

Título Propuestas de Políticas Públicas Integrales para la Prevención del Avance del Narcotráfico

Tipo de Producto Libro

Autores Observatorio de Prevención del Narcotráfico

Código del Proyecto y Título del Proyecto

Responsable del Proyecto

Línea

Prevención para el Lavado de Activos

Área Temática

Derecho

Fecha

Septiembre 2015

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

UADE 

Propuestas de
Políticas Públicas
Integrales
para la **Prevención**
del Avance del
Narcotráfico

OPRENAR

Observatorio de
Prevención del Narcotráfico

Septiembre 2015

OPRENAR

Observatorio de
Prevención del Narcotráfico

Impulsores - Fundadores

Jorge Aufiero, Pbro. Guillermo Marcó,
Guillermo Marconi y Héctor Masoero.

Autoridades Instituciones OPRENAR

Álvarez, José Alberto
Consejo Superior de
Educación Católica

Aufiero, Jorge
Medicus

Baloira, Norberto
Junta Coordinadora de
Asociaciones de la Enseñanza
Privada de la República

Barcia, Pedro Luis
Academia Nacional de Educación

Bastriocchi, Gualberto
Universidad de San Isidro

Blanco, Néstor
Universidad de Flores

Cámpoli, Oscar Antonio
Universidad Kennedy

de la Vega, Carlos
Universidad CAECE

De Vicenzi, Ariana
Instituto Argentino Escuela
Argentina de Negocios

De Vicenzi, Rodolfo
Universidad Abierta Interamericana

De Zavalía, Eduardo
Academia Nacional de
Ciencias de la Empresa

Fernández, Víctor
Universidad Católica Argentina

Garbarini Islas, Guillermo E.
Universidad del
Museo Social Argentino

Manes, Facundo
Universidad Favaloro

Marcó, Guillermo
Fundación Pastoral Universitaria
San Lucas

Marconi, Guillermo
Sindicato Argentino de Empleados y
Obreros de la Enseñanza Privada

Masoero, Héctor
Fundación UADE

Mathieu, Hernán
Universidad Católica de La Plata

Mena, Juan Carlos
Consejo de Rectores de
Universidades Privadas /
Universidad FASTA

O'Donnell, Gastón
Universidad de Ciencias
Empresariales y Sociales

Popovsky, Ricardo
Universidad de Palermo

Porto, Avelino
Universidad de Belgrano

Porto Lemma, Héctor
Universidad de Morón

Provenzano, Sergio
Facultad de Medicina, Universidad
de Buenos Aires

Roces, José Luis
Instituto Tecnológico
de Buenos Aires

Rodríguez, Carlos
Universidad del CEMA

Sauret, Héctor
Universidad de
Concepción del Uruguay

Tobías, Alejandro
Universidad del Salvador

índice

Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR)	9
Resumen ejecutivo con las propuestas del OPRENAR	15
Capítulo I: Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público	23
Prevención y Control del Lavado de Activos	45
Prevención Social de las Adicciones y el Narcotráfico	57
Prevención de las Adicciones desde el Sistema Educativo	63
Tratamiento y Rehabilitación del Usuario de Sustancias Psicoactivas	71
Políticas de Seguridad	83
Políticas Públicas para Prevenir el Avance del Narcotráfico: Ejes del debate	93
Propuesta de Tablero de Control Ciudadano	101

Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR)

El Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR) es una iniciativa interinstitucional de la sociedad civil, estrechamente vinculada a diferentes actores del sistema de educación de la Argentina, que tuvo su origen en noviembre de 2014. Está conformado por la Academia Nacional de Educación, la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC), la Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada de la República Argentina (COORDIEP), Medicus, la Pastoral Universitaria del Arzobispado de Buenos Aires, el Sindicato Argentino de Empleados y Obreros de la Enseñanza Privada (SAEOEP), la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), el Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios (IUEAN), la Universidad Abierta Interamericana (UAI), la Fundación UADE, la Universidad de Belgrano (UB), la Universidad CAECE, la Universidad Católica Argentina (UCA), la Universidad Católica de La Plata (UCALP), la Universidad del CEMA (UCEMA), la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), la Universidad de Concepción del Uruguay (UCU), la Universidad Favalaro, la Universidad FASTA, la Universidad de Flores (UFLO), la Universidad Kennedy (UK), la Universidad de Morón (UM), la Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), la Universidad de Palermo (UP), la Universidad del Salvador (USAL) y la Universidad de San Isidro (USI).

El objetivo principal del OPRENAR es promover iniciativas y efectuar el seguimiento y evaluación periódica de las políticas de estado que se implementen en materia de narcotráfico y las adicciones en la Argentina; generar conciencia sobre esta grave problemática: llevar adelante actividades de docencia, extensión e investigación en este campo, y proponer a las autoridades competentes estrategias públicas tendientes a mejorar la situación actual.

El OPRENAR tiene como primer antecedente una audiencia privada que Jorge Auffero, Guillermo Marconi y Héctor Masoero mantuvieron con su santidad, el papa Francisco, en Santa Marta, el 3 de junio de 2014. En dicho encuentro, el

papa se mostró muy preocupado por el progreso sostenido del narcotráfico en la Argentina e incentivó a sus invitados a llevar adelante iniciativas tendientes al abordaje de este grave problema.

Como primer resultado del encuentro con el papa, y un esforzado trabajo por aunar voluntades de distintos orígenes, el 27 de octubre de 2014 se llevó a cabo el Simposio “¿Cómo prevenir el avance del narcotráfico?”, organizado por veinticuatro instituciones (en ese momento, dieciocho universidades privadas, la Academia Nacional de Educación, la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa, el CRUP, el CONSUDEC, la COORDIEP, y el Sindicato Argentino de Obreros y Empleados de la Enseñanza Privada junto con la colaboración de Medicus). El evento, que tuvo 1020 inscriptos, se llevó a cabo en el Teatro Santa María, en la Ciudad de Buenos Aires, y contó con transmisión en vivo para las universidades organizadoras y las aulas de otras casas de altos estudios locales y del exterior.

Un mes más tarde, el 26 de noviembre de 2014, se realizó una reunión fundacional en la UCA, en la que participaron rectores y representantes de las instituciones organizadoras del Simposio. Allí se decidió continuar con el trabajo iniciado en el Simposio y conformar el Observatorio de Prevención del Narcotráfico (OPRENAR). El trabajo del Observatorio se organizó en cinco comisiones, las cuales desarrollaron un diagnóstico de la situación actual y elaboraron una serie de propuestas tendientes a prevenir el avance del narcotráfico y la drogodependencia desde diferentes dimensiones:

1. Políticas de Prevención Social de la Drogadicción y Rehabilitación del Adicto
2. Políticas de Prevención Educativa
3. Políticas de Seguridad
4. Políticas de prevención, detección y sanción del lavado de dinero proveniente del narcotráfico
5. Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal

El presente documento es fruto de una síntesis del trabajo realizado por estas cinco comisiones, que se plasma a continuación en seis capítulos. Asimismo, al tiempo que se desarrollaba esta labor mancomunada entre las distintas organizaciones que conforman la red del OPRENAR, se realizó el Segundo Simposio “¿Cómo

prevenir el avance del narcotráfico?” el 25 de agosto de 2015, en el Microestadio de la Fundación UADE, con la participación de más de 1500 asistentes y con la transmisión en vivo a las universidades organizadoras y aulas de otras casas de altos estudios del país y del exterior. En dicho evento se contó con la participación de destacados oradores nacionales e internacionales y referentes de las tres principales fuerzas políticas actuales (FPV, Cambiemos y el Frente Renovador), quienes brindaron una síntesis de las posturas y propuestas de cada uno de sus espacios políticos en la materia. Más allá de las confrontaciones propias de un período de campaña previa a las elecciones presidenciales, lo más relevante fue que entre los tres expositores primaron las coincidencias antes que las disidencias en los temas de fondo. Sin lugar a dudas, se trata de una base auspiciosa de consensos básicos, necesarios para avanzar en proposiciones concretas y sostenibles en el tiempo, y así prevenir el crecimiento del narcotráfico.

En este Segundo Simposio, el padre Pepe Di Paola, coordinador de la Comisión Nacional de Drogodependencia de la Conferencia Episcopal Argentina, señaló que la drogadicción es una forma moderna de la esclavitud. El narcotráfico lleva a las adicciones y estas a la violencia, que se manifiestan con mayor crudeza en las periferias territoriales y existenciales, y en los barrios más carenciados, donde menos oportunidades hay para enfrentar con éxito este tipo de problemas. Parafraseando al papa Francisco, el padre Pepe Di Paola enfatizó que “la droga es como una mancha de aceite que invade todo”. Por supuesto, hay un acuerdo generalizado en que no debe criminalizarse el consumo. Pero también, como lo sostiene el sacerdote, hablar livianamente de despenalizar mientras prácticamente nada se ha hecho en la creación de redes de contención social, sanitaria y educativa es un despropósito que sólo puede generar mayor violencia y trastornos a la salud de la población consumidora. Quienes trabajan en el campo, y especialmente con las poblaciones de riesgo menos favorecidas, tienen muy claro que sería altamente perjudicial despenalizar y regular la comercialización de las drogas. Una medida de estas características simplemente perjudicaría a los sectores más vulnerables, incrementando el consumo problemático (por mayor facilidad de acceso) y las situaciones de violencia asociados, sin que exista una adecuada red de contención, tratamiento y rehabilitación de los adictos, ni pública, ni privada.

La postura de liberalizar el consumo recreativo no es más un que el producto de un pseudoprogresismo de carácter individualista, que supone que el mercado

por sí mismo y su libre accionar solucionará el problema. Por el contrario, desde el OPRENAR sostenemos que la solución de este grave flagelo requiere de una presencia fuerte y decidida del Estado, con clara voluntad política para solucionarlo. Un verdadero Estado tuitivo, que no significa un Estado paternalista. El tejido social se ha roto y, para prevenir el avance de las drogas y las adicciones, es necesario reconstruir el círculo virtuoso de las instituciones sociales de base como la familia, el club, la escuela, la iglesia o comunidad religiosa. Esta valla de protección que es el control social se muestra débil y disfuncional, y es necesario fortalecerla desde todas las aristas involucradas. Por eso mismo, el abordaje del problema del narcotráfico y su contracara, las adicciones, requieren de propuestas integrales, que articulen aspectos preventivos, educativos, sociales, y también de seguridad, judiciales y económicos.

El narcomenudeo se ha convertido en el gran problema de muchos barrios y localidades, donde el Estado debe recuperar su rol y colaborar con la sociedad civil en la reconstrucción de los círculos virtuosos previamente mencionados, sin necesidad de renunciar a la lucha criteriosa y aceptar el consumo o comercialización libre de drogas como el mal menor. Como resaltó el padre Pepe Di Paola: “Queremos una sociedad sin drogas y no queremos claudicar en este principio”. Liberar y regular el consumo es simplemente un atajo que no lleva al fin deseado. No hay drogas inocuas. Tenemos que evitar que el consumo se naturalice y se considere algo normal. Es clave generar conciencia social sobre la verdadera dimensión del consumo de sustancias psicoactivas, no subestimarlos, ni naturalizarlos en ninguna de sus manifestaciones. Solo si se visualiza claramente la problemática y se la reconoce como tal, se podrá actuar sobre ella.

El objetivo principal del OPRENAR en el trabajo desarrollado durante este último año ha sido, justamente, abordar la problemática del narcotráfico y sus vías de prevención de manera holística. Para ello, se han identificado distintas dimensiones referidas tanto a los aspectos sociales de prevención y rehabilitación de las adicciones, así como también al fortalecimiento de los distintos ámbitos de la Justicia y de las Fuerzas de Seguridad para hacer frente al crimen organizado, que constituye el narcotráfico. A continuación se desarrolla un resumen ejecutivo con las propuestas confeccionadas, las cuales se expanden en cada uno de los capítulos de este documento.



Resumen ejecutivo con las propuestas del OPRENAR

Desde fines de 2014, y durante gran parte del 2015, las diversas instituciones que conforman el OPRENAR se organizaron en cinco comisiones de trabajo a fin de desarrollar una respuesta integral a la problemática del narcotráfico. Existe consenso en afirmar que el narcotráfico no puede ser prevenido únicamente a través de la represión de las Fuerzas de Seguridad y el accionar de la Justicia. También es necesario actuar sobre los aspectos sociales que conllevan a la conformación de la demanda, la dimensión sanitaria que el problema involucra y los resortes económicos de las organizaciones del crimen organizado.

Desde esta perspectiva integral, se resumen a continuación las principales propuestas del OPRENAR dirigidas al próximo Presidente de la Nación y a todas las fuerzas políticas del país, con la expectativa de que esta problemática sea considerada prioritaria en sus respectivas agendas de trabajo. Es una condición necesaria para desarrollar una sociedad sana, que brinde oportunidades y promueva la cultura del trabajo y del esfuerzo como pilar del crecimiento y bienestar colectivo.

Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal

En una primera instancia, para hacer frente al crimen organizado que constituye las redes del narcotráfico, es imprescindible fortalecer el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal. En tal sentido, el OPRENAR propone:

- Efectuar un diagnóstico de los recursos disponibles necesarios para realizar una adecuada labor en los juzgados y fiscalías en cada jurisdicción.
- Crear más fiscalías especializadas en narcotráfico en las jurisdicciones en las cuales sea necesario, dotar de recursos humanos especializados y aumentar el presupuesto de la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR).

- Elaborar un proceso para la rápida incorporación de nuevos estupefacientes a la normativa, facilitando los peritajes y las condenas correspondientes. Para ello, también deberán adquirirse nuevas tecnologías y capacitar al recurso humano en su utilización.
- Capacitar en forma obligatoria a jueces y a fiscales en los mecanismos de producción y transporte de estupefacientes y nuevas drogas; en los modos operandi criminales, en las metodologías de investigación específicas, y en las herramientas a disposición para la detección de lavado de activos.
- Modernizar la legislación vigente (Ley 23.737 y sus modificatorias), incluyendo la derogación de la Ley 26.052, centralizando nuevamente en la Justicia Federal todos los casos de narcotráfico (a fin de no fragmentar investigaciones y evitar conflictos de competencia).

Prevención y Control del Lavado de Activos

La intervención sobre las ganancias producidas por el crimen organizado, para evitar que estas se viertan a la economía formal, es un instrumento clave para desincentivar el narcotráfico. La falta de sentencias firmes en la Argentina (castigando el delito de lavado de dinero con apenas cuatro condenas en más de veinticinco años) y después de tres leyes orientadas a prevenir los delitos financieros (la última del año 2011) ponen en evidencia los graves problemas de la legislación y el sistema vigentes. En tal sentido, el OPRENAR propone:

- Sancionar una nueva Ley de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, superadora de la actualmente vigente (lo que supone derogar las Leyes 26.683 y 26.734), que defina un tipo penal autónomo y que no admita a todos los delitos como susceptibles de ser considerados delitos precedentes (sino solo a aquellos que deriven del accionar del crimen organizado).
- Reformular las resoluciones de la Unidad de Información Financiera (UIF) en el marco de los límites constitucionales, incluyendo un sistema de premios

y castigos para los sujetos obligados que contribuyan activamente en la prevención del crimen organizado.

- Crear un organismo de control que supervise el desempeño de la UIF y que exija el cumplimiento correspondiente al informe anual de rendición de cuentas al Congreso Nacional (que en la actualidad no se cumple), velando para que se evite la discrecionalidad en la selección de los sujetos a fiscalizar, en los procedimientos sumariales y en la proporcionalidad de las multas.

Prevención Social (en el ámbito general y en el sistema educativo en particular)

La prevención del narcotráfico no debe sostenerse única, ni privilegiadamente en acciones tendientes a restringir la oferta. También es tanto o más importante aún el trabajo que pueda hacerse para reducir la demanda. En este sentido, son de vital trascendencia las acciones de prevención social encaradas de manera articulada por organismos como: la SEDRONAR, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, en vinculación con las jurisdicciones provinciales. En consecuencia, el OPRENAR plantea:

- Elaborar un plan integral de prevención universal (marketing social preventivo), selectivo (grupos de riesgo) e indicado (grupos de consumo problemático), que esté conformado por programas destinados a distintos ámbitos:
 - Ámbito de la comunidad educativa (familias, alumnos, docentes y profesionales de la educación).
 - Ámbito educativo no formal.
 - Ámbito confesional, con un enfoque interreligioso que contemple los distintos credos.

- Ámbito de la salud mental, sistemas de atención primaria y trabajo sociocomunitario.
 - Consejos profesionales de las distintas disciplinas.
 - Ámbito comunitario (barrial) y familiar (club, instituciones religiosas, etc.).
 - Ámbito de los medios de comunicación social.
 - Ámbito laboral (en articulación con cámaras empresariales y sindicatos).
 - Ámbito específico de los profesionales de la salud.
 - Ámbito institucional de la salud y el tratamiento de adicciones (Programas de gerenciamiento y gestión).
- Incorporar contenidos curriculares (en formato de talleres) vinculados a la prevención de las adicciones en los tres niveles de la educación básica, los institutos de formación docente y los profesorados universitarios. En tal sentido, dichos contenidos deben abordar aspectos vinculados a la formación de la persona y aspectos específicos, referidos a las drogas, sus efectos y situaciones de riesgo (según las posibilidades y oportunidades que presente cada nivel educativo y formativo).
 - Dar cumplimiento a las iniciativas establecidas por ley, tales como: el diseño e implementación del Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas exigido por la Ley 25.586; la Ley 24.788 de Lucha contra el Alcoholismo, y la Ley 21.126 (derogada) que exige dedicar el 26 de junio (Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas) a la formación y difusión obligatoria de contenidos preventivos.

Tratamiento y Rehabilitación del Adicto

El consumo problemático es un hecho. La proporción de la población con

problemas de adicciones tiende a crecer, así como también la iniciación en el consumo baja progresivamente en términos de edad y se incrementa la tolerancia social al uso de drogas. En este contexto, la respuesta del Estado al permanente aumento de pacientes que requieren tratamiento ha sido insuficiente. Un abordaje pragmático de esta dimensión supone, desde la perspectiva del OPRENAR, las siguientes acciones:

- Modificar y ajustar la Ley 26.657 de Salud Mental, que impacta de manera directa en el tratamiento de usuarios de sustancias psicoactivas.
- Adecuar los hospitales generales para la atención de usuarios problemáticos de sustancias psicoactivas y reconvertir los centros monovalentes en polivalentes, asegurando los recursos materiales, así como también la capacitación necesaria para el cuerpo profesional y técnico, de acuerdo con lo establecido en la ley.
- Normar y supervisar la participación de las ONG que existen o que se creen específicamente a tal fin.
- Desarrollar y asegurar el acceso a modalidades públicas de tratamiento que contemplen procesos de desintoxicación, internación, tratamiento ambulatorio, reinserción y grupos de seguimiento.
- Adecuar los recursos técnicos y materiales para abordar los tratamientos que demanden las nuevas sustancias.

Políticas de Seguridad

Finalmente, en lo que respecta a políticas de seguridad y represión del crimen organizado del narcotráfico, el OPRENAR propone:

- Crear una Agencia Nacional de Inteligencia Narcocriminal o Agencia Federal Antidrogas, cuya función sea la de servir como instrumento de investigación para la Justicia y el Ministerio Público, y para la articulación de las Fuerzas de Seguridad con el Poder Judicial y el Ministerio Público y entre todas las fuerzas. También será un organismo de centralización de

información a disposición de la Justicia y del establecimiento de vínculos entre las distintas causas e investigaciones en curso. Esta agencia debería contar con personal especialmente capacitado para estos fines, en cooperación con fuerzas similares de otros países.

