

IESE

Instituto de Enseñanza Superior del Ejército

Instituto Universitario Art. 77 – Ley 24.521

Escuela Superior de Guerra

“TteGrI Luis María Campos”

TESIS

Título: *“Estado y Narcotráfico. Implicancias estratégicas en el escenario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2015)”*

**Que para acceder al título de Magíster en Estrategia y Geopolítica presenta el
Maestrando Carlos Oscar Cerbasi**

Director de Tesis: Mg. María Ana Leal

Índice de contenidos

Sinopsis.....	pág. 1
Introducción.....	pág. 2
Justificación y Relevancia de la investigación.....	pág. 3
Hipótesis.....	pág. 3
Objetivos.....	pág. 3
Metodología empleada.....	pág. 4
Marco Teórico.....	pág. 6
Los paradigmas westfaliano y clausewitziano.....	pág. 6
Los escenarios de las relaciones transnacionales. La globalización.....	pág. 9
Organizaciones Transnacionales. Actividades lícitas e ilícitas.....	pág. 11
Actores que desarrollan actividades lícitas.....	pág. 11
Actores y actividades ilícitas.....	pág. 12
Asimetrías entre el Estado y los actores no estatales violentos.....	pág. 13
El crimen organizado transnacional: un intento de definición.....	pág. 14
Características de las organizaciones.....	pág. 15
De la verticalidad a la atomización.....	pág. 17
Análisis de la empresa criminal.....	pág. 18
Actividades.....	pág. 19
Necesidad de conceptualizar el planeamiento estratégico.....	pág. 20
El planeamiento estratégico y el conflicto.....	pág. 21

Capítulo I

El escenario de la droga en la Ciudad de Buenos Aires

Finalidad.....	pág. 22
Estructura.....	pág. 22
Funcionamiento de red de narcotráfico.....	pág. 22
Factores que permiten el crecimiento del narcotráfico en la Argentina.....	pág. 24
Vulnerabilidades geoestratégicas argentinas.....	pág. 26
Control estatal de los distintos espacios.....	pág. 27
El escenario por el cual se trafica cocaína: Ruta Nacional N° 34 y Ruta Nacional N° 11.....	pág. 30
La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	pág. 32
Implementación de políticas migratorias difusas.....	pág. 33
El factor económico y el narcotráfico.....	pág. 34
El factor socio-cultural y sus ventajas para el desarrollo del narcotráfico.....	pág. 37
Narcotráfico y pobreza.....	pág. 39
Estadísticas del aumento de la droga en la C.A.B.A.....	pág. 41
Los números del narcotráfico en la Ciudad de Buenos Aires.....	pág. 41
Grupos Criminales Transnacionales operando en la C.A.B.A.....	pág. 48
Causas judiciales por estupefacientes.....	pág. 52
Conclusiones Parciales.....	pág. 53

Capítulo II

El Estado Nacional: su estructura y planificación estratégica frente al narcotráfico

Finalidad.....	pág. 54
Estructura.....	pág. 54

Planeamiento estratégico Nacional (2003-2015).....	pág. 55
Rol de las Fuerzas Federales de Seguridad en el conflicto contra el narcotráfico.....	pág. 62
Gendarmería Nacional Argentina.....	pág. 62
Prefectura Naval Argentina.....	pág. 63
Policía Federal Argentina.....	pág. 64
Policía de Seguridad Aeroportuaria.....	pág. 64
Ausencia de conjunción operativa y el tratamiento político de la seguridad.....	pág. 65
El rol de los organismos oficiales.....	pág. 68
El papel de la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR).....	pág. 68
Delimitación de regiones.....	pág. 69
El papel de la Secretaría de programación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico (SEDRONAR).....	pág. 71
El papel de la Dirección General de Migraciones.....	pág. 75
El problema de la corrupción.....	pág. 77
Tendencias legislativas respecto al narcotráfico en la Argentina.....	pág. 79
Intento de armonización regional de las legislaciones en materia de drogas.....	pág. 79
Abordaje de la problemática desde un punto de vista médico, social y educativo...	pág. 81
Análisis respecto a la viabilidad de la despenalización para consumo de estupefacientes.....	pág. 81
Conclusiones Parciales.....	pág. 84
Conclusiones Finales.....	pág. 85
Apreciaciones personales.....	pág. 86
Bibliografía.....	pág. 87

Sinopsis

Las difusas planificaciones y políticas estratégicas desarrolladas por el Estado Nacional entre los años 2003 y 2015 en materia de seguridad, han contribuido al incremento y consolidación en el territorio nacional de organizaciones criminales transnacionales (OCT) dedicadas al narcotráfico.

Las causas que motivaron esta situación problemática, cada vez más dinámica y compleja, son de origen multicausal. Entre ellas se destacan los diagnósticos estatales errados o tardíos sobre el foco de la problemática; la inacción de los organismos estatales y judiciales competentes; la no conjunción entre las Fuerzas de Seguridad encargadas de su prevención y represión, su falta de preparación profesional específica del recurso humano implicado en la temática; la existencia de fronteras cada vez más permeables en cuanto al ingreso irregular de personas y mercaderías; el avance de la pobreza, los deficientes controles financieros respecto al destino del dinero producto de estas actividades ilícitas y una creciente e incontenible corrupción como vía para garantizar impunidad, entre otros.

La presente investigación propone -en el marco de una visión multidisciplinaria y sistémica- analizar el desarrollo, consolidación y crecimiento de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período traído a estudio, siendo necesario destacar el conflicto de carácter asimétrico que mantienen los mencionados grupos con el Estado Nacional y su incidencia en la Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Palabras clave: Narcotráfico – Planificación Estratégica – Políticas Públicas – Fuerzas Federales de Seguridad.

Introducción

Las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico en América Latina comenzaron principalmente su desarrollo a partir de la década del ochenta del siglo pasado; consolidándose en muchos países en los años noventa y fueron ganando terrenos en nuevos espacios -o bien porque no encontraban competencia, o bien por la simple ausencia del Estado-.

Estas organizaciones de naturaleza híbrida, compleja y dinámica lograron su radicación, consolidación y crecimiento a partir de factores como la globalización de las comunicaciones y los medios de transporte, el crecimiento de la pobreza de la mano del deterioro de los indicadores socio-económicos de poblaciones vulnerables, las deficientes políticas y acciones llevados adelante en muchos países, entre otras cuestiones.

En el mismo orden, incrementaron su poder interestatal y económico, y hoy son consideradas “nuevas amenazas emergentes” para la seguridad de los Estados y sus poblaciones. Por lo tanto, la temática de la seguridad se ve emparentada con el concepto de amenaza; ésta va adquiriendo formas distintas-acorde a la región o Estado y a las necesidades e intereses propios que demanden los integrantes de la comunidad en las cuales operan-.

Lo que hoy denominamos “seguridad” es una realidad modificada y adaptada a distintos momentos históricos y desde que fuera identificada con la integridad territorial de una Nación, sustentada por la acción de sus Fuerzas Armadas y/u otro tipo de fuerzas. Hoy asociados a este término relevante -y a fin de comprenderlo en su dimensión real- se incluyen distintos matices, como, por ejemplo: riesgos relacionados con el ambiente, delitos transfronterizos, narcotráfico, terrorismo, delitos conexos y emergentes, entre otros. Por consiguiente, se debe aceptar que atento a las necesidades propias de cada Estado, éstos conciben de manera disímil la construcción de una agenda de seguridad propia pero sustentada exclusivamente en términos políticos. Esta situación que, desde la comprensión de su significado, resulta lógica, en ciertas oportunidades no es el camino perseguido por determinados gobernantes que ceden ante presiones de diferentes naturalezas e intereses.

La idiosincrasia de cada país hace que la propia escala de valores de sus ciudadanos sea puesta de manifiesto a la hora de medir aquellos factores que incidirán directamente a la hora de determinar una suerte de jerarquización de las amenazas. Es por ello que más allá de la importancia que objetivamente tengan éstas, la coyuntura del momento político en la vida un país, es lo determinante a la hora de vislumbrar definiciones. Desde la perspectiva de seguridad internacional, no todos los Estados enfrentan la misma amenaza o perciben como tal algún fenómeno común, como podrían ser las catástrofes naturales, el crimen organizado u otros, que erróneamente se han dado en denominar amenazas emergentes. Asimismo, los Estados no valoran de igual manera los bienes o valores que puedan ser amagados por alguna amenaza, ni tienen la misma capacidad para enfrentarlos o neutralizarlos, lo que Keohane y Nye denominan vulnerabilidad y definen como la capacidad de un actor de sufrir costos impuestos por acontecimientos externos (Le Dantec, 2006).

Especialmente el caso argentino, que antes era considerado una vía de tránsito o tráfico de drogas para muchas de estas organizaciones criminales; durante los últimos quince años se ha transformado en un nuevo y atractivo mercado en el que vienen consolidándose

estos actores a partir de innovadoras estrategias y alianzas con otros sectores sociales, sumado a las vulnerabilidades políticas, legales, sociales y de seguridad nacional.

Es necesario destacar que si bien el Estado argentino cuenta en todo el país con organismos y fuerzas de seguridad con personal especializado y dedicado sobre la problemática (desde la prevención social de las toxicomanías, hasta su investigación y lucha directa) sus planificaciones y actividades no han podido dar una respuesta contundente a estas nuevas amenazas que afectan de modo directo a regiones mayormente urbanizadas y estratégicas.

A partir de lo expuesto el objetivo general de este trabajo es analizar los factores que promovieron el avance del narcotráfico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 2003-2015, por lo que los objetivos específicos de investigación que se desprenden son:

- * Determinar el escenario argentino y las condiciones favorables para el desarrollo y crecimiento de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.
- * Exponer la planificación estratégica de políticas públicas de los organismos de seguridad argentinos vinculados al narcotráfico y a la seguridad nacional.
- * Determinar las tendencias legislativas existentes en nuestro país, en cuanto al tratamiento que se le otorga al problema de la droga.

La hipótesis, base de esta investigación es “Las condiciones internas y las políticas públicas vinculadas a la seguridad interior fomentaron el aumento del narcotráfico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 2003-2015.”

A continuación, se presenta brevemente las siguientes partes que forman del desarrollo de este trabajo académico:

Capítulo I: Se expondrán las estadísticas del avance del consumo de estupefacientes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su vinculación con el crecimiento de los asentamientos más precarios, el índice delictivo asociado a esta actividad y las respuestas del sistema judicial, la logística y el funcionamiento de los grupos criminales; entre otras cosas. De este modo, se logrará la construcción del escenario actual y las tendencias no sólo en materia de consumo sino también de aquellas políticas (como la del control de migraciones) que favorecen la expansión del narcotráfico y del accionar de distintos grupos criminales.

Capítulo II: Aquí se desarrollará el análisis del sistema de seguridad interno, los organismos que lo componen, su funcionamiento y, asimismo, se dejará expuesto un vacío legal en el actual sistema jurídico que también generan espacios para el crecimiento de grupos vinculados al narcotráfico. La planificación estratégica nacional es fundamental para dar una respuesta al tema de la seguridad nacional y, es de suma importancia llegar a desarrollar políticas públicas eficientes y sostenidas en un mediano y largo plazo.

Conclusión final: Aquí se retoman las dos conclusiones parciales de los capítulos previos para corroborar la hipótesis en coherencia a los objetivos (particulares y general) propuestos en la investigación. Se concluye que es prioritario incluir a esta clase de amenazas dentro de

la elaboración de políticas estratégicas de seguridad que persigan su control y monitoreo, para lograr prevenirlas y enfrentarlas, acorde a las realidades y demandas sociales.

Debido a la complejidad del tema abordado y su dinamismo, los enfoques teóricos desarrollados son de carácter multidisciplinar: Planificación estratégica, Política, Economía, Sociología, entre otras. Más específicamente se pueden mencionar algunos autores como Bartolomé, Rojas Aravena, Ortiz de Rozas, Tokatlián, Risse, Guedes de Oliveira, entre otros; y desde el punto del análisis social, las políticas al respecto elaboradas por los gobiernos traídos a estudio y a través del tratamiento dado por la opinión pública evidenciado en los medios de comunicación, entre otros.

A su vez, la investigación tuvo un diseño descriptivo y explicativo que se basó en el estudio de casos. Éste se define como una investigación que mediante los procesos cuantitativo, cualitativo o mixto analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría (Escuela Superior de Guerra, 2011). Mertens define al estudio de caso como una investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad que es visto y analizado como una entidad (Escuela Superior de Guerra, 2011).

Para un mejor abordaje del tema, se empleó principalmente el método cualitativo¹ y se realizaron contrastaciones de diversas fuentes empleando distintas Técnicas de Recolección, Análisis e Interpretación de Datos (TRAID). Ellas fueron:

Recopilación documental: La investigación documental, a través de la observación y el análisis de la documentación, nos permitió volver la mirada hacia un tiempo pasado para de este modo comprender e interpretar una realidad actual (sincrónica) a la luz de los acontecimientos pasados que han sido los antecedentes que han derivado en los consecuentes de situaciones, acontecimientos y procesos de una realidad determinada (Yuni, 2015:81).

Entrevistas: La entrevista es una técnica de investigación muy utilizada en la mayoría de las disciplinas empíricas. Apelando a un rasgo propio de la condición humana –nuestra capacidad comunicacional- esta técnica permite que las personas puedan hablar de sus experiencias, sensaciones, ideas, etc. (Yuni, 2015:81).

En lo atinente a los entrevistados, plantean múltiples visiones de la problemática del narcotráfico, habida cuenta sus orígenes profesionales y académicos; entre ellos se pueden mencionar:

Funcionarios Públicos:

*Ex - Comisario Jorge Valdez: entonces Jefe de la División Investigación Patrimonial, de la Superintendencia de Investigaciones Federales de Policía Federal Argentina, encargada de llevar a cabo las pesquisas por lavado de dinero en la República Argentina.

*Dr. Carlos Alberto Silva: ex - Subsecretario de Investigación del Delito Organizado y Complejo –Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina.

¹ El enfoque cualitativo también se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. (HERNÁNDEZ SAMPIERI et al, 2010:7)

*Mg. Edgardo Antonio Zlatanoff: ex - asesor de la Secretaría de Seguridad de la Nación – dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina-.

*Ministro Martín Gómez Bustillo: ex - Director General de Asuntos Internacionales de Drogas –Subsecretaría de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación Argentina.

*Dr. Alejandro Corda: Secretario del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 6, Secretaría N° 12 e integrante de la ONG “Intercambios” (asociación civil para el estudio y atención de problemas relacionados con las drogas dedicada a la problemática de la droga.)

*Principal Claudio De la Rosa: Jefe de Brigada en la División Antidrogas Urbanas de la Policía Federal Argentina.

*Principal Silvina Reales: de la División Central Nacional de Datos de la Policía Federal Argentina; órgano encargado por Ley de centralizar la información estadística sobre la problemática de la totalidad de Fuerzas Federales

Especialistas académicos

*Dr. Diego M. Fleitas Ortiz de Rozas: Presidente de la Asociación para Políticas Públicas (APP) que es una asociación civil, independiente y sin fines de lucro, conformada por un equipo multidisciplinario de profesionales con probada experiencia en el sector gubernamental y académico.

*Mag. Victoria Rangugni: Máster en ‘Sistema penal y problemas sociales’, por la Universidad de Barcelona y becaria de investigación de la UBA entre 1999 y 2001. Actualmente cursa el doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

*Dr. Juan Gabriel Tokatlian: a cargo del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

*Dra. Adriana Rossi: Doctora en Filosofía. profesora de posgrado de la Universidad Nacional de Rosario. Ha dictado clase en distintas universidades latinoamericanas y europeas ha sido secretaria ejecutiva de la red latinoamericana de reducción de daños (RELARD) investigadora y especialista en la temática política y social del narcotráfico, nuevas amenazas y doctrinas militares.

Marco Teórico

Las amenazas no convencionales a la seguridad reconocen apenas tres regularidades: sus protagonistas son actores no estatales; no siempre emplean la violencia como herramienta racional de política y, en caso de usarla, lo hacen fuera de los formatos tradicionales asociados a la lógica clausewitziana, incursionando en lo que usualmente se conoce como asimetría (Bartolomé, 2013:50).

La comunidad internacional ha puesto su atención cada vez más en las acciones desarrolladas por actores no estatales violentos, quienes, con sus acciones y crecimiento exponencial, mantienen una relación asimétrica con los Estados, penetrando estructuras políticas, sociales, económicas, financieras y culturales -entre otras- hasta convertirse en lo que hoy se ha dado en llamar amenazas no convencionales (Bartolomé, 2006).

Apelar a la historia, más precisamente a los eventos acaecidos en el siglo XVII, permite metódicamente comprender los matices de aquellas teorías que dieron origen desde la retórica a lo que hoy conocemos como crimen organizado transnacional, toda vez que poner nombre a los que nos destruye nos ayuda a defendernos².

La finalización en Europa en el año 1648 de la Guerra de los treinta años, determina el posicionamiento del Estado como el actor por excelencia en el marco de las relaciones internacionales. Dicho pensamiento se extendió durante siglos (incluso hasta los atentados perpetrados en Estados Unidos en septiembre del año 2001), porque no solo lo ubicó en el eje de las relaciones internacionales -inicialmente en Europa pero luego trasladado a todo el globo- sino también que dio lugar a conceptos como “gobierno nacional”, “centralismo”, “nacionalismo”; iniciándose el abordaje de la seguridad de cada Estado desde una óptica “estado-céntrica”, dejando a un lado a los intereses universales de la Iglesia Católica y del Imperio de los Habsburgo (Held, 1999).

Al comprender la trascendencia alcanzada por el Estado luego de la paz de Westfalia, surge profundizar una vasta temática teórica acerca de los paradigmas que dominaron (y que aún ejercen influencia) en el terreno de las relaciones internacionales, y que rigen el destino de las Naciones y su relación con “nuevos” actores emergentes.

Los paradigmas westfaliano y clausewitziano.

