2016-2019, doctrinaria, jurídica y operativamente resultaron las adecuadas para encarar con alguna posibilidad de éxito un proceso que revirtiera la situación descripta, es decir la lucha

“integral” contra el delito que permita la desarticulación de toda la “cadena de tráfico” incluidos sus extremos (organizadores-comercialización para el consumo) en función del grado de lesividad que cada uno produce y que excluye a la tenencia para consumo, siempre que no esté vinculada o interactuando en dicha cadena.

Sus resultados estarán condicionados por el factor tiempo y la continuidad política en su implementación, gran mal de la historia política Argentina, en todos los órdenes de la vida del estado. En este caso 4 años para implementar y desarrollar estas políticas no permiten evaluar más que buenas intenciones. Para ver su eficiencia requiere de continuidad efectiva y revisión y corrección permanente, situación repetitiva que acorde algunas tendencias observadas a la fecha, inexorablemente parecieran llevar al mismo resultado, con lo que se habrá desaprovechado una oportunidad histórica en un marco conceptual propicio.

Todo esto, a su vez, “requiere una organización racional del aparato del Estado, con recursos humanos, tecnología de la información e infraestructura adecuada. De lo que se trata es de hacer **Política con mayúsculas. De pensar y actuar estratégicamente.** De armar en serio (en vez de declamar) equipos profesionales, plurales y competentes de **política y de gestión**”. (Berensztein. S -2019)

“La falta de políticas públicas, firmes y sostenidas, que trasciendan las administraciones, solo contribuye a la expansión del vil negocio. Con cada cambio de color político en el gobierno se tiran por la borda esfuerzos anteriores, incluso aquellos que probaron su efectividad, lejos de sostener en el tiempo lo positivo para corregir lo que debe mejorarse desde una mirada superadora y de largo alcance.”

“Es hora de unificar esfuerzos, deponer actitudes inservibles y planificar el combate contra este flagelo de manera coordinada, seria y sostenida, mediante una verdadera política de Estado. Y hacerlo antes de que sea demasiado tarde.” -lo resaltado me pertenece- (La Nación 2020)

Propuesta de políticas públicas tendientes a reducir “la oferta” de estupefacientes. -

A) Políticas públicas en materia de relaciones exteriores. (Incremento de la coordinación regional e internacional)

Se resalta la complementariedad entre la Política Mundial de Drogas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la medida en que esta política debe “reforzar la perspectiva del desarrollo en el marco de políticas y programas nacionales en materia de drogas amplios, integrados y equilibrados, a fin de hacer frente a las causas y consecuencias conexas del cultivo, la fabricación, la producción y el tráfico ilícitos de drogas, mediante, entre otras cosas, la eliminación de los factores de riesgo que afectan a las personas, las comunidades y la sociedad, entre los cuales podrían contarse la falta de servicios, las necesidades en materia

de infraestructura, la violencia relacionada con las drogas, la exclusión, la marginación y la desintegración social, a fin de contribuir a promover sociedades pacíficas e inclusivas.

Para consolidar esta política para enfrentar el problema de las drogas se hace necesario definir las estrategias, planes y proyectos de forma integral y articulada con enfoques orientados a garantizar la salud pública los derechos humanos, el desarrollo territorial, el desarrollo humano, la seguridad ciudadana, y el ordenamiento ambiental

El narcotráfico es un delito transnacional por excelencia, por lo cual es prioritaria la cooperación regional e internacional a la hora de compartir información, tareas de inteligencia, operativos y chequeo de registros bancarios, aduaneros, fiscales o inmobiliarios. Para desarticular estas multinacionales del delito hay que trabajar con los países vecinos, países productores y con los que lideran el mercado de consumo.

Es muy difícil, o imposible, obtener resultados efectivos que impacten en los eslabones superiores de las redes narco y de sus cómplices locales, si no hay un trabajo de coordinación bien calibrado con países afines en el marco cuanto menos continental. La cooperación internacional es un componente estratégico de este plan integral.