- Implementar un organismo de contralor de las Fuerzas de Seguridad, de carácter independiente, encabezado por un funcionario civil e integrado por un equipo mixto de policías y civiles, y crear una Dirección de Control, dependiente del Ministerio de Seguridad Nacional y sus similares provinciales. El objetivo de estas entidades será garantizar un correcto tratamiento de los asuntos internos, con el fin de investigar y sancionar la corrupción y sostener a los hombres de las distintas fuerzas que sean refractarios a las prácticas corruptas.
- Instaurar unidades seleccionadas de policía de proximidad social, ya que resulta ser en esencia el verdadero policía preventivo quien identifica al adicto y lo diferencia del **narcomenudista**, colaborando y orientando al primero y asegurando al segundo, entre otras funciones.
- Establecer redes de cooperación internacional, de carácter regional, partiendo de la base del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, instancia permanente de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Y proponer una instancia similar en el MERCOSUR.
- Restituir al personal de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval en las zonas de frontera terrestre, fluvial y marítima. Para tal fin, se necesitará reclutar al menos dos mil nuevos agentes para cada una de estas dos fuerzas.
- Radarizar la totalidad del espacio aéreo argentino, de manera similar a lo ya realizado por Brasil, con una superficie mucho mayor que la nuestra.
- Sancionar una Ley de Derribo o Control del Espacio Aéreo con un riguroso protocolo para proceder en casos excepcionales y que asegure todas las garantías necesarias que deben tenerse en cuenta para evitar cometer errores fatales.

- Adquirir más escáneres móviles para su utilización en todos los puestos fronterizos, rutas, puertos y aeropuertos.
- Fortalecer la fiscalización local y la cooperación internacional en relación con la fabricación, importación y exportación de precursores químicos.
- Crear Consejos Barriales de Participación Ciudadana como herramientas clave para combatir el narcomenudeo a partir de la reconstitución del tejido sociocomunitario, priorizando la concientización sobre la nocividad del consumo y brindando espacios seguros y anónimos para la realización de denuncias.



Capítulo I: Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público¹

I. Diagnóstico

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.

¹ En el marco de las actividades de la Comisión “Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público” del OPRENAR, se elaboró este documento con la coordinación de Daniel Herrera, decano de la Facultad de Derecho (Buenos Aires) de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y de Gastón O’Donnell, rector de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). El equipo de trabajo estuvo conformado por: Cecilia Garau, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Flores (UFLO), Carlos Alberto Mahiques (UCA) y Diego Luciani, de la Universidad de San Isidro (USI).

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. No obstante la relevancia de estos documentos, fácil es advertir que las políticas para combatir el narcotráfico no han arrojado los resultados pretendidos. Por el contrario, el problema se ha tornado poco a poco más delicado, al punto tal que en los últimos años se ha ido observando un considerable incremento de la actividad en todo el país, con focos realmente alarmantes. Algunos ejemplos bastarán para ilustrar ello:

A. Nuestro país fue utilizado por **cárteles mexicanos** para la **producción de metanfetamina, droga sintética derivada de la efedrina**. Para ello establecieron en la zona norte de la Provincia de Buenos Aires uno de los laboratorios más grandes de Latinoamérica. Ciertamente, a partir del año 2006, se produjo un incremento desmesurado de la importación de efedrina y comenzaron a desarrollarse maniobras que involucraron su tenencia, el comercio, el desvío y la producción de metanfetamina. El crecimiento exponencial de la importación de esta sustancia se refleja solo en las estadísticas de la propia SEDRONAR: en el año 2004 se importaron 2900 kilos de efedrina, mientras que en 2007 la importación fue de 19.150 kilos. Si bien la efedrina tiene un uso noble —en la industria farmacéutica se utiliza para el tratamiento de congestiones nasales,

broncodilatadores y para la realización de preparaciones magistrales, tales como compuestos para adelgazar—, debe considerarse que siempre su empleo se realiza en dosis muy bajas, a tal punto que con menos de 50 kilos al año se cubre la demanda interna del país. Entonces, puede concluirse que esta sustancia fue desviada de su uso legal para convertirse en un precursor químico, utilizado como materia prima para la síntesis ilegal de estupefacientes, la metanfetamina.

Diversas razones pueden haber llevado a estos cárteles a instalarse en el país. Entre ellas, el desmantelamiento de laboratorios ilegales de metanfetamina en Estados Unidos, lo cual derivó en la consiguiente producción de esa sustancia en México, sumado a un endurecimiento de la regulación de las operaciones vinculadas con la efedrina en ese país, lo cual generó la búsqueda de otros mercados externos para conseguir o bien el precursor efedrina, o bien la metanfetamina ya producida. Parecería que estas circunstancias impactaron directamente en nuestro país, traduciéndose no solo en un incremento de las importaciones de efedrina, sino también en la instalación de los primeros laboratorios locales de metanfetamina. Justamente, varias sentencias de Tribunales Orales Federales de diferentes jurisdicciones dieron cuenta de que grupos de personas de nacionalidad mexicana intervinieron de modo organizado en la producción y elaboración de estupefacientes, en concreto de metanfetamina, con destino a México. Por este delito, en el año 2010, fueron condenadas ocho personas de nacionalidad mexicana por el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N.º 2 de San Martín, al constatar que el 17 de julio de 2008 esta organización había montado un laboratorio clandestino para la producción de metanfetamina cristalizada lista para el tráfico y ulterior consumo.

Pero además de esta organización, se detectó la presencia de otras encaminadas al tráfico internacional de materias primas para producir estupefacientes, que tuvieron como denominador común el empleo de efedrina o pseudoefedrina. Por sentencia del Tribunal Oral en lo Criminal Federal N.º 4 de San Martín (28 de septiembre de 2012, causa N.º 2560), se logró establecer que el otro grupo era liderado por un sujeto de nacionalidad mexicana y que, desde al menos el año 2006, organizó y financió la exportación del precursor químico efedrina hacia México, con la participación de otras personas. Tales maniobras incluyeron el uso de una identidad falsa por parte de uno de los condenados para adquirir efedrina legalmente mediante la inscripción en la SEDRONAR. También se destaca

la sentencia del Tribunal Oral Federal (TOF) N.º 4 de la Ciudad de Buenos Aires (causas N.º 1689 y 1690), en las que se condenaron a diferentes personas acusadas de importar esa sustancia desde el exterior, comercializarla internamente, siendo útiles a las necesidades de las organizaciones mexicanas. Para ello utilizaron personas de existencia ideal (generalmente droguerías o farmacias anteriormente habilitadas en el mercado farmacéutico) o testaferros, con el fin de no dejar al descubierto la clara maniobra ilícita desarrollada, y lograr la impunidad de los hechos detectados.

B. Es realmente preocupante lo que está sucediendo en la ciudad de **Rosario**, Provincia de Santa Fe, donde organizaciones vinculadas al narcotráfico se han instalado en esa ciudad y se disputan entre sí el territorio, a través de todo tipo de violencia y venganzas. Así, con perplejidad, observamos que los medios de comunicación informan regularmente acerca de diferentes homicidios por “ajustes de cuentas”, en los que participan sicarios improvisados o expertos, todo lo cual provoca una sensación de desasosiego en la sociedad.

C. También el narcotráfico ha penetrado en la **Ciudad de Buenos Aires**, en lugares donde existen serias y graves carencias por tratarse de barrios marginales (villas de emergencia). Así camufladas entre las necesidades de la gente que reside en esos lugares, y valiéndose de su especial situación de vulnerabilidad, emergen grandes organizaciones dedicadas a esta actividad ilícita. Al tratarse de lugares de dificultoso acceso, por sus calles de tierra y pasillos estrechos, entorpece la acción de cualquier fuerza de seguridad que pretenda realizar averiguaciones, y se convierten en espacios estratégicos para concretar el fin delictivo. A esta situación, se suma el hecho de que estos grupos se encuentran fuertemente armados, custodiados entre sí y sumamente organizados. Diferentes sentencias condenatorias de los Tribunales Orales Federales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han dado cuenta de ello en la denominada Villa 21 situada en el barrio de Barracas (TOF 5, causas N.º 1780 y 1888), en la Villa 20 situada en el barrio de Villa Lugano (TOF 1, causas N.º 2296 y 2297) y en la Villa 1-11-14 (TOF 3, en la que se condenó a una organización liderada por una persona de nacionalidad peruana de nombre Marcos Estrada Gonzalez), entre tantas otras. Se observan con claridad las características que se repiten en cualquier manifestación del crimen organizado: las organizaciones generalmente atentan contra las configuraciones sociales necesitadas y se valen de los sectores más desprotegidos y vulnerables de

la sociedad, lo cual hace más grave la acción ilícita desarrollada.

D. También es alarmante que en distintos puntos del país se están sucediendo **cada vez más secuestros voluminosos de sustancias estupefacientes**. A modo de ejemplo, –el 21 de julio de 2015, la población de Gobernador Ingeniero Valentín Virasoro, en el norte de la Provincia de Corrientes, se vio conmocionada por el secuestro de una tonelada y media de marihuana oculta en un camión atmosférico que circulaba desde Misiones a la Provincia de Buenos Aires. A este ejemplo se podrían sumar otros ocurridos en el conurbano bonaerense, el gran Córdoba o Mar del Plata, entre muchas otras localidades, lo cual lleva a recapacitar acerca de que ya no hay rincón del país exento de este flagelo.

El Estado está obligado a diseñar políticas criminales aptas para impedir el avance del narcotráfico. Se debe, en lo inmediato, implementar un **plan global e integral** de carácter nacional contra esta actividad, en el que se contemplen las más variadas estrategias tendientes a aumentar la eficacia de las medidas de prevención y represión del narcotráfico. Esto implica desde **revisar la legislación represiva vigente**, hasta establecer convenios de **cooperación internacional** con otros países, en especial los limítrofes (MERCOSUR y UNASUR), con foros internacionales en los que nuestro país participe en la materia (OEA, ONU, etc.); fijar **mecanismos de control** interno e instaurar métodos especiales de **investigación** modernos. Desde lo nacional, es prácticamente imposible y desventajosa la lucha contra este tipo de delitos complejos que, por sus características y enunciación, ameritan el accionar coordinado de diferentes organismos transfronterizos.

Está claro que el narcotráfico a lo largo de estos años ha ido evolucionando, se ha perfeccionado, mientras que la legislación vigente no se ha modificado en lo sustancial, por lo que es necesario un profundo estudio y un debate sobre el tema. Pero no solo desde el Derecho Penal, pues este únicamente estará habilitado para aplicar su poder punitivo si se infringe el tipo penal en su aspecto objetivo y subjetivo, o sea, si se pone en peligro o se daña el bien jurídico que la norma penal tutela. De lo que se trata es de llegar antes, prevenir que esta actividad se lleve a cabo, explorar soluciones alternativas. Por eso es que la discusión no debería centrarse únicamente desde el prisma jurídico-penal. Lo correcto sería que

se busquen **alternativas dentro y fuera del ámbito del Derecho Penal**, pues, como se ha mencionado, esta herramienta por sí sola no sirve o, al menos, no alcanza para solucionar el problema.

No se debe hacer demagogia oportunista con este problema tan grave. Hoy en día el Derecho Penal aparece a la vista de la sociedad como un instrumento apto para transmitir tranquilidad. "Penas altas por delitos graves transmiten a la sociedad una cierta serenidad", se sabe y está comprobado que, en rigor de verdad, esta ecuación es falsa. Si falla el método y la forma de investigar estos hechos, es decir, **si no se logra efectividad en la norma**, el resultado es siempre el mismo: la **impunidad**. En general, el fracaso a la hora de investigar hechos complejos ha coadyuvado al avance del narcotráfico, lo que nos obliga a recapacitar acerca de su verdadera eficacia y a pensar en la implementación de un plan que contemple otros métodos eficientes y novedosos.

Debemos buscar herramientas para fortalecer las investigaciones en estos hechos. Los **Tribunales se encuentran atestados de expedientes**, en su gran mayoría por **delitos menores**, mientras que los hechos que más daño provocan a la sociedad, como los relacionados con el narcotráfico, muchas veces no son investigados con la profundidad que se requiere. Así, luego de diversas reuniones realizadas con representantes de diferentes universidades que conforman el OPRENAR, se han detectado algunos puntos que nos parece relevante perfeccionar a los fines de fortalecer la actuación de la Justicia en este tipo de hechos.

II. Estrategias para el fortalecimiento de la Justicia

A continuación se describen diez iniciativas tendientes a fortalecer el accionar de la Justicia y del Ministerio Público en la prevención del avance del narcotráfico.

1. Estudio sobre la problemática

Como un primer e imprescindible paso para realizar un diagnóstico serio sobre la problemática en el país y el funcionamiento de los **Tribunales y Fiscalías** que tienen a cargo investigaciones vinculadas al tráfico de estupefacientes, es necesario

realizar un **estudio de la problemática en cada jurisdicción en particular.**

En primer lugar, el accionar global de estas organizaciones, el alto grado de versatilidad y su propagación de acuerdo con las condiciones del territorio donde se asientan hacen que tanto el *modus operandi* como la capacidad de respuesta de los operadores del sistema represivo sean muy variados en las diferentes provincias.

Para ser claros, la mencionada problemática en la ciudad de Rosario es absolutamente diferente de la que ocurre en Orán, Provincia de Salta, donde la Fiscalía Federal de San Ramón de Nueva Orán tiene una competencia múltiple —en materia civil, comercial, penal, del trabajo y administrativo— y una vasta extensión territorial que alcanza un total de 61.527 km². Se encuentra a 278 km de la ciudad de Salta -Capital de la provincia y sede de la Cámara de Apelaciones-; a 185 km de la localidad de Profesor Salvador Mazza; a 75 km de Yuto (límite con la Provincia de Jujuy); a 55 km de Aguas Blancas (límite con la República de Bolivia) y a 260 km de Capital Pagé (límite con la Provincia de Formosa). Justamente, la jurisdicción territorial de la Fiscalía de Orán comprende varias ciudades que lindan con la República de Bolivia (Aguas Blancas con Bermejo; Profesor Salvador Mazza con San José de Pocitos) y con la República del Paraguay (Misión La Paz con Pozo Hondo), por lo que la existencia de estos pasos fronterizos gravita especialmente en la tipología de delitos en los que debe intervenir, especialmente los relacionados con el narcotráfico. Según un informe elaborado a través de la Unidad de Apoyo y Control de Actuación Funcional de la Procuración General de la Nación, que fuera suscripto el 27 de diciembre de 2012, esas características geográficas repercutieron no solo en las labores de prevención y persecución a cargo de las Fuerzas de Seguridad, sino también en el trabajo diario de la Fiscalía, dada la nutrida cantidad de investigaciones por infracción a la Ley 23.737; el alto grado de sumarios delegados en cabeza del Fiscal (196 bis, 353 bis y 196 del Código Procesal Penal de la Nación); la limitada dotación de personal con la que contaba para afrontar semejante tarea; las dificultades para la comparecencia de testigos de los procedimientos, así como también para alojar y trasladar a las personas privadas de la libertad, en virtud de no contar con una Unidad Penitenciaria Federal, entre otros tantos inconvenientes.

Es decir, para un genuino análisis del cuadro de situación, se impone que desde la **Corte Suprema de Justicia de la Nación**, desde el **Consejo de la Magistratura de la Nación** y desde la **Procuración General de la Nación**, se disponga en

forma conjunta y coordinada, en cada una de las jurisdicciones, una **auditoría para conocer la real dimensión de la problemática**, relevar el funcionamiento de cada dependencia y establecer con qué elementos se cuenta para afrontar adecuadamente el trabajo. Solo conociendo la verdadera magnitud de la situación, se podrá avanzar en la búsqueda de estrategias eficaces para hacer frente a la problemática.

2. Todos los poderes del Estado organizados

Las estadísticas realizadas en función del sistema FISCALNET de la Procuración General de la Nación indican que más del **80% de las causas** iniciadas por las figuras comprendidas en la Ley de Estupefacientes **tienen su origen en la intervención de alguna fuerza de seguridad**. Esto muestra que existe una dependencia, casi absoluta, de lo que investiguen o abastezcan los integrantes de otros poderes del Estado diferente al mundo judicial. De allí la necesidad de realizar un trabajo conjunto y coordinado con otros poderes del Estado, para hacer frente a este grave problema. Recién cuando todos los **poderes del Estado actúen en forma conjunta** será posible combatir con mayor eficacia las organizaciones criminales. Para ello, es necesario que se pongan en marcha políticas de Estado en este sentido.

Podemos citar dos ejemplos que pueden servir de guía para esta iniciativa. El primero se remonta al año 2001 cuando se produjo en la Argentina, y sobre todo en el conurbano bonaerense, una ola de secuestros extorsivos. Llamativamente a partir del año 1999, y con mayor frecuencia en el año 2001, se produjo un considerable incremento de secuestros, tanto de los que se extendían por un largo tiempo como aquellos cuya duración era relativamente exigua, caracterizados por tratarse de escasa o nula planificación, negociaciones breves y montos pecuniarios de rescate minúsculos. Esta situación produjo una alarma social y una demanda de medidas tendientes a su disminución. Así fue que dado el progresivo aumento de estos delitos, el Estado no podía permanecer inerte al conflicto. Por eso, a principios del mes de septiembre de 2002, se creó en el ámbito de la Presidencia de la Nación una Comisión Asesora para la Prevención del Secuestro de Personas. El objetivo de la Comisión fue proponer medidas, cursos de acción

y reformas de carácter normativo en cualquiera de sus modalidades. La Comisión centró su labor sobre cuatro núcleos: a) la reforma penal; b) la reforma procesal; c) la inteligencia criminal; y d) las medidas de naturaleza administrativa. Sobre tales postulados entendió adecuadamente, entre otras cuestiones, la urgente reforma del Código Penal y del Código Procesal Penal de la Nación. El 4 de junio de 2003, se sancionó la Ley 25.742, que no solo modificó los artículos 142 bis y 170 del Código Penal, actualizando la legislación, sino que también introdujo institutos tendientes a combatir más eficientemente estos delitos, tales como incorporar la figura del llamado “arrepentido”. Igual propósito tuvo la Ley 25.760, que modificó el Código Procesal Penal de la Nación y robusteció un modelo de enjuiciamiento penal predominantemente acusatorio, pues puso en cabeza del Ministerio Público Fiscal la instrucción de los casos desde el inicio del sumario, facultando al fiscal a intervenir teléfonos, proceder a los allanamientos, al secuestro de cosas y objetos, detención de personas, solicitar a empresas prestatarias de teléfonos (fijos y móviles) listados de llamadas entrantes y salientes, entre otras tantas modificaciones. Desde el propio Ministerio Público Fiscal se crearon Fiscalías especializadas en la temática, con el fin de obtener una mayor capacidad de respuesta de los órganos de persecución penal frente a la situación de emergencia que imponía este fenómeno delictivo. El resultado fue la detención y el desbaratamiento de diversas organizaciones criminales que se dedicaban a esta actividad, por lo que poco a poco fue disminuyendo notablemente el número de secuestros tanto en la Provincia de Buenos Aires, como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El segundo ejemplo que queremos traer a colación es lo que ha ocurrido en los últimos años con el fenómeno de la trata de personas, un tema realmente grave, que durante décadas no ocupó un lugar central en la agenda de política criminal y ha pasado inadvertido, a pesar del sufrimiento de la víctima del delito de trata, que ve morir día tras día sus derechos humanos más esenciales. Nuestro país, a partir de la sanción de la Ley 26.364, que tuvo lugar en abril de 2008, ha tomado conciencia de la gravedad del problema, instaurando una serie de medidas para combatir en forma eficaz esta modalidad delictiva, desde todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y el Ministerio Público Fiscal). Así, la creación, en su momento, de la Oficina de Rescate y Acompañamiento de Víctimas de Trata en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad; la creación de las unidades especializadas para investigar estos hechos en cada fuerza de seguridad

(Policía Federal, Prefectura, Gendarmería, etc.); la prohibición mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N.º 936/11 de la publicidad de la oferta sexual; la creación de la oficina de Monitoreo dependiente del Ministerio de Justicia; la Resolución 565/2011 de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, que obliga a las empresas de transporte interurbano a emitir al inicio del viaje un *spot* sobre trata de personas, y el impulso dado por la Procuración General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, son medidas que han posibilitado a lo largo de estos años exitosos procedimientos de rescate de la víctimas y detención de integrantes de organizaciones dedicadas a esta actividad, procesamientos y una cantidad significativa de condenas. Si bien es cierto que aún falta mucho camino por recorrer en pos de erradicar definitivamente esta aberrante práctica, se ha avanzado de manera notoria en estos años, lo que nos lleva a reflexionar que, desde un Estado encaminado hacia un fin común, se puede luchar contra la violencia, la fuerza y la resistencia del crimen organizado. De allí que resulta esencial el diseño de un plan global y que todos los poderes del Estado coadyuven a ese fin. Entendemos que desde un Estado garantista y respetuoso de los derechos de todos los seres humanos, puede combatirse esta actividad, en la medida en que las fuerzas se encaminen realmente en esa dirección.