En 1648 el Estado se consolida como actor virtualmente único del tablero internacional, jerarquía esta que obedece a que no habría otro tipo de entidad capaz de satisfacer tres atributos clave: soberanía, reconocimiento de su “estaticidad” y control de territorio y población. Esta situación se plasma claramente en el precepto “*rex est imperator in regno suo*” (el rey es emperador en su reino), por el cual no exige autoridad más alta que la del gobernante (monárquico o republicano) y todos los gobernantes son independientes entre sí (Bartolomé, 2006:23-25).

²VAZQUEZ MONTALBAN, Manuel (Barcelona, 1939 - Bangkok, 2003): escritor y periodista español. Considerado uno de los más importantes testimonios del final del franquismo y de la transición española, así como una de las voces críticas más respetadas del país, es autor de una vasta obra que incluye los géneros de la crónica periodística, la poesía, el ensayo y la novela.

En este contexto estado-céntrico, se creó un cuadro de situación mundial donde los Estados entendían que las amenazas a su soberanía o territorialidad solo podían ser vulneradas por sus similares, no existiendo posibilidad que actores no estatales pudiesen llegar a torcer su destino o voluntad política a la hora de la toma de decisiones. Es por ello que, en torno a la temática de la seguridad, solo había lugar para conjeturar en términos interestatales a través de los mecanismos que otorgaba la política exterior.

Vale aclarar que, en nuestros días, y más allá de la erosión e impacto sobre el paradigma westfaliano con la aparición de actores no estatales, la política exterior sigue siendo materia excluyente de los Estados, únicos con capacidad para desarrollarla. Es en este marco “*estado-centrista*” es que surge la visión de Karl von Clausewitz, quien interpretó que la guerra propiamente dicha sería un brazo ejecutor del Estado para la persecución legal de sus fines políticos e intereses nacionales, surgiendo así un segundo paradigma, denominado “*clausewitziano*”, sustentado en tres ejes complementarios (Bartolomé, 2006:29):

- El Estado ejerciendo su rol político, para lo cual no tendrá reparos en la utilización de la fuerza de ser así necesaria para enfrentar a otros Estados (racionalidad);
- El ejército organizado y desarrollando su actividad con las armas bajo las órdenes y coordinación del Estado (fuerza no racional y volitiva) y
- Un pueblo ajeno a la contienda armada, salvo que sea solicitado a través de una movilización (fuerza pasional e irracional).

Estos términos consecuentemente dieron origen a lo que se denomina “*guerra trinitaria*”, quedando subsumido su análisis dentro del paradigma westfaliano, por lo que se excluyen otras contiendas o conflictos en los que el Estado no sea protagonista.

Más allá de la importancia, a la hora de comprender el tablero político internacional que tuvieron ambos postulados, comenzaron a ser cuestionados a la hora de comprender la dinámica que representaba a la seguridad internacional, con una temática completamente distinta, fluctuante y abarcativa, que dio lugar a la aparición de nuevos términos doctrinarios. Los paradigmas westfaliano y clausewitziano son insuficientes para comprender la Seguridad Internacional contemporánea. Debido a la erosión de esos modelos teóricos, los alcances, límites y contenidos de la Seguridad Internacional se han modificado, dando lugar a una agenda que, en relación a épocas anteriores, es más amplia y compleja, requiriendo novedosos abordajes conceptuales (Bartolomé, 2006:30).

El impacto y posterior cuestionamiento sobre ambos paradigmas se aprecia con autores como Oran Young, pero fundamentalmente con Keohane y Nye en la década del 70 del siglo XX. Éstos últimos, a través del análisis en torno a la aparición de nuevos actores en el escenario internacional, dieron lugar a enfoques pluralistas sobre el tema, resumiendo lo transnacional como un movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de fronteras estatales, en el cual al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno (Keohane y Nye, 1971:332).

Consecuentemente a esta línea de pensamiento, se evidencian distintas situaciones y temáticas replanteadas a partir de dichos cuestionamientos, como, por ejemplo:

- Los grandes costos experimentados en la carrera armamentista a la hora de llevar adelante un plan de guerra.
- El crecimiento exponencial de los poderes blandos.
- La modificación de las temáticas en la conformación de la agenda de seguridad (respecto a épocas pasadas), cuando no se aceptaba la posibilidad de otras formas de violencia que no sean las tradicionales, cuando no se hablaba en términos transnacionales, ni se pensaba en la existencia de actores no estatales que pudieran llegar a modificar las políticas de gobierno.

El abordaje sobre la temática de la seguridad internacional comenzó definitivamente, durante los últimos 30 años, a modificarse y complejizarse, a raíz del alejamiento del Estado del monopolio del término seguridad, por el surgimiento de los citados nuevos desarrollos conceptuales (Bartolomé, 2006:144).

Risse (1999) agrega que el debate de los años setenta sobre las relaciones transnacionales se dio por concluido prematuramente. Las investigaciones recientes indican que los actores no estatales pueden ejercer una influencia decisiva en muchos aspectos de la política mundial. En las tesis anteriores la controversia giraba en torno a la oposición entre una visión de las relaciones internacionales “centrada en el Estado” y una “dominada por la sociedad”. Sin embargo, resulta más provechoso examinar la forma en que el mundo interestatal interactúa con el “mundo de la sociedad” en las relaciones transnacionales.

El mencionado autor profundizó su teoría años después, analizando la temática desde el punto de vista de la globalización y sostiene que la sociedad mundial transnacional no solo ha cambiado profundamente el "mundo-estado", sino que ha hecho obsoleto el orden actual de las relaciones internacionales como un sistema interestatal. Incluso hablar de lo transnacional en oposición a los actores-estatales se torna problemático, por más que aceptemos que el actual sistema "westfaliano" de los estados-nación está llegando a su fin y que la autoridad política es cada vez más estructurada a lo largo de límites funcionales y no territoriales (Risse, 2007:263).

Por consiguiente, se evidencian distintos criterios para determinar si un actor de estas características influye o no en el sistema internacional, debiendo analizar los siguientes elementos característicos de estos actores y ver que matices nos ofrecen en la relación dentro del sistema internacional (Bartolomé, 2014). Ellos son:

- La influencia que pueden ejercer: es decir la capacidad para incidir en la evolución de un proceso.
- La autonomía o, dicho de otro modo, la capacidad de un actor de alcanzar sus objetivos con sus propios recursos.
- La representatividad, que comprende la cantidad de personas que quedan bajo la influencia de la organización.

El cambio en la relación entre los estados, organizaciones internacionales y actores no gubernamentales ha puesto en tela de juicio las teorías habituales utilizadas en las relaciones internacionales. Este cambio ha sido provocado en parte por una mayor interacción entre los países y personas que no representan el Estado. El aumento en la interacción se debe a una mayor facilidad de comunicación, el transporte, las transacciones financieras y los viajes por las fronteras (Caouette, 2005).

Los escenarios de las relaciones transnacionales: la globalización.

Las relaciones transnacionales son interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales en las que cuando menos uno de los actores no es un agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental (Risse, 1999).

Uno de los matices más trascendentes que influyen esta relación transnacional que se da entre los Estados y los actores no estatales es la globalización. En primera instancia, la dinámica con que hoy se rigen las relaciones humanas, comerciales, financieras, económicas y la rapidez y multiplicidad con que crecen y evolucionan la tecnología y las comunicaciones, nos permite inferir que situaciones que se originan, en un punto del planeta, pueden llegar a tener consecuencias o resultados a miles de kilómetros. Este es uno de los principales efectos de la globalización.

Grandes Estados que en su historia no tuvieron contacto o relación con áreas geopolíticas de menor relevancia, hoy se ven obligados a una proximidad impensada. La era de la información, la desaparición de las distancias, la explosión migratoria laboral procedente de países demográficamente jóvenes a países demográficamente cada vez más viejos, ha obligado a Estados Unidos a estrechar la relación en el Caribe con una Latinoamérica inestable de un modo que le resulta incómodo (Kaplan, 2012:135).

Es importante destacar que en ocasiones este efecto es extremadamente beneficioso, toda vez que permite grandes avances en la medicina y otros beneficios hacia la humanidad, pero en la misma medida o con el mismo peso, resulta contraproducente a la hora de hablar de la proliferación (en cuanto a innovación y adelantos) de actividades criminales organizadas de carácter transnacional. A partir de aquí podemos decir que las relaciones entre Estados y actores no estatales, adquiere una nueva categorización, la de transnacional.

Dicho término se encuentra necesariamente emparentado con la trascendencia que históricamente la geografía le ha dado a este tipo de circunstancias y acontecimientos. Al utilizar herramientas como mapas físicos y estudios demográficos solo pretendo añadir un nivel más de complejidad al análisis de la política internacional convencional, y así encontrar una forma más profunda y convincente de entender el mundo. La geografía tiene una importancia vital. Cuanto más nos preocupen los acontecimientos actuales, más nos importarán los individuos y sus decisiones (Kaplan, 2012:22-23).

En este orden de ideas surge consecuentemente el análisis respecto a lo que la doctrina nos enseña acerca de este tipo de relaciones transnacionales y de cómo la globalización las modifica y condiciona. Uno de los componentes más asociados con el crimen organizado transnacional y que deviene en otros delitos conexos, es el del narcotráfico, constituyendo una problemática (y no un flagelo) no solo del ser nacional, ni de la región, sino que se ha convertido a la luz de las estadísticas que año a año arroja la comunidad internacional en un problema global. Esta situación va erosionando los diferentes estratos (social, político, cultural, económico) de los países más impregnados por el accionar de grupos criminales organizados.

En el año 2009 se presentaron las principales conclusiones a las que arribaron los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto

Zedillo (México), además de otras personalidades relacionadas con la temática, en el marco de la declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, por ejemplo: “La violencia y el crimen organizado asociados al tráfico de drogas ilícitas constituyen uno de los problemas más graves de América Latina. Frente a una situación que se deteriora a cada día con altísimos costos humanos y sociales, es imperativo rectificar la estrategia de “guerra a las drogas” aplicada en los últimos treinta años en la región” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009).

El paradigma prohibicionista utilizado en la región durante años, no ha arrojado el resultado esperado a la luz de las estadísticas de público conocimiento a nivel mundial. Hoy hay un viraje en cuanto a considerar más a la persona, como sujeto de derechos, alejándose de las clásicas posturas represivas; se cuestiona más el presupuesto asignado a las áreas preventivas; se piensa más en torno al juego de la oferta y la demanda, etc.

Continuando con la preocupación de la comunidad internacional sobre la problemática de las drogas, siempre visto desde un punto de vista global, la Secretaría General de la OEA, en el año 2013 expresó que es posible distinguir que el problema de las drogas se presenta y afecta de manera diferenciada a los distintos países de las Américas. El problema involucra a todos los países y todos tienen responsabilidades, aunque diferenciadas, en la búsqueda de soluciones que reduzcan sustantivamente la adicción a las drogas, el riesgo para la población - especialmente los jóvenes - y la violencia criminal (Organización de Estados Americanos, 2013).

La problemática y efectos de la globalización llevaron a los Estados a repensar lo actuado en cuanto a las agendas de seguridad internacional, replanteándose las formas y estrategias necesarias para lograr morigerar los alcances nocivos de esas relaciones transnacionales que modifican o condicionan sus políticas de gobierno:

- Los problemas de hoy son globales; por lo tanto, las soluciones deber ser globales y necesitamos entonces instituciones globales para que la gobernanza sea posible (Solana de Madariaga, 2011).
- Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles, multinacionales y con muchos recursos, potenciadas por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos (Naim, 2004:33-34).

Los habituales esquemas transnacionales que se experimentan a través de las actividades desarrolladas por actores no estatales violentos han sido modificados por nuevas metodologías en torno al avance de la tecnología, las finanzas, la economía, entre otras. Hoy la vorágine con la que penetran las fronteras los grupos dedicados al narcotráfico, para luego producir y comercializar la droga, o para enviarla hacia otros continentes, hacen pensar en la génesis de nuevos mecanismos sustentados no solo en la negligencia estatal, sino también en un apoyo logístico y económico producto de esa transnacionalización (Bartolomé, 2013). Por consiguiente, las temáticas de planeamiento estratégico a la hora de combatir el flagelo, necesariamente deberán contar con el análisis transnacional.

Cualquier nueva política de seguridad internacional hacia el narcotráfico debe asumir que los desniveles de la globalización contribuyen fundamentalmente a la extensión de economías ilícitas que, de alguna manera, compensan la participación marginal o

dependiente de los otros sectores de ciertas economías nacionales (Briscoe, 2007). Desde lo regional también se puede concluir que lo transnacional hizo sucumbir en alguna medida la idea de que las cuestiones de seguridad solo se planteaban en términos interestatales, toda vez que dichos conceptos quedan eclipsados con la presencia de amenazas cuyo importancia y alcance, amerita la integración regional a la hora de morigerarlas (Bartolomé, 2006:141).

Organizaciones transnacionales: actividades lícitas e ilícitas

Al analizar el crimen organizado transnacional desde un punto de vista de actor no estatal, deviene necesario también la observación en detalle de otras organizaciones transnacionales, procurando diferenciar las actividades de unos y otros, pero con un denominador en común: todas influyen decididamente las relaciones internacionales. En la misma dinámica transnacional surge la diferenciación entre los distintos actores no estatales que llevan adelante actividades en la comunidad internacional, partiendo del preconceito que todos modifican la perspectiva estatal a la hora de desarrollar sus objetivos.

Actores que desarrollan actividades lícitas:

Históricamente al hablar de este tipo de organizaciones, en el marco de las relaciones transnacionales, se llegó a concluir que identificaban y caracterizaban a actores que vinculan por lo menos a dos sociedades o subunidades, pretendiendo modificar e incidir en un propósito político, dentro de un espacio estatal. Propósito en cuanto a objetivos estratégicos preexistentes a sus acciones orientados a determinar e influenciar al Estado elegido para sus actividades.

Entre la multiplicidad de actores transnacionales con capacidad de influir en las relaciones internacionales, existe un amplio prisma de voluntades y objetivos que persiguen. La investigación disponible se centra en dos tipos de actores: los que se orientan principalmente a obtener ganancias instrumentales, en especial económicas, y los que promueven principios y conocimientos (Risse, 1999:374-403).

En ese orden de ideas, una primigenia caracterización la encontramos en las palabras de Zlatanoff (2015) quien hizo referencia a la influencia que pueden ejercer sobre las decisiones gubernamentales, que varían de acuerdo con:

- Como se encuentre estructurado desde el punto de vista normativo, social, económico y político el Estado donde ejerzan influencia.
- Si a la hora de desarrollar sus intereses a través de actividades transnacionales, cuentan con el suficiente sustento a la hora de elaborar conexiones internas con otras organizaciones similares dentro del Estado donde operen, que les permita, no solo credibilidad, sino también una suerte de legitimidad para extender su actividad en el tiempo.
- Otra cuestión trascendente es si la temática que pretenden abordar tiene el suficiente grado de alcance o importancia bajo el análisis del Estado y de la comunidad internacional.

Por su parte, Risse (1999) elabora una distinción según sus propósitos:

- Actores que se orientan a ganancias económicas como las empresas transnacionales.

- Actores que promueven principios y conocimientos como las Organizaciones no gubernamentales (ONG).

Tras la aproximación a los actores transnacionales con objetivos lícitos, surge desarrollar una transición hacia aquellos grupos que ejercen otro tipo de condicionamiento, por lo que debemos marcar una distinción y evaluar la injerencia que ejercen sobre las políticas de estado, previo a definir al Crimen Organizado Transnacional como un actor no estatal.

Actores y actividades ilícitas

El contexto internacional y su dinamismo, quedan permanentemente expuestos ante el vértigo de la globalización, la cual ha impactado decididamente en la capacidad, reacción y previsión del estado para hacer frente y controlar las actividades ilícitas desarrolladas por este tipo de organizaciones criminales, las cuales se respaldan en la virtual desaparición de las fronteras en cuanto a tránsito de personas, operaciones informáticas financieras, avance de la tecnología, etc., por lo que mutan, se transforman y experimentan grandes logros en distintos ámbitos (Guedes de Oliveira y Dominguez Avila, 2013:26-28). Lo expuesto devino inexorablemente en nuevas posibilidades para distintos actores no estatales, quienes operando sustentados en modernos mecanismos, quedaron menos expuestos al control y monitoreo estatal, utilizan como eje de autoabastecimiento las actividades de lavado de activos.

La paradoja, sin embargo, es que más que en destruir el estado, las organizaciones criminales y las élites corruptas están interesadas en mantener un estado débil con vistas a poder cubrir sus actividades ilegales y negociar su posición en el sistema internacional (Risse, 1999). Es necesario comprender las actividades ilícitas que ejecutan estos actores no estatales, abordando sus metodologías de amenaza: las **transnacionales** y las **transversales**. A las primeras se las definen como nuevas manifestaciones de conflictos y peligros, de raíz histórica o emergente, bajo la forma del narcotráfico, el terrorismo, los fundamentalismos, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles, el crimen organizado, el contrabando de armas, e incluso, el deterioro del medio ambiente y las migraciones, por falta de espacios aptos para la subsistencia (Bartolomé, 2006:296). Las segundas, como ataques dirigidos contra los Estados y la democracia que socavan las reglas del funcionamiento de nuestros sistemas y contribuyen a erosionar las instituciones democráticas y generan un fuerte sentimiento de apatía en la Sociedad Civil frente a la clase política, que redundan en la pérdida de confianza no sólo en los gobiernos, sino también en los sistemas tal como están establecidos (Bartolomé, 2006:298).

Para concurrir con esta caracterización se puede agregar que hay variaciones en cuanto a las posibilidades o no de transnacionalización de acuerdo al tipo de actividad de la organización (ilícita). Por ejemplo, organizaciones criminales dedicadas a la protección o a la prestación de servicios, tendrían menos posibilidades e incentivos de ser internacionales que las dedicadas a la provisión ilegal de bienes transables, como las drogas, las cuales si tienden a transnacionalizarse o al menos a utilizar redes comerciales internacionales (Fleitas Ortiz de Rozas, 2013:28).