- Conformar organismos consultores integrados por juristas y especialistas en Seguridad, a fin de armonizar y concretar entre la mayor cantidad de estados posibles una legislación Penal y Procesal específica de concepción contemporánea y unificada a fin de establecer estándares comunes de persecución punitiva.
- Establecer mecanismos especiales y dinámicos de extradición y actuación conjunta de carácter extraterritorial, tanto en el marco investigativo, operacional, como en el judicial.
- Establecer un organismo conjunto y multidisciplinario de Inteligencia Criminal de tipo Estratégica y Táctica de alcance regional que alimente el componente operativo de cada Estado miembro y la coordinación de actuaciones conjuntas y combinadas que investigue y desarticule en forma simultánea toda la cadena de tráfico.
- Bajo estos parámetros, establecer órganos supranacionales de formación, especialización y capacitación común de los miembros de las fuerzas de seguridad especialmente seleccionados acorde perfiles personales y profesionales estandarizados.

B) Políticas públicas criminales (marco jurídico)

Un marco normativo adecuado y ajustado a la dimensión del desafío que enfrenta la Argentina es condición necesaria, aunque no suficiente, para que el plan integral tenga éxito. Si bien un mero cambio en la ley no alcanza para solucionar casi automáticamente el problema, es necesario implementar un conjunto de modificaciones legales para hacer más eficaz la lucha contra las redes del narco, si fuera posible, dentro del contexto internacional del punto anterior.

- Deben revisarse las leyes que afectan los beneficios económicos y la cadena de valor de las redes criminales, como la Ley de Extinción de Dominio y la Ley de Lavado de Dinero.

- Revisar la regulación sobre la producción de drogas en territorio nacional, incluyendo una nueva Ley de Precursores Químicos, que disponga un control exhaustivo y riguroso mediante el Registro Nacional de Precursores Químicos con capacidad de control y fiscalización real. Esta entidad debe ser puesta en valor, con financiamiento y dotación de recursos humanos (puede considerarse su integración a la nueva Agencia de Lucha contra el Crimen Organizado).
- Es crucial fortalecer los mecanismos de controles patrimoniales y el cruce de información, de los miembros de las organizaciones criminales.
- Deben adecuarse o reformularse las leyes de Seguridad Interior y de Defensa Nacional para que exista un marco que precise jurisdicciones y límites a la intervención de las Fuerzas Armadas en esfuerzos cooperativos con las fuerzas de seguridad (no debe intervenir en acciones directas ni de inteligencia, ni de represión). El objetivo es definir los protocolos que regulen esta participación, a fin de despejar dudas y generar mecanismos de transparencia y monitoreo por parte de organismos independientes y de la sociedad civil.
- Crear una Ley específica de Inteligencia Criminal de tipo Estratégica y Táctica bajo un concepto doctrinario que se distancie o distinga de la concepción original como instrumento bélico o de política exterior, fin de incorporar la experiencia recogida a nivel internacional bajo el paradigma del “policiamiento basado en la inteligencia” que otorgue los instrumentos necesarios para que este campo disciplinar, alimente mediante la formulación de las hipótesis adecuadas, las *notitia criminis* necesarias para mejorar la actividades proactivas de investigación criminal de carácter integral.
- Reformular y actualizar el concepto de “contrainteligencia Criminal” que permita la rápida detección de infiltraciones en organismos judiciales y de seguridad.
- Reformular y ampliar los instrumentos procesales concebidos en la Ley 27.319 (herramientas especiales de investigación) sobre la base de la experiencia recogida desde su implementación, como mecanismo efectivo para alcanzar, mediante las técnicas de investigación criminal de tipo “encubiertas” el reproche penal de los máximos responsables (organizadores y financistas) no alcanzado mayormente a la fecha.

C. Políticas Públicas de actuación Estatal de tipo Operativas

Los esfuerzos de inteligencia criminal son fundamentales para desarticular redes del narcotráfico, comprender sus movimientos, sus ramificaciones y los sectores que tienen cooptados, y llevar adelante investigaciones penales que alcancen resultados concretos. Hoy, esta tarea está dispersa entre distintas fuerzas de seguridad (Gendarmería, Policía Federal, Prefectura, PSA). Existe información clave acumulada en organismos como la AFIP, la UIF, rentas provinciales y el Registro de Precursores Químicos, entre otros.