3. Nuevas sustancias estupefacientes

La **aparición de nuevas sustancias estupefacientes** (es decir, no incluidas en las listas confeccionadas anualmente por el Poder Ejecutivo) o de nuevos métodos desarrollados con la finalidad de evitar la detección de las sustancias, como paso previo a su contrabando, han obstaculizado en algunos casos la prueba y la calificación legal de los hechos. En muchas ocasiones, los organismos que habían llevado a cabo **peritajes** durante la etapa de instrucción informaron que carecían de los medios técnicos necesarios para cualificar o cuantificar las sustancias en cuestión. En tal sentido, sería conveniente que los **magistrados intervinientes y los fiscales comunicaran periódicamente a los organismos pertinentes (SEDRONAR, Ministerio de Salud, etc.)** todas estas problemáticas, a los efectos de que sean ponderadas al momento de actualizarse anualmente las listas de estupefacientes y, de esta manera, **posibilitar que los organismos encargados de llevar adelante los peritajes cuenten con los medios técnicos adecuados.**

4. Modificación en las estrategias de investigación judicial

En el marco de la praxis judicial, se ha advertido que la mayor parte de los legajos referidos a hechos de narcotráfico se refieren a actos de comercio o de tenencia con ese fin individual, o llevados a cabo en el marco de una organización, pero en todo caso, también enderezados a la venta al menudeo de estupefacientes. Este tipo de **investigaciones son exitosas, en ese plano individual**, pero en **pocos casos permiten reconstruir la cadena de tráfico o distribución que se encuentra por detrás** y que debería ser uno de los ejes centrales de toda política criminal destinada al combate del flagelo producido por el narcotráfico. Al respecto, entendemos que una de las causas que podría incidir en esa situación es la ausencia de **canales de comunicación que permitan generar un flujo compartido de información** para analizar patrones comunes en los hechos, ya sea por circunstancias de tiempo, modo, lugar, actores intervinientes, etc., y lograr, de esa manera, perspectivas más amplias sobre los hechos concretamente investigados.

Se ha observado que este **modo de investigación fragmentaria**, a su vez, **se refleja en las pesquisas de hechos más complejos**. Ejemplo de ello fue lo ocurrido en el marco de las investigaciones relacionadas con la importación, comercialización y desvío del precursor químico efedrina para la producción o fabricación de estupefacientes previamente comentado. En efecto, en este supuesto, se radicaron denuncias y se sustanciaron causas en diversos fueros y jurisdicciones por hechos que, en puridad, resultaban objetiva o subjetivamente conexos. La investigación y el enjuiciamiento conjunto podrían haber otorgado una visión global de la maniobra, facilitando la tarea de los operadores jurídicos, posibilitado el análisis de los hechos, aumentado el volumen de información, etc. La fragmentación de la investigación y la imposibilidad de realizar un solo juicio conspira, sin lugar a dudas, contra el éxito de una acusación y constituye una práctica nociva, si se quiere ser más eficaz. Obsérvese que, en este caso, muchos de los eslabones que componen el narcotráfico se hallaban bien determinados y, sin embargo, los distintos tribunales se declararon incompetentes para intervenir en los diferentes tramos ocasionando una parcelación innecesaria y burocrática. Frente a esta problemática, se deberían encaminar los esfuerzos para **establecer vínculos con los magistrados intervinientes en legajos conexos y lograr así una lectura global de los hechos investigados**. Esta tarea resulta más compleja en el supuesto de hechos de menor cuantía por la atomización de las investigaciones

en sí que, como se mencionó, dificulta la detección de patrones de operación comunes, vinculaciones, etc.

5. Atomización de la información en las Fuerzas de Seguridad

En conexión con lo anterior, la atomización de la información se detecta también en la **ausencia de bases de datos compartidas** en el marco de las agencias estatales encargadas de llevar a cabo las tareas de prevención. De esta manera, es usual que **diversas fuerzas** (Gendarmería, Prefectura, Policía Federal, Policía Bonaerense) se encuentren **investigando paralelamente la misma maniobra o dos conexas**, circunstancia que genera, a su vez, que dos juzgados diferentes se encuentren instruyendo causas de objeto relacionado. En algunos casos, **distintas delegaciones de la misma Fuerza de Seguridad** bonaerense **investigan el mismo caso sin conocimiento de su superior, ni coordinación alguna**, por lo que es posible que se produzcan superposiciones en las investigaciones, con un claro menoscabo al éxito del procedimiento.

6. Creación de una Agencia de Inteligencia Criminal

Teniendo en cuenta lo expuesto en los dos puntos anteriores, resultaría indispensable la **creación de una Agencia de Inteligencia Criminal en materia de narcotráfico** que se nutra de los datos propios y de las estadísticas del país, y que permita entablar **redes de información e inteligencia criminal** para que jueces, fiscales y Fuerzas de Seguridad compartan la información sobre el tráfico ilícito de estupefacientes. El registro, el almacenamiento y la sistematización de la información que deberá provenir de todos los organismos del Estado, así como también de las Fuerzas de Seguridad, redundará en un mayor conocimiento, agilizará el tratamiento de la información esencial, permitirá tomar decisiones con mayor rapidez y trazar estrategias claras contra este delito.

7. Revisión y modernización de la legislación vigente

Como ya se ha dicho, el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes no es un

fenómeno estático, sino que es altamente mutable, y su forma de operar se desplaza con gran dinamismo. Se ha sostenido que modifica sus rasgos de acuerdo con los niveles en los que acontece, que pueden ser distintos tipos de sustancias, diversas maneras de transportarlas y circuitos o puntos diferentes de venta y consumo de acuerdo con su rentabilidad y riesgo asociado. La flexibilidad de la actividad del narcotráfico impone una **constante modernización de los instrumentos legales vigentes** de una nación, y de todas las disposiciones y regulaciones que de este se desprendan.

El **marco legal** que se fije influirá decididamente a la hora de confeccionar e implementar políticas públicas y acciones concretas contra esta actividad. 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. 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.

Obsérvese que en la exposición del miembro informante, Senador Alasino, este dejó sentada la imperiosa necesidad de implementar medidas tendientes a combatir en forma eficaz la actividad del narcotráfico. En este sentido, afirmó: “Evidentemente, este delito especial de narcotráfico como también (...) del terrorismo constituyen una manera de delinquir de muy moderna formación, por lo que tal vez la ortodoxia probatoria del Código Penal no alcance para cubrir la sutileza con que se desarrollan estos hechos punitivos. Nosotros hemos sancionado una Ley de Estupeficientes (la Ley 23.737), que si bien ha sido un gran avance, evidentemente en la faz investigativa se ha mostrado como insuficiente a efectos de atender las características propias de este delito. Esto ha hecho que las Cámaras de Senadores y Diputados, así como el Poder Ejecutivo Nacional se hayan mostrado preocupados en cuanto a la decisión de introducir modificaciones que, de alguna

manera, ayuden a atender la complejidad de este moderno delito de narcotráfico”.

En definitiva, el espíritu de esta ley que buscaba alternativas en pos de luchar contra la criminalidad organizada, concretamente contra el narcotráfico, se convirtió prácticamente en letra muerta y, desde entonces, no se ha buscado una modificación, ni mucho menos una reformulación. 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 estupeficientes**. De ahí la necesidad de abrir el espacio para el **debate del plano estructural y rígido de la ley 23.737**, en el que participen representantes de todos los poderes del Estado, como así también representantes de las diferentes universidades nacionales y privadas y organismos no gubernamentales relacionados con la temática con el fin de trazar nuevas perspectivas y herramientas para la acción contra el tráfico ilícito de drogas.

8. Derogación de la ley de desfederalización de la competencia federal

En consonancia con lo anterior, el 27 de julio de 2005 se sancionó la **Ley 26.052** que introdujo modificaciones a la Ley 23.737. Concretamente, esta ley ha venido a **“desfederalizar” parcialmente la competencia judicial** en materia de investigación de determinados delitos relacionados con la Ley de Estupeficientes y, además, incorporó el tipo penal del “convite entre adictos”, legislándose así una conducta que no se hallaba contemplada en el texto de la Ley 23.737.

Nos detendremos a realizar un breve análisis de lo que ha pretendido el legislador con el traspaso de ciertos delitos a la esfera de competencia de la Justicia provincial y cuál ha sido la consecuencia de tan **innecesaria modificación**.

Resumidamente, se podría afirmar que el espíritu que guió a nuestros legisladores al proponer la desfederalización de delitos menores, relacionados con estupeficientes, fue el de brindar una respuesta al flagelo de la droga. Con este *slogan*, la desfederalización se presentó como una posible solución a la desbordante situación en materia de drogas que se planteaba en la Provincia de Buenos Aires, ya que permitía dar una **respuesta inmediata a aquellos casos de comercialización de pequeñas cantidades de estupeficientes**. Así, el objetivo declarado fue el de llegar a los barrios a los cuales no había accedido la

Justicia Federal, pretendiendo elevar la capacidad investigadora y persecutoria de los operadores del sistema represivo. De esta manera, según se entendió, se lograría mayor inmediatez, agilidad y proximidad multiplicando los recursos humanos afectados al tema (policías, jueces y fiscales). Se trató, como señalara algún legislador, de “pegarle al perro para que aparezca el dueño”, es decir, atacar a los consumidores para que aparezcan los narcotraficantes. Está claro que **una estrategia que se ha centrado en la persecución del “primer eslabón de la cadena del narcotráfico”, los consumidores, para luego seguir avanzando hasta dar con los grandes narcotraficantes, no ha logrado impedir el crecimiento del narcotráfico.**

La Ley 13.392 de la Provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional 26.052 que invitó a las provincias a aceptar la competencia en materia de estupefacientes. Hoy, a casi diez años de vigencia, puede considerarse que **esta reforma es, en lo que se refiere al deslinde de competencia, un nuevo traspíe del Estado en la lucha contra este fenómeno delictivo.** Varias son las razones que conducen a considerar esto:

A. En primer lugar, porque la ley que dispuso la desfederalización, más allá de las fuertes objeciones constitucionales que se han formulado, no fue clara al hacer alusión a “pequeñas cantidades fraccionadas en dosis destinadas directamente al consumidor”, pues **no especifica de qué cantidad deben ser dichas dosis.** La falta de claridad, por supuesto, ha provocado innumerables **conflictos de competencia,** los que debieron ser dirimidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, generando como consecuencia una **demora en el trámite de los procesos** y, en la actualidad, siguen existiendo conflictos sin resolver.

B. En segundo lugar, se omitió considerar que **la sumatoria de bagatelas puede representar el volumen total del tráfico de sustancias.** Así, **ignorar la conexión** que existe en cada una de estas etapas implica lisa y llanamente alejarnos cada vez más de obtener la ansiada eficacia en la lucha contra esta grave modalidad delictiva.

C. En tercer lugar, si bien lo que se intentó fue descomprimir los juzgados federales, donde tramitan procesos supuestamente de mayor envergadura y

complejidad, no debemos olvidarnos que la **Justicia provincial también se encuentra saturada** y atestada de procesos penales, muchos de los cuales son de alta complejidad. Entonces, el **deslinde entre jurisdicciones no hizo más que fraccionar la investigación y, en consecuencia, brindar impunidad al accionar de los narcotraficantes**. De allí que la separación de jurisdicciones, obviamente, genera un **obstáculo en la pesquisa**. En suma, la pretensión de eficacia por parte del Congreso no fue tal. Esto ha sido reconocido también por la propia **PROCUNAR (Procuraduría de Narcocriminalidad)** en un informe elaborado sobre la implementación de dicha ley en el año 2014.

En efecto, luego de realizar un exhaustivo estudio tendiente a recabar información empírica, cuantitativa y cualitativa sobre la implementación de la Ley de Desfederalización, a los efectos de observar su impacto sobre la persecución penal de estupefacientes en la Justicia Federal y en la provincial, se concluyó que la implementación **de la Ley 26.052 derivó en un aumento considerable de los recursos estatales orientados a la persecución del pequeño comercio** y las figuras asociadas al consumo de estupefacientes. De manera concomitante, también implicó una continua **merma en la cantidad y en la calidad de causas iniciadas en el ámbito de las fiscalías federales**, incluso por las figuras más complejas previstas en la Ley de Estupefacientes. Esta merma, según se sostuvo, vulnera el espíritu de la norma y afecta el diseño de una política criminal uniforme sobre la materia.

9. Capacitación obligatoria

Es de vital relevancia la **capacitación obligatoria de los jueces y fiscales**, así como también de funcionarios y empleados de tribunales y fiscalías, con el fin de fortalecer y dinamizar los circuitos de información de todo el país y del extranjero. Dichas capacitaciones también deberán tender a conocer los **novedosos mecanismos de transporte de estupefacientes**, las rutas y las vías usualmente empleadas y los **diferentes *modus operandi*** usados. En este sentido, también es importante reconocer los **recursos con los que se cuenta** y las **herramientas innovadoras a la hora de llevar adelante una investigación compleja** como las causas de narcotráfico.

Conjuntamente con estas medidas, sería importante dotar a los operadores jurídicos de los **conocimientos técnico-jurídicos** y de las herramientas necesarias para, dado el caso, iniciar las investigaciones patrimoniales que sean necesarias para:

- a) determinar el destino del dinero habido producto de hechos de narcotráfico;
- b) fomentar la utilización de embargos e inhibiciones de bienes y las medidas cautelares tendientes al recupero de activos; e
- c) impulsar el decomiso de los bienes, producto de la comisión de aquellos mismos hechos.

10. Profundizar investigaciones en materia de lavado de activos

Si bien el OPRENAR cuenta con una comisión exclusivamente dedicada a la prevención del lavado de activos provenientes del narcotráfico, esta problemática no puede ser desatendida en el marco de una propuesta de fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal. El lavado de dinero no es una actividad ajena y aislada de la acción de la criminalidad organizada —entre la cual se encuentra el narcotráfico—, sino que, por el contrario, forma parte de este fenómeno complejo y constituye un eslabón fundamental en la cadena de acciones criminales desplegadas por las organizaciones que se dedican a esta actividad.

De allí que la **represión penal y la investigación de esta última fase aparecen como una clara estrategia dirigida a atacar el poder económico de las organizaciones delictivas a fin de debilitarlas, impedirles gozar del producto de sus actividades y poner freno a su incentivo económico.** Desde esta óptica, la finalidad de su penalización, además de la protección macroeconómica, estribaría en la prevención para **evitar las fuentes de financiación de determinados hechos delictivos**, procurando **aislar al autor de las ganancias fruto del delito y eliminar el estímulo para la comisión de nuevos ilícitos.** Se trata de un tema central de la política criminal dirigida contra la criminalidad organizada. Mediante las medidas penales adoptadas en este sentido, se procura atacar a los destinatarios de los beneficios que produce una organización criminal a gran escala en cierto tipo de delitos. Especialmente, aquellos que son aptos para la obtención ilícita de ganancias importantes.

No obstante la relevancia del tema, tanto la primera legislación atinente a la **represión penal del lavado de dinero** incorporada en el artículo 25 de la Ley 23.737 (Adla, XLIX-D, 3692), así como sus correspondientes modificaciones — Leyes 25.246 y 26.683, entre otras—, han tenido a lo largo de estos años un **mero efecto simbólico**, si se considera la **escasa o nula aplicación concreta** y las exiguas condenas por este delito.

Es que, si bien con la última reforma operada se intentó revertir este sesgo, este objetivo no se logró. Se derogó el antiguo artículo 278 del Código Penal, se creó un nuevo Título en el Código Penal denominado “Delitos contra el Orden Económico y Financiero” y se incorporó dentro de él un nuevo tipo penal de lavado de dinero, acorde a los estándares internacionales, brindando una herramienta penal apta para hacer frente a esta grave modalidad delictiva. Sin embargo, lo cierto es que tampoco ha habido grandes modificaciones en este tipo de investigaciones, y las condenas siguen siendo sumamente escasas o inexistentes. Por ello, se impone una **fuerte capacitación práctica** y la **creación de estructuras idóneas en la materia** para prestar una activa y eficaz colaboración en estas complejas investigaciones. Asimismo, la legislación vigente también requerirá de revisión, tal como lo desarrollará en profundidad el capítulo de la Comisión de Prevención de Lavado de Activos.

Finalmente, debemos recordar que la actividad de reciclar el dinero ya dejó de ser el problema de un país o de un Estado en particular, pues sus consecuencias se verifican transnacionalmente. La globalización de la economía también ha producido la globalización de las actitudes delictivas, que, sin lugar a dudas, beneficia a las organizaciones que se dedican a dicha faena dada la rapidez con que se puede trasladar el capital ilícito dentro del mercado mundial. Por eso, en este campo también es necesario mantener una conducta proactiva y se impone la necesidad de un esfuerzo mancomunado.

III.- Consideraciones finales

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 (ONUDC) 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.

No debemos ni podemos obviar que cuando hablamos de narcotráfico estamos haciendo referencia a una estructura altamente organizada, que cuenta con importantes recursos, poderío económico, influencia política y, muchas veces, se vale de hechos de corrupción para lograr impunidad, lo cual obliga a desarrollar y buscar métodos más eficientes y sofisticados de investigación para su desbaratamiento. Por ello, es necesario cimentar con seriedad un **plan global** contra esta actividad que tanto daño ha causado a nuestra sociedad. Un plan que contemple **programas intensivos de educación**, dedicando preferente atención a los sectores más desprotegidos y proclives al uso indebido de estupefacientes; que prevea el diseño de métodos adecuados y eficaces de **tratamiento, rehabilitación y readaptación de adictos**; que brinde un alto grado de **capacitación y entrenamiento** a los **funcionarios del ámbito de la Justicia y las Fuerzas de Seguridad** que tengan la ardua tarea de enfrentar a estas verdaderas empresas criminales; que **perfeccione el control fronterizo** y la **centralización de la información**. En fin, urge diseñar una **política seria de Estado que no comience por el consumidor, sino por la cabeza de la organización**.