Asimetrías entre el Estado y los actores no estatales violentos

Actuar, organizar y pensar de manera diferente al oponente, en orden a maximizar ventajas de uno mismo, explotar una debilidad del oponente, retener la iniciativa, y/o ganar mayor libertad de acción. Puede ser político-estratégica, estratégico-militar, operacional, o una combinación de las mismas. Puede admitir diferentes métodos, tecnologías, valores, organizaciones, perspectivas temporales, o alguna combinación de todo ello. Puede ser de corto o largo plazo. Puede ser deliberada o por omisión. Puede ser discreta o buscada en conjunción con abordajes simétricos. Y puede tener dimensiones tanto psicológicas como físicas (Manwaring, 2001). Profundizando la definición expuesta, existen un prisma de factores que inciden en estas relaciones, por ejemplo:

- La innovación, desde lo no tradicional o impensado a la hora de procurar modificar políticas de gobierno, perseguir influencias, metas u objetivos económicos, étnicos o religiosos.
- No seguir metodologías estratégicas habituales en materia delictual, dejando de lado las tradicionales posturas convencionales.
- La búsqueda de penetración desde lo psicológico a fin de obtener un alto impacto de acatamiento entre la población o que afecte las ideas estratégicas del oponente.
- La ausencia de similitudes en cuanto a las características del empleo del instrumento militar (utilizar un ataque aéreo contra una defensa terrestre, o bien utilizar un ataque aéreo contra una defensa marítima, etc.).

Bartolomé sita a Steven Metz quien caracteriza la búsqueda de ventajas sobre el oponente, desde el análisis de los siguientes contenidos (Bartolomé, 2006:177-178):

- Generalmente busca generar un impacto psicológico de magnitud, tal como un shock o una confusión, que afecte la iniciativa, la libertad de acción o los deseos del oponente.
- Requiere una apreciación previa de las vulnerabilidades del oponente.
- Suele basarse en tácticas, armas o tecnologías innovadoras y no tradicionales.

Si bien la determinación de las características asimétricas con que suelen manejarse los grupos criminales traídos a estudio nos brinda una aproximación a su funcionamiento, objetivos, metodologías empleadas, dinamismo y mutación, es importante su identificación.

El Dr. Juan Gabriel Tokatlian (2015) se aleja del término de “amenaza no convencional”, toda vez que la frase importaría que se accione contra el narcotráfico no solo con Fuerzas de Seguridad, sino también con las Fuerzas Armadas, lo cual es peligroso y en ningún lugar del planeta ha dado resultados positivos. Por consiguiente, se inclina por pensar a la problemática como *amenazas híbridas* o *desafíos*, términos que implicarían la exigencia de una coordinación de políticas públicas para enfrentar el tema.

Asimismo, podemos ligar la vigencia y aparición de este tipo de actores, su influencia y poder a la hora de morigerar las políticas gubernamentales, en justamente la falta de capacidad estatal para desarrollar presencia y adecuadas políticas en sus fronteras, en materia de prevención. A ello se suma la consecuente evolución de la violencia interpersonal que genera este tipo de actividades, el aumento en las tasas de homicidios y una creciente falta de oportunidades de índole laboral.

En torno a este contexto, podemos ejemplificar a los principales actores no estatales violentos sudamericanos se pueden resumir en (Guedes de Oliveira y Domínguez Avila, 2013:3):

- *Organizaciones criminales o mafiosas*: dedicadas al narcotráfico y delitos conexos o paralelos como el tráfico de armas, seres humanos y de recursos naturales.
- *Pandillas o Gangs*: como el Primer Comando de la Capital que opera en la ciudad de São Paulo y que cuenta con ramificaciones en Paraguay y Portugal.
- *Guerrillas y grupos insurgentes*: luchan para conquistar el poder; por ejemplo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).
- *Milicias, paramilitares y mercenarios*: entidades organizadas por combatientes pagos que ofrecen servicios de seguridad en barrios de grandes ciudades.
- *Grupos separatistas y etnopolíticos*: reivindican determinadas condiciones ligadas a la economía, sociedad y la política para segmentos específicos, por ejemplo, indígenas.

El crimen organizado transnacional: un intento de definición

Convención de las Naciones Unidas entiende por *grupo delictivo organizado* a un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Por *grupo estructurado* se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada (Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, 2000). Por su parte hay un mutuo consenso respecto a que la delincuencia organizada existe en todos los países del mundo en la medida que los anticuerpos institucionales se debilitan por desacuerdos en la clase política acerca de cómo implementarlos (Buscaglia, 2013).

Como cierre de la construcción de un concepto de actor no estatal violento en relación asimétrica con el Estado, surge oportuno el abordaje de los grupos criminales organizados que operan transnacionalmente, habida cuenta que dichas organizaciones ocupan hoy un papel trascendente a la hora de abordar la agenda de seguridad de la comunidad internacional. En parte, porque sus acciones se establecen en un marco asimétrico con los Estados en que tienen injerencia, toda vez que, a la hora de enfrentarlos, los gobiernos no cuentan con estructuras suficientes o específicas para contrarrestarlos.

Es de destacar que una muy importante cuota de responsabilidad es de los Gobiernos, incapaces a la hora de elaborar políticas estratégicas que permitan sopesar el dinamismo e innovación de estos grupos, toda vez que más allá de contar con anticuerpos normativos, con organismos dedicados a la lucha y prevención o fuerzas de seguridad especializadas, prima más la ineficiencia entremezclada con corrupción a la luz de los resultados obtenidos. A ello se suman una importante evolución de los grupos en cuanto a su fisonomía y formas de desarrollar sus actividades ilícitas, luciendo el Estado como un corredor exhausto ante la velocidad que imprimen estas organizaciones.

La definición del Dr. Diego Manuel Fleitas Ortiz de Rozas (2013), Presidente de la Asociación para Políticas Públicas, aporta nuevos enfoques para lograr comprender el concepto: “*Grupos o redes que con cierta continuidad temporal tienden a dedicarse a proveer ilegalmente bienes y servicios (ejemplo: drogas, bienes falsificados, juego, prostitución), o penetrar empresas y gobiernos (ejemplo: obtención de contratos o extorsión), o brindar servicios de protección y resolución de conflictos (ejerciendo un rol cuasi gubernamental), o a realizar en forma organizada actividades delictivas predatorias; para todo lo cual suelen utilizar amenazas, violencia o corrupción*”. Es interesante dicho criterio, en cuanto a emparentar el crimen organizado a una cuasi red empresarial, al utilizar términos y frases afines a las finanzas y la economía, como *proveer ilegalmente bienes y servicios o brindar servicios*. Los siguientes aspectos son algunos criterios de análisis de este fenómeno complejo y dinámico:

- a. Espacial: Es el lugar donde desenvuelven sus actividades, en una dinámica cambiante, carente de lógica, toda vez que una misma acción acorde al lugar geográfico en donde se ejecuta, estará matizada por la idiosincrasia propia de la nación que se trate.
- b. Estructural: Es aquel que, atendiendo a la temática desarrollada por la organización, otorga el grado de especificidad o peligrosidad a la hora de lograr comprender el accionar de un grupo de estas características.

Agrega Ortiz de Rozas (2013) respecto a los niveles de estructuración de este tipo de organizaciones que es uno de los ejes definitorios y de discusión en materia de crimen organizado, encontrándose en un extremo las organizaciones jerárquicas y consolidadas en el tiempo como la mafia siciliana o la yakuza; y en el otro las redes criminales más pequeñas y difusas (estas últimas tipo son las que caracterizan a la mayoría de las organizaciones criminales). Es por ello que el concepto de red criminal puede permitir un mínimo común denominador, y más abarcativa que el de organizaciones criminales.

Para concluir podemos citar dentro de un orden conceptual lo expuesto por el Dr. Francisco Rojas Aravena (2008:9-15), quien expresa que el crimen organizado:

- Rebasa los controles gubernamentales.
- Establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado, para la comisión de hechos delictivos.
- Persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político.
- Posee dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos, como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

Características de las organizaciones

Profundizar el concepto de las organizaciones criminales transnacionales, es buscar entenderlas desde su caracterización, lo cual hará posible que las estrategias

gubernamentales y de política regional surjan efecto a la hora de procurar remedios defensivos contra este tipo de sucesos. El estudio de este tipo de grupos, de sus caracteres más importantes, de sus acciones (incluyendo éxitos y fracasos) facilitará la obtención de elementos débiles a la hora de su represión. De acuerdo a algunos autores, la forma de las organizaciones sería relevante, ya que en algunos casos podría servir como identificación o huella dactilar de ante cuál grupo específicamente se estaría (Fleitas Ortiz de Rozas, 2013:19).

Por consiguiente, es necesario identificar las metodologías más habituales que desarrollan, las cuales guardan correlato con sus fines, modalidades, objetivos, estrategias y espacios que ocupan. Bajo esta primera acepción, entonces, debe concebirse al cártel como un modelo organizativo con una radicación nacional (y hasta local) que nuclea y arrastra hacia un mismo centro sus acciones transnacionales, presentando así un claro esquema de circularidad radial a nivel regional (Vázquez, 2010:35-53).

Estas organizaciones demuestran su supremacía en la región con una cadena de mando rígida, vertical y sin fisuras, bajo pena de violentas consecuencias. Esto suponía una suerte de “sistema jerárquico”, con roles, atribuciones y responsabilidades, similar a una pirámide, en donde el “capo” del cartel se hallaba en la cúspide. Es posible distinguir los caracteres más importantes de este tipo de organizaciones, los cuales indudablemente aportarán un perfil funcional y estructural:

a- **Liderazgo**: ejercido en nuestros días como una red económica, que cuenta con la más amplia gama de matices empresariales; por ejemplo lugartenientes que poseen a cargo determinadas funciones cual directores generales de una multinacional o profesionales de la química, que procuran el perfeccionamiento de la pureza de una droga sintética a los efectos de lograr el incremento en la demanda del producto.

En este sentido luego suelen surgir inconvenientes en cuanto a la sucesión de estos actores, concluidos con hechos de sangre o con la escisión de un sector de la organización. El liderazgo dentro de la organización puede tener bases personales o carismáticas, pero en el largo plazo y en organizaciones grandes, dicho liderazgo en teoría debería tender a institucionalizarse (Fleitas Ortiz de Rozas, 2013:19-21).

b-**Utilización de mecanismos jerárquicos**: ligados a la toma de decisiones, eje fundamental para que la “cuasi-empresa” funcione adecuadamente, al reclutamiento de nuevos integrantes calificados (como pueden ser científicos para el mejoramiento de un producto, o un ingeniero para la construcción de un transporte de droga) o “soldados” dedicados a asegurar el transporte de la mercancía o su resguardo de grupos opositores.

c-**Desarrollo de metodologías de producción, acopio, traslado, partición y distribución de los estupefacientes**: directamente ligados con el desarrollo funcional y de roles de la “empresa”.

d-**Utilización de la violencia como medio para hacer valer sus fines**: carácter distintivo que le otorga por un lado su perfil ilegal (o sea la imposibilidad de acudir a la justicia, por ejemplo, si un cartel rival les roba la mercancía) y, por otro, justifica la radicalización de sus actividades, marcadas por la asimetría con la que enfrentan a las autoridades gubernamentales impedidas de responder en las mismas condiciones.

Estos y otros caracteres (y matices) en líneas generales explican el funcionamiento de los grupos criminales transnacionales dedicados al narcotráfico y sintetizan porque se manejan como una suerte de redes empresariales, con fuerte presencia en la agenda de seguridad de los estados. Es por ello que se valen de la violencia física (asesinatos y atentados) o emocional (secuestros extorsivos, amenazas e intimidación pública) para la consecución de sus objetivos, implicando el reconocimiento de sus propias capacidades y debilidades, debiendo adaptarse, en especial cuando sus actividades se prolongan en el tiempo o van ampliando los horizontes comerciales.

En ciertas circunstancias recurren a servicios de sicarios para controlar al oponente o al propio integrante que brinda información a las autoridades o bandas rivales, demostrando un fuerte sentido de pertenencia a la organización.

De la verticalidad a la atomización

Resulta primordial entender el comportamiento y funcionamiento de las facciones criminales dedicadas al narcotráfico, para determinar cómo se desenvuelven sus estructuras y consecuentemente lograr prevenirlas y erradicarlas. Por ello, el análisis de la conformación de los grupos criminales organizados transnacionales es complejo, a raíz de la dinámica con la que evolucionan, mutan, se adaptan, modifican y diversifican en constante interacción con el medio local e internacional. No obstante ello, se exponen algunas consideraciones en lo que hace a como dejaron de funcionar como estructuras tradicionales de orden vertical o piramidal, para pasar a ser redes que interactúan atomizadas, con una clara diferenciación y especialización de las tareas a desarrollar por cada segmento del grupo.

Participan del narcotráfico redes de individuos y/o grupos, llevándolo adelante sobre la base de una cadena de tareas y roles conexos que pueden detentar un esquema organizativo complejo y de gran tamaño o simple y de escasos participantes, pequeñas bandas, células organizativas o núcleos familiares (Vazquez, 2010:18). Al funcionar como una red empresarial, la distribución de roles y funciones obedece a estrategias tendientes a aprovechar los beneficios que ofrecen las capacidades individuales de los sujetos involucrados. Por ejemplo, los actores que participan en la estructura atomizada de una facción criminal transnacional dedicada a la producción, distribución y comercialización de cocaína son: el capitalista, inversionista o autor intelectual; lugarteniente o coordinador; Picadores, pisadores y traperos; cocineros; reclutador; acondicionadores para camuflaje y ocultamiento, o bien para adaptar químicamente para lograr olores, sabores, colores, y estados (sólido-líquido); transportadores; vigilantes y certificadores; acopiador; distribuidor; embaladores y vendedores.

Hoy la idea del cartel propiamente dicho ha desaparecido, las estructuras de estas organizaciones están atomizadas ya que cuentan con logísticas, transporte, proveedores, tecnología, etc. (Tokatlian, 2015). Se distinguen actores involucrados en un escalonamiento de tareas a modo de división del trabajo delictivo, acorde a sus capacidades intelectuales, recursos, ambiente, rol o estatus social y de su mayor o menor compromiso como agente estructural o coyuntural de cada operación (Vazquez, 2010:18).

Para lograr perpetuidad en la actividad y evadir el control estatal, procurando el mantenimiento del orden dentro de la organización, se supone que deberían tender hacia la integración vertical; sin embargo, en la práctica ello no es así, habida cuenta que la diversificación de sus actividades genera la necesidad de estructuras atomizadas, a nivel de redes de trabajo bien diferenciadas, que muchas veces no tienen contacto entre ellas (Zlatanoff, 2015).

Otro claro ejemplo lo encontramos en la antigua “Mafia Italiana”, con raíces de índole familiar y de origen vertical, o los que alguna vez fueron los carteles de droga colombianos. Todos han devenido en auténticas redes criminales organizadas, con estructuración empresarial. En el mismo orden, surgen multiplicidad de delitos como metodología de acción, que jaquean la supremacía estatal, como por ejemplo la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el lavado de dinero, el tráfico de armas, destacándose como principal actividad del Crimen Organizado Transnacional, el Narcotráfico (Silva, 2015).

Análisis de la Empresa Criminal

Para profundizar el análisis del funcionamiento de las organizaciones criminales transnacionales dedicadas al narcotráfico, resta determinar su apego a metodologías cuasi empresariales para el desarrollo de sus actividades, adaptándose en el marco del resguardo y amparo que otorgan los efectos de la globalización.

La mutación y fragmentación de estas facciones hacia nuevos horizontes y mercados, hicieron que su desempeño busque esquemas de “trabajo” similares a los que se pueden observar en los esquemas empresariales, a saber:

- Análisis de la determinación de objetivos.
- Análisis de inteligencia de mercado.
- Distribución de roles y funciones.
- Determinación de la producción de bienes y servicios.
- Aprovechamiento de las utilidades y beneficios obtenidos del producto ilegal.
- Determinación de ventajas y debilidades propias y de sus oponentes, etc.
- Interacción con otras organizaciones por cuestiones territoriales (competencia).

En un nivel de análisis micro las organizaciones criminales pueden entrañar dilemas parecidos a las empresas, a la hora de decidir entre expandir la organización mediante integración vertical, o contratar y tercerizar parte sus operaciones (Fleitas Ortiz de Rozas, 2013:19-21). La caracterización de estos grupos se expresa en entenderlos desde un punto de vista empresarial, ya que adquieren formatos de redes internacionales de negocios provenientes de lo ilícito, con la asignación de tareas y supervisión de las mismas, en cuyo marco surge la necesidad, por ejemplo, de tercerizar la logística o el desarrollo de actividades para el alcance de objetivos.

Paralelamente se evidencia la misma problemática de gestión que cualquier empresa multinacional, cuyos dueños ven amenazada su supremacía en una determinada región, o

padecen una incómoda problemática de logística e infraestructura al haber ampliado su red de acción.

Actividades

Por la asimetría de la relación entre este tipo de organizaciones y el Estado, sumado a la gran cantidad de actividades ilegales desplegadas mundialmente, la comunidad internacional no ha logrado determinar un listado cerrado de amenazas transnacionales, ni establecer parámetros para determinar una jerarquización según su importancia (Bartolomé, 2013:50).

Surge necesario comprender que sus acciones surgen ligadas y supeditadas a interacciones que experimentan con otros actores como funcionarios judiciales y policiales, entidades de gobierno, la propia sociedad en donde se desenvuelven, sus socios comerciales, proveedores y clientes, otras organizaciones criminales de menor o mayor jerarquía que por ejemplo les disputen el territorio, y distintas circunstancias que afrontan, merced a una capacidad de adaptación y mutación en el terreno, a partir de su puesta en funcionamiento en cualquier lugar del planeta. Más allá de existir innumerables modos de interacción que experimentan este tipo de organizaciones, es oportuno destacar aquellas que considero relevantes a la hora de entender las metodologías que utilizan. Para su comprensión, trato en forma separada cada una de estas interacciones:

- **Relaciones con funcionarios públicos o entidades de gobierno:** se pueden apreciar a la luz del alto grado de impunidad con que ejercen sus actividades, logrando resultados beneficiosos a la sombra de “acuerdos” o intereses en común, no siendo dichas metodologías exclusivas del narcotráfico, sino de distintos grupos delictivos. En el caso de las organizaciones criminales situadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, éstas además de desarrollar actividades a fin de intentar asegurarse la protección o tolerancia de las agencias estatales, suelen realizar actividades de inteligencia (Fleitas Ortiz de Rozas, 2013:24).
- **Relaciones con determinados sectores sociales:** la penetración de los grupos criminales dedicados al narcotráfico en distintos estratos sociales, se puede observar desde un amplio espectro de modalidades, que van desde el reclutamiento de nuevos integrantes (por ejemplo los denominados “soldaditos” en barrios de emergencia), hasta nutrirse de sectores sociales con un nivel cultural y de ingresos supuestamente “elevados”, pero que son utilizados como puente para el ingreso a dicho tipo de mercado.
- **Relaciones comerciales necesarias con sus socios, proveedores o clientes:** la dimensión de este tipo de negocios ilegales, se puede explicar o sustentar bajo el formato de una gran red o empresa criminal, con roles previamente determinados, conformando una verdadera sociedad ilícita que procura dividendos, mutando y adaptándose al mercado económico que deberá satisfacer. Es por ello que se establecen lazos a fin de maximizar las ganancias por la venta o distribución del producto, a fin de la obtención de materia prima, procurar su traslado, etc.