- Mejorar el manejo de los flujos de información y coordinar la acción de estos organismos, o centralizarlos en un Organismo conjunto de tipo Estratégico y táctico, contribuiría de manera decisiva a incrementar la percepción anticipada de amenaza para las redes de crimen organizado que operan en el país.
- A su vez, participará y ejecutará los convenios de cooperación regional e internacional y que pueda centralizar las acciones de inteligencia y la información

específica que tienen organismos como la AFIP, la UIF, la Inspección General de Justicia (IGJ), Sedronar y otras entidades Nacionales y provinciales con información relevante pero dispersa.

- **Crear la Agencia Nacional de Investigación del Crimen Organizado. Un organismo con foco en los delitos de carácter federal cometidos por organizaciones criminales complejas, con un área especializada en narcotráfico, formada mediante la transferencia de personal especializado de las fuerzas de Seguridad, que reciba el carácter de Policía Judicial dependiente del Ministerio Público Fiscal.**
- **Crear la Agencia Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado. Un organismo con foco en la prevención y represión de los delitos de carácter federal cometidos por organizaciones criminales complejas, con un área especializada en narcotráfico, formada mediante la transferencia de personal especializado de las fuerzas de Seguridad, que reciba el carácter de Fuerza Especial de Intervención dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación.**
- Ambas Agencias, deberán tener una descentralización y presencia a lo largo de todo el territorio Nacional, bajo criterios de necesidades específicas regionales coordinando y colaborando mutuamente en entre ellas y a su vez con las Autoridades Judiciales y Policías Provinciales para una articulación integral de lucha contra el delito.
- Todo ello debe complementarse con un Centro Conjunto de Especialización y Capacitación en Inteligencia e investigación Criminal que permita a sus integrantes el manejo fluido de las distintas técnicas especiales jurídicas y procesales aplicadas a cada delito del Crimen Organizado.
- Es importante modernizar y capacitar en la operación de nuevas tecnologías al personal de las fuerzas policiales y demás entidades que luchan contra el narcotráfico ya que estas redes criminales cuentan con modernos y sofisticados equipos.

D. Acuerdos Políticos Necesarios.

Se ha podido establecer a lo largo de este trabajo que el éxito de la política no sólo radica en su concepción, sino que requiere de continuidad política y capacidad de gestionarlas. También se debe recordar que otorgar mayores facultades de inteligencia e investigación, requieren de un adecuado equilibrio y respeto de los derechos personales, sobre todo de intimidad y libertad de expresión, que se realice bajo, cuanto menos, acuerdo y consenso mayoritario de la sociedad o sus representantes.

A tal efecto se propone que todas las políticas anteriormente detalladas formen parte de un acuerdo político partidario y de distintos representantes de la vida política y social del Estado que asuman un compromiso público de apoyo y continuidad de las políticas. Simultáneamente de ese acuerdo deberán surgir los instrumentos de seguimiento y contralor de actividades de los organismos especialmente creados a fin de garantizar su transparencia.

Referencias bibliográficas

Arriagada, I., y Godoy, L. (abril 2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. Revista de la CEPAL 70, págs. 107-131.

Bacigalupo, Enrique. (1999). Derecho Penal, Parte General. 2da. Edición. Buenos Aires: Editorial Hammurabi.

Banco Mundial, (2019). Argentina avanza en la lucha contra el tabaquismo, artículo. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/04/08/argentina-avanza-lucha-tabaquismo>

Baratta, A. (1997). Política Criminal: entre la política criminal y la política social. En AAVV, (2007) Delito y Seguridad de los habitantes. México D.F.: Editorial Siglo XXI. Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029076.pdf>.

Beldyk. M (2020) “Frontera Norte: contrabando, demonización y carencias estructurales” La ministra de Seguridad, Sabina Frederic, presentó un diagnóstico sobre la operación de las redes irregulares en cuatro ciudades limítrofes de Jujuy, Salta y Misiones. Diario Perfil. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/sabina-frederic-frontera-norte-carencias-estructurales-contrabando-y-demonizacion.phtml>

Bergman, M. (2016) Drogas, narcotráfico y poder en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.