La práctica ha ido demostrando abiertamente que los métodos convencionales de investigación no son suficientes para hacer frente a delitos tan graves y complejos. Las conexiones internacionales, la influencia en otros puntos del mundo, el poder económico y el alto grado de organización de estas verdaderas empresas delictivas son condimentos que determinan la necesidad de conciliar estrategias aptas para tal fin. Si el crimen organizado es por naturaleza flexible, cambiante, adaptable, resulta imposible ser eficientes con estructuras de investigación rígidas y si no se realiza un enfoque amplio del tema. En definitiva, al crimen organizado solo puede hacerle frente un Estado fuerte y organizado.



Prevención y Control del Lavado de Activos²

I. Diagnóstico

El **sistema legal de prevención y control del lavado de activos** y del financiamiento del terrorismo, que replica los estándares internacionales impuestos por el documento denominado “Las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI/FATF)”, debe ser analizado desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, los aspectos referidos al **Derecho Penal**, en particular la tipificación de ambos delitos y su aplicación a casos concretos. En segundo término, las cuestiones vinculadas al **Derecho Administrativo**, puntualmente al marco regulatorio y al régimen de sanciones aplicables en el ámbito de la **Unidad de Información Financiera (UIF)**, a saber:

1. Las **normas penales** para hacer frente a sendas actividades delictivas han presentado, en todos los casos, aspectos técnicos que han **dificultado su aplicación a casos particulares para arribar a sentencias condenatorias**. Esto no guarda relación con los fenómenos en sí mismos, en términos fácticos, sino con la **falta de adecuación de las normas para abordar hechos complejos relacionados con el crimen organizado transnacional**. Ello se traduce en

2 En el marco de las actividades de la Comisión “Prevención de Lavado de Activos” del OPRENAR, el presente trabajo fue elaborado por el Dr. Francisco J. D’Albora, docente universitario, ex presidente y miembro fundador de FAPLA (Fundación Argentina para el Estudio y el Análisis sobre la Prevención del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo), responsable del Proyecto de Modificación Legislativa del Sistema de Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo de la Fundación UADE y coordinador del curso de Prevención de Lavado de Activos de UADE Business School. También colaboraron con este trabajo: Julio Macchi, miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa; Marcelo Casanovas, presidente de FAPLA; Cecilia Lanús Ocampo, directora del Área de Estudios en Derecho y Finanzas de la Universidad del CEMA; Leonel Suozzi, investigador del Instituto de Ciencias Sociales de la Fundación UADE y docente del Departamento de Derecho de la misma casa de altos estudios; Lucas Martínez, coordinador de Extensión de la Fundación UADE, y Andrés Cuesta, director de Investigación y Extensión de la Fundación UADE.

que, **desde el año 1989**, en que se tipificó el primer delito de lavado de activos provenientes del narcotráfico y los delitos conexos, vigente hasta mayo del año 2000, en que la Ley 25.246 reformuló el delito en el artículo 278 del Código Penal (CP), vigente hasta junio de 2011, en que la reforma operada por la Ley 26.683 sustituyó a este último por el actual art. 303 CP, **solo se hayan dictado cuatro sentencias condenatorias, todas ellas con fundamentos cuestionables**. El delito de financiamiento, tipificado por el art. 306 CP en la Ley 26.734, por su parte, no ha permitido el dictado de ninguna condena hasta el presente. Según se ve, **urge una reformulación integral de las normas que tipifican ambos delitos** para adecuarlas, además de a los requerimientos internacionales, a las características propias de nuestro ordenamiento jurídico.

2. El **sistema preventivo** tiene como autoridad de aplicación a la UIF. El legislador le ha delegado expresamente la regulación de los aspectos atinentes al cumplimiento de la **obligación de reportar operaciones inusuales o sospechosas**, imponer controles y sancionar incumplimientos. Pero la totalidad de las **resoluciones dictadas por la UIF exorbitan el límite impuesto por la ley** y avanzan profusamente en cuestiones precisamente detraídas de sus facultades.

Desde comienzos del año 2010, la actividad regulatoria desarrollada por la UIF ha sido muy prolífica y a la vez imprecisa, cuestión que, al igual que la señalada en el párrafo anterior, compromete su validez en términos constitucionales. Los **sujetos obligados padecen una estéril recarga de obligaciones que no se traducen en una mayor eficacia del sistema**. Los controles son selectivos y la supervisión es aleatoria.

Asimismo, las sanciones administrativas impuestas por la UIF reflejan un sistema de asignación de responsabilidad objetiva que no respeta las pautas fijadas al respecto por la Corte Suprema. La revisión judicial de estas decisiones se supedita a un recurso con efecto meramente devolutivo, motivo por el cual, tratándose de multas de significativa entidad económica, aplicadas en un marco jurídico que genera serios reparos, se impone su ineludible consideración para una real salvaguarda de los derechos afectados.

Por último, la facultad asignada a la UIF de disponer el **congelamiento administrativo**, conferida por el último párrafo del art. 6° de la Ley 26.734, **requiere límites precisos aún pendientes**. Es que los aspectos relacionados

con la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo, impuesto en términos similares por la Resolución del Consejo de Seguridad ONU 1373/01 y por las antiguas 9 Recomendaciones Especiales —hoy subsumidas en las 40 Recomendaciones—, nada tienen que ver con el denominado “terrorismo financiero”, apelación que remeda la inconcebible “subversión económica” de la Ley 20.840.

II. Lineamientos de política pública en materia de prevención del lavado de activos que deberían seguirse para superar la situación actual

1. Cuestiones penales

El **delito de lavado de activos de origen delictivo debe ser reformulado en su totalidad**. Entendemos que debiera derogarse la reforma operada por Ley 26.683, que afecta gravemente el sistema del Código Penal argentino, sin presentar ningún aspecto conveniente.

Comenzar a pensar en el lavado de dinero como delito impone realizar un exhaustivo análisis de aquello que se quiere proteger utilizando la última razón del sistema jurídico. En tal sentido, nos parece que la cuestión axil, presupuesto de una adecuada identificación del bien jurídicamente protegido, pasa por tomar posición sobre cuál es el objetivo real que se persigue al decidir su tipificación: ¿combatir el crimen organizado oponiéndole un frente global homogéneo que opere como una suerte de “legalidad organizada”? O, muy por el contrario, ¿crear un mero instrumento de intenso control socioeconómico que permita perfeccionar el arsenal estatal, imponiendo regulaciones que ineludiblemente restringen el ámbito de reserva garantizado por los sistemas constitucionales?

Aceptar una ineludible y acotada injerencia estatal en la actividad de los particulares, siempre dentro del límite tolerado por el principio de reserva, **en función de la necesidad de evitar que las utilidades del crimen organizado infecten los sistemas económicos legales**, y como una de las pocas alternativas razonables conocidas para combatirlo eficazmente, **resulta absolutamente**

distinto que admitir la utilización creciente de semejantes herramientas al solo efecto de controlar las actividades lícitas de los ciudadanos. Aunque en este último caso se declame la misma finalidad: **si los instrumentos utilizados poco o nada afectan la expansión de las actividades delictivas, el marco regulatorio, aunque se adecue a los requerimientos internacionales, se limita a operar como un mero e ilegítimo factor de control social o económico.** He aquí el primer peligro que debemos confutar.

A su vez, la totalidad del análisis debe tamizarse con un dato objetivo de la realidad. Los Estados nacionales vienen incorporando **normativa diseñada en un contexto supranacional** que, hoy por hoy, deja poco margen para el disenso. Es que las “40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI/FATF)” se imponen por distintos motivos, entre los que cabe destacar como esencial, el argumento de la lucha de la comunidad internacional contra el crimen organizado. Sin perjuicio de la eventual eficacia del sistema propuesto, los reparos jurídicos, éticos o filosóficos que subsisten dan de bruces con la irrefutable circunstancia de una acotada –muy acotada– consideración. Pero ello no quita que los países que opten por acoplarse al sistema cumplan con la irrenunciable obligación de **adecuar las Recomendaciones a los requerimientos de sus propios sistemas jurídicos.** Y la **elaboración de los tipos penales** impuestos debe cumplir, a rajatabla, con los principios liminares del Derecho Penal liberal, a saber, **legalidad** y **reserva.**

Al asociar la prevención y el control del lavado de dinero con la financiación del terrorismo, el peligro de desborde se incrementa de manera significativa. No necesitamos un Derecho Penal del enemigo para luchar eficazmente contra los fenómenos que atacan las bases de nuestra sociedad; necesitamos, en cambio, el imperio del derecho, tanto en el plano local como en el internacional, y a sus principios basales.

Teniendo en cuenta lo expresado previamente, se detallan a continuación una serie de propuestas vinculadas a las cuestiones penales del lavado de activos:

1. Se postula un **tipo penal autónomo**, que debiera tipificarse en una **ley penal especial** y reconocer al orden socioeconómico como bien jurídicamente protegido. En ese orden de ideas, identificado el ámbito de protección penal de bienes

jurídicos en el que debiera ubicarse el delito, atendiendo a su pluriofensividad, parece claro que ello impone acudir al estado actual de la discusión y considerarlos de carácter supraindividual o pluripersonal, circunstancia que impone optar por una ley penal especial y abandonar el limitado marco de opciones de códigos penales centenarios. Una buena alternativa a considerar en el derecho comparado es el orden socioeconómico, con un contenido similar al que exhibe en el Código Penal español.

2. En lo referido a los **delitos previos**, esto es aquellos que generan la ganancia ilícita que luego será objeto de las diversas conductas típicas del lavado de activos, el comienzo del desarrollo inicial, aceptado en general tal cual lo postularon los organismos internacionales que se ocupan del tema, puede ser hoy seriamente cuestionado desde la perspectiva del mismo Derecho Penal. Es que la creación de nuevos delitos, que en definitiva consisten en formas de participación posdelictual y que, de alguna u otra manera, ya figuraban en los distintos códigos penales, al menos en los sistemas jurídicos europeos o continentales, a través de la participación criminal o el encubrimiento, debiera encararse sin desatender la señera advertencia que alerta sobre los peligros que encierra para una sociedad libre, en un estado de derecho, un indebido ensanchamiento de la persecución penal por hechos que, en el peor de los supuestos, debieran ser considerados por otras áreas del ordenamiento jurídico.

En definitiva, la **escasa eficacia de los tipos penales de lavado de dinero en el derecho comparado**, en atención a la magnitud global del fenómeno cotejada con la **limitada cantidad de sentencias condenatorias**, impone reformular los presupuestos iniciales. Por eso creemos que, en relación con los delitos previos, hay serios motivos para reconsiderar si incluso la totalidad de los delitos asociados al crimen organizado justifica, hoy en día, su presencia como elementos del tipo objetivo. Va de suyo que **objetamos rotundamente la opción de admitir a todos los delitos** en tal carácter. Solo una lectura sesgada de las **"40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)"** puede concluir semejante desatino. La **referencia a la mayor cantidad posible de delitos debe ser entendida en su relación con el crimen organizado**.

Pero este baremo ya no es considerado como suficiente y con acierto se postula una precisa **limitación en cuanto a admitir como delitos previos solo aquellos**

con capacidad para afectar el normal funcionamiento de los mecanismos superiores de la economía. Al abordar la necesidad de referir en el tipo de lavado al delito previo, suele utilizarse el sustantivo “delito”, circunstancia no fácil de obviar. Ello impone, necesariamente, acordar su significación como elemento típico y se propuso, tanto en el orden local como en el plano internacional, que no se requiriese el dictado de una sentencia condenatoria pasada en autoridad de cosa juzgada material y, en su lugar, se acordase que la referencia alude al concepto de delito en abstracto, circunstancia vicariante con el concepto del injusto: acción típica y antijurídica, dejando de lado los aspectos subjetivos atinentes a la culpabilidad. Claro que, su prueba en un caso concreto, al igual que el resto de los elementos típicos indispensables para arribar a la certeza apodíctica que habilita la condena, requiere el señalamiento preciso de las circunstancias de modo, tiempo y lugar del injusto que se admita como delito previo, aunque el hecho conforme la denominada cifra negra del delito y no hubiese sido siquiera denunciado, menuda tarea que deberá afrontarse sin mengua para las garantías constitucionales en el proceso penal. La aclaración respecto a la interpretación como elemento del tipo, del delito precedente, si se satisface solo con el ilícito penal, debe repensarse en función de los reales requerimientos de la política criminal del Estado.

3. Deben simplificarse los elementos típicos del precepto de la norma del actual artículo 303 CP, para **exigir dolo directo o de primer grado y elegir verbos típicos precisos** que cubran todas las alternativas de relación con el objeto material —dinero o bienes provenientes de un ilícito penal— en el ordenamiento jurídico argentino: tener, usar, disponer o administrar. Por último, debieran eliminarse los restantes elementos típicos que podían tener sentido en el actual artículo 303 CP para incrementar las exigencias, puesto que, al admitirse como delito previo a todos, se impone especificar elementos para excluir conductas. El requisito de dolo directo propuesto limita sensiblemente la cantidad de casos que pueden resultar abarcados por la norma, motivo por el cual no resultan necesarios.

El sistema debiera completarse con un tipo agravado que contemple las conductas de ocultamiento, siguiendo el modelo alemán: ocultar el origen de los bienes o dinero descriptos en el tipo básico, frustrar o ponga en peligro el esclarecimiento de su origen, su ubicación, individualización, secuestro, embargo o decomiso.

2. Cuestiones administrativas

Se detallan a continuación una serie de propuestas en torno a las cuestiones administrativas de la prevención y control del lavado de activos:

1. El sistema de control administrativo en el ámbito de la UIF impone reformular, prácticamente, la totalidad de las Resoluciones dictadas para adecuarlas a los límites constitucionales y de la propia Ley 25.246. Gira en torno a la obligación de informar operaciones inusuales o sospechosas, puesta en cabeza de una extensa nómina de sujetos. Los sujetos obligados, enumerados taxativamente en el artículo 20, deben cursar sus reportes de operaciones sospechosas (ROS) a la UIF, organismo encargado de esclarecer su licitud, utilizando para ello sus importantísimas facultades para reunir la información necesaria a tal fin. La clave de bóveda del sistema radica en la facultad conferida por el legislador a la UIF, en el párrafo segundo del inciso b) del artículo 21 (Ley 25.246), para establecer "... a través de pautas objetivas, las modalidades, oportunidades y límites del cumplimiento de esta obligación para cada categoría de obligado y tipo de actividad". Dicho en términos sencillos, para especificar qué y cómo debe informar cada uno de los sujetos obligados. Va de suyo, entonces, que resulta un presupuesto ineludible de la entrada en vigencia de la obligación de informar operaciones inusuales o sospechosas, el dictado por parte de la UIF de la reglamentación respectiva.

Desde la primera Resolución UIF (dirigida al sector bancario), hasta la más reciente, se reiteran una serie de circunstancias que, en nuestra opinión, comprometen su validez. La más superficial de las lecturas de cualquiera de las Resoluciones UIF dictadas en ejercicio de la delegación consagrada por el artículo 21, inciso b), segundo párrafo (Ley 25.246), evidencia un **detallismo exagerado para regular la concertación de operaciones y la información que debe requerirse a la clientela, resultando la imposición de una inadmisibles cantidad de obligaciones que exceden el marco impuesto por la ley**, convirtiendo virtualmente al poder administrador en poder legislativo, en contravención a lo que indican los artículos 1.º, 19, 28, 99 inciso 2.º y 103 de la Constitución Nacional. Esta **exagerada carga** resulta muchas veces **contraproducente con la idea de "conozca a su cliente"** que rige al sistema de información que la UIF desea imponer a través del deber de generar un perfil de cliente para cada operación.

Además, el cúmulo de obligaciones referido conspira contra el normal ejercicio de las respectivas actividades específicas de cada uno de los sujetos alcanzados por la reglamentación, vulnerando la garantía establecida por el artículo 14 id.

Por último, el legislador solo delegó la fijación de pautas objetivas, especie que desde el punto de vista lógico se complementa con las pautas subjetivas. Como específicamente se acotó la delegación a las pautas objetivas, resulta indiscutible que la UIF no puede utilizar pautas subjetivas en sus reglamentaciones. A poco de que se repare en que las diferentes Resoluciones aluden a "... la experiencia e idoneidad..." de los sujetos obligados, se cae en la cuenta de que se ha incurrido en otra extralimitación inadmisible. **Exigir del obligado un juicio de valor que defina la procedencia del ROS conspira contra la propia eficacia del sistema: quien propicia un ejercicio de subjetividad debe asumir la posibilidad de que quien cumple con dicho parámetro asuma un criterio diferente del sustentado por la autoridad de contralor.** Se ingresa, así, en un terreno donde pueden tener lugar preocupantes situaciones discutibles y enojosas.

Hasta la reforma operada por la Ley 26.683, la obligación de informar se limitaba, claramente, al reporte de las operaciones inusuales detectadas por los sujetos obligados, en las condiciones reglamentadas por la UIF en virtud de la delegación expresa efectuada por el legislador en el inciso b, segundo párrafo, del artículo 21 (Ley 25.246). El nuevo artículo 20 bis amplía sensiblemente el concepto puesto que ahora incluye el deber de poner a disposición de la UIF la documentación recabada de sus clientes para poder definir su perfil de actividades usuales — contracara de las inusuales—, conforme al inciso a del artículo 21. Pero este criterio se ha ampliado considerablemente en el nuevo artículo 21 bis, de manera que la totalidad de la información incluida en los legajos del cliente quedará a disposición de la UIF, resintiendo el límite impuesto por el primer párrafo del inciso 1.º del artículo 14 que, con justeza, la habilita a recabar cualquier información necesaria "para el cumplimiento de sus funciones" que, obviamente, nacen cuando debe esclarecer la licitud de un ROS cursado previamente por alguno de los sujetos obligados.

Además, deberán reportar conductas o actividades de las cuales "...pueda inferirse la existencia de una situación atípica que fuera susceptible de configurar un hecho u operación sospechosa, de lavado de activos o financiación de terrorismo".

Con claridad, **la nueva ley añade a la obligación de reportar operaciones inusuales ya existente, la de efectuar juicios de valor subjetivos, independientemente de la inusualidad, sobre la eventual vinculación de un hecho con actividades delictivas.** Creemos que el límite constitucional de la convocatoria a terceros para complementar las funciones estatales de control, que toleraba imponerles la obligación de reportar operaciones inusuales, se ve seriamente desbordado al exigir la formulación de una valoración en torno a la sospecha de ilicitud, **desnaturalizándose así el sistema** y abriendo la puerta a graves conflictos que perjudicarán su funcionamiento. **Ni la UIF es un órgano de persecución del delito ni puede pretenderse que los sujetos obligados devengan expertos en Derecho Penal.** Por otra parte, las desmedidas exigencias a los sujetos obligados generan un volumen de información y ROS que pueden resultar contraproducentes en relación con el objetivo primordial de detectar operaciones de lavado de dinero proveniente del crimen organizado.

2. Muy especialmente, debe **revisarse la discrecionalidad del proceso de selección de los sujetos obligados a fiscalizar, el procedimiento sumarial para la imposición de sanciones y la proporcionalidad de las multas.**

Por un lado, el control en sí debe reunir ciertos elementos aleatorios para no direccionar arbitrariamente la selección del sujeto a verificar. Sin embargo, una vez determinado ese sujeto, resulta fundamental contar con un procedimiento objetivo y predeterminado de cuáles son los elementos a fiscalizar, los deberes a cumplir y, eventualmente, las sanciones por cada infracción cometida. Solo a través de estas pautas podrá evitarse una utilización discrecional del poder de fiscalización y sanción administrativa de la UIF con fines que excedan la prevención, control y sanción de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

3. **Debe someterse a la UIF a algún organismo de control que supervise su desempeño,** atento la magnitud de las facultades con que ha sido dotada. El **artículo 15 de la Ley 25.246** establece el deber de la UIF de presentar una **rendición anual de su gestión al Congreso Nacional,** así como a comparecer ante sus comisiones “todas las veces que éstas lo requieran y emitir los informes, dictámenes y asesoramiento que éstas le soliciten”. **En la práctica, no existe un control real de las operaciones de la UIF, de su presupuesto económico-financiero, ni de aquellas acciones discrecionales mencionadas previamente.** Nuevamente, las importantes atribuciones e incumbencias de la

UIF exigen la existencia de un órgano de contralor que garantice su adecuado funcionamiento, así como un mínimo resguardo de las libertades de ejercicio de actividades lícitas por parte de los sujetos obligados.