- **Relaciones violentas y no violentas con otros grupos criminales:** a modo de intentar demostrar superioridad sobre un territorio sobre el que ejercen supremacía, mantienen disputas por el control de regiones (quedando abarcados tierra, aire y mar). Dichas metodologías afianzan la participación del grupo en el lugar y a la vez es una demostración del poder, para aquellas facciones de menor envergadura.

La dinámica de las operaciones financieras, del crecimiento globalizado de las comunicaciones y la tecnología, la dificultad de los Estados por el control de las fronteras y las falencias en la implementación de políticas de planeamiento estratégico, seguramente seguirán haciendo mella en el combate mundial hacia el problema del narcotráfico. En cuanto se prolongue el vacío normativo y ante la falta de control estatal a la hora de la prevención del tráfico de estupefacientes, precursores químicos y otros componentes necesarios para la fabricación de estupefacientes, seguirán mutando las actividades desplegadas por estos grupos, los Estados necesariamente deberán elaborar políticas de diagnóstico previo y la comunidad internacional deberá afianzar lazos mucho más estrechos, orientados a incluir al problema de la droga, en lo alto de la pirámide de las prioridades de su agenda en temas de seguridad.

Necesidad de conceptualizar al planeamiento estratégico

Una de las tareas esencialmente distintivas de los Estados, y que de alguna manera determinan el éxito de sus políticas de gobierno, son la planificación de estrategias que marquen un norte al cual pretenden llegar a corto, mediano y largo plazo. Todo está programado o se va programando sucesivamente en pos de un fin, instintivo o razonado, que debe cumplirse so pena de cambios o resultados no deseados. La mayor o menor complejidad de ese ordenamiento, depende de las circunstancias que han exigido la adopción de decisiones preventivas. Es la aplicación racional del conocimiento al proceso de tomar decisiones, estableciendo relaciones entre medios y fines, con el objeto de obtener estos mediante el uso más eficiente de aquellos (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, 1994:127-128).

En cuanto a los objetivos que se plantean los Estados, funciona como una suerte de termómetro la necesidad social en lo que hace a la modificación de la agenda de seguridad interna de cada Nación, para ello, el planeamiento debe ser una actividad sistemática, con un contenido de previsión más que de predicción. No implica organizar y reglamentar sino responder a un fin que, en definitiva, sería tender a la satisfacción de necesidades sociales (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, 1994:128).

A los efectos de desarrollar sus objetivos, en innumerables circunstancias se encuentran factores de riesgo, que ponen en peligro el éxito de tales actividades. Por tal motivo, aquellos funcionarios de generar y sustentar las estrategias deberán contar con ciertos acondicionamientos y previsiones, ya que no siempre es posible prever los diversos factores condicionantes de los procesos económicos y políticos. Es esta una primera limitación de la tarea planificadora. En casi todos los casos se trata de determinar objetivos de manera apriorística, sobre la base de suposiciones razonables y de acuerdo con las metas deseables y factibles. Los planificadores se fijan, por lo general, objetivos de máxima que

luego, por ajustes sucesivos, son adecuados en función de la existencia de factores limitantes (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, 1994:132).

El planeamiento estratégico y el conflicto

Atento a las consideraciones precedentemente expuestas, es necesario analizar que los actores que interactúan en los distintos estados, usualmente desarrollan intereses contrapuestos, surgiendo inevitablemente discordancias en como verán satisfechas sus pretensiones. Es por ello que el planeamiento de la estrategia nacional constituye una herramienta para alcanzar aquellos objetivos cuyo logro encuentre la oposición de una voluntad, lo que supone la existencia de un conflicto. Ningún logro de trascendencia es posible si antes no se superan determinados obstáculos generados por voliciones opuestas a ellos, pudiendo inferir que el conflicto es algo permanente e inherente a cualquier acción, necesariamente causante de reacciones. En consecuencia, planeamiento general y planeamiento estratégico vendrían a ser lo mismo; todo plan destinado a alcanzar un objetivo debe superar alguna resistencia, circunstancia que le conferiría la condición estratégica (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, 1994:134).

Para finalizar es dable observar que la identificación de esos intereses (o si se prefiere, objetivos nacionales) y la determinación de los objetivos destinados a su preservación, constituye una responsabilidad política de gobierno y elemento orientador del planeamiento de la estrategia nacional (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, 1994:135).

Capítulo I

“El escenario de la droga en la Ciudad de Buenos Aires”

Finalidad

En este capítulo se corroborará una parte de la hipótesis y del objetivo general de la investigación y, específicamente, se alcanzará el siguiente objetivo específico:

* Determinar el escenario argentino y las condiciones favorables para el desarrollo, consolidación y crecimiento de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. A continuación, se exponen las condiciones políticas, sociales y económicas que favorecieron el avance del narcotráfico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 2003-2015.

Estructura

Funcionamiento de red de narcotráfico

Para poder entender y explicar el complejo y dinámico funcionamiento de las actividades clandestinas vinculadas al narcotráfico es de suma relevancia, exponer sus lógicas y funcionamientos. A continuación, se presenta parte de esta situación planteada (Mizrahi; 2013):

- **Conformación de la red de narcotráfico:**

El narcotráfico suele montarse sobre redes preexistentes. Pueden ser familiares, o bandas que se dedicaban a otro tipo de delitos y que tomaron la decisión de entrar al mercado de las drogas. En cualquier caso, el común denominador es que cierta parte de la élite política y de las fuerzas policiales termina participando del negocio.

Actualmente, las actividades del narcotráfico se extienden por todo el continente americano como una red en la que se vinculan una multiplicidad de actores políticos y económicos, nacionales e internacionales, legales e ilegales, que se vuelven casi imposibles de controlar. Distintos grupos se asocian y se distribuyen las tareas. Algunos tienen presencia directa en el territorio y se ocupan de la venta al menudeo, otros se encargan del transporte del producto, y una superior se encarga de establecer vínculos con las instituciones políticas y económicas.

Es muy importante tener en mente que el narcotráfico vincula estructuras transnacionales con estructuras locales. Las primeras necesitan de una base territorial, que se construye a partir de estructuras ya existentes. Estas pequeñas bandas que están en los barrios marginales de las grandes urbes y que se dedican a la venta minorista son la parte más visible del narcotráfico.

El político y/o el empresario dispuesto a lavar dinero son actores estratégicos claves para llevar adelante este tipo de actividad ya que son los que facilitarán o llevarán adelante el lavado del dinero obtenido de esta actividad ilegal.

- **La producción:**

Cada tipo de droga requiere distintas formas de organización. La sustancia que más se ha podido estudiar, a pesar de lo difícil que es develar el funcionamiento de la economía ilegal, es la cocaína. Los tres principales centros de producción son Perú, Bolivia y Colombia, lo cual se vincula directamente con las necesidades climáticas que requiere el cultivo de la coca.

- **El procesamiento:**

En el caso de la coca y su transformación en cocaína. Allí hay una multiplicidad de actores y de formas de operar: hay laboratorios o cocinas en zonas rurales alejadas, pero cada vez más aparecen también en los grandes centros urbanos. En esta etapa es fundamental la disponibilidad de precursores químicos, sustancias que pueden ser perfectamente legales y utilizadas en la industria farmacéutica, pero que son necesarias para hacer cocaína del cultivo de coca. La necesidad de usar estos productos marca un primer paso en el traslado de la red de narcotráfico un país a otro.

Por ejemplo, Colombia estableció desde hace algunos años severas restricciones al ingreso de precursores químicos que dificultan la producción de la cocaína en el país. Como consecuencia, distintas bandas empezaron a trasladar la coca hacia Argentina, donde los controles a la importación de estas sustancias químicas son casi nulos. Este es uno de los motivos que explican el avance del narcotráfico allí.

- **La comercialización del producto:**

Una vez que la red tiene en su poder un cargamento de droga listo para su distribución debe acordar el destino que le dará. Hay tres grandes destinos para la cocaína que se produce en la región: Estados Unidos-donde el consumo de esta droga viene disminuyendo-, Europa-hay un leve incremento- y el mercado interno latinoamericano-donde es más fuerte el aumento del consumo-. En esta trama, Argentina también ocupa un lugar central. Por ser un mercado atractivo para la venta minorista -es uno de los países con mayores niveles de consumo de droga en el hemisferio occidental-, y por su lugar estratégico para el comercio mayorista hacia Europa.

La posibilidad de vender en el mercado local se potencia especialmente en momentos en los que aumentan los controles para sacar cargamentos hacia África y el viejo continente. Si bien el precio de la mercancía es menor en la región, los narcos tienen una ventaja, que es la posibilidad de "rebajarla" y hacerla rendir más.

Que distintas bandas locales empiecen a participar de la venta de drogas crea nuevos conflictos en el territorio. Las disputas por el control del mercado local explican gran parte de la violencia y de los estallidos de violencia aparecen cuando se produce un desequilibrio. Por ejemplo, cuando una estructura transnacional empieza a apoyar a una banda local con armas y dinero, para que sea su socia en el territorio. Entonces, otros grupos criminales desatan una guerra para entrar al negocio.

Por eso no se puede comprender el accionar de las redes de narcotráfico si no se ve que la complicidad de las autoridades policiales y políticas es indispensable en los distintos eslabones de la cadena. Ya sea para desviar las investigaciones y permitirles a los narcos burlar los controles, para ofrecer protección y poder de fuego en otros casos, e incluso para liderar el proceso.

Las redes criminales tienen que ingresar a la economía legal las cuantiosas ganancias que obtienen del mercado ilegal. Como el sistema bancario ha puesto muchas trabas tratan de participar en actividades no reguladas, como los juegos de azar o las casas de cambio. La construcción también es muy utilizada por el narcotráfico. En varias ciudades de América Latina se vive un boom de nuevos edificios con departamento que después nadie compra. Es muy amplia la lista de negocios que aparecen un día y a la semana ya no existen (Mizrahi, 2013).

Factores que permiten el crecimiento del narcotráfico en la Argentina

La comunidad internacional se viene expresando en torno a dejar atrás el paradigma prohibicionista de “lucha contra las drogas”, atento a los magros resultados obtenidos en la materia por estados y naciones que persiguieron desalentar las actividades de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Durante muchísimo tiempo se puso el foco y la atención en la persecución del consumidor y de pequeños traficantes, en un marco de necesidades sociales, laborales y pérdidas de chances al quedar atrapados en grupos o estratos sociales alejados del amparo de un Estado ineficaz, errático y falto de respuestas.

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no fue la excepción, toda vez que en el período traído a estudio en esta investigación el Estado nacional no solo se mostró errático a la hora de elaborar diagnósticos sobre la problemática, sino también en lo que hace a la generación de políticas públicas para -de alguna manera- hacer frente a las situaciones sobrevinientes al accionar del narcotráfico. Se puede ver reflejado en los continuos cambios de funciones de las fuerzas federales de seguridad.

Por ejemplo, el denominado “Plan Unidad Cinturón Sur” (implementado el 4 de julio de 2011) por el entonces Ministerio de Seguridad a cargo de la Dra. Nilda Garré, en cuyo marco se dispuso el envío a distintos barrios del sur de la Ciudad de 2500 hombres de la Prefectura Naval Argentina (Barracas, La Boca y Parque de los Patricios) y la Gendarmería Nacional Argentina (Nueva Pompeya, Bajo Flores, Villa Soldati y Villa Lugano) con la finalidad de dar respuesta a la inseguridad e incrementar el poder de la Policía Federal, desatendiendo sus funciones de frontera para el cual habían sido creados. Este escenario, tuvo un resultado distinto al esperado, por lo que solo se consiguió “migrar” la delincuencia hacia el norte de la Capital. A ello se le suma la falta de previsión de no haber desplegado a los efectivos en consonancia con el por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad, Ingeniero Mauricio Macri (La Nación, 2012).

Lo expuesto, sumado a otros factores, como la falta de prevención de actividades delictivas en la zona fronteriza, generó que organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico ocuparan espacios “vacíos”; resultando la ciudad capital uno de los lugares elegidos para el desarrollo de las actividades criminales. Además de que se desperdiciaran recursos estatales económicos, humanos, materiales, temporales, entre otros; fue una clara señal de incoherencia e improvisación por parte de los que toman decisiones a nivel seguridad y que se transformó en una debilidad para el Estado y una oportunidad para las organizaciones vinculadas al narcotráfico para consolidarse y expandirse. Un ejemplo de esto último, es lo que comúnmente se denomina *diáspora*. Una primera definición del término expresa la dispersión de grupos étnicos o religiosos que han abandonado su lugar de origen y que se encuentran repartidos por el mundo, viviendo entre personas que no son de

su mismo origen. El análisis de la fragmentación que se experimenta en ciertas organizaciones criminales transnacionales, obedece a la escisión o desmembramiento de ciertos grupos que centraban sus actividades en determinadas regiones del continente americano y que migraron su actividad criminal a ciudades como la de Buenos Aires, por razones que fueron explicadas por distintos doctrinarios en *“The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Containits Expansion”* (Garzón et al., 2013).

En dicho documento se ha expresado que los estados de la región latinoamericana han utilizado metodologías ligadas al uso de la fuerza y estrategias coactivas en la denominada “guerra contra las drogas”, persiguiendo su prevención y represión, sin lograr su objetivo, ni contener la difusión o expansión de estos grupos criminales, procedentes de otros territorios y mercados. La mano invisible del mercado le ha ganado el pulso a la mano dura del Estado, demostrando que la represión es insuficiente para dar respuesta a un fenómeno complejo como el crimen organizado (Garzón et al., 2013). Consecuentemente a estas políticas coercitivas se han diversificado distintas economías ilegales, generando nuevos horizontes y mercados capaces de ser abastecidos. En el mismo sentido, la acción ejercida en Latinoamérica por los Estados en su “guerra contra las drogas”, trajo aparejado la búsqueda de nuevos horizontes de mercado y la fragmentación de algunas organizaciones (por ejemplo, colombianas y mexicanas) que buscan dinamizar su actividad mediante la innovación en otros territorios permeables en sus fronteras o con débiles estrategias de contención del flagelo desde el planeamiento estratégico.

La migración a horizontes económicos más favorables se da ante la necesidad de continuar con las actividades lucrativas ilegales y seguir justificando una logística, cual red empresarial. Los territorios elegidos cuentan con una gran desprotección estatal, merced al grado de corrupción percibido en el nivel gubernamental, judicial y policial, en particular en la zona de fronteras. Asimismo, mencionar que existe un escenario donde la delincuencia organizada transnacional se desarrolla y crece merced a esquemas de funcionamientos dinámicos y multifacéticos-encontrando en ciudades como la de Buenos Aires- la puerta de ingreso a un mercado, no solo local, sino también de salida hacia el sur del continente africano y Europa. Dicho escenario se sustenta en todo un complejo entramado de caminos (red ferroviaria, autopistas y de rutas) y que forman parte necesaria de la logística de las organizaciones clandestinas que confluyen en la Capital de la Nación, sumado a la presencia del puerto y del aeroparque metropolitano. En dicho marco se registraron difusas estrategias integradoras a los efectos de ejercer prácticas operativas conjuntas, entre aquellos organismos³ encargados de elaborarlas, lo cual devino en un fallido modelo de análisis estratégico-operacional, que le brinde posibilidades funcionales a las fuerzas de seguridad federales y provinciales dedicados a la lucha y prevención del flagelo.

En coherencia con lo expresado, es necesario destacar que hay factores óptimos para la expansión de estas organizaciones está dado por la dinámica que experimentan los sistemas internacionales, a raíz de la globalización, en cuanto a los avances experimentados en torno a la rapidez de las operaciones financieras y al avance de la tecnología y de las comunicaciones. Asimismo, la dificultad de ejercer un control eficiente a la hora de reprimir el lavado de activos, permite beneficios inmejorables para el ocultamiento de las operaciones económicas sobrevinientes al accionar del narcotráfico.

³Puede verse el análisis en las páginas 53-76

Estos cambios recientes, dibujan una nueva geografía del narcotráfico, con protagonismo renovado del mercado Europeo, un papel más activo de los países de África Occidental y la incorporación de nuevos territorios en los circuitos criminales transnacionales. Estados Unidos continúa siendo el destino principal de toda clase de servicios y productos ilegales, con la disminución del consumo de cocaína, opacada por la demanda de drogas sintéticas y el desvío de medicamentos (Garzón, 2013:15). Ejemplo de lo expuesto se puede graficar con el ingreso de la droga a la Argentina en distintos formatos, para ser procesada su base orgánica, mejorada, estirada o fraccionada y distribuida nacionalmente, o bien continuar hacia destinos como Europa occidental, en alguna medida Europa oriental y con un circuito mucho más peligroso y costoso desde la logística, hacia el continente asiático.

A su vez hay que considerar que Argentina posee límites con países que son los mayores productores de cocaína del mundo como Bolivia y Perú (además de Colombia), países en los que la producción de coca se ubica en 133.700 hectáreas; y de marihuana (Paraguay, en donde por ejemplo en el año 2014 se produjeron entre 14 y 15 mil toneladas), resultando muy difícil la cobertura de miles de kilómetros fronterizos. Asimismo, la situación se agrava teniendo en consideración que los referidos países abastecen -solo en el continente- a 14.000.000 de usuarios (El Comercio, 2014).