Binder, A. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal. Revista de Estudios de la Justicia – N.º 12 – recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/03/doctrina40711.pdf#viewer.action=download>

Berensztein. S (2019). ALFONSÍN, 10 AÑOS. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/opinion/opinion-sergio-berensztein-aniversario-muerte-fallecimiento-raul-alfonsin.phtml>

Budiño. M (2020) “Cuando el dato mata al relato”. Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad. Buenos Aires. Newsletter. Octubre 2020 – Edición #01 Recuperado de: <https://ieesinstituto.org/>

Bullrich P. (2019) “Una Gestión con Corazón e Ideas. - La doctrina de seguridad que abrazaron los argentinos”. Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad. Fundación Friedrich Naumann. Buenos Aires. Recuperado de: <https://ieesinstituto.org/>

Burzaco, E; Berensztein, S. (2014). El poder narco. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana

Burzaco, E. (2019). La imperiosa necesidad de dar la batalla contra el narcotráfico. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2224067-la-imperiosa-necesidad-de-dar-la-batalla-contra-el-narcotrafico>.

C.C.C. Fed. Sala I. (9.2.2006). OLIVERO ROVERE, s/procesamiento con P.P. Causa N° 36.873.

Campana, (2013) En Silverstone, D. (2018) Crimen organizado. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Candalaft, M. (31 de agosto de 2018) Esteban Echeverría con sello narco: en dos meses fueron fusilados siete jóvenes. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2018/08/31/esteban-echeverria-con-sello-narco-en-dos-meses-fueron-fusilados-siete-jovenes/>

Carrillo, M. (2019) El crimen organizado. Una amenaza a la Seguridad Pública. Buenos Aires: Ed. Guardacostas.

Carrillo, M. (2019) “La actuación del Estado Argentino en la lucha contra el Crimen Organizado” (1980-2018). Tesis Final. Especialización en inteligencia estratégica y crimen organizado. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Cornejo, Abel. (2014). Estupefacientes, 3ra. edición ampliada y actualizada. Buenos Aires: Editorial Rubinzal – Culzoni.

Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante la Acordada N.º 28/15.

Del Olmo, R. (1990) *Aerobiology and the war on drugs: A Transnational Crime*. Washington en SEDRONAR (1998) Manual de instrucción para la lucha contra el crimen organizado. (p. 163). Buenos Aires, Argentina: La llave S. A.

Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas. Ministerio de Justicia y del Derecho. Colombia. (2017) Documento de Trabajo. Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/pnacional/PN031152017_lineamientos_politica_nacional_drogas_2017.pdf

El Territorio de Posadas (2005) Por Misiones entró más del 54% de la marihuana decomisada en el País. Recuperado de: <https://www.eltterritorio.com.ar/por-misiones-entromas-del-54-de-la-marihuana-decomisada-en-el-pais-0389029016609052-et>

El Territorio de Posadas (2015) Misiones como centro operativo narco. Recuperado de <https://www.eltterritorio.com.ar/misiones-como-centro-operativo-narco-1092215189743367-et>

FBI (2015) En Silverstone, D. (2018) Crimen organizado. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Föhriq. A (2020) “Seguridad, entre la pasividad y el determinismo”. Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad. Buenos Aires. Recuperado de: <https://ieesinstituto.org/>

Gaik Aldrovandi, (2019). El 40 % de las causas narco iniciadas en la ciudad son por consumo personal. Diario Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/policiales/40-causas-narco-iniciadas-ciudad-consumo-personal_0_Nv8ZFjItr.html.

Gallo, D. (2018) Solo el 2% de las causas iniciadas por narcotráfico llegan a una sentencia. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/solo-2-causas-iniciadas-narcotrafico-llegan-sentencia-nid2179076>

Garland M. (2018) Prólogo en Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Garzón, J. (2008) en Bergman, M. (2016) Drogas, narcotráfico y poder en América Latina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fondo de cultura económica.

Graglia, J (2012). Emilio En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas. - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Hobbs, D. (1994), En Silverstone, D. (2018) Crimen organizado. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Hobbs, D. (1995), En Silverstone, D. (2018) Crimen organizado. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (JIFE) informes anuales 1969-1992-2015-2020. recuperado de <http://www.unis.unvienna.org/>

Kirby, S. y Penna, S, (2010). En Sergi, A. Las agencias de inteligencia criminal. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Klipphan, A. (21 de abril de 2018) Las rutas del narcotráfico en la Argentina. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2018/04/21/las-rutas-de-narcotrafico-en-la-argentina/>

Lahera, Eugenio P., (2004) “Política y Políticas Públicas”, Naciones Unidas, Serie: Políticas Sociales N.º 95, Santiago de Chile, CEPAL.