4. En línea con lo expuesto previamente, sería conveniente **revisar el proceso de financiación del órgano** pues, según el artículo 27 de la Ley 25.246, el producido de la venta o administración de los activos involucrados en los delitos pertinentes, así como el de las multas que esta impone, “serán afectados a financiar el funcionamiento de la Unidad de Información Financiera (UIF), así como a sus programas de capacitación”. Si bien dicho articulado también hace referencia a financiar la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes y diversos programas de salud, no se observa en la práctica un detalle transparente de los recursos ni de su utilización.

5. Deberían existir **incentivos para que los sujetos obligados de carácter privado se identifiquen con el fin último del sistema de prevención**, alineando el cumplimiento de sus obligaciones con los resultados esperados y concretos que su contribución permitirían obtener. Más allá de una sincera actitud del sujeto obligado y una asociación con sus regímenes internos de responsabilidad social empresaria, debería pensarse en un **sistema de premios y castigos para los sujetos que contribuyen activamente o no en la prevención del crimen organizado**.



Prevención Social de las Adicciones y el Narcotráfico³

I. Diagnóstico

Se considera que en los últimos años se produjo un gran desarrollo del problema del narcotráfico/narcocomercio y su impacto en la sociedad en términos de presencia y violencia real y potencial. El **consumo de sustancias crece conjuntamente con el deterioro de los vínculos sociales** y la **transformación relativa de ciertas formas barriales en “tierra de nadie”**, grave situación controlada por distintas formas de bandas aglutinadoras de jóvenes llamados “silvestres”, sustituyendo a las instituciones y las familias. A la hora de realizar diagnósticos de situación de esta problemática, hay que considerar que deben necesariamente estar acompañados de un **estudio de las condiciones de posibilidad efectivas para realizar las prácticas preventivas y de asistencia**, que la salud y el bienestar de la población requieren. En la actualidad **existen acciones aisladas pero no se desarrolla un programa integral de prevención nacional**.

Estas prácticas preventivas requieren de una **mirada estratégica**. Las estrategias de prevención, como **acciones permanentes** para la generación de relaciones evidentes entre los actores, las instituciones y las comunidades clave de nuestra sociedad, y de relaciones inéditas entre múltiples territorios, paradigmas, disciplinas, abordajes, etc., permiten la conformación de redes sociales entre personas capaces de estar a la altura de la escala del desafío que la prevención de adicciones viene planteando en las últimas décadas a nivel local, regional y mundial. Los desafíos involucrados y la escala del problema del narcocomercio

³ En el marco de las actividades de la Comisión “Prevención Social y Rehabilitación del Adicto” del OPRENAR, se elaboró este documento con la coordinación de Jorgelina Devoto, directora del Instituto de Prevención de las Adicciones (IPAD) de la Universidad del Salvador (USAL) y con la colaboración de Eduardo Kalina (USAL), Guillermo Dorado (USAL), Oscar Olego (USAL), Marcela Waisman (USAL), Raúl Motta (USAL), Alejandro Ruiz Balza (USAL), Miguel Cavalié (USAL), Silvia Serrat (USAL), Julio Casanova (USAL), Marina Bramajo (Universidad Abierta Interamericana - UAI) y Diego Guilisasti (Universidad Kennedy - UK).

y sus consecuencias necesitan de la conformación de **múltiples redes sociales preventivas**, porque la prevención no es materia de una sola disciplina, de la buena voluntad, de la acción aislada de un solo signo político, de la reducción al debate ideológico o de una cruzada providencial de iluminados. Por el contrario, requiere del compromiso de **múltiples sujetos preventivos actuando en común, en forma permanente, en múltiples territorios y en diversos planos articulados**.

Desde el punto de vista legislativo, es preciso destacar que analizando el espíritu de la **Ley de Salud Mental 26.657** hay un aspecto que no puede pasarse por alto y que corresponde al concepto de **“interdisciplinariedad” presente en todos el proceso del tratamiento, tal como debe pensarse también la prevención**. Este aspecto ha sido debidamente estudiado por el IPAD, siendo una dimensión de la gestión preventiva y asistencial que no debe ser dejado a la improvisación de las especialidades involucradas dado que ello requiere de una capacitación tanto en los aspectos de interacción profesional y entre actores pertenecientes a distintas disciplinas, como de las dinámicas específicas de gestión que ello requiere.

El problema del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales y de las adicciones en general constituye un fenómeno complejo que tiene consecuencias adversas en la salud individual, la integración familiar, en el desarrollo y la estabilidad social de una comunidad. En la actualidad, es considerada una de las epidemias de mayor trascendencia social y más rápida propagación, representando una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos. La sociedad está inmersa en un contexto sociocultural en el que las drogas tienen una presencia insoslayable y es por eso, precisamente, que se impone la **necesidad de desarrollar políticas públicas de prevención social, tratamiento y rehabilitación en adicciones**. Las drogas cobran la vida de miles de personas cada año, con el consiguiente sufrimiento de las familias involucradas y con consecuencias en el desarrollo económico y social.

II. Propuestas

Es necesario realizar una **acción preventiva integral** que involucre todos los actores sociales en ámbitos públicos y privados. Un **Programa Integral de**

Prevención Social debe abarcar tres niveles de prevención: universal, selectiva e indicada.

La **prevención universal** debe generar acciones que lleguen a toda la población a través de un **marketing social preventivo**, de acuerdo con las líneas evolutivas críticas y a los barrios y sectores sociales más vulnerables. La **prevención selectiva** trabajará sobre los **grupos epidemiológicos de riesgo** y que ya han tomado contacto con las sustancias. La **prevención indicada** se dirige a **personas con consumo y con rasgos asociados** de violencia, síntomas psiquiátricos, conflictos legales, etc.

Toda acción preventiva debe tender a fortalecer el tejido social de la comunidad, implicando desde las pequeñas organizaciones culturales hasta las instituciones educativas y religiosas. **Fortificar la red de instituciones** permite, con la formación del capital humano, formar una masa crítica de ciudadanos y organizaciones capaces de enfrentar la aceptación social creciente y la minimización de los daños asociados a las conductas adictivas. Se busca romper con la ausencia de los adultos representados en un Estado anómico y ausente. Todo este proceso necesita de un profundo objetivo preventivo que coloque en la **agenda pública el problema de las drogas** y una **alternativa de salud**. El **marketing social preventivo** se agrega a los conceptos indicados anteriormente: **capital social y humano**, formación de una masa crítica, **promoción de una cultura adversa al consumo**, constitución y **capacitación de un tejido institucional y resiliencia comunitaria**.

Es necesario **trabajar sobre las representaciones sociales de la comunidad acerca de las adicciones** y dándole al problema la posibilidad cierta de solución y de baja en la prevalencia del mismo. Si bien la gestión de la prevención social de las adicciones no se reduce a la prevención en el sistema educativo, abarcar a los jóvenes y su entorno es vital para dicha estrategia. **La escuela como lugar de prevención y alerta temprana es clave**. Además, la prevención social del entorno de la escuela requiere de esta como centro y de su relación con las familias. Por otro lado, la prevención en la escuela no es solo capacitación e información específica sino que también implica dinámicas determinadas de organización dentro y fuera de ella.

El abordaje integral del problema de las adicciones, desde el enfoque preventivo, necesita focalizar en un público específico cada una de las acciones que se emprendan. Es por ello que se propone desarrollar **programas destinados a distintos ámbitos**:

- Programas para el ámbito de la **comunidad educativa** (familias, alumnos, docentes y profesionales de la educación).
- Programas para el **ámbito educativo no formal** (instituciones de la comunidad).
- Programas para el **ámbito confesional**, con un enfoque interreligioso que integre los distintos credos.
- Programas de formación para los **consejos profesionales** de las distintas disciplinas.
- Programas de formación para el **ámbito de la salud mental** y en los **sistemas de atención primaria y trabajo sociocomunitario**.
- Programas de formación para el **ámbito comunitario y familiar** (instituciones deportivas, voluntariado, instituciones religiosas).
- Programas para el ámbito de los **medios de comunicación social**.
- Programas para el ámbito específico de los **profesionales de la salud** (médicos, psicólogos, enfermeros, etc.).
- Programas para el **ámbito laboral**.
- Programas de **gerenciamiento y gestión de instituciones de salud y tratamiento de adicciones**.

Asimismo, de manera muy sintética y como premisas básicas, todo programa de formación debe tener como objetivos:

- Comprender el fenómeno de las drogas en sus múltiples manifestaciones, desde un enfoque multidisciplinario, de complejidad y de redes sociales.

- Conceptualizar los aspectos problemáticos de las drogas desde lo físico, lo psíquico, lo social y lo espiritual.
- Transmitir el conocimiento adecuado y sistematizado de los principios de intervención en drogodependencias (métodos y técnicas).
- Adquirir el entrenamiento adecuado para participar en equipos interdisciplinarios de apoyo, asesoramiento, intervención, planificación y evaluación de programas integrales de prevención y/o asistencia.

La aplicación de toda estrategia requiere de múltiples dimensiones normativas, organizacionales, profesionales y sociales integradas. Desde el punto de vista organizacional en la República Argentina, a nivel del Poder Ejecutivo y con alcance y presencia federal en todo el territorio nacional, se cuenta con el accionar de la **Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)**. Esta Secretaría se define a sí misma como “el organismo responsable de coordinar las políticas nacionales de lucha contra las adicciones. Como órgano especializado en la prevención y asistencia en el uso indebido de drogas, nuestras áreas programáticas tienen como objetivo asegurar la presencia del Estado en las regiones más vulnerables de nuestro país, garantizando el desarrollo de redes preventivo asistenciales integrales articuladas intergubernamentalmente”. En efecto, la **SEDRONAR** ha dado un paso importante al ubicar en **el centro de sus objetivos enunciados a la prevención y asistencia a comunidades vulnerables en todo el país.**

Con todo, resulta necesario que, en su visión estratégica y en su accionar ejecutivo, la SEDRONAR integre y complejice su mirada sobre la prevención de adicciones en las sociedades contemporáneas a partir de los señalamientos conceptuales y profesionales formulados en el presente documento, para no recorrer una vez más el camino de las buenas intenciones y abordar con voluntarismo las consecuencias de la acción coordinada y masiva del narcocomercio en el país.



Prevención de las Adicciones desde el Sistema Educativo⁴

I. Diagnóstico

La actual **Ley de Educación Nacional 26.206/06** señala como objetivo en su artículo 11, inciso Q: “Promover valores y actitudes que fortalezcan las capacidades de las personas para prevenir adicciones y el uso indebido de drogas”.

En marzo de 2013, todos los partidos políticos firmaron un documento propuesto por el Episcopado Argentino, **“Lineamientos básicos para la implementación de políticas públicas sobre el consumo de drogas y el narcotráfico”**. Ninguno de los partidos en campaña electoral se ha acordado de tal documento. No han hecho la menor mención a él. Duerme en el olvido común de todos los candidatos y sus organizaciones. Los dos últimos puntos de este sensato y firme texto se refieren a la educación, los rescatamos:

“La educación y prevención son clave para enfrentar el problema. Es urgente la plena implementación de la Ley 26.586, promulgada en diciembre de 2009, que establece el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo de Drogas”.

4 En el marco de las actividades de la Comisión “Prevención de las Adicciones desde el Sistema Educativo” del OPRENAR, elaboró este documento el Dr. Pedro Luis Barcia, presidente de la Academia Nacional de Educación, quien contó con la colaboración de Horacio Reyser, vicerrector de Investigación y Extensión de la Universidad de San Isidro (USI); Norberto Baloira, secretario ejecutivo de la Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada (COORDIEP); Arturo Brochard, secretario académico del Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC); José Luis Zamora, Universidad de Flores (UFLO); Natalia Arias, directora de Extensión (UFLO); Matias De Ferrari (UFLO); Luis Franchi, vicerrector de Extensión de la Universidad Abierta Interamericana (UAI), y Vanesa Margarone, directora de Capacitación Ejecutiva (UAI).

“Debemos poner recursos en programas de educación y prevención de las adicciones especialmente con foco en niños y jóvenes, ya que distintos estudios señalan que la edad de iniciación del consumo de drogas ilegales en el país continúa bajando los últimos años y sabemos que cuando más chicos los jóvenes comienzan a consumir mayores probabilidades tienen de ser adictos”.

El 1° de septiembre de 2014, los **Curas Villeros** entregaron al, ex jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, una carta dirigida a la Presidenta de la Nación. Los firmantes son gente autorizada para hablar del tema porque conviven con la dolorosa realidad de las villas miserias. No son gente de escritorio. En ella leemos:

“Como expresábamos en alguna oportunidad, para nosotros éste no es solo un tema de drogas, el paco ha hecho explotar la marginalidad, y nos la enrostra, dejando ver un tejido social que se ha roto. Nos encontramos con chicos y chicas con derechos básicos vulnerados. Muchos NN, sin estudios primarios, con problemas serios de salud –tuberculosis, VIH, etc.–, sin posibilidad de trabajo, viviendo en la calle. Pero si miramos más en profundidad descubrimos una situación de orfandad de amor, de ruptura o inexistencia de vínculos. Esta es una forma de pobreza que no se puede registrar en términos de ingreso mínimo por persona. Pero existe, es real. (...) Nos parece que al no haber una política de educación y prevención de adicciones intensa, reiterativa y operativa, se aumenta la posibilidad de inducir al consumo de sustancias que dañan a las personas. El sistema educativo tiene muchas debilidades”.

La **Academia Nacional de Educación**, miembro integrante del OPRENAR, en el mes de abril del corriente año, dio a conocer la declaración "Políticas educativas de Estado consensuadas para la mejora de la calidad educativa argentina". Se destaca la política 19 que dice: "Incorporación a los niveles Inicial, Primario y Secundario, y en los currículos de la Formación docente, de contenidos referidos a la prevención de adicciones y particularmente de drogas".

Las leyes incumplidas en la prevención educativa de las adicciones

La **anomia** es el cáncer de la entraña nacional, endemia consolidada por dos actitudes, desde abajo: el hombre de a pie incumple la ley, y desde arriba, el Gobierno no la aplica. Esta desgraciada alianza ya es parte constitutiva de la realidad cotidiana argentina. Vaya un par de ejemplos referidos al flagelo de la droga. La buena Ley Nacional de Lucha contra el Alcoholismo nro. 24.788/09, que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a los menores, es pisoteada en todos los boliches, discos y sitios de fiesta del país todos los fines de semana de todo el año.

Las Naciones Unidas declararon en 1987 al 26 de junio el Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas. Nuestro país adhirió con la Ley 24.126/1992 que dice "se emitirán programas en todos los medios de comunicación, tanto públicos como privados, jornadas escolares de información y esclarecimiento, etc." (Art. 2). Hace una década que se incumple esta ley, con prolija despreocupación de lo dispuesto por la letra.

La **Ley 26.586/09**, que propuso el **Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas**, motivó una campaña inicial de folletería, sitios electrónicos y carteles. Luego, se amorteció, porque nunca se le dio cabida a la excelente propuesta adjunta a la ley para la aplicación concreta a los tres niveles de enseñanza con bajada a la diaria realidad educativa que es el aula. Hemos perdido seis largos años irrecuperables frente el avance irrefrenable de la desgraciada oferta de sustancias a nuestros adolescentes sin que las autoridades hayan atendido a la lucha cotidiana por la prevención, cada día en cada aula de cada escuela, como hubiera correspondido.

Desde el OPRENAR, en octubre de 2014, denunciemos la **ausencia sostenida de las autoridades en el terreno preventivo educativo. Tampoco en los currículos de formación de nuestros docentes figuran aún los contenidos básicos**, y no hay asomo de que se den. **Se fueron sumando las “tolerancias” social, política, comunicacional y educativa.** Recién ahora comienzan a moverse las aguas. Las vísperas eleccionarias despiertan a las bellas durmientes. Un buen programa acaba de ser implementado para el ciclo superior de la Nueva Escuela Secundaria de la Ciudad Autónoma. Aplaudamos. Y, según anuncios recientes, el Ministerio Nacional y el Consejo Federal de Educación aplicarían a saldar esa gruesa deuda para con nuestros muchachos. Ojalá. Bienvenidos a la cultura preventiva educativa. Dice el refrán “Allá van leyes, do quieren reyes”. De eso se trata, del querer, de la **voluntad política concreta de los gobiernos en hacerlas cumplir.** Del dicho de la ley al hecho de su aplicación media siempre un larguísimo trecho que pocas veces las autoridades lo caminan con firmeza.

El texto de esta ley es notablemente claro y preciso, pero falló su aplicación. El texto fue elevado con un documento anexo de calibrada utilidad para su aplicación escolar, en los tres niveles. Lamentablemente, esta notable propuesta nunca bajó a la realidad de las aulas. El Ministerio, inicialmente, se aplicó a una campaña de difusión activa basada en afiches, cedés, folletería y sitio electrónico, que le dio al tema cierta visibilidad, con un lema acertado: “Hablemos del tema”. Pero ese empuje inicial no superó esta campaña, pues nunca se aplicó el Ministerio ni el Consejo Federal de Educación a darle aplicación al documento de la propuesta preventiva educativa. Nunca hubo una presencia de esos contenidos en las aulas.

Los **Núcleos de Aprendizajes Prioritarios** (NAP), aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Federal de Educación, no incluyeron los contenidos adecuados en los currículos de cada uno de los tres niveles. Esta situación de **prescindencia de los contenidos preventivos** duró desde 2009 hasta este año, 2015. **El Ministerio de Educación, en su Plan Nacional 2014-2016, incorporó la referencia y propuesta de inclusión de contenidos preventivos para Primaria y Secundaria.**

Es penoso constatar que **se ha perdido un lustro de prevención educativa, por incumplimiento de la ley**, con notable perjuicio para nuestro país. Es ocioso

señalar que en ese tiempo la organización narco ha avanzado sensiblemente en nuestro medio, sin encontrar en las escuelas ningún dique de contención, ni esfuerzo sistemático al respecto.

El 27 de octubre de 2014 se realizó el Primer Simposio “¿Cómo prevenir el avance del narcotráfico?” en el Teatro Santa María de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hubo una asistencia de 1020 personas y se desplegaron cinco paneles de especialistas. En el cuarto panel “¿Cómo impacta la drogadicción en la salud y la educación?” se trató el tema titular. En una de las exposiciones se abordó la cuestión “Educación y prevención de adicciones”. Allí se denunció, entre otras falencias, el **incumplimiento de la Ley 26.586 en lo referente a la inclusión de contenidos de prevención de adicciones en el sistema educativo argentino**. El video de dicha mesa, como los de las restantes, fue subido al sitio web del OPRENAR. Y el contenido de la conferencia fue publicado en el Boletín de la Academia Nacional de Educación del año 2014.