A ello se le suma la falta de integración regional desde espacios de cooperación para abordar la temática. Mientras que las fracciones criminales se expanden e integran, los Estados continúan teniendo enormes dificultades para construir espacios de cooperación bilateral y multilateral que vayan más allá de las declaraciones formales (Garzón, 2013:15).

Vulnerabilidades geoestratégicas argentinas

La comprensión del escenario de la droga en la Ciudad de Buenos Aires-en cuanto a los fallidos de la Nación respecto a su política de contralor en el periodo traído a estudio-comienza a explicarse a partir de una variable geográfica en virtud del ingreso de los distintos estupefacientes (y materiales para producirlos) al país, merced a una situación de fronteras vulnerables.

En primera instancia uno de los factores favorables para este tipo de actividades son los difusos controles estatales en una considerable extensión de kilómetros de frontera con países que representan la mayor producción mundial de cocaína (Estado Plurinacional de Bolivia; además de la República de Colombia y la República del Perú) y de marihuana proveniente de República del Paraguay (UNODC, 2015).

Las características de los espacios geográficos argentinos son un eje relevante; las referencias estadísticas geográficas⁴ de la Dirección Nacional de Migraciones, marcan una superficie total del país de 3.761.274 km² y con una superficie aérea continental de 2.791.810 km². En el mismo orden en la porción continental americana, la frontera de la Nación se extiende a lo largo de aproximadamente 15.000 km, de los cuales 5.117 km corresponden al litoral fluvial del Río de la Plata y el Mar Argentino.

En relación a la extensión de las fronteras con los cinco países limítrofes, suma un total de 9.376 km., acorde al siguiente detalle: República de Chile, 5.308 km; República del

⁴<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?acerca>. (último ingreso:2-8-16)

Paraguay, 1.699 km; República Federativa del Brasil, 1.132 km; Estado Plurinacional de Bolivia; 742 km y República Oriental del Uruguay, 495 km.

En el mismo orden una porción importante de estos límites deviene de barreras naturales: la cordillera de los Andes con una longitud de 5.150 kilómetros; un amplio litoral marítimo desde el norte de la península antártica hacia la Bahía de Samborombón de la provincia de Buenos Aires, situada en la ribera derecha del tramo estuarial del Río de la Plata, en su contacto con el mar argentino. Puede verse en el siguiente mapa:

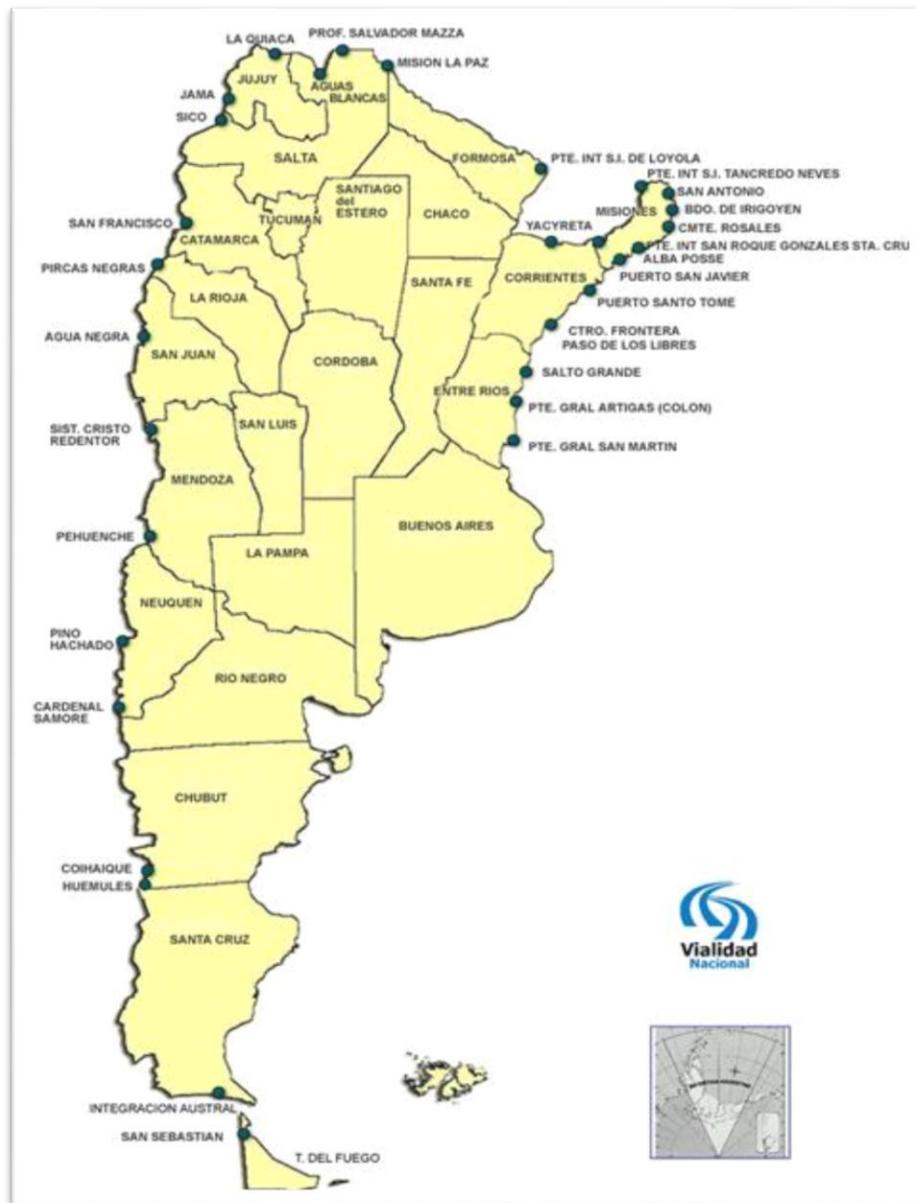


Fuente: Ministerio de Educación de la Nación Argentina

Control estatal de los distintos espacios.

En lo que hace al contralor estatal sobre el sistema montañoso es dable destacar que se ejerce en el marco de la Ley de Seguridad Interior (N° 24.059), en concordancia con la Ley N° 19.349/71, a través de la Gendarmería Nacional Argentina, sobre los pasos fronterizos existentes y respecto a las aguas, por la Prefectura Naval Argentina, en el marco de las Leyes N° 18.398y N° 20.094, con sus respectivos pasos fronterizos, y -entre otros- sobre los puertos con mayor actividad del país: Santa Fe, Rosario, Buenos Aires, Quequén y Bahía Blanca. A continuación, se deja de manifiesto los distintos pasos fronterizos de

acceso al país y que son estratégicos para el diseño de políticas públicas y para el accionar del narcotráfico –y otros tipos de actividades criminales que no se tratarán en esta investigación-:



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad

Por lo expuesto es dable observar que sobre las espaldas del Estado Nacional, a través de sus fuerzas de seguridad federales y sus organismos específicos: la Dirección General de Migraciones, la Dirección General de Aduanas, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), entre otros; recae la responsabilidad de planificar las políticas estratégicas de contralor, las cuales quedan en evidencia con el avance del narcotráfico en el país, por ejemplo al no contar dichas entidades con un sistema informático integrado de datos, siendo que en algunos casos los ingresos y egresos de personas se realizan a mano y en papel (Fohrig, 2014).

A las referidas Fuerzas de Seguridad, se agregan otras, también dependientes del Poder Ejecutivo Nacional: la Policía Federal Argentina -a través de sus Áreas, Delegaciones y Subdelegaciones- y la Policía de Seguridad Aeroportuaria -a través de las Unidades Operacionales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva-.

En síntesis, no se observó durante el período traído a estudio e investigación la utilización por parte del Estado Nacional de los instrumentos con lo que se constaba, es decir, recursos humanos, recursos de inteligencia criminal, infraestructura sobre las fronteras y los adelantos de la tecnología para hacer frente al problema suscitado por la extensión de las fronteras; ni se planificó estratégicamente metodologías que pudieran palear o contrarrestar las deficiencias descriptas. Ni siquiera se observó el trabajo en conjunto de las Fuerzas Federales, en una clara muestra del errático análisis a futuro sobre la materia.

Asimismo, se evidenciaron el retiro de partidas presupuestarias para las Fuerzas de Seguridad, en cuanto a entrenamiento, material tecnológico, capacitación del personal operativo. Lo mismo ocurrió con las Fuerzas Armadas, en un claro mensaje de privilegiar objetivos sociales y de derechos humanos, con claros fines electorales (Perfil, 2014).

Es importante resaltar la ventaja que en cierta medida representa la Cordillera de los Andes como una barrera natural, toda vez que el contralor se limita a los pasos existentes a lo largo de sus 5.150 kilómetros. No obstante lo expuesto, se evidencia una total desprotección de los espacios fronterizos, toda vez que, a los pazos habilitados en la frontera NO: Salvador Mazza-San José de Pocitos; Aguas Blancas-Bermejo y La Quiaca-Villazón (los que supuestamente poseen control migratorio y policial), se les debe agregar un sin número de “no habilitados”, como por ejemplo en el referido sector entre Salvador Mazza y San José de Pocitos, los denominados Portón de casa vieja, Pozo 20 o Caballos Muertos.

A lo descripto se debe mencionar para finalizar, los magros resultados, acorde a las expectativas que generó en julio de 2011, el lanzamiento del denominado “Operativo Escudo Norte”, con la idea de radarizar desde la provincia de Santiago del Estero, las más de 1.500 pistas clandestinas de las que se tenían conocimiento en la provincia. El mismo consistía en la implementación de un sistema de radares móviles del Ejército en las ciudades salteñas de Orán y Tartagal; en Posadas (Misiones) y en Resistencia Chaco y la radicación de aviones Pucará para controlar el espacio aéreo. Pero la empresa no arrojó los resultados planteados toda vez que los radares no funcionaron las 24 horas, y respecto a los radares 3D, los sistemas de control al no estar superpuestos generan una suerte de espacios o “huecos” por donde pasan los aviones sin ser detectados (Perfil, 2014).

El mencionado Dr. Carlos Alberto Silva, entonces Subsecretario de Investigación del Delito Organizado y Complejo dependiente de la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina, en el año 2014 ya expresaba en la entrevista los inconvenientes de índole técnico a la hora de la puesta en funcionamiento del plan. El surgimiento y la consolidación de los actores no estatales violentos, están directamente relacionados con las capacidades del gobierno y la falta de presencia estatal en zonas periféricas de las grandes ciudades. La ausencia de algunos estados sudamericanos en esos espacios, es determinante al estudiar el origen y la evolución de la violencia social, de la exclusión, y de la criminalidad tanto común como organizada (Guedes de Oliveira y Domínguez Ávila, 2013:15-31). Argentina presenta múltiples atractivos para la criminalidad: un mercado de consumo creciente; la disponibilidad de precursores químicos en cantidad y calidad adecuadas, proporcionados por una industria local relativamente desarrollada; la posibilidad de legalizar activos; una legislación relativamente complaciente, de penas reducidas y fáciles excarcelaciones, y una geografía amplia y en buena medida

desguarnecida, que facilita la instalación de infraestructuras dedicadas al procesamiento (Bartolomé, 2013).

La explicada fragilidad de fronteras, las dificultades en cuanto al control de ingreso y egreso de personas y mercaderías y la estructura de rutas, puertos y aeropuertos hizo que distintos grupos se afianzaran, por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en distintos barrios marginales (Villa 31, 31 bis, 1-11-14, Zabaleta) junto a delinquentes nacionales, conformando auténticas redes criminales, con repercusión comercial extra muros.

El escenario por el cual se trafica la cocaína: Rutas Nacionales N° 34 y N° 11

El escenario terrestre de la droga hacia la Ciudad de Buenos Aires, lo da en primera instancia la Ruta Nacional N° 34, conocida como “la ruta de la cocaína” o “ruta blanca” que lleva a la frontera con el Estado Plurinacional de Bolivia (desde la ciudad de Yacuiba) y posee una longitud de 1.488 kilómetros, tras pasar por las provincias argentinas de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Santa Fe (hasta la Ciudad de Rosario) y desde allí a la provincia de Buenos Aires y luego hacia la Capital Federal. Completa el escenario la Ruta Nacional N° 11, en deslinde con la República del Paraguay, con una longitud aproximada de 980 kilómetros transitados por las provincias argentinas de Santa Fe, Chaco y Formosa y la Marihuana como protagonista excluyente del tráfico de droga (Diario Chaco, 2015).

A continuación, quedan expuestas las dos rutas estratégicas que vinculan el acceso y circulación de estupefacientes de distintos puntos del país a las principales ciudades y que concluyen en la provincia de Buenos Aires y, de ahí, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Ruta Nacional N° 34



Fuente: wikipedia.org

Ruta Nacional N° 11



Fuente: wikipedia.org

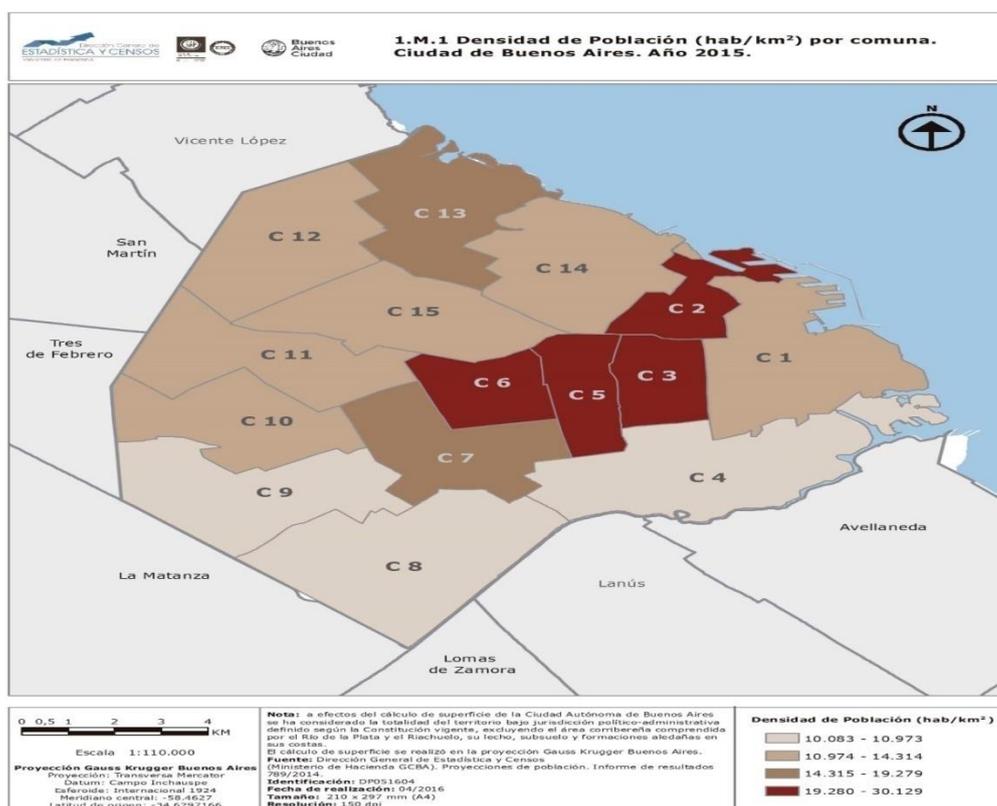
Ambas trazas sintetizaron de alguna forma, una errática metodología estratégica de hacer frente a una problemática cada vez más peligrosa. Los escasos controles de las fuerzas de seguridad federal y los nullos de las policías provinciales, por ejemplo, fueron fácil y sistemáticamente vulnerados por aquellos integrantes de grupos de narcotraficantes designados y encargados de mover y transportar los cargamentos de estupefacientes por tierra. A continuación se exponen la estrategia y logística que emplean organizaciones vinculadas al narcotráfico para el traslado de sus estupefacientes: consistente en trasladarse con vehículos “limpios” que se desplazaban algunos kilómetros por delante del convoy principal, y que en el caso de encontrarse con algún efectivo que desarrollaba controles automotores, ponían en aviso a los encargados de transportar la droga para, o bien optar por caminos alternativos, o bien por postergar el desplazamiento (De la Rosa, 2015). Las organizaciones delictivas, en este caso, no solo tienen conocimiento de los mecanismos de control de las rutas del país y de sus sistemas de seguridad, sino que además violan y evitan cualquier tipo de verificación y identificación de vehículos y personas encargadas de la logística del ingreso, circulación y consumo de drogas.

Hasta aquí puede verse parte de los ineficientes mecanismos de control del gobierno que son defectuosos o inexistentes. Esto trae como consecuencia la facilidad en el ingreso, movimiento y logística de personas y de vehículos transportadores de drogas a través de las principales rutas nacionales que conecta las fronteras con los principales centros urbanos. Específicamente en materia de migración, a continuación, se desarrollarán los aspectos centrales en este sector que genera y brinda las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades criminales en nuestro país y, específicamente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que es una de las capitales más importantes de América Latina.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La superficie de la Ciudad es algo superior a los 200 km² y su perímetro, 60 km. Cerca de tres millones de habitantes residen en ella distribuidos en barrios que, desde el punto de vista político-administrativo, se agrupan en quince comunas. La densidad de la población es de más de 15.000 habitantes por kilómetro cuadrado. Las zonas centro y norte son los espacios territoriales más densamente poblados.

A continuación, puede verse el flujo migratorio que tiene la Ciudad de Buenos Aires donde solo el 38 por ciento de su población es originario de ahí. Lo más alarmante de esta situación –que se desarrolló previamente- es la cantidad de asentamientos precarios que está compuesta por personas extranjeras que no han pasado por ningún control de antecedentes y que –en un porcentaje- representa un problema de seguridad interior del país. A continuación, puede verse la densidad poblacional por distritos:



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección General de Estadísticas y Censos.