LA NACION. (2020) Editorial. “Combatir el narcotráfico antes de que sea demasiado tarde” (Parte I y II) Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/combatir-narcotrafico-antes-sea-demasiado-tarde-parte-nid2406834>.

<https://www.lanacion.com.ar/editoriales/combatir-narcotrafico-antes-sea-demasiado-tarde-ultima-nid2407713>

Levi, M. (2002) En Silverstone, D. (2018) Crimen organizado. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Malamud Goti, Jaime E. (1983). Política criminal de la empresa. Buenos Aires: Hammurabi.

Milman, G. y Siracusa, M. (2020) La respuesta de Bullrich a Frederic por el narcotráfico: "Usan la metodología del Indec de Moreno". *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/respuesta-bullrich-frederic-narcotrafico-usan-metodologia-indec-moreno-_0_AZga52u6.html

Ministerio de Salud, (2019). Salud presentó las nuevas advertencias sanitarias para los productos de tabaco, artículo. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-presento-las-nuevas-advertencias-sanitarias-para-los-productos-de-tabaco>

Morelato, M. (2013). En Sergi, A. Las agencias de inteligencia criminal. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Moro R. (2017) El titular de la Sedronar advirtió que el país afronta una "emergencia" por el aumento del consumo de drogas. Recuperado de <http://www.laprensa.com.ar/453436-El-titular-de-la-Sedronar-advirtio-que-el-pais-afronta-una-emergencia-por-el-aumento-del-consumo-de-drogas.note.aspx>

Moro R. (2018) Una política pública en drogas de largo plazo. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/una-politica-publica-en-drogas-de-largo-plazo>

Nieto Di Biase, Marcelo. (2012). Autoría y participación criminal: ¿Queda un largo camino por recorrer?, *Revista Pensamiento Penal*. Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2012/07/doctrina34314.pdf#viewer.action=download>

Observatorio de Política Criminal. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. (2015). ¿Qué es la política criminal? ¿Recuperado de <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/queespoliticacriminal-ilovepdf-compressed.pdf?ver=2017-03-09-180813-317>

. OPRENAR. (2015) Observatorio de Prevención del Narcotráfico. Recuperado de <file:///C:/Users/MASTER/Documents/UNLP/COMPONENTE.POL/trabajo%20final/oprenar-propuestas-prevencic3b3n-narcotrc3a1fico-bw.pdf>

Organización Mundial de la Salud (2003). Convenio Marco para el Control del Tabaco. PDF. Recuperado de: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf;jsessionid=CBD9E080092A8E2EB4BA157E8C944098?sequence=1>

Papaleo, C. (2014). Argentina, ¿nuevo paraíso para el narcotráfico? Disponible en <http://www.dw.com/es/argentina-nuevo-para%C3%ADso-para-el-arcotr%C3%A1fico/a-17734430>

Peña Gonzáles, O. y Almanza Altamirano, F. (2010). Teoría del delito. Manual práctico para su aplicación a la teoría del caso. Lince, Perú: Asociación Peruana de Ciencias y Conciliación - APECC.

PNA-DICR. (2018). La Dirección de Inteligencia Criminal e Investigaciones en la Lucha contra el Crimen Organizado. Revista Guardacostas N.º 138, págs. 32-35.

Procuraduría de Narcocriminalidad (2014). Ley de desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes. Buenos Aires: Editorial Procuraduría de Narcocriminalidad.

Robiglio, Carolina. (2004). Algunas cuestiones en torno de la autoría en los delitos tributarios. La ley. Buenos Aires: Ed. La Ley.

Roxin, Claus. (2016). Autoría y dominio del hecho en el derecho penal. Buenos Aires: Marcial Pons.

Roxin, Claus. (1972). Política criminal y sistema de derecho penal. Barcelona: Bosch.