En diciembre de 2014, el Ministerio de Educación de la **Ciudad de Buenos Aires** elaboró y aprobó el documento **“Educación y prevención de los consumos problemáticos de drogas”**, en el marco de la Nueva Escuela Secundaria de la Ciudad Autónoma. Se trata de un proyecto bien diseñado y fundado que se aplica en el ciclo superior de la Nueva Escuela Secundaria (NES) desde 2015.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires avanza actualmente en el diseño e implementación de contenidos preventivos para Primaria. Restaría que se avance sobre el nivel Inicial y en los currículos de la formación docente.

A comienzos de junio del corriente año, se da a conocer la noticia de que el **Consejo Federal de Educación** aprobó, en su última asamblea, los **“Lineamientos Curriculares para la Prevención de las Adicciones”** que deberán ser incluidos en los planes de estudios de los tres niveles de educación de todo el territorio nacional. No está mal que, al menos con el aliciente de las elecciones cercanas, se despierte a las bellas durmientes. Apostemos con fuerza a que lo anunciado se encarne y las aulas sean finalmente escenarios de enseñanza de dichos contenidos.

En cambio, el Plan Nacional de Educación 2014-2016 nada dice respecto de los contenidos preventivos y los currículos de los Institutos de Formación Docente. **El Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) aún no ha abordado la cuestión.**

II. Propuestas

Se detallan a continuación una serie de propuestas agrupadas según distintos niveles jurisdiccionales:

1. A nivel nacional:

1.1. Responsabilidad del Ministerio de Educación, del Consejo Federal de Educación y del Instituto Nacional de Formación Docente:

- a. Incorporación en el currículo de los institutos de formación docente y otros institutos, de los tres tipos de contenidos apropiados para la prevención educativa: los de la preservación de la propia salud, los de formación de la persona y los específicos, referidos a la droga, sus efectos, situaciones de riesgo, etc.
- b. Incorporación en los currículos de los tres niveles (Inicial, Primario y Secundario) de los tres tipos de contenidos, adecuados a nivel y oportunidad, ausentes actualmente de los NAP, en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Nacional (2014-2016).
- c. Cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N.º 25.586/09, que propuso el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas, pero aún no se la implementó, de acuerdo con la propuesta aneja a la ley y aprobada como parte de ella.
- d. Cumplimiento de la Ley Nacional de Lucha contra el Alcoholismo N.º 24.788/09.

e. Cumplimiento de la Ley 24.126/92, que adhiere a las Naciones Unidas en declarar el 26 de junio como “Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas”. Nuestra ley dice: “Se emitirán programas en todos los medios de comunicación, tanto públicos como privados, jornadas escolares de información y esclarecimiento, etc.” (Art. 2).

1.2. Responsabilidad de las universidades nacionales y provinciales:

Incorporar los tres tipos de contenidos en los currículos de los profesados que se dicten en cada universidad.

2. A nivel provincial:

Es responsabilidad de todas las provincias hacer cumplir en su ámbito las Leyes N.º 25.586/09, N.º 24.788/09 y N.º 24.126/1992.

3. A nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Es responsabilidad del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- a. Incorporar los tres tipos de contenidos en los currículos de los institutos de formación docente.
- b. Incluirlos en los niveles Inicial y Primario.



Tratamiento y Rehabilitación del Usuario de Sustancias Psicoactivas⁵

I. Diagnóstico

En la actualidad existe una variedad de respuestas de tratamiento de pacientes consumidores de sustancias psicoactivas que se han ido desarrollando y diversificando en los últimos años. Debido a la **insuficiente respuesta del Estado al permanente aumento de pacientes que requieren tratamiento, son las Instituciones privadas y las obras sociales o prepagas las que han debido dar respuesta a esta creciente demanda. El aumento no es solo de número, sino de complejidad en los perfiles de la patología**, con un fuerte aumento de pacientes con patología dual. **Disminuye la edad de los consumidores, aumenta la población femenina implicada en el consumo y se produce una creciente tolerancia social hacia el uso de drogas. Aparecen nuevas drogas sintéticas** y el uso de **psicofármacos** fuera de sus usos medicinales a la vez que aumenta el **policonsumo de drogas ilegales**.

Si bien los tratamientos de las enfermedades mentales deberían organizarse en función de **dispositivos interdisciplinarios**, en lugares competentes y con disponibilidad de los profesionales, no siempre ha sido así. Cada título profesional habilitante marca los derechos y obligaciones, las responsabilidades e incumbencias —incluso con responsabilidad civil y penal— que le corresponde. El daño a los pacientes no es absolutamente inevitable, pero puede ser prevenido. Para lograrlo, los sistemas, las instituciones y los profesionales a cargo deben aprender de los errores pasados para evitarlos en el futuro. Es necesario **transformar las formas de intervenir** para lograr hacer del cuidado seguro de la salud nuestro objetivo

5 En el marco de las actividades de la Comisión “Prevención Social y Rehabilitación del Adicto” del OPRENAR, se elaboró este documento con la coordinación de Jorgelina Devoto, directora del Instituto de Prevención de las Adicciones (IPAD) de la Universidad del Salvador (USAL) y con la colaboración de Eduardo Kalina (USAL), Guillermo Dorado (USAL), Oscar Olego (USAL), Marcela Waisman (USAL), Raúl Motta (USAL), Alejandro Ruiz Balza (USAL), Miguel Cavalíe (USAL), Silvia Serrat (USAL), Julio Casanova (USAL), Marina Bramajo (Universidad Abierta Interamericana - UAI) y Diego Guilisasti (Universidad Kennedy - UK).

fundamental y alcanzable. “Error puede ser parte de la naturaleza humana, pero también es parte de la naturaleza humana crear soluciones, encontrar mejores alternativas y enfrentar los desafíos”. La máxima *primum non nocere* (lo primero es no hacer daño) ha sido atribuida a varios líderes del pensamiento como Hipócrates en el siglo IV antes de Cristo y Florence Nightingale en el siglo XIX. El principio puede parecer obvio, pero en realidad requiere visión y habilidades (Programa Mundial para la Seguridad del Paciente de la Organización Mundial de la Salud - OMS).

Una **adicción** (del latín *addictio*) es una **enfermedad biopsicosocial**, según la OMS. En el sentido tradicional, es una dependencia o necesidad hacia una sustancia, actividad o relación debido a la satisfacción que esta causa a la persona. En su sentido etimológico, «adicto» proviene del latín, que denotaba al deudor que, por falta de pago, era entregado como esclavo a su acreedor. Se caracteriza a la adicción como una **enfermedad progresiva, crónica y terminal. Progresiva** porque **se desarrolla en etapas**, existiendo situaciones de consumo de sustancias o conductas intermedias, de uso o abuso, que se mantienen en el tiempo sin llegar a la adicción. Es **crónica porque, una vez instalada en la etapa de la dependencia, el adicto sufrirá la enfermedad durante toda su vida**, si bien puede recuperarse, no se cura definitivamente. Esta condición de cronicidad provoca **recaídas en la enfermedad**, por lo cual la persona deberá sostener la abstinencia. Y es **terminal porque, de no mediar un tratamiento, puede llegarse a la muerte por las consecuencias físicas, psicológicas y sociales que provoca la adicción**.

En las diversas manifestaciones de la adicción como enfermedad se destaca el concepto de **“patología dual”**. Cada vez es más frecuente que en los servicios de tratamiento de las adicciones se presente la demanda de atención de pacientes con patología dual. Esta representa la asociación cruzada de **dos patologías coexistentes, un trastorno mental por un lado y la dependencia a una o varias sustancias tóxicas por el otro**.

Debido a la escasa propuesta de abordaje clínico de la problemática del alcohol, tabaco y drogas ilegales, se hace necesaria la presentación de protocolos de tratamiento, modalidad ambulatoria e internación, en relación con el cambio de la mirada del consumo que antes ponía mayor énfasis en la sustancia que en

el sujeto. En este contexto con tendencia a la “desmanicomialización” deben considerarse en profundidad cuestiones tales como la necesidad de dar una respuesta a las demandas actuales de tratamiento, donde el **diagnóstico acertado de la situación** y la **planificación de dispositivos con sus correspondientes protocolos** serían el primer paso de un continuo proceso de atención profesionalizada y experimentada.

Asimismo, corresponde enfatizar la necesidad de enfrentar con **recursos humanos y materiales adecuados** la irrupción del **consumo de nuevas sustancias**, drogas de síntesis y otras que desafían permanentemente los conocimientos y abordajes que se tienen en la actualidad.

Otro aspecto a destacar es que las características específicas correspondientes al cambio de paradigma en el **enfoque profesional de la asistencia** y en las transformaciones institucionales asociadas, requiere de un **estudio detallado de sus condiciones de posibilidad efectivas** en todos los procesos involucrados en dicho cambio. Deben **asegurarse las condiciones materiales, ambientales y profesionales de los hospitales generales** para pacientes específicos en todos los aspectos del tratamiento.

II. Propuestas: ajustes a la Ley 26.657 de Salud Mental

Teniendo en cuenta las consideraciones y diagnóstico previo, se realizan a continuación algunas recomendaciones a considerar, luego de la puesta en práctica durante estos años de la ley vigente. En base al análisis de aspectos relevantes de la Ley 26.657 (Ley Nacional de Salud Mental), que impactan en la atención de usuarios de sustancias psicoactivas (USP), se exponen las siguientes consideraciones:

- Se menciona en el artículo 4 que, con buen criterio, **las adicciones “deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de Salud Mental”** y que las personas usuarias de sustancias psicoactivas “tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley”.

- Se establece en el artículo 8 que “la atención en salud mental esté a cargo de un **equipo interdisciplinario** integrado por profesionales, técnicos y otros trabajadores capacitados con la debida autoridad competente” que incluye las áreas de “psicología, psiquiatría, trabajo social, enfermería, terapia ocupacional y otras disciplinas o campos pertinentes”. Con respecto a este punto, debe tenerse en cuenta que todos, profesionales y técnicos, pueden intervenir en el equipo pero su coordinación debe estar a cargo de un profesional con los mejores y posibles recursos académicos de grado, con sus certificaciones y acreditaciones correspondientes.
- El artículo 9 menciona que la atención “debe realizarse preferentemente fuera del ámbito de internación”. La internación es un recurso terapéutico válido y necesario en medicina general, no restringe libertades ni derechos, sino todo lo contrario: es una oportunidad donde la severidad de la enfermedad lo amerita, ya que se tiene asistencia profesional 24 horas al día. Por lo cual, **una ley no debiera establecer políticas tendientes a eliminar las internaciones como recurso terapéutico.**
- El artículo 13 establece que los distintos profesionales integrantes del equipo interdisciplinario “están en igualdad de condiciones para ocupar los cargos de conducción y gestión de los servicios y las instituciones”. El equipo de salud en adicciones, siendo interdisciplinario, puede ser coordinado por cualquiera de los profesionales intervinientes, no por los técnicos, siempre y cuando tenga el profesional una capacitación específica en adicciones. **Debería incorporarse en las carreras de grado el conocimiento de la temática de las adicciones.**
- Respecto de las **internaciones involuntarias**, el artículo 20 establece que “debe concebirse como recurso terapéutico excepcional, en caso de que no sean posibles los abordajes ambulatorios, y solo podrá realizarse cuando a criterio del equipo de salud mediare situación de riesgo cierto e inminente para sí y para terceros”. Al respecto señalamos que la evaluación de ese riesgo variará enormemente de acuerdo con la perspectiva profesional de las distintas áreas desde la que interviene el llamado equipo de salud, siendo este un primer problema a resolver dentro de un equipo interdisciplinario con formación muy diversa y distinta para evaluar correctamente la noción del “riesgo”. De hecho, en el inciso a) el

artículo 20 establece que en la evaluación de la internación involuntaria debe contar con **“la firma de dos profesionales de diferentes disciplinas”** y que **“uno de los cuales deberá ser psicólogo o médico psiquiatra”**. Consideramos que este aspecto debe ser revisado y reformulado ya que no en todos los servicios se cuenta con ambos profesionales a la hora de tomar una decisión. También respecto de la internación involuntaria, el artículo 22 establece que el internado bajo esa condición “tiene derecho a designar un abogado” y que **“el defensor podrá oponerse a la internación y solicitar la externación en cualquier momento”**. En este artículo no quedan explícitamente señaladas las características complejas que reviste la enfermedad y la necesidad que los demás profesionales intervinientes, como abogados o licenciados en Trabajo Social, también deben tener una formación relativa a las adicciones.

- El artículo 27 expresa que “queda prohibida por la presente ley la creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes, públicos o privados”. El artículo 28 complementa agregando que **“las internaciones de salud mental deben realizarse en hospitales generales”**. Del análisis de estos aspectos se señala que **son necesarios en adicciones la creación de centros que permitan la atención especializada del paciente Usuario de Drogas Psicoactivas, que no son suficientes en la actual red de salud pública y privada.**
- Respecto del llamado Órgano de Revisión, el artículo 39 establece que “debe ser multidisciplinario” e integrado por “representantes del Ministerio de Salud, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa, asociaciones de usuarios y familiares del sistema de salud, profesionales, otros trabajadores de la salud y ONG abocadas a la defensa de los derechos humanos”. Entre otras funciones, establece (inciso b) que debe “supervisar las condiciones de internación” y “evaluar las internaciones involuntarias (inciso c)”. Se destaca que los lugares deben estar habilitados y los profesionales de salud reciben un título habilitante que siempre, en cada atención de un paciente, se encuentra a disposición. Se sugiere la adecuada utilización de recursos y antes dados los múltiples déficits del sistema pasado y actual.

- La experiencia actual en la atención de pacientes permite pensar en un dispositivo que puede ser llamado **“Comité de Cooperación”, símil los Comités de Ética**, que debería ser integrado por especialistas en mediación de la mayor cantidad de especialidades en la atención de USP, dado la cantidad de situaciones conflictivas que presentan los denominados **“casos complejos” con múltiples conflictos de interés al presentar alteraciones cognitivas relacionados al uso de sustancias psicoactivas como es el cuidado de menores, manejo de autos, motos y bicicletas, situaciones laborales**. Siguiendo la línea de una instancia de mediación se propone crear **ámbitos reales de diálogo entre la familia, el paciente y el equipo interdisciplinario tratante la enfermedad**. La función del “Comité de Cooperación” apunta a realizar un seguimiento efectivo a largo plazo, no basta solo emitir una indicación sino que realmente se realice un seguimiento de estos casos con amplio impacto social. Se recomienda también la implementación de **la obligatoriedad al tratamiento ambulatorio**, ya que muchas veces el incumplimiento de las recomendaciones terapéuticas ambulatorias se constituyen en un problema (en otros países esto ya existe).
- Con respecto a los equipos de asistencia de adicciones debe considerarse de gran importancia la recomendación que estos equipos estén asistidos por especialistas en estrés (**prevención del burn out**).
- Debido a la necesidad de ampliar y diversificar las instituciones dedicadas al abordaje de tratamientos, el **Estado deber normar y supervisar la participación de las ONG** que existen o se creen específicamente a tal fin.
- Del análisis de la ley, se destacan como aspectos positivos los siguientes atributos:
- Se basa en los principios internacionales de los Derechos Humanos.
- Indica la necesidad del trabajo interdisciplinario en el área de la salud, promoción, tratamiento y rehabilitación de los sujetos con problemática de salud mental.
- Reconoce la autonomía de las personas con patología mental.
- Ubica a la adicción como un problema de salud.

- Visibiliza la problemática de las adicciones.
- Está dirigida a “potenciar los recursos del sujeto”.
- Analizando la ley, teniendo en cuenta la situación actual de la salud en la Argentina y la situación en cuanto a lo específico de la competencia en adicciones y salud mental, puede mencionarse como parte de un diagnóstico a revertir:
- **Ausencia de estructura hospitalaria en los centros polivalentes, en cuanto a desintoxicación y tratamientos de internación.**
- **Ausencia de la reconversión de los monovalentes en polivalentes.**
- **Falta de instituciones**, públicas y privadas para el abordaje de **problemáticas complementarias** (ejemplos, gabinetes psicopedagógicos, casa de vida, en los casos de desintegración familiar, acompañamiento terapéutico ambulatorio y otros).
- Dispersión poblacional lo que presenta **inaccesibilidad** de algunos sujetos y sus familias a los centros asistenciales
- **Escasez de recursos humanos, mobiliarios y tecnológicos** para efectivizar el proceso de toma de decisiones.
- Espacios físicos pocos adecuados.
- Falta de recursos humanos especializados.
- No reconocimientos de **tarea insalubre** en la tarea asistencial, tanto en el ámbito público como privado. Solo un Convenio de Trabajo de los Hospitales Nacionales lo considera como tal (Decreto 1133/2009).
- Falta de formulación de **Programas de Psicohigiene** en los equipos de trabajo.
- Ausencia de inclusión en el **currículo de grado** universitario de **materias relacionadas al consumo de sustancias psicoactivas y otras adicciones**, a modo de formación de los profesionales intervinientes del equipo interdisciplinario propuesto en la Ley de Salud Mental.

En términos generales, la ley plantea una fuerte incorporación del sistema judicial durante todo el proceso de internación de personas con padecimientos mentales. Esto implica una asignación enorme de recursos, no solo monetarios sino también de tiempo por parte de juzgados y jueces. No es desconocida la situación actual de la Justicia argentina, a la cual se le adjudica lentitud. Cabe reflexionar entonces qué sucederá cuando se agregue todo el trabajo planteado en la presente ley no solo con las causas relacionadas con salud mental sino también con todas las otras que aguardan ser resueltas.

La reglamentación del artículo 28 establece que “a los efectos de contar con los recursos necesarios para poder efectuar internaciones de salud mental en hospitales generales del sector público, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el Ministerio de Salud deberán contemplar en la construcción de nuevos hospitales, áreas destinadas específicamente a la atención de la salud mental, promoviendo que igual criterio adopten todas las jurisdicciones. Asimismo, establecerán planes de apoyo para el reacondicionamiento o ampliación de los Hospitales Generales, con el mismo objetivo. La Autoridad de Aplicación condicionará la participación de las jurisdicciones en programas que incluyan financiamiento a la presentación de proyectos de creación de servicios de salud mental en los hospitales generales, con plazos determinados”. Es imprescindible **explicitar cómo se planea adquirir la viabilidad económica para llevar adelante los requerimientos de la Ley.**

Para finalizar, se vuelve necesario también realizar ciertas recomendaciones acerca de **las Modalidades de Tratamiento**. Cumpliendo el Plan de Acción sobre Salud Mental 2013-2020 de la OMS y sus Estados Miembros, en todas las modalidades recomendadas a continuación, se seguirán los principios establecidos en el plan: cobertura sanitaria universal, derechos humanos, práctica basada en la evidencia, enfoque que abarque la totalidad del ciclo vital, enfoque multisectorial y emancipación de las personas con trastornos mentales y discapacidades psicosociales.

Modalidades de Tratamiento recomendadas:

1. Desintoxicación: con protocolos de tratamiento preestablecidos, basados en evidencia científica comprobada.
2. Internación: solo en los cuadros nosográficos establecidos mediante protocolo que amerite esta modalidad.
3. Ambulatorio: en aquellos cuadros que reúnan criterios preestablecidos mediante protocolo, según diagnóstico del equipo interdisciplinario tratante, contemplando diversos dispositivos:
 - a. Consultorios externos: tratamientos de 1 a 3 consultas semanales con tratamiento individual y familiar.
 - b. Hospital de día: tratamiento de mayor frecuencia semanal, entre 3 a 5 días a la semana en diferentes turnos, mañana y/o tarde.
 - c. Hospital de noche: tratamiento de contención a usuarios que presenten vulnerabilidad socio sanitaria.
 - d. Casa de medio camino: tratamiento de inicio del proceso de reinserción ya sea desde una internación o desde uno de los 3 últimos dispositivos.
 - e. Casa amigable: Centro de tratamiento ambulatorio para menores de edad que contemple la reinserción escolar como parte del tratamiento integral.
 - f. Tratamiento domiciliario: contemplado dentro de la ley como otra modalidad de abordaje, que aún no se implementa en ningún organismo público, y que consiste en el abordaje de la familia in situ.
4. Reinserción: esta modalidad deberá trabajar en red entre los diversos organismos facilitadores de la efectiva reinserción sociolaboral, educativa, cultural y familiar del usuario de drogas psicoactivas, a fin de prevenir potenciales recaídas en el uso de sustancias, proponiéndoles a esos ex usuarios la búsqueda de un proyecto de vida saludable.
5. Grupos de seguimiento: para continuar con la asistencia de las personas que se encuentran en remisión de la enfermedad y desean seguir vinculados a un espacio terapéutico.