Para el gobierno porteño, esa permisividad de controles derivó en un aumento de extranjeros en las villas de la ciudad. Un censo realizado en las emblemáticas villas de Retiro consignó que el 51 por ciento de sus habitantes es extranjero. Y la mayoría llegó en los últimos cinco años. Proporciones similares se encuentran en otros asentamientos precarios. A continuación se explicará la política migratoria del país que explica parte de la situación de los migrantes y los controles que deben atravesar para llegar a estar como dentro del sistema legal argentino.

Implementación de políticas migratorias difusas

Para lograr una mejor comprensión del perfil de muchas personas extranjeras que se radican en la Ciudad de Buenos Aires, es necesario destacar la política de seguridad y control migratorio vigente en nuestro país a fin de garantizar la paz interior y detectar tempranamente cualquier tipo de amenaza delictiva en la Argentina.

Fleitas Ortiz de Rozas sostiene que el hecho de ser migrante facilita la existencia de contactos internacionales; hay características étnicas, idiomáticas o familiares que facilitan la existencia de identidades, lazos de confianza, o de secreto: la situación de aislamiento o exclusión por el carácter ilegal de la inmigración o por cuestiones sociales por un lado puede ser un incentivo para la participación en actividades criminales, y por el otro los hace vulnerables a situaciones de explotación, ya que tienen particularmente impedimentos u obstáculos para acceder a la protección estatal (Fleitas Ortiz de Rozas, 2013:36).

Como corolario de las erráticas decisiones desde lo estratégico, surge oportuno mencionar las dificultades, desde lo funcional y táctico, que representó para el país la Ley de Migraciones N° 25.871, aprobada en diciembre de 2003 (promulgada por el P.E.N. el 20 de enero de 2004) al redactarse una legislación totalmente permisiva en cuanto pasar por alto numerosas infracciones de índole migratorio y limitó considerablemente a las unidades operativas de las fuerzas federales de seguridad encargadas de su prevención y tratamiento. En primera instancia, es importante resaltar que la ley fue reglamentada seis años después, mediante el Decreto N° 616 (2010) al constituirse una Comisión Asesora integrada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

A partir del plan denominado “Patria Grande” desarrollado a través de la Dirección Nacional de Migraciones (Órgano descentralizado, dependiente del Ministerio del Interior) se regularizó forzosamente la situación legal de alrededor de 736.000 inmigrantes del Mercosur entre el año 2004 y 2009. Una de los mayores cambios que consagra la Ley 25.871 es el objetivo de propender a la regularización de los inmigrantes, explicitado claramente que el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros (Artículo 17), el cual habilita la puesta en marcha por parte del Ejecutivo de programas para hacerla efectiva.

La falta de planificación efectiva de los controles vinculados a la seguridad ha demostrado grandes deficiencias ya que nuestro país no cuenta con una base de datos actualizada en materia penal a nivel internacional que permita verificar a cada migrante que pida la ciudadanía argentina. La Auditoría General de la Nación (AGN) que es un organismo de control auditó el programa de admisión de extranjeros y determinó que la Dirección Nacional de Migraciones no contaba en 2010 con los antecedentes penales de extranjeros que piden radicarse en nuestro país. E, incluso, los trámites de admisión se aprobaban sin contar con la aprobación de INTERPOL.

Los informes de migraciones señalan que, entre 2006 y 2010, 556.331 ciudadanos de países del Mercosur iniciaron su proceso de radicación en la Argentina. El 84 por ciento eligió instalarse en la región metropolitana, la mayoría en el conurbano bonaerense, pero una proporción importante optó por la Capital (Gallo; 2010). Entre las fallas detectadas por la AGN, figura la ausencia de un sistema unificado de control de trámites, la carencia de

puestos informatizados en 192 de los 234 cruces de frontera en los que trabaja Migraciones y, fundamentalmente, la aprobación de radicaciones que no cumplen con los requisitos exigidos por ley.

La AGN informó en su auditoría sobre un caso testigo de la desidia en los controles: la delegación La Plata de Migraciones rechazó la solicitud de radicación de un ciudadano brasileño por carecer del certificado de antecedentes, pero la misma persona obtuvo la radicación sin esa constancia al iniciar el trámite en Salta (Gallo; 2010). E, incluso, no existen expulsiones del país según este organismo lo que evidencia la falta de controles rigurosos en materia de seguridad. La expulsión de extranjeros que residen en forma irregular está encuadrada en un procedimiento que presenta límites imprecisos. Al solicitarse la averiguación del paradero, se carece de un plazo para considerar agotada esa instancia y proceder al impulso de las actuaciones judiciales, indicó la investigación del organismo de control del Estado.

A partir de ese programa Patria Grande, se facilitó la radicación de los ciudadanos de países del Mercosur que demostraran haber llegado a la Argentina antes de abril de 2006. Más allá de favorecer a aquellos que vivían en nuestro país, a partir de ese momento fueron menos exigentes los requisitos para radicarse en territorio argentino. Del análisis de expedientes, surge que los trámites de extranjeros provenientes del Mercosur revisten menor importancia relativa, desde el punto de vista del riesgo del control, porque la normativa prevé su autorización en casi todos los casos, se aseveró en el informe de la AGN (Gallo; 2010).

El factor económico y el narcotráfico

Uno de los ejes por lo que atraviesa y vincula sistémicamente la relación entre los gobiernos, los actores no estatales y la sociedad, es el factor económico y financiero. Toda vez que la actividad criminal internacional representa una parte creciente, aunque secundaria, de la economía mundial. Los gobiernos y las instancias internacionales la denuncian regularmente, a pesar de que la desregulación de las finanzas contribuyó a que sea cada vez menos controlable (Le Monde Diplomatique, 2012:62).

Es fundamentalmente importante analizar el factor económico (que es el motor de la actividad criminal vinculada al narcotráfico) a la hora de apreciar el alcance sobre los esquemas financieros de los Estados precisando la metodología por la cual se hacen de un flujo de dinero y bienes, en el marco de una multiplicidad de delitos conexos a la droga. En la lectura del sistema internacional, el crimen organizado se ha transformado-post-guerra fría- en uno de los actores no estatales de mayor relevancia merced a las ganancias que surgen de la actividad del narcotráfico, con cifras de alrededor de U\$S 1.5 billones (equivalente al 5 % del Producto Bruto mundial), surgiendo un sistema económico ilícito que coexiste con otro similar y legítimo. Por lo expuesto y merced a la dinámica de la globalización, los avances de la tecnología y de las transacciones, se generan toneladas de ganancias líquidas que los delincuentes necesitan ingresar de un sistema al otro (del ilícito al lícito a través del lavado de dinero), por lo que la mutación de las propuestas de estos grupos, hace sumamente dificultoso su persecución y prevención. A ello se suma, post-11s un significativo incremento en la financiación del terrorismo islámico.

Desde la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2005) se elaboran anualmente reportes y estadísticas acerca del alarmante incremento de los flujos de dinero que general las economías de los grupos criminales dedicados al narcotráfico en el mundo (Risse, 1999):

- El volumen financiero en la producción fue en 2003 de US\$ 13 mil millones.
- Un US\$ 94 mil millones de las ventas intermediarias.
- El valor de las ventas al por menor del mercado mundial de las drogas ilícitas se elevó en 2003 a US\$ 322 mil millones, lo que implica un gasto de US\$ 51 por persona al año.
- En las ventas al por menor, el volumen del mercado de las drogas ilícitas en todo el mundo supera al Producto Interno Bruto (PIB) del 88 % de los países en el mundo (163 de los 184 listados en los datos del Banco Mundial), como ejemplo de la importancia de este negocio ilegal.
- La mayor movilidad de los capitales y la revolución en las telecomunicaciones han ejercido una influencia enorme sobre la capacidad de los Estados para controlar los flujos de dinero e información.

Argentina no permanece ajena a esta realidad; a partir de una investigación del periodista Gustavo Sierra (2015) pudo llegarse a las siguientes conclusiones conjuntamente con Charles Intriago (ex fiscal del Estado de Florida, EEUU):

- De acuerdo al cálculo de un fiscal anti lavado de Estados Unidos los grandes carteles “lavan” unos 400.000 millones de dólares por año a nivel global. Y de éstos se reservan un 5% como un “seguro” para “coimear” y corromper las instituciones y el Estado con el único propósito de hacer un gran negocio con el tráfico de estupefacientes.
- Si el flujo anual de capitales provenientes del narcotráfico en todo el mundo está calculado en al menos 400.000 millones de dólares, quiere decir que cuentan con unos 20.000 millones para sobornos. Y esto hace que tengan cada día 55 millones de dólares para entregar en las manos de los que les van a facilitar sus crímenes.
- La oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, la UNODC, dice que hay un “consenso general” de que el lavado de dinero llega a entre el 2% y el 5% del PBI global, lo que equivale a unos 2.100 billones de dólares.
- En Argentina, nadie arriesga una cifra exacta de lavado proveniente de los narcos locales e internacionales que operan en el país. Pero la Procelac (Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos) embargó en lo que va del año más de 6.200 millones de pesos en todos sus procedimientos.
- De acuerdo a fuentes de la industria bancaria y de seguros, al menos una tercera parte de ese total es lavado del narco. Sumarían más de 2.000 millones de acuerdo a las cifras oficiales hasta julio de 2015. Un monto que sufrió un empuje muy importante en los últimos años si se tiene en cuenta que la cifra de embargos del 2013 fue de 473 millones de pesos.
- Esta tendencia también se puede comprobar en el embargo de pesos realizado por la UIF, la Unidad de Información Financiera, que pasó de 895.893 en 2010 a más de 2.200 millones en 2014.
- A todo esto hay que sumarle el dinero que entró por las dos normas de blanqueo de capitales adoptadas en 2008 y 2013 que permitieron la entrada de dólares sin que tengan una justificación de origen muy determinada y que, se sospecha, fue un mecanismo utilizado también por las organizaciones criminales.

- El dinero de los narcotraficantes se invirtió en primer lugar en la compra de departamentos –como en los nuevos desarrollos de Puerto Norte- y luego en la construcción (íntimamente ligado uno y otro), los clubes nocturnos y los autos lujosos.

En lo que hace a la República Argentina como plaza financiera, no solo las condiciones de frontera, de seguridad y migratorias incidieron para el afincamiento de estos tipos de grupos criminales, sino que la estructura propia del país con por ejemplo recursos naturales inmejorables para el desarrollo de este tipo de actividades, en cuyo marco se beneficia la producción de bienes ilegales que luego-merced a una logística de transporte determinada por redes de rutas, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc.- son direccionados a distintas partes del mundo (potenciales consumidores).El afán principal del narcotráfico es el lucro obtenido a través de la producción, distribución y comercialización de una mercancía de alta rentabilidad que se mueve por reglas de demanda y oferta de mercado (Vázquez, 2010:17). El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un claro reflejo de lo expuesto por su puerto y aeropuerto internacional es un lugar de paso de diferentes mercaderías ilegales hacía otros países, y de hecho la Argentina es uno de los principales orígenes de la cocaína que va a Europa (Fleitas Ortiz de Rozas, 2013:45).

En lo que hace a las posibilidades del Estado argentino para hacer frente a la problemática, no solo la dinámica de los circuitos financieros, comerciales y bancarios hacen que la tarea sea arto complejo, sino que también aquellos organismos encargados de llevar adelante las políticas de gobierno se ven influenciados por la coyuntura de la agenda de los gobiernos aquí analizados. En el caso de la Unidad de Información Financiera (UIF) creada en el mes de abril del año 2000 en el marco de la promulgación de la Ley N° 25.246 como un ente descentralizado dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación se encontró en distintas ocasiones durante los mandatos kirchneristas con la imposibilidad de avanzar y profundizar las investigaciones en conjunto con otros organismos o entidades, como la Comisión Nacional de Valores, el Banco Central de la República Argentina, la Superintendencia de Seguros de la Nación, merced a un férreo control del Ejecutivo Nacional, atento en todo momento a su agenda personalista.

Un caso paradigmático de lo expuesto fue la forma de dirigir la UIF de José Sbatella, quien, recibiendo las instrucciones del Ejecutivo, desalentó las alertas recibidas del exterior respecto a: operaciones sospechosas de lavado, ciudadanos y funcionarios argentinos quienes amparados en esta metodología resguardaron sus capitales espurios en paraísos como Liechtenstein, Suiza, La Isla de Man, etc., toda vez que se centró toda su actividad en las operaciones locales.

A pesar de lo expuesto, dicho organismo técnicamente contaba con todas las posibilidades para desarrollar sus funciones plenamente, merced a que desde lo formal se lo dotaba de instrumentos legales para hacerlo⁵: a fines el año 2010 en el marco del Decreto 1936/2010 se dispuso un reordenamiento del sistema de prevención anti lavado, asignando a la UFI la representación ante las entidades internacionales correspondientes (Grupo de Acción Financiera Internacional FATF/GAFI; Grupo de Acción Financiera de América del Sud GAFISUD y la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas de la Organización

⁵<http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/lucha-contra-el-lavado-de-dinero.aspx>

de los Estados Americanos LAVEX-CICAD-OEA). Sumado a ello la Ley 26.683 modificó el tipo penal de lavado de activos, creando un título en el Código Penal, aludiendo a delitos de orden económico y financiero.

Sustentan estas apreciaciones, datos obtenidos en el mismo campo de investigación específica, a través de una dependencia de la División Investigación Patrimonial de La Superintendencia de Investigaciones Federales dependiente la Policía Federal Argentina. Su titular, Comisario Jorge Valdez, refirió al ser entrevistado ser el único funcionario en toda la Institución acreditado ante la UIF y el GAFI, siendo imposible transmitir correctamente todos aquellos conocimientos adquiridos en distintos cursos y conferencias, merced a no contar con una política institucional acorde, evidenciada en la falta de personal idóneo, falta de infraestructura edilicia, logística, presupuesto (Valdez, 2014). Si bien el lavado se produce en cualquier territorio nacional, y en la mezcla de ellos conforma el mercado internacional, su eficacia torna más creciente determinadas leyes de secreto bancario y/o un menor control en el chequeo e indagación sobre la proveniencia de fondos depositados y/o inversión (Vázquez, 2010:72-73).

En coherencia con lo expuesto, es necesario destacar una creciente modificación y transformación de las organizaciones criminales transnacionales dedicadas al narcotráfico, las cuales, amparadas en los beneficios de la tecnología, volatilidad y anonimato de operaciones financieras, han diversificado los productos ilegales que ofrecen al sistema internacional. En dicho marco, las naciones no logran palear la situación de economías ilegales generadas por estos grupos, toda vez que suelen ser mucho más rentables, con nuevos corredores y mercados que están en expansión (Garzón, 2013:1-2). Cada vez resulta más dificultoso para los distintos Estados llevar adelante políticas estratégicas desde lo económico para lograr estar al alcance de la dinámica de estos grupos -y se manifiesta en parte- por la falta de fiscalización de aquellos organismos encargados de su contralor, sumado a una creciente corrupción enquistada en todos los órdenes posibles: el policial, el político y el judicial; resultando primordial no solo la reforma sistemática de los organismos encargados de llevar adelante el cumplimiento de la ley y el fortalecimiento del sistema democrático.

El factor socio-cultural y sus ventajas para el desarrollo del narcotráfico

En los últimos años el narcotráfico fue de manera progresiva ocupando un espacio cada vez más relevante en la agenda pública y en el campo de intervención de distintas instituciones. Las consecuencias de esta actividad económica ilegal tienen un profundo impacto sobre el tejido social, sus manifestaciones se observan tanto en el incremento de las adicciones, como en los niveles de violencia, corrupción y descomposición institucional. Desde distintos espacios se observa que la mayor presencia del problema del tráfico y consumo de drogas en la agenda pública, estuvo fuertemente asociada con su agravamiento. En este sentido, desde distintos poderes del Estado, la Iglesia Católica y Organizaciones de la Sociedad Civil se han pronunciado con la finalidad de advertir sobre la gravedad del problema y proponer acciones para enfrentarlo eficazmente (UCA; 2016:13).

Profundizando sus raíces en las vulnerabilidades socioeconómicas de un país y conviviendo de modo parasitario con éste, el narcotráfico traslada la eventual violencia externa (inter-Estados) a una violencia interna (intra-estatal) que nace y se reconduce en el

propio seno social del que forma parte. La visibilidad y escala de esta violencia en el seno de las sociedades dependerá de los matices propios que adquiera el narcotráfico en base a la historia, cultura, sociedad y realidad político-económica del país donde se instala (Vázquez, 2010:13-14).

Los magros resultados obtenidos en la denominada “lucha contra las drogas” durante la última década en nuestro país (en el marco de propuestas represivas y estigmatizantes en torno a los consumidores y pequeños traficantes de droga) han dejado paso a una profunda reflexión por parte del sistema internacional, tendiente a sostener un tratamiento humanitario respecto al adicto y alejándose de la asociación inmediata entre la droga y el delito. En tal sentido el objeto mayor en materia de tráfico ilícito de drogas debe orientarse a la persecución penal de los eslabones más altos de la comercialización ilícita de drogas y no a sus eslabones más bajos, evitando cualquier estrategia cuyo eje sea la criminalización de la pobreza⁶. La política del Poder Ejecutivo en este sentido, intentó orientarse en dicha dirección. En contraposición persisten temáticas represivas como las evidenciadas en la República Popular China, la Federación Rusa, Nicaragua, Venezuela, Indonesia donde resalta el aspecto punitivo en la lucha contra el flagelo, castigándose severamente desde el consumidor hasta el más destacado narcotraficante.

El alcance del narcotráfico-analizado en el marco de su influencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- adquiere una multiplicidad de variantes e impacta transversalmente a distintos grupos y sectores: desde la cocaína de la más alta pureza hasta el residuo que se obtiene de la paste base; desde una droga sintética en forma de pastilla de alta o baja calidad hasta el consumo indiscriminado de “paco” en villas de emergencias (con algunas apariciones en ciudades del interior como la Ciudad Córdoba) desde el consumo masificado y socializado de los cigarrillos de marihuana, hasta el consumo de alucinógenos y metanfetaminas en forma de cristal; desde el abuso de ácidos hasta drogas más “pesadas” como la heroína o distintos opiáceos. Todos los planos humanos son abarcados y comprendidos, con distintos matices y repercusiones sociales, sin dejar de mencionar que uno de los mayores índices de adicción es el que se evidencia con el consumo indiscriminado de alcohol, en especial sobre la población adolescente. En este orden de ideas, los distintos grupos y actores, procuran desafiar el contralor estatal, buscando mimetizarse en los entornos a fin de lograr impunidad.