Roxin, Claus. (1970). Problemas Actuales de las Ciencias Penales y la Filosofía del Derecho, en homenaje al Profesor Luis Jiménez de Asúa. Buenos Aires: Edic. Pannedille.

Roxin, Claus. (1998). Problemas de autoría y participación en la criminalidad organizada. Revista Penal N.º 2. Barcelona: Praxis.

Sánchez García de Paz, Isabel. (2005). La Criminalidad Organizada, Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales. España: Dinkinson S.L.

Secretaría de programación para la prevención de la drogadicción y lucha contra el narcotráfico. (1998) Manual de instrucción para la lucha contra el narcotráfico. Buenos Aires, Argentina: Ediciones La llave S.A.

Sergi, A. (2018) Las agencias de inteligencia criminal. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Silverstone, D. (2013) “Crimen organizado”. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Soler en De la Rúa, J. (2007), La política criminal en Argentina. Ciencias Penales Net. Recuperado de <http://www.cienciaspenales.net/files/2016/07/46politica-criminal-en-argentina-dlr.pdf>

Soriano. F (2020) “El 93% de las incautaciones de marihuana durante 2019 fue a consumidores o por narcomenudeo” Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/02/05/el-93-de-las-incautaciones-de-marihuana-durante-2019-fue-a-consumidores-o-por-narcomenudeo/>

Swinnen, J. (2018) Prevención del delito: drogas y narcotráfico en America Latina. En Tenca, M y Ortiz E. (2018) “Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana”. Buenos Aires, Argentina: Didot.

Tamayo Sáez, Manuel, “El análisis de las políticas públicas”, en: BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (Comps.), “La nueva Administración Pública”, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Cap. XI, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

Toyn, G. (2014) En Silverstone, D. (2018) Crimen organizado. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

UNODC. (2000) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Vásquez, Roberto. La múltiple intervención delictiva, Revista Jurídica LA LEY, 1999 F, 557.

Verrier. M (2020) “Lucha contra el narcotráfico”. Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad. Buenos Aires. Newsletter. Octubre 2020 – Edición #01 Recuperado de: <https://ieesinstituto.org/>

Welzel, Hans. (1987). Derecho penal alemán. Parte general, 3ª ed. (trad. de la 12ª ed. alemana). Santiago de Chile: Editorial Jurídica Chile.

Normativa analizada.

Ley N° 23.984. Código Procesal Penal. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 21 de agosto de 1991.

Ley N° 25.632. Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 30 de agosto de 2002.

Ley N° 27.319. Delitos Complejos. Investigación, Prevención y Lucha de los delitos complejos. Herramientas. Facultades. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 22 de noviembre de 2016.

Ley N° 23.737 – Tenencia y tráfico de estupefacientes. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 11 de octubre 1989.

Ley N° 26.052 – Estupefacientes. Modificación Ley N° 23.737. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 30 de agosto de 2005.

Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior. Boletín Oficial. Buenos Aires, Argentina. 17/ de enero de 1992.

Ley N° 25.520. Ley de Inteligencia Nacional. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 06 de diciembre de 2001.

Ley N° 25.632. Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 30 de agosto de 2002.

Ley N° 27.063. Código Procesal Penal Federal. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 10 de diciembre de 2014.

Ley N° 27.150. Código Procesal Penal Federal. Implementación. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 18 de junio de 2015.

Ley N° 27.304. Código Penal. Modificación. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 02 de noviembre de 2016.

Ley N° 27.319. Delitos Complejos. Investigación, Prevención y Lucha de los Delitos Complejos - Herramientas – Facultades. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 22 de noviembre de 2016.

Ley N° 27.482. Código Procesal Penal de la Nación. Modificación de las Leyes 27.063, 27.146 y 27.150. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 07 de enero de 2019.

Decreto Reglamentario 950/2002. Reglamentación de la Ley 25.520

Decreto N° 1993/2010 B.O. 15/12/2010

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 257/2015. B.O. 29/12/2015.

Decreto N° 118/2018. B.O. 08/02/2019

Decreto N° 228/2016. Emergencia de Seguridad Pública. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 22 de enero de 2016.

Decreto N° 50/2017. Emergencia de Seguridad Pública. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 20 de enero de 2017.