El mundo académico, los responsables políticos y la comunidad en general deben articular propuestas que permitan **diseñar espacios interdisciplinarios de acuerdos mínimos**, en pos de **asegurar el acceso a la salud y el desarrollo integral de las personas**. Las **políticas en adicciones** son un desafío para encontrar respuestas a la complejidad de esta problemática actual.



Políticas de Seguridad⁶

I. Diagnóstico

Se estableció el siguiente estado de situación respecto a las políticas de seguridad orientadas al narcotráfico en la Argentina.

1. Surge como primer elemento preocupante **la falta de voluntad política** concreta, la carencia de un **compromiso real para prevenir y reprimir al narcotráfico**. Por el contrario, se visualiza un reiterado comportamiento en el que prevalece una suerte de equilibrio que tan solo espera “no perder” frente a la inseguridad proveniente del narcotráfico. Solamente se actúa de manera estanca, equívoca, lável y por ende fracasada ante la ocurrencia de algún hecho de mayor trascendencia, con predominio de anuncios de impacto breve que ni siquiera se corporizan en políticas de estado.
2. Como evaluación primaria y genérica, es imprescindible dejar plasmado que en la Argentina **no existen políticas integrales** en lo que atañe al control del narcotráfico. Tampoco existe **una labor interjurisdiccional o regional coordinada**.
3. Asimismo, es necesario **erradicar de la inveterada costumbre institucional que las políticas de intervención contra el narcotráfico** —al igual que los demás aspectos inherentes a la seguridad pública— **no resultan ser una cuestión de neto corte represivo-policial**, tal como lo demuestra el esquema multidisciplinario y holístico abordado y propuesto por el OPRENAR.
4. La problemática del narcotráfico en la Argentina se viene agudizando año tras año. Se requiere construir una labor institucional bien gerenciada y disciplinada

⁶ En el marco de las actividades de la Comisión “Políticas de Seguridad” del OPRENAR, elaboró este documento el Dr. Claudio Stampalija, director del Centro de Estudios para la Prevención del Delito (CEPREDE) de la Universidad de Belgrano (UB) con la colaboración de Lic. Juan Velásquez, secretario general de la Universidad de Concepción del Uruguay (UCU).

como prioridad para prevenirlo y luchar contra este delito. Para ello, debe confeccionarse como primera e inmediata labor del próximo gobierno una **reingeniería institucional** (casi fundacional) tanto **en materia de seguridad** en general como del narcotráfico y delitos complejos en particular. Más allá del diagnóstico que se expone en el presente avance de la Comisión y que deberá ser enriquecido por una **encuesta científica de victimización** que dé cuenta asimismo de la situación global de la seguridad, se debe implementar un plan integral y eficaz.

5. Se evidencia una **carencia profesional (falta de capacitación) y también de recursos humanos en las divisiones de narcóticos de las policías y demás Fuerzas de Seguridad**, debiendo adoptarse medidas cualitativas y cuantitativas al respecto. Se observa un fenómeno en las Fuerzas de Seguridad que dificulta ostensiblemente la lucha contra la corrupción dentro de ellas. Allí, el **hombre que es refractario a las prácticas corruptas resulta paulatina y sistemáticamente estigmatizado y rechazado por estas instituciones, quebrando su moral**. La corrupción, así, pasa a ser un hábito entre policías y delincuentes. Mientras que en el que pasado los **policías corruptos fijaban los términos a los delincuentes, en la actualidad son estos últimos quienes deciden el destino de aquellos. Esto ocurre sobre todo con los narcotraficantes** o cabecillas de otras organizaciones criminales como las de trata de personas, tráfico de armas, piratas del asfalto, lavado de dinero, secuestros. Por ello, **proponemos que, sin perjuicio de la mejor educación, capacitación y remuneración, se fortalezcan las unidades de asuntos internos, porque la experiencia muestra que ha resultado erróneo e ineficaz dejar en manos de las propias instituciones de seguridad el control de la corrupción**. Iguales problemáticas se advierten en las demás Fuerzas de Seguridad nacionales y provinciales. No debemos olvidar una máxima en materia criminológica: la corrupción es la madre de todos los delitos.

6. Se observa —aun cuando no se recibieron las respuestas de la Justicia Federal ni de la Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval— una **gran debilidad en el control y fiscalización de nuestras fronteras territoriales, fluviales y del espacio aéreo**.

7. Resultan **laxos los controles sobre la fiscalización de los precursores químicos** en nuestro país. Salvo la cannabis y sus derivados, la totalidad de las

drogas ilícitas requieren del uso de precursores químicos para ser refinadas desde la planta que las origina hasta el producto final. Ello en las drogas orgánicas. En las inorgánicas, sintéticas o también llamadas “de diseño”, la totalidad de sus componentes son químicos. Y el aumento del consumo de estos últimos y las nuevas variedades que permanentemente aparecen en el mercado ilegal, con grave daño a la salud, tornan imprescindible el control más riguroso de los precursores químicos toda vez que constituyen una herramienta crítica en la lucha contra el narcotráfico.

8. Resultan **muy básicas y anacrónicas las tareas de inteligencia criminal.**

Dicha herramienta de investigación resulta la de mayor trascendencia a los fines de detectar y desbaratar las organizaciones criminales (narcotráfico en gran escala) y sus descentralizaciones (narcomenudeo). Se necesita darle más contenido al conjunto de procedimientos tácticos y operativos a fin de crear una agenda basada en la planificación, recolección de información, remisión, procesamiento de la información, análisis de los modus operandi, investigación criminal, elaboración de perfiles de organizaciones criminales e identificación de amenazas y oportunidades, que permitan hacer frente a la escala del narcotráfico en la Argentina.

9. Se torna prioritario **diseñar estrategias contra el narcomenudeo, la modalidad de comercialización de drogas que más se ha desarrollado en los últimos años. El aumento ha sido exponencial tanto en nuestro país como en la región.** Dicha operatoria de descentralización del narcotráfico y su forma de venta no solo ha aumentado las ganancias provenientes de dicho negocio ilícito, sino que ha **dificultado mucho más la investigación y el esclarecimiento de los hechos, teniendo especial relación con el incremento del consumo de estupefacientes, principalmente en los segmentos juveniles y en la violencia asociada a la comercialización de las drogas.** Los análisis criminológicos dan cuenta de que en los puntos de venta (quioscos) y en sus cercanías se genera un clima de inseguridad. Es una **modalidad que se reinventa y se renueva casi inmediatamente que se captura a sus autores, porque estos verdaderos ejércitos de distribuidores minoristas de droga cuentan con suplentes instantáneos mientras dura su corta detención, ya sea de su familia o amigos incondicionales.** Ello se visualiza en toda la región en mayor o menor grado, trayendo una enorme preocupación en nuestras sociedades y en las Fuerzas de Seguridad, que no cuentan con tanto despliegue de hombres y recursos

para controlar dicha forma de expendio. Y la mayoría de estos jóvenes no solo son víctimas de su propia mercadería al consumirla, sino que con el tiempo —ya sin salida— se convierten en informantes y sicarios.

A través de los análisis criminológicos sobre los efectos del narcomenudeo como un fenómeno del narcotráfico, el OPRENAR está en condiciones de afirmar que dicha modalidad trae aparejada diversas manifestaciones de criminalidad y violencia. Entre ellos, se reconocen el desplazamiento intraurbano, el crecimiento de la instrumentalización criminal de los ciudadanos —especialmente los jóvenes y aún más los que son menores de edad—, la extorsión, la expropiación forzosa de bienes muebles e inmuebles, la desertión y la violencia escolar, y el **acostumbramiento social de entender la venta de drogas como un modo normal de vida y de sustentabilidad económica**. Por ello, esta cuestión debe atenderse debidamente y de inmediato porque se va tornando incontrolable y de **muy difícil abordaje policial y judicial**. El Estado no puede seguir siendo un mero espectador porque el narcomenudeo contempla aspectos superiores y los retos estratégicos son enormes. Es el peor y más preocupante de los diagnósticos y por ello le otorgamos mayor espacio.

II. Propuestas

A tenor de la diagnosis efectuada, se formulan las siguientes propuestas:

1. En primer lugar, hemos entendido que, tal como la experiencia internacional lo demuestra, la clara falta de una **voluntad política concreta** y, en definitiva, la carencia de un compromiso efectivo en orden al diseño, implementación y ejecución de estrategias en materia de narcotráfico —tanto en lo que se refiere a la política criminal que, como guía orientadora y ejemplificadora, **debe surgir del nivel nacional para señalar el camino de las jurisdicciones provinciales y municipales**— se torna superador que la clase política, de todos los sectores sin exclusión, en cabeza de sus máximos responsables suscriban un **“Acuerdo de Lucha Integral contra el Narcotráfico”**. Asimismo, quienes sean los candidatos a la más alta magistratura del país también deben suscribir a dicho Acuerdo. Por último, estimamos que el referido acuerdo debe ser refrendado por la totalidad de los gobernadores e intendentes del país porque esta temática se instala y

prolifera en todos los territorios que muestran zonas de una mayor vulnerabilidad. Se trata de un **contrato de responsabilidad que deben suscribir y hacer cumplir todas las fuerzas políticas del país** en general y, en particular, todos los funcionarios a cargo del Poder Ejecutivo nacional, como los titulares de los Poderes Ejecutivos provinciales y municipales. Para ello, el conjunto de propuestas y recomendaciones integrales que el OPRENAR desarrolla en este documento puede constituir un aporte concreto al desarrollo del **Plan Integral de Lucha contra el Narcotráfico**, con una orientación multidisciplinaria y global.

2. Tal como se indicó en el diagnóstico, el país no cuenta —más allá de valiosos esfuerzos de algunas ONG— con un **cuadro de situación profundo, científico e integral del narcotráfico**. Se deben realizar investigaciones en lo que se refiere al tráfico, al tránsito, a las modalidades de comercialización, a los laboratorios o “cocinas” que elaboran droga, a la producción y comercialización de precursores químicos, al lavado de activos y de dinero proveniente del narcotráfico y al preocupante problema del consumo de drogas ilegales. Solo a través de un **diagnóstico preciso y que debe actualizarse en forma permanente**, podrán formularse con eficacia y seriedad las políticas públicas contra el narcotráfico desde una perspectiva estratégica y táctica. Un ejemplo en el país —que debe tomarse como un estudio que merece mayor profundización— se generó en la Provincia de Salta, pero existen modelos en Latinoamérica más sofisticados y comprensivos de la problemática como en Colombia, Chile y últimamente México.

3. En relación con los **precursores químicos**, de los cuales Argentina es un importante productor, impulsamos un **fortalecimiento en los controles de su fiscalización dentro de nuestro territorio y fomentamos la cooperación internacional en la materia**. Es necesario otorgarle más herramientas al **Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE)** que funciona en la órbita de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR).

4. El problema del narcotráfico en Latinoamérica es una cuestión regional, por ello es prioritario edificar soluciones entre los distintos países. Las historias de los comienzos de la instalación y funcionamiento del narcotráfico en la región son comunes y es por ello que requieren de una visión y **cooperación global a nivel regional**. Un avance lo ofrece el **Consejo Suramericano sobre el Problema**

Mundial de las Drogas, creado como **instancia permanente de la UNASUR** en 2010. Hay que **profundizar dicha coordinación** y enlace sustentable, y otorgarle mayor relevancia en el ámbito del MERCOSUR.

5. Deben **crearse en las fuerzas policiales (a nivel federal y provincial) cuerpos altamente capacitados y especializados en narcotráfico**, erradicando ese falso nacionalismo que rechaza sistemáticamente los aportes de policías extranjeras con sobrada experiencia y conocimiento en dicha temática. La Provincia de **Córdoba** es pionera en dicho sentido en el país, habiendo creado la **Fuerza Policial Antinarcotráfico** en el mes de mayo del presente año. Asimismo, debe seguirse un camino similar en las demás Fuerzas de Seguridad (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Aeroportuaria). Asimismo, la experiencia regional incipiente nos da muestra de la necesidad de crear unidades bien seleccionadas de policía de proximidad social, ya que resulta ser en esencia el verdadero policía preventivo quien patrulla cotidianamente las calles, observa e interpreta la vía pública, identifica al adicto y lo diferencia del narcomenudista (colabora y orienta al primero y asegurando al segundo), recopila las denuncias ciudadanas, asiste a las reuniones de los Consejos Barriales (ámbito de relación con los vecinos) e informa a un cuerpo de investigación policial preventiva que analiza los informes remitidos y los clasifica para construir las líneas de investigación operativa como también la ayuda al consumidor, focalizándose especialmente en los jóvenes.

6. A consecuencia del paulatino aumento que se observa de la corrupción policial en orden al narcotráfico, se propicia **elegir la exigencia en la prestación de la educación** tanto para los que aspiran a ingresar a la institución, como para los cadetes que cursan en las escuelas de oficiales y suboficiales. Lo mismo debería aplicarse en las demás Fuerzas de Seguridad. Los **programas de formación y capacitación deben ser permanentes, obligatorios y representar la base de sus ascensos**. Hay que **modernizar los programas de estudio e incentivar el ingreso al nivel universitario**. Los tópicos sobre la democracia, el respeto por los derechos humanos y los comportamientos éticos deben tener prevalencia, junto a las prácticas de campo.

7. En lo que respecta a la **corrupción** dentro de las policías y demás Fuerzas de Seguridad, recomendamos la creación de un **organismo de contralor**

independiente encabezado por un funcionario civil e integrado por un equipo mixto compuesto por policías y civiles. Funcionaría bajo un cronograma de acción preventivo-operativo, que reciba denuncias y tenga capacidad de investigar y de concentrarse con mayor energía sobre los miembros que estén desarrollando funciones en sectores más propensos a las actividades relacionadas con el tráfico y comercialización de estupefacientes en sus diversas modalidades. También se ocuparía de conductas ilícitas como: la trata de personas, la prostitución, el juego clandestino, entre otras. Para ello, en forma coetánea deben reformarse los **Códigos Deontológicos de las Fuerzas**, tanto en el procedimiento como en sus penalidades. Como complemento, se propone la creación de una **Dirección de Control dentro del organigrama del Ministerio de Seguridad de la Nación y de los ministerios competentes de las provincias**, como veedores últimos y permanentes de la gestión de las Direcciones de Asuntos Internos, con la nueva proyección propuesta. Asimismo, es necesario otorgarle herramientas a la ciudadanía para que de manera anónima, personal o asociativa, colabore en el contralor de los miembros de las Fuerzas de Seguridad, construyendo vínculos más estrechos y confiables.

8. Ante el diagnóstico sobre la **porosidad y consecuente vulnerabilidad de nuestras fronteras**, proponemos **redistribuir en ellas al personal de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval que ha sido trasladado a las grandes urbes** a ejercer funciones de seguridad ciudadana. Al menos, se debería **apresurar el reclutamiento de gendarmes y prefectos en un número no menor de dos mil por Fuerza**, para cumplir **funciones en las zonas fronterizas**, gerenciando y capacitando debidamente a sus miembros en orden a las prioridades que se observa en relación con el narcotráfico.

9. A los efectos de cumplimentar de la mejor manera las tareas a su cargo, es imperioso contar con **más escáneres móviles en los puestos fronterizos**, en las **rutas** y en los **puertos**.

10. Se sugiere la **inmediata instalación y puesta en funcionamiento de al menos cuarenta radares** a lo largo de todo el territorio nacional, con predominio en las zonas rojas. Hay que dinamizar el plan de radarización que se llevó a cabo entre el Ministerio de Defensa de la Nación y el Ministerio de Seguridad de la Nación. La Comisión no ha recibido respuesta de la empresa Invap que es la

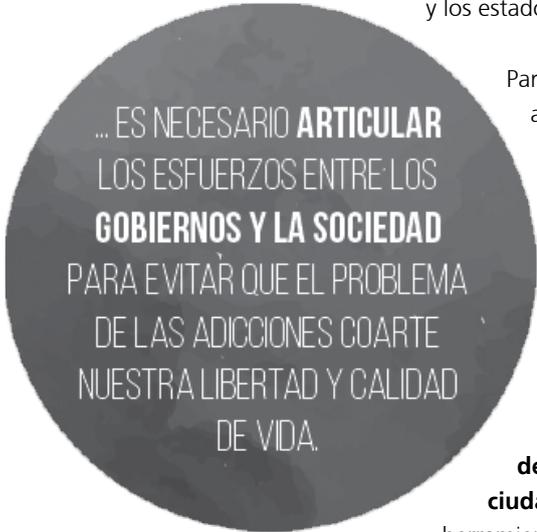
adjudicataria para la construcción de los radares a consecuencia del referido plan.

11. En lo que atañe a la **Ley de Derribo**, no existe uniformidad en la Comisión, habiendo varios proyectos de ley en el Congreso argentino en dicho sentido. Existe coincidencia en la Comisión de no objetar la medida si la implementación de dicha ley otorga todas las garantías de no cometer errores insalvables en su aplicación práctica, para lo cual se torna necesario sancionar una Ley de Derribo o Control del Espacio Aéreo, con un riguroso protocolo para proceder en casos excepcionales y con los resguardos necesarios que deben tenerse en cuenta para evitar errores fatales.

12. Sin perjuicio de que este punto en particular esté estrechamente vinculado con las propuestas de fortalecimiento de la Justicia y el Ministerio Público, entendemos imperioso la **creación de más fiscalías especializadas en narcotráfico**. Estas deben ser cercanas a las **zonas más vulnerables por el fenómeno criminal**, en especial en la **modalidad del narcomenudeo**, siendo asimismo imprescindible otorgarle **mayor presupuesto y personal calificado a la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)**, dependiente de la Procuración General de la Nación.

13. El relevamiento efectuado por la Comisión muestra que más del 70% de las causas relevantes por narcotráfico han sido resueltas por las tareas de inteligencia criminal, prioritariamente por **intervenciones telefónicas**. Es por este motivo que, en lo que respecta a la vital tarea de **inteligencia criminal** para detectar y desbaratar células criminales relacionadas con el narcotráfico, se propone profundizar dicha área del Estado. Esto se lograría otorgándole independencia de la recientemente creada Agencia Federal de Inteligencia (ex SIDE), aun cuando debe actuarse en coordinación, creando una **Agencia Federal Antidroga**. Existe un proyecto de ley de Francisco de Narváez (Unión Celeste y Blanco, Buenos Aires) para la creación de una Agencia Federal Antidrogas en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que resulta un buen documento para analizar y profundizar con expertos en inteligencia criminal. El OPRENAR comenzará a desplegar la tarea de formalizar un proyecto de ley como aporte legislativo que, una vez finalizado, será presentado ante el Congreso Nacional.

14. Para combatir la modalidad del **narcomenudeo**, se requiere una variedad de recursos económicos pero, antes que nada, la expresa voluntad del estado nacional



y los estados provinciales y municipales.