El uso abusivo de las drogas es ante todo un hecho socio-cultural, en cuyo marco, la política avanzó con mirada incompleta en el tratamiento de lo que apuntó como el origen del problema del narcotráfico, haciendo caso omiso a las raigambres históricas y culturales de una gran cantidad de pueblos y regiones, y proponiendo de modo simplista el cambio de tales prácticas o su erradicación por la fuerza (Vázquez, 2010:63-64). En este último caso, las políticas represivas basadas en el enfrentamiento armado, generaron una escalada del conflicto con consecuencias dramáticas; esta estrategia incrementó las diferencias sociales ya presentes en el territorio, con el uso de la fuerza contra las poblaciones de bajos ingresos, sin ningún efecto comprobado en la disminución del consumo de drogas ilegales o de las operaciones del crimen organizado (Garzón, 2013:12-13).

⁶Entrevista al ex - Ministro Martín Gómez Bustillo, entonces Director General de Asuntos Internacionales de Drogas – Subsecretaría de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación Argentina realizada el 16 de junio de 2015.

Narcotráfico y pobreza

La expansión de la venta de drogas en los barrios más vulnerables, particularmente en villas de emergencia y asentamientos está asociada tanto al déficit en la presencia estatal, que se manifiesta en las dificultades para el acceso a derechos vinculados al hábitat urbano (vivienda, servicios, infraestructura básica, protección, etc.), como así también en las pocas posibilidades que presenta el mercado de trabajo a sus poblaciones. Con base en la falta de oportunidades educativas, laborales y las dificultades que se presentan en este contexto para llevar adelante proyectos de vida, el reclutamiento de los jóvenes por parte de las redes de delito organizado resulta más efectivo. La posibilidad de mayores ingresos que a los que podrían acceder con un empleo precario, y la perspectiva de adquirir sentido de pertenencia y reconocimiento al interior de estas redes, se constituyen como elementos que motivan el ingreso de jóvenes en situación de vulnerabilidad a esta actividad, sin dudas a un precio muy alto (Observatorio de la Deuda Social Argentina -UCA-, 2016:14).

Aunque las cifras del censo 2010 hablan de 163.000 habitantes, según estimaciones oficiales ya había 275.000 personas en asentamientos urbano-marginados. Ese crecimiento cercano al 70 % en cuatro años y del 156 % acumulado desde 2001, no se condice con las obras de urbanización necesarias para incluirlas en el tejido urbano y social. Hoy en la Capital hay 14 villas, 24 asentamientos y dos núcleos habitacionales transitorios, según la Dirección General de Estadísticas y Censos. En la última década no se ha urbanizado ninguna (Rocha, 2014).

Es necesario destacar que durante los tres períodos de gobierno kirchnerista, se concentró como una metodología y práctica habitual, destinar fondos públicos a fin de salvaguardar a quienes la conducción ejecutiva denominaba como “personas más necesitadas”. En ese orden de ideas, se destinaron fondos e inversiones a fin de satisfacer un amplio margen de personas a través del otorgamiento de planes sociales.

Sin embargo, la generación de estas políticas públicas, tuvo consecuencias directas sobre la población, habida cuenta que no se complementaron con actividades laborales y de ocupación efectiva de dichos grupos, quienes se mantuvieron alejados de la posibilidad de un verdadero crecimiento, en cuanto a su situación económica. Más allá de los aciertos y las conquistas logradas en materia de seguridad social, no es posible ignorar los graves errores cometidos en materia de política socioeconómica durante los últimos años. Existen barreras estructurales que impiden la inclusión de los núcleos duros de la marginalidad que persisten a pesar de los ciclos de bonanza y las políticas de seguridad social (Observatorio de la Deuda Social Argentina -UCA-, 2016).

Sin lugar a dudas un factor del aumento de los grupos criminales dedicados al narcotráfico en la Ciudad de Buenos Aires, fue el notable crecimiento de los asentamientos de emergencia, en cuyo marco, merced a escasa presencia o nula del Estado, dichos grupos encontraron no solo mano de obra con absolutas necesidades (económicas, sociales, alimenticias), sino también el perfecto margen para el desarrollo y éxito de sus actividades, en cuanto a la proliferación y venta de todo tipo de drogas. El narcotráfico atraviesa numerosos planos humanos en su accionar y consecuencias, discurriendo por dimensiones políticas, sociales, culturales e inclusive religiosas: corrompiendo autoridades públicas, utilizando sectores sociales vulnerables en sus diversas etapas (como mulas o ingestados),

amoldándose a prácticas culturales en las distintas drogas que ofrece los usos sociales y culturales del paco y del éxtasis así lo ilustran (Vázquez, 2010:18).

Un claro reflejo y resultado de lo expuesto es el evidente deterioro de los indicadores socioeconómicos que sobrevienen a raíz del accionar de los grupos criminales dedicados a este tipo de acciones, y que impactan decididamente y transversalmente en todo tipo de espectro socio cultural, surgiendo lo que algunos autores, por ejemplo en la teoría de “Despacificación de Elias”, denominan “anomia⁷ social”, en cuyo marco se produce la disgregación del propio tejido social y la aparición de numerosos sub grupos, un fuerte incremento en la violencia interpersonal, la notoria ausencia del estado y consecuentemente las dificultades para llevar adelante los gobiernos y la política en los territorios afectados.

América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular- generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2004).

Otro de los factores influyentes y desencadenantes a la hora de entender la falta de capacidad estrategia de los últimos tres períodos de gobierno, se dio en gran medida por la falta de estadísticas oficiales confiables privó de información a los actores más vulnerables e implicó postergar el debate público y la búsqueda de soluciones estratégicas a las deudas sociales (Observatorio de la Deuda Social Argentina -UCA-, 2016) (Di Nicola, 2015).

Sin una estadística real, no se pueden diseñar políticas públicas y mucho menos medir el impacto de las medidas que se han ido tomando tanto para favorecer la radicación de estos grupos vinculados al narcotráfico como su erradicación. Como consecuencia de la dimensión política, social y económica que ha tomado el narcotráfico y las actividades delictivas vinculadas a ellas; los medios de comunicación masivos ya han tomado la problemática como un eje relevante dentro de sus agendas periodísticas. Frente a las presiones que surgen en este contexto, el propio Estado se ve en la situación de modificar su agenda de seguridad y colocar nuevamente a la problemática del narcotráfico al tope de las prioridades, y por el otro el de la sociedad, que se expresa influenciada por una vorágine de información, gracias a la globalización y al a dinámica de las comunicaciones y redes sociales.

La situación de la Argentina es materia de discusión. Pese a que las cuestiones de seguridad gozan de particular importancia para la ciudadanía en su conjunto, no se ha logrado consensuar en el país siquiera un diagnóstico básico y preliminar en esta esfera. Los disensos atraviesan a la dirigencia partidaria, el periodismo, la comunidad académica y la sociedad en general, transformándose así en una de las cuestiones más controvertidas de la agenda política local (Bartolomé, 2013). En torno a la problemática, surgen además desde distintos organismos de la vida cotidiana de un país, otras voces que reclaman al Estado su

⁷ En el ámbito de la sociología se denomina **anomia** a la falta de normas o a la incapacidad de la estructura social de proveer a ciertos individuos lo necesario para lograr las metas de la sociedad. Se trata de un concepto que ha ejercido gran influencia en la teoría sociológica contemporánea. También ha ofrecido una de las explicaciones más importantes de la conducta desviada. El término **anomia** se emplea en sociología para referirse a una desviación o ruptura de las normas sociales, aunque no de las leyes.

presencia, ocupación y solución estructural del flagelo, como ser la opinión de la Iglesia Católica Argentina, en especial teniendo en consideración el nombramiento de Jorge Bergoglio como su líder máximo (Infobae, 2015).

Estadísticas del aumento de la droga en CABA

Según el Observatorio Argentino de Drogas (OAD) de SEDRONAR en la Argentina, entre 2004 y 2010, aumentó la prevalencia de consumo de drogas ilícitas a nivel nacional en la población de entre 16 y 65 años. El consumo de marihuana pasó de una incidencia de 1,9% a 3,5%, algo similar ocurrió con el alcohol, aunque con una prevalencia de 48% en la población. Según los mismos estudios, la dependencia o adicción severa afectaría a casi el 50% de los consumidores de cocaína y a menos del 17% de los que consumen marihuana, en tanto que se promueve a adicción en el 13% de los consumidores de bebidas alcohólicas.

En la Argentina las continuas transformaciones contextuales originadas principalmente en los permanentes cambios socioeconómicos, determinaron modificaciones tanto en el ámbito social como en la organización familiar, incidiendo en poco tiempo en una mayor tolerancia al consumo de sustancias tóxicas. En tanto que oscilaciones y posturas confusas en ámbitos jurídico, médico y policial, se enunciaron con poca rigurosidad o fueron laxos a través de los medios de comunicación. Sin embargo, frente a los continuos cambios contextuales y el aumento de consumo y vulnerabilidad a las adicciones, no se han incrementado en forma proporcional a la situación políticas de prevención, intervención, contención y tratamiento desde entidades estatales, si bien ha habido un crecimiento en función de la demanda desde organizaciones no gubernamentales (ONGs) u organismos privados. Incluso existiendo una secretaría a nivel nacional (SEDRONAR) 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 no ha habido en la última década un empoderamiento que centre la atención en programas que promuevan la ayuda frente a las adicciones. Incluso la falta de centros de ayuda, asistencia o prevención son casi inexistentes en grandes centros urbanos de la Argentina (UCA; 2016:23).

Los números del narcotráfico en la Ciudad de Buenos Aires

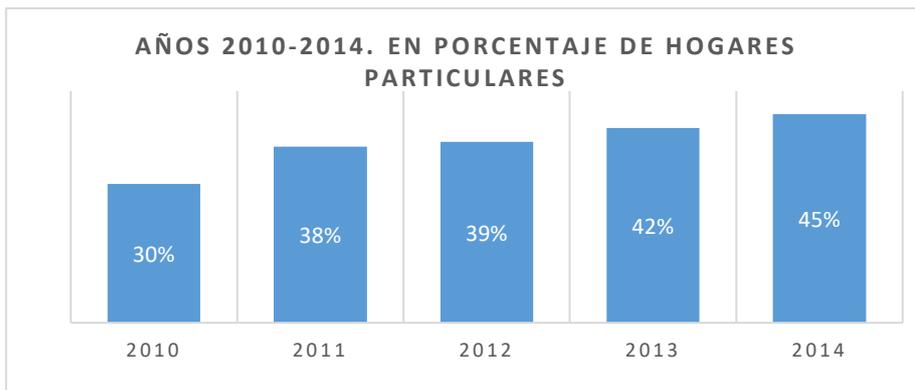
En informe presentado por la Universidad Católica Argentina a través de su Observatorio sobre Narcotráfico y adicciones sostiene que la expansión de la venta de drogas en los barrios más vulnerables, particularmente en villas de emergencia y asentamientos está asociada tanto al déficit en la presencia estatal, que se manifiesta en las dificultades para el acceso a derechos vinculados al hábitat urbano (vivienda, servicios, infraestructura básica, protección, etc.), como así también en las pocas posibilidades que presenta el mercado de trabajo a sus poblaciones. Con base en la falta de oportunidades educativas, laborales y las dificultades que se presentan en este contexto para llevar adelante proyectos de vida, el reclutamiento de los jóvenes por parte de las redes de delito organizado resulta más efectivo. La posibilidad de mayores ingresos que a los que podrían acceder con un empleo precario, y la perspectiva de adquirir sentido de pertenencia y reconocimiento al interior de estas redes, se constituyen como elementos que motivan el ingreso de jóvenes en situación de

vulnerabilidad a esta actividad, sin dudas a un precio muy alto (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2016).

A continuación, se expondrán los resultados estadísticos desarrollados por la misma institución académica que deja claramente expuesto el avance y las tendencias del consumo de narcóticos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en parte del período de estudio de esta tesis:

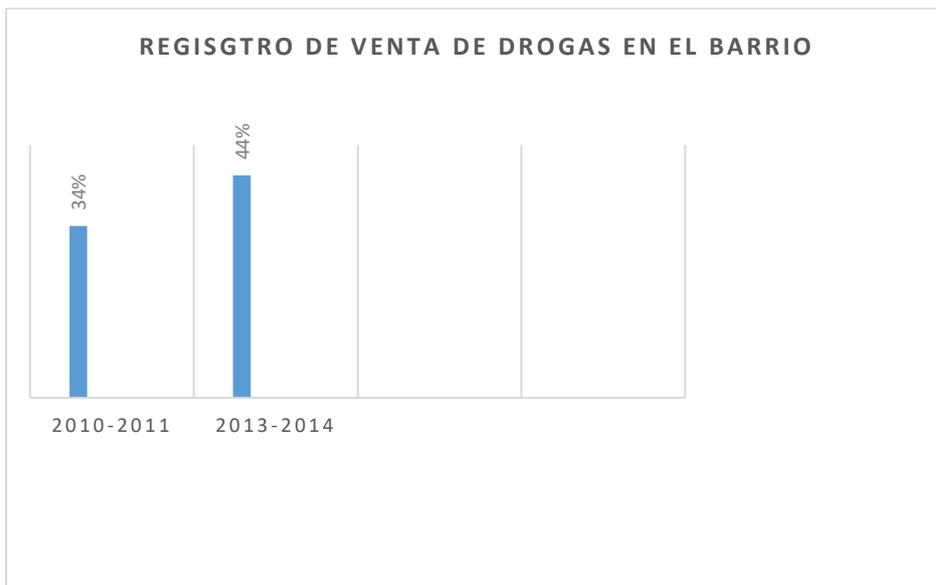
a) Evolución del registro de venta de drogas en el barrio

En este primer gráfico queda expuesto desde el 2010 al 2014, se dio un incremento del 15% del aumento de droga en domicilios particulares. La tendencia en aumento es constante durante estos cuatro años de estudio ya que en ningún año se vio una disminución sino todo lo contrario.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

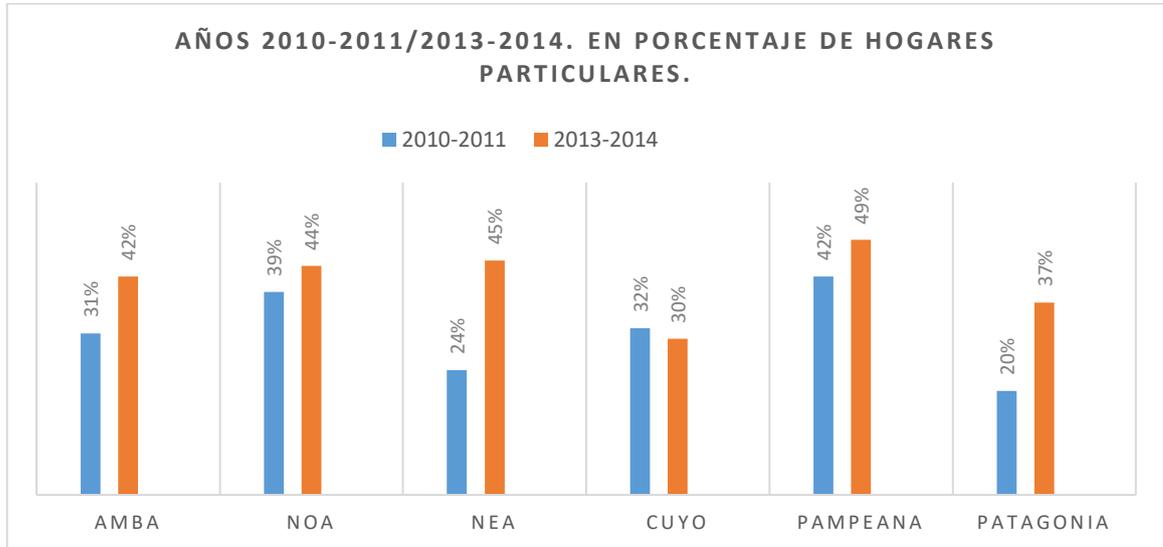
El gráfico que a continuación se presenta sigue reforzando lo analizado previamente: el comercio de la droga se trasladó a los barrios y, específicamente, a los domicilios particulares. Aquí el aumento es del 10% en el mismo período de análisis. Es necesario destacar que no hay un registro previo a estas fechas que permita tomar una dimensión real del crecimiento a partir del año 2003 al 2010.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

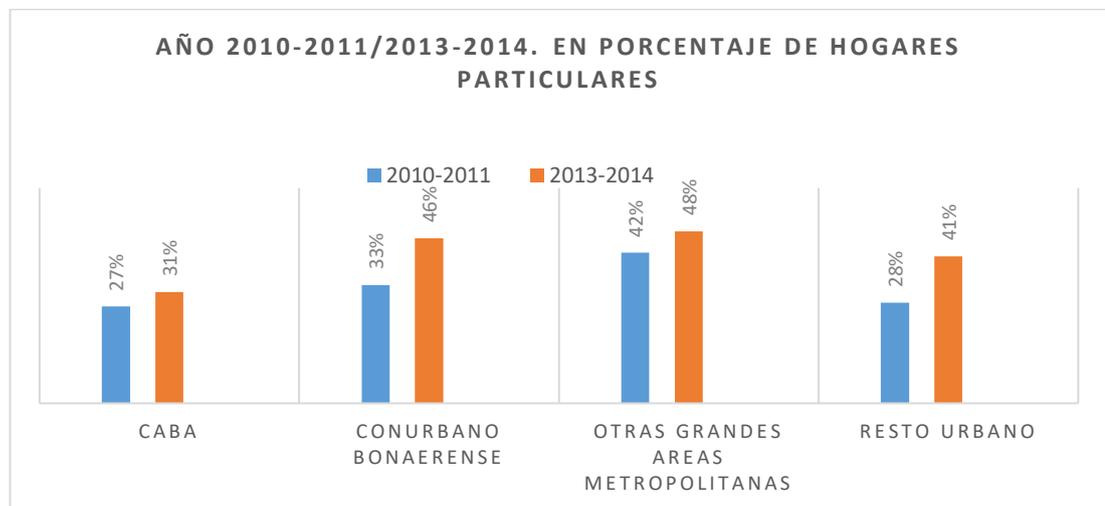
b) Evolución del registro de venta de drogas por región urbana