Paralelamente, es necesario articular los esfuerzos entre los gobiernos y la sociedad para evitar que el problema de las adicciones coarte nuestra libertad y calidad de vida. Por ello, es imprescindible una **tarea conjunta y coordinada entre los Ministerios de Seguridad, de Salud y de Educación**. La **denuncia ciudadana** viene siendo una herramienta fundamental para esta

lucha. La concientización que conllevan los **Consejos Barriales de Participación Ciudadana** fortalecen estos mecanismos de denuncia que, valga hacer hincapié, no pongan en riesgo a los ciudadanos y se atiendan con efectividad, siempre **anónimas, telefónicas o ingresadas en los buzones institucionales** habilitados a tal efecto. La diagramación por cuadrículas policiales inteligentes en el territorio-problema también ayuda benéficamente al proceso de debilitamiento del narcomenudeo y constituye una manera inteligente y dinámica de control territorial.

15. El consumo de drogas debe tratarse como un problema de salud pública, de desarrollo humano y esencialmente preventivo. Las políticas reactivas deben fortalecerse para enfrentar de manera más profesional y eficiente las organizaciones criminales del narcotráfico.



Políticas Públicas para Prevenir el Avance del Narcotráfico:

Ejes del debate

Durante el Segundo Simposio “¿Cómo prevenir el avance del narcotráfico?”, organizado por el OPRENAR en agosto de 2015, representantes de las tres principales fuerzas políticas de la actualidad participaron de un acalorado debate. La principal conclusión es que existen más coincidencias que disidencias, lo que podría facilitar al próximo gobierno la implementación de políticas de Estado sostenibles para enfrentar la problemática del narcotráfico.

El debate se centró en once tópicos, que contaron con la visión del Frente para la Victoria (FPV), expresada por Alberto De Fazio (senador de Buenos Aires y colaborador cercano de Daniel Scioli); del PRO, representado por Eugenio Burzaco (secretario y responsable de los equipos y el Plan de Seguridad a nivel nacional del PRO, ex jefe de la Policía Metropolitana y especialista en temas de narcotráfico), y del Frente Renovador (FR), a través de Daniel Arroyo (candidato a vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires y reconocido experto en materia de desarrollo social).

A continuación, se describe sintéticamente la posición de cada una de las fuerzas políticas en relación con la prevención del avance del narcotráfico.

1. Tránsito, consumo y producción de drogas en la Argentina

Hace varias décadas, la Argentina era considerada fundamentalmente un país de tránsito de estupefacientes. Luego, desde la vuelta a la democracia en 1983 y con la creación de la SEDRONAR en 1989, se reconoció el consumo como una problemática de salud pública, sobre la cual se trabajó de manera espasmódica y, en varias ocasiones, de manera escasamente articulada entre las distintas jurisdicciones. Esto puso en evidencia la falta de un “Plan Federal de Prevención Integral de la Drogodependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas”, exigencia

legal expresada en el Decreto 623/96. Sin embargo, la discusión actual radica en asumir o no el rol de la Argentina como un país productor de drogas. Se trata de un diagnóstico clave a la hora de definir políticas de prevención y lucha contra el narcotráfico.

En este sentido, tanto desde el FR como desde el PRO se reconoció que la Argentina no solo es un país de tránsito y de consumo (dado que una parte de las sustancias ilícitas que circulan en el país, para terminar su periplo comercial en el extranjero se quedan en la Argentina como parte de pago por el servicio logístico de tráfico, volcándose en consecuencia al consumo interno de drogas), sino también un país de producción. Desde la perspectiva del FPV, si bien se reconoció que se han allanado y decomisado algunas “cocinas de paco y drogas sintéticas”, se trataría de una actividad que no es masiva, resaltando además que por cuestiones climáticas en la Argentina no puede producirse la hoja de coca.

2. **Legalización y regulación de la producción, tráfico y consumo de drogas**

Los representantes de las tres fuerzas políticas se manifestaron en contra de la posibilidad de legalizar la producción, tráfico y consumo de drogas en el país. Los tres especialistas coinciden en que el sistema de salud de la Argentina no podría hacer frente a un incremento de problemas de adicciones generado por un proceso de legalización del comercio de drogas. En consecuencia, se mantendrían, e incluso potenciarían, los círculos de violencia existentes en la actualidad, con mayores efectos nocivos especialmente en los sectores más vulnerables de la sociedad.

3. **Militarización de acciones de prevención (incorporación o no de las Fuerzas Armadas)**

En este punto de debate en particular, tanto Daniel Arroyo (FR) como Alberto De Fazio (FPV) se expidieron planteando que las Fuerzas Armadas no deben intervenir en temas de narcotráfico, de acuerdo con las normas vigentes. En cambio, Eugenio Burzaco (PRO), señaló que si bien las Fuerzas Armadas no deben participar en forma directa en la represión del narcotráfico, sí deben colaborar en forma complementaria con las Fuerzas de Seguridad en los ámbitos de frontera, que hoy están desbordados (ríos y mares, fronteras terrestres y espacio aéreo). En este

sentido, Burzaco enfatizó que el país se encuentra frente a una “situación de emergencia”, aunque admitió que el marco legal en la Argentina no permite que se recurra a las Fuerzas Armadas para que participen del conflicto directo con el narcotráfico.

4. **Ley de Derribo**

Daniel Arroyo manifestó que debe avanzarse con la sanción de una Ley de Derribo, siguiendo un estricto protocolo, como sucede en otros países antes de tomarse tal resolución. Eugenio Burzaco planteó que en lugar de Ley de Derribo debería hablarse de una “Ley de Fiscalización del Espacio Aéreo”. De todos modos, coincidió con Daniel Arroyo en la necesidad de definir un protocolo previo al derribo de vuelos ilegales en el espacio aéreo nacional. Como ejemplo, Burzaco citó el caso exitoso de Brasil en la materia, que plantea un protocolo muy estricto y que no constituye un instrumento demagógico. De Fazio, por su parte, manifestó reparos en la sanción de una ley de estas características.

5. **Radarización de las fronteras y el espacio aéreo**

Desde el Frente Renovador, se planteó la necesidad de generar un sistema rápido, efectivo y articulado con los países vecinos de radarización de las fronteras y el espacio aéreo. Desde el PRO, Eugenio Burzaco manifestó la necesidad de radarizar el 100% del espacio aéreo, como hizo Brasil. En este sentido, celebró los avances de INVAP en cuanto al desarrollo de tecnología propia, pero enfatizó la necesidad de contar con una decisión política clara para avanzar en el proceso. De Fazio también destacó la capacidad del INVAP para desarrollar radares 3D y coincidió en la necesidad de radarización total del espacio aéreo argentino.

6. **Pistas y rutas ilegales**

Los representantes de las tres fuerzas políticas coincidieron en que las pistas de aterrizaje ilegales deben ser detectadas y erradicadas. Sin embargo, plantean distintos mecanismos para lograrlo. En el caso del FPV se plantea la necesidad de desarrollar tecnologías que permitan la detección de estas pistas, mientras que desde el FR se señala que el principal obstáculo para cumplir con este objetivo no es la tecnología, sino la falta de voluntad política para avanzar con decisión en este sentido.

7. **Baja en la edad de imputabilidad**

Los representantes de las tres fuerzas políticas manifestaron su acuerdo en la necesidad de bajar la edad de imputabilidad a los 14 años. Sin embargo, todos coincidieron en que no se debe equiparar a los menores de la nueva franja etaria al procedimiento para adultos, sino que resulta necesario desarrollar un régimen especial. Asimismo, se manifestó que una medida de estas características requiere una reforma integral del sistema (incluyendo infraestructura, equipamiento, procesos de resocialización, además de las leyes necesarias). También se coincidió en que la baja en la edad de imputabilidad no resolverá por sí sola el problema, pero es una medida necesaria que debe acompañar el proceso.

8. **Refuerzo de los instrumentos preventivos para el lavado de activos proveniente del narcotráfico**

Con distintos matices, los tres partidos políticos presentes en el debate coincidieron en la necesidad de optimizar los mecanismos de prevención del lavado de activos, con el objetivo de obstaculizar las vías de financiamiento formal del narcotráfico (que lleva a que luego se enquisten en estructuras que exceden el crimen organizado). Eugenio Burzaco puso especial énfasis en este punto. Daniel Arroyo señaló que el actual gobierno ha flexibilizado instrumentos financieros que favorecen el blanqueo de capitales y, por lo tanto, flexibilizó la operación económica del narcotráfico (citó como ejemplo los CEDIN). También se resaltó que si bien la UIF ha tenido avances en los últimos años, se necesita que tenga mayor autonomía del Poder Ejecutivo y menor discrecionalidad en su accionar. Alberto De Fazio, por su parte, destacó que si bien es necesario reforzar los controles internos, es tanto o más necesario trabajar en forma coordinada internacionalmente para evitar los mecanismos de lavado de activos.

9. **Decomiso de bienes**

De forma estrechamente vinculada al punto anterior, las tres fuerzas políticas coincidieron en que el decomiso de los bienes del narcotraficante involucrado y su familia es una herramienta fundamental, que debe ser aplicada sin dilaciones. También hubo consenso en que los fondos obtenidos por esta vía se destinen al financiamiento de programas de tratamiento y recuperación de adictos.

10. **Delación premiada**

Frente a la consulta sobre la opinión en torno de la figura de delación premiada, es decir, la capacidad de negociar con el narcotraficante una baja en la pena correspondiente a cambio de que brinde información útil para desbaratar operaciones de narcotráfico de mayor envergadura, no hubo coincidencias. Desde el FPV, Alberto De Fazio planteó que figuras similares en Santa Fe no han dado resultados. Eugenio Burzaco, desde el PRO, señaló que estas figuras deben utilizarse con mucho cuidado. Al respecto, resaltó que mal utilizadas o utilizadas con excesiva flexibilidad, estas figuras pueden ser contraproducentes. Por otro parte, coincidió en que el uso de estas figuras debe ser sumamente cuidadoso, pero resaltó que es necesario contar con instrumentos como los del “arrepentido” y el “testigo de identidad reservada” para desbaratar bandas del crimen organizado.

11. **Presupuesto destinado al combate del narcotráfico, la prevención de las adicciones y rehabilitación de los adictos**

Hubo consenso en que la gran mayoría de las medidas señaladas previamente, así como también la puesta en marcha de un sistema integral de prevención social y, fundamentalmente, de programas de rehabilitación de adictos con centros especializados (o adaptación de centros de salud generales para tal fin) implicaría una asignación presupuestaria de envergadura que debe ser considerado prioritario por el próximo presidente. Daniel Arroyo señaló que la puesta en marcha de centros de tratamiento y rehabilitación de penetración real y federal en todo el país implica asumir una erogación de 9 mil millones de pesos, que debe contemplarse en el presupuesto actual y considerarse prioritario frente a otros gastos. De Fazio, por su parte, manifestó dudas sobre la posibilidad de conseguir semejante fondeo, preguntándose cómo podrían obtenerse dichos recursos en un marco en el que varios candidatos están planteando bajar la presión impositiva. En contraposición, Burzaco planteó como ejemplo el caso de la Policía Metropolitana, que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desarrolló sin recursos del Estado nacional, simplemente administrando mejor los recursos disponibles. Finalmente, Daniel Arroyo planteó la necesidad de definir un financiamiento del

orden del 1,5% del presupuesto destinado al combate del narcotráfico, la prevención de adicciones y la rehabilitación de adictos. Los tres participantes del debate coincidieron en que es necesario atribuir un presupuesto de envergadura a programas para prevenir el avance del narcotráfico, aunque no existió el mismo consenso en cuanto al origen de los fondos.

A modo de síntesis, de los once puntos de debate de las tres principales fuerzas políticas que participan de la elección presidencial del presente año, se destacó que hubo mayores niveles de consenso que de disidencia. En siete de los once puntos planteados hubo acuerdos (ya sea generales o parciales) y solo en cuatro se manifestaron diferencias (Ley de Derribo, figura de la delación premiada, involucramiento de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y el reconocimiento de producción de drogas en el país). Más allá de las disidencias, los puntos en común son lo suficientemente amplios como para contar con una base de consenso básica para la elaboración de políticas de Estado (que por definición deben ser de largo plazo) en el marco del futuro gobierno de la República Argentina.



Propuesta de Tablero de Control Ciudadano

A continuación se sintetizan las principales propuestas del OPRENAR, agrupadas a partir de las diferentes dimensiones abordadas, identificando a las autoridades públicas que, en principio, deberían asumir la responsabilidad de cada una de estas tareas y estableciendo un plazo exigente pero razonable para su implementación. El objetivo principal de este tablero es poder llevar luego un control de avance sobre las principales problemáticas y acciones planteadas.

Comisión	Dimensión	Propuesta	Responsabilidad	Plazo Estimado
Fortalecimiento del Poder Judicial y del Ministerio Público Fiscal	Diagnóstico / Estudios	Diagnóstico de recursos a disposición y recursos necesarios por jurisdicción a nivel de juzgados y fiscalías.	Consejo de la Magistratura Corte Suprema Ministerio de Justicia	100 días
	Recursos	Creación de nuevas fiscalías especializadas en narcotráfico en las jurisdicciones necesarias y dotar de recursos a la PROCUNAR.	Procuración General de la Nación	300 días
	Procesos	Proceso de rápida incorporación de nuevas sustancias estupefacientes.	SEDRONAR (en articulación con juzgados y fiscalías)	100 días
	Capacitación	Capacitación obligatoria de jueces y fiscales - Mecanismos de transporte y producción de estupefacientes y nuevas drogas. - Modus operandi criminales - Metodologías de investigación específicas - Herramientas de detección de lavado de activos	Consejo de la Magistratura Corte Suprema Procuración General de la Nación	200 días
	Legislación	Modernización de la legislación vigente (Ley 23.737/89 y modificatorias) y regreso a un sistema centralizado en la Justicia Federal (derogación Ley 26.052/05)	Congreso de la Nación	300 días

Prevenición y Control del Lavado de Activos	Legislación	Sanción de una nueva Ley Penal Especial de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.	Congreso de la Nación	100 días
	Normativa	Reformulación de las resoluciones de la UIF en el marco de los límites constitucionales, incluyendo un sistema de premios y castigos para los sujetos obligados que contribuyan activamente en la prevención del crimen organizado.	UIF	300 días
	Control	Creación de un organismo de control que supervise el desempeño de la UIF (con el objetivo de evitar la discrecionalidad de los sujetos a fiscalizar, los procedimientos sumariales y la proporcionalidad de las multas)	Jefatura de Gabinete	100 días

Prevención Social y Educativa	Diseño y ejecución de intervención pública	Plan Integral de Prevención Social (universal, selectivo e indicado) en diversos ámbitos de incumbencia.	SEDRONAR Ministerio de Salud Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Trabajo	100 días
	Diseño Curricular	Incorporación curricular de contenidos para la prevención de las adicciones en los tres niveles de la Educación Básica, en los Institutos de Formación Docente y en los Profesorados Universitarios.	Ministerio de Educación de la Nación Ministerios de Educación Provinciales	300 días
	Ejecución de programas previstos por la ley	Diseño e implementación del Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Indevido de Drogas previsto en la Ley 25.586/09, cumplimiento de la Ley 21.126/92 y a la Ley 24.788/09 de Lucha contra el Alcoholismo.	Jefatura de Gabinete Ministerio de Salud Ministerio de Educación Ministerio de Justicia	300 días

Tratamiento y Rehabilitación del Adicto	Legislación	Ajustes a la Ley 26.657 de Salud Mental (que impacta de manera directa en el tratamiento de los usuarios de sustancias psicoactivas).	Congreso de la Nación	200 días
	Ejecución	Adecuación de los hospitales generales para la atención de usuarios problemáticos de sustancias psicoactivas y reconversión de los centros monovalentes en polivalentes (aseguramiento de recursos materiales y capacitación) según lo establecido por ley.	Ministerio de Salud	300 días
	Ejecución	Desarrollo de modalidades de tratamiento que contemplen procesos de desintoxicación, internación, tratamiento ambulatorio, reinserción y grupos de seguimiento.	Ministerio de Salud	300 días
Políticas de Seguridad	Diagnóstico	Encuesta de Victimización (con un capítulo especial de narcotráfico).	Ministerio de Justicia Ministerio de Seguridad Ministerio de Salud	100 días
	Ejecución	Creación de una Agencia Federal Antidrogas.	Ministerio de Justicia Ministerio de Seguridad	100 días
	Control - Asuntos Internos	Creación de un organismo de contralor independiente de las Fuerzas de Seguridad (encabezado por un funcionario civil e integrado por un equipo mixto de policías y civiles) y creación de una Dirección de Control dependiente del Ministerio de Seguridad (y de los Ministerios Provinciales).	Jefatura de Gabinete Ministerio de Seguridad (nacional y equivalentes provinciales)	100 días

Políticas de Seguridad	Cooperación Internacional	Establecimiento de redes de cooperación internacionales y regionales, partiendo del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (instancia permanente de UNASUR)	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Seguridad Ministerio de Justicia Ministerio de Salud	100 días
	Ejecución	Restitución del personal de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval en las zonas de frontera terrestre, fluvial y marítima (reclutar al menos dos mil nuevos agentes por Fuerza)	Ministerio de Seguridad	300 días
	Ejecución	Radarización de la totalidad del espacio aéreo.	Ministerio de Seguridad Ministerio de Defensa	500 días
	Ejecución	Adquisición de escáneres móviles.	Ministerio de Seguridad Ministerio de Economía	200 días
	Legislación	Sanción de una Ley de Derribo o Control del Espacio Aéreo.	Congreso de la Nación	200 días
	Ejecución	Fortalecimiento de la fiscalización local y la cooperación internacional en relación con el ingreso, fabricación y uso de precursores químicos.	SEDRONAR – RENPRE	100 días
	Ejecución	Creación de unidades de policía de proximidad	Ministerio de Seguridad Municipios	300 días
	Ejecución	Creación de Consejos Barriales de Participación Ciudadana como herramienta clave para combatir el narcomenudeo.	Ministerio de Seguridad Ministerio de Salud Ministerio de Educación Ministerio de Acción Social Municipios	200 días



Organiza:

OPRENAR

Observatorio de
Prevención del Narcotráfico



Academia Nacional
de Educación



Academia Nacional
de Ciencias de la Empresa



MEDICUS



FUNDACIÓN PASTORAL
UNIVERSITARIA SAN LUCAS



Consejo de Rectores de
Universidades Privadas



Facultad de Medicina



INSTITUTO TECNOLÓGICO DE BUENOS AIRES
UNIVERSIDAD PRIVADA



Instituto Universitario
ESCUELA
ARGENTINA
DE NEGOCIOS



Universidad Abierta
Interamericana

FUNDACIÓN
UADE



Universidad Belgrano
BUENOS AIRES - ARGENTINA



UNIVERSIDAD
CAECE



UNIVERSIDAD
CATÓLICA



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE LA PLATA



UCEMA

UCES
UNIVERSIDAD DE CIENCIAS
EMPRESARIALES Y SOCIALES



Universidad de
Concepción del Uruguay



UNIVERSIDAD
FAVALORO

AIDUF - Unidad asociada al CONICET



UNIVERSIDAD
FASTA



UFLO
UNIVERSIDAD DE FLORES



UNIVERSIDAD
KENNEDY

1964 - 2014 - 50 años

UM
UNIVERSIDAD DE MORÓN

UMSA
UNIVERSIDAD
DEL MUSEO SOCIAL ARGENTINO

UP
Universidad
de Palermo

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR
Ciencia a la mente y virtud al corazón

USI
UNIVERSIDAD
DE SAN ISIDRO
DR. PLACIDO MARIN