El siguiente gráfico muestra cómo en todas las regiones urbanas del país ha aumentado la cantidad de hogares que comercializan estupefacientes. El Área Metropolitana de Buenos Aires no permanece ajena a esta tendencia:



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

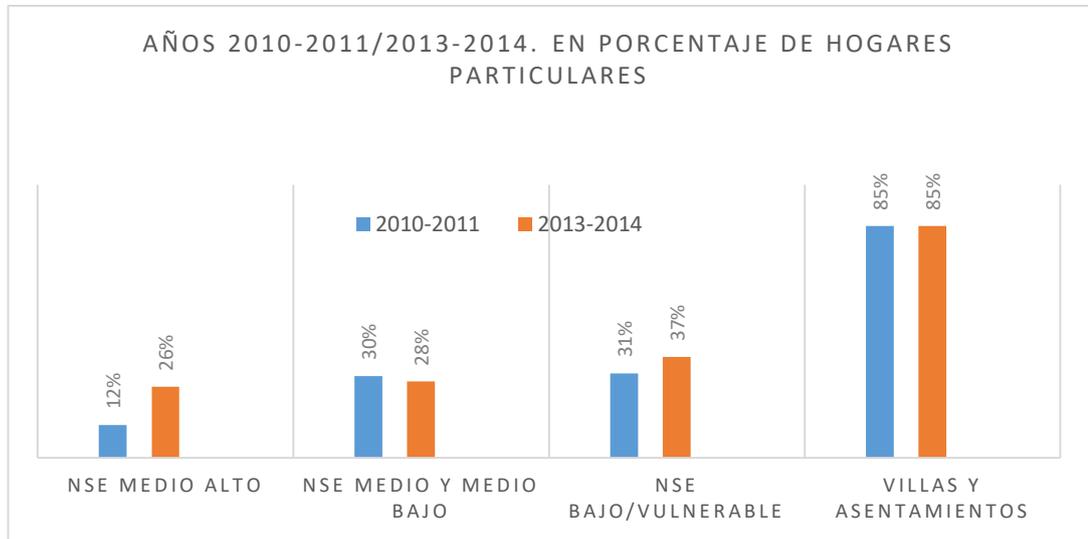
En CABA se observan menores niveles de registro de venta de drogas si se compara con el área metropolitana (ya que aumentó un 4%), sin embargo, en 2013-2014 uno de cada tres hogares de este aglomerado señala que en su barrio existe venta de drogas y existe una brecha mucho más grande entre los niveles de percepción de venta de droga en hogares que residen en villas o asentamientos respecto al resto. El nivel socioeconómico del espacio de residencia incide en el registro de venta de drogas para todas las regiones urbanas. A mayores niveles de vulnerabilidad residencial, la percepción de existencia de tráfico de drogas resulta mayor.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

c) Evolución del registro de venta de drogas por condición socio-residencial en Ciudad Autónoma de Buenos Aires

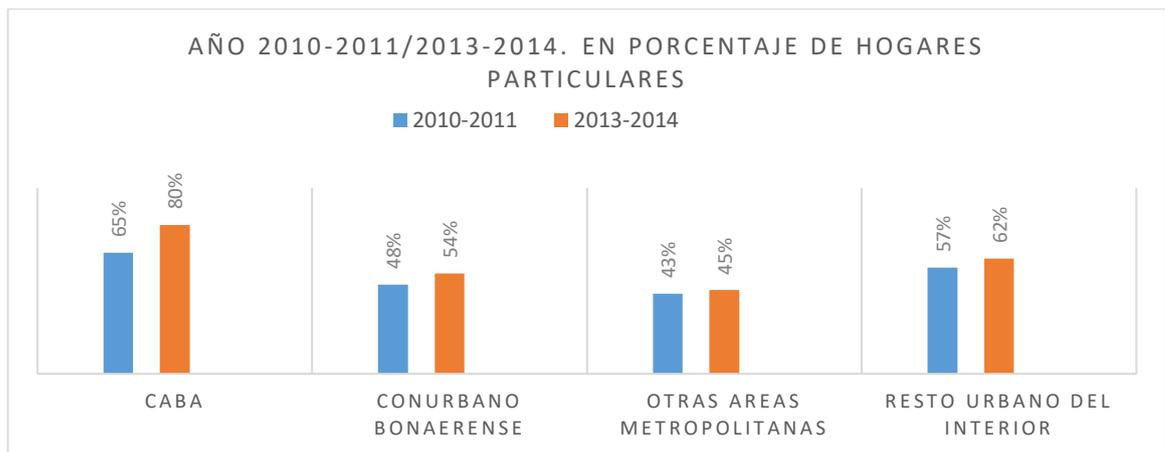
Como ya se ha expuesto en este trabajo académico, hay una clara relación entre el negocio del narcotráfico y los sectores urbanos más vulnerables. En este caso las villas y asentamientos más precarios la tendencia del 85% de sigue manteniendo a diferencia de los barrios de clase medio-alto que tiene un 26% con una tendencia en alza.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

d) Evolución de la vigilancia policial por regiones urbanas

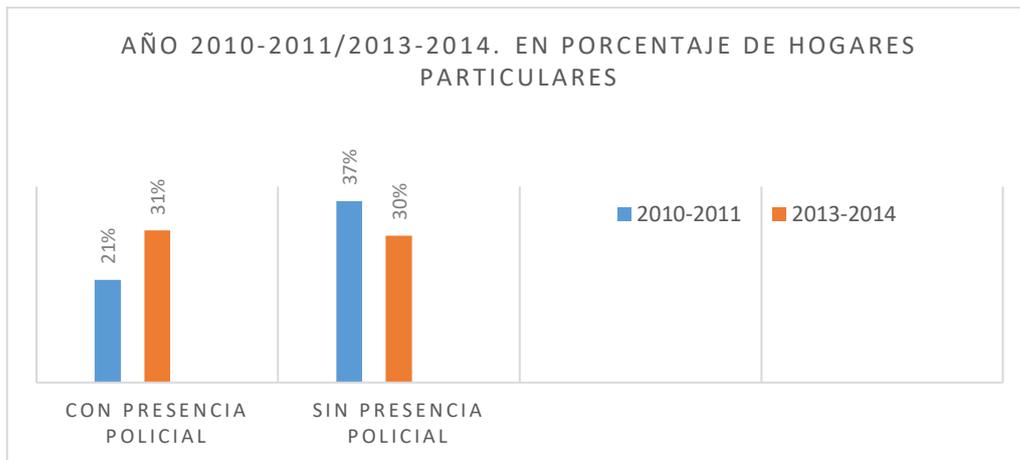
Como ya se ha visto, el aumento de venta de estupefacientes ha aumentado considerablemente entre el período 2010-2014. Una de las estrategias dispuestas por el gobierno es el aumento de la presencia policial en los sectores urbanos con mayor actividad delictiva. Pese a que esta estrategia no ha funcionado, puede observarse que la presencia policial aumentó un 15%. El mal uso de recursos de todo tipo sin efectividad en sus propósitos es otro problema preocupante.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

e) Evolución del registro de venta de drogas por presencia policial

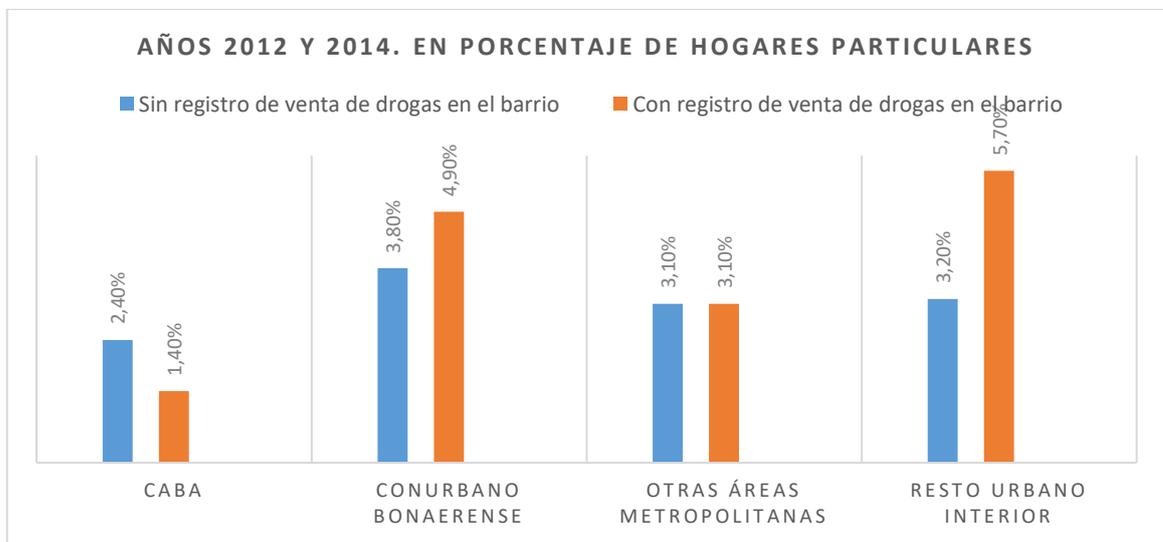
La estadística que a continuación se presenta es altamente alarmante ya que en los lugares donde hay más presencia policial, hay un crecimiento y mayor venta de drogas: aumentó un 10% en solo cuatro años. Mientras que en los barrios donde no hay presencia policial descendió un 7% el comercio en el mismo período de análisis. No hay modo de explicar dichos números si no se acepta el hecho de la corrupción y participación de las fuerzas de seguridad en el narcotráfico.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social. UCA

f) Adicciones severas según registro de venta de drogas en el barrio por área urbana

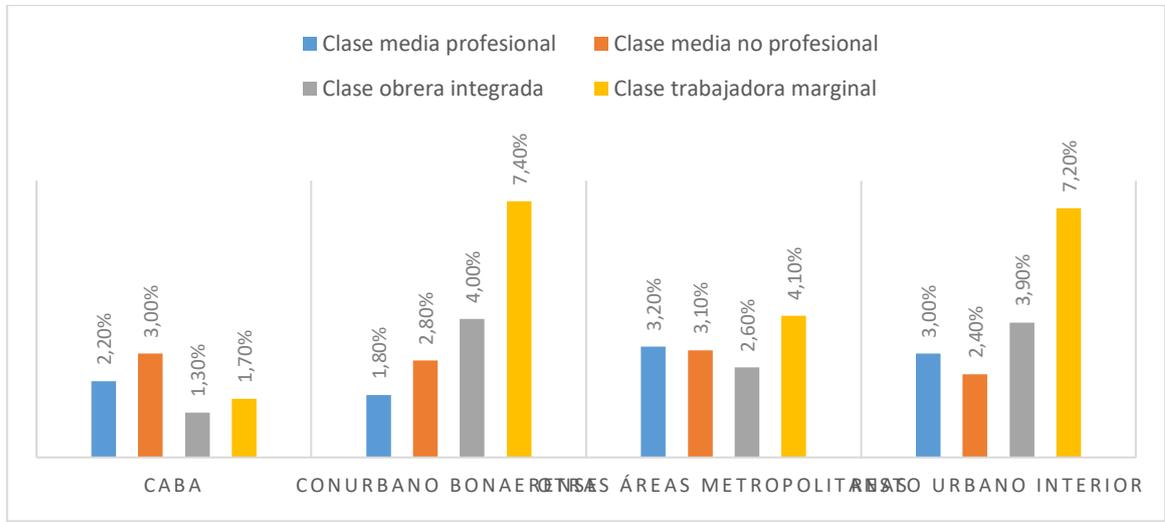
Este relevamiento también es llamativo ya que el mayor índice de consumo no se da en los mismos barrios donde se comercializa lo que hace que el consumidor deba dirigirse a otros barrios para adquirir los estupefacientes en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, si se lo compara con los otros centros urbanos aquí presentes, es en la única zona donde se da este fenómeno.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

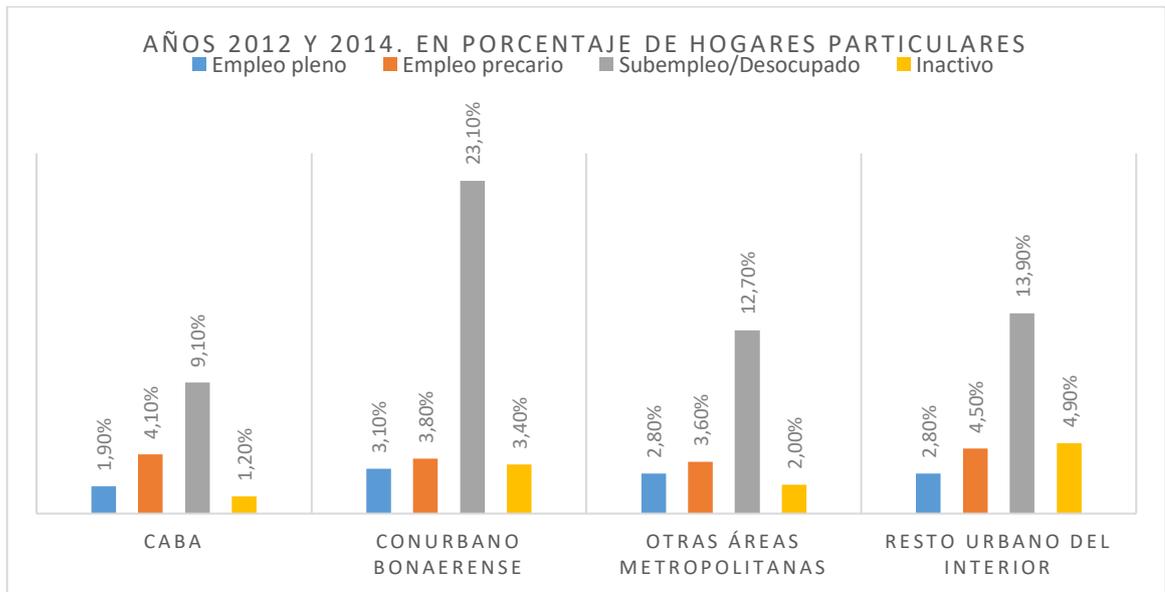
g) Adicciones severas según el estrato económico ocupacional del Jefe del Hogar por áreas urbanas

En esta variable, como la anterior, la tendencia de consumo es opuesta a la del resto de centros urbanos ya que puede verse con un 3% (el valor más elevado) responde al sector de clase media no profesional. Los otros gráficos la tendencia es a menor educativo, mayor consumo de estupefacientes.



Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

h) Adicciones severas según la calidad del empleo del Jefe del Hogar por Áreas Urbanas



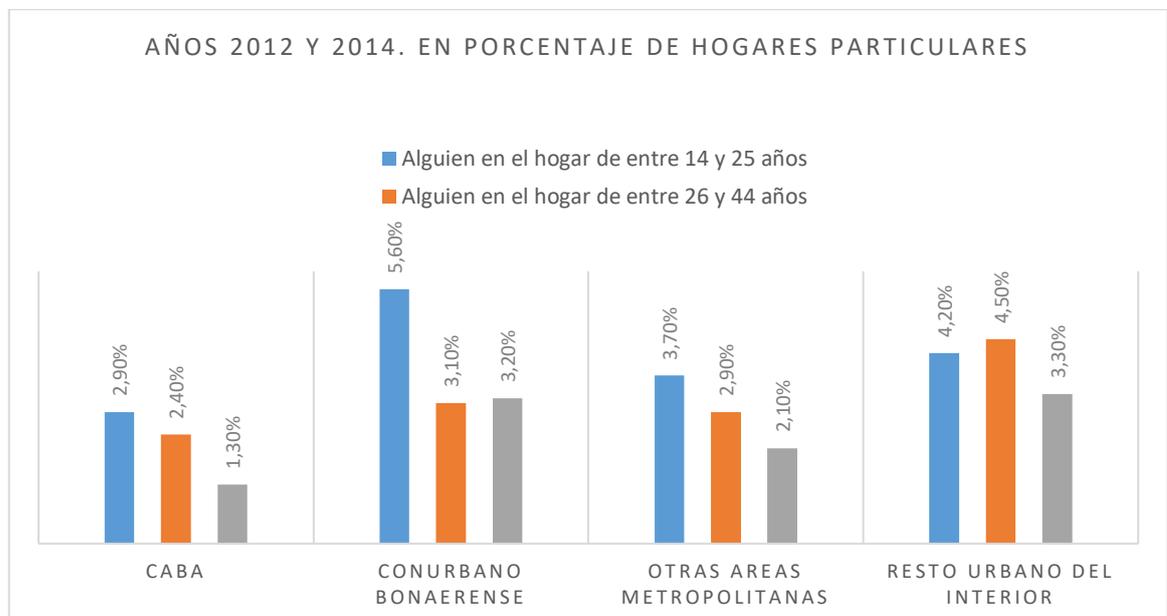
Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

A partir de este análisis, se puede apreciar un nuevo matiz de evaluación dado por la elevada presencia de adicciones severas en hogares cuyo jefe se encuentra bajo una situación de subempleo o desocupación. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se

experimentan adicciones en 1 de cada 10 casas con titulares ocupados en changas o labores aleatorias y de baja remuneración o directamente sin ocupación y desempleados. Esta tendencia en todos los centros urbanos deja expuesto claramente la relación entre precarización laboral y una baja calidad de vida con el mayor nivel de pobreza y consumo de drogas.

i) Adicciones severas según el grupo etario de los componentes del hogar por Áreas Urbanas

Surge una nueva variable a analizar, en cuanto a las edades de los integrantes de los hogares, traídos a estudio, dado que se observa que la presencia de adicciones es mayor en aquellos hogares donde la composición de las edades de los integrantes es menor. Tal es la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense, en aquellos hogares donde se advierte la presencia de adolescentes y jóvenes de 14 y 25 años, que triplican las adicciones respecto a aquellas familias cuyos miembros tienen 45 años o más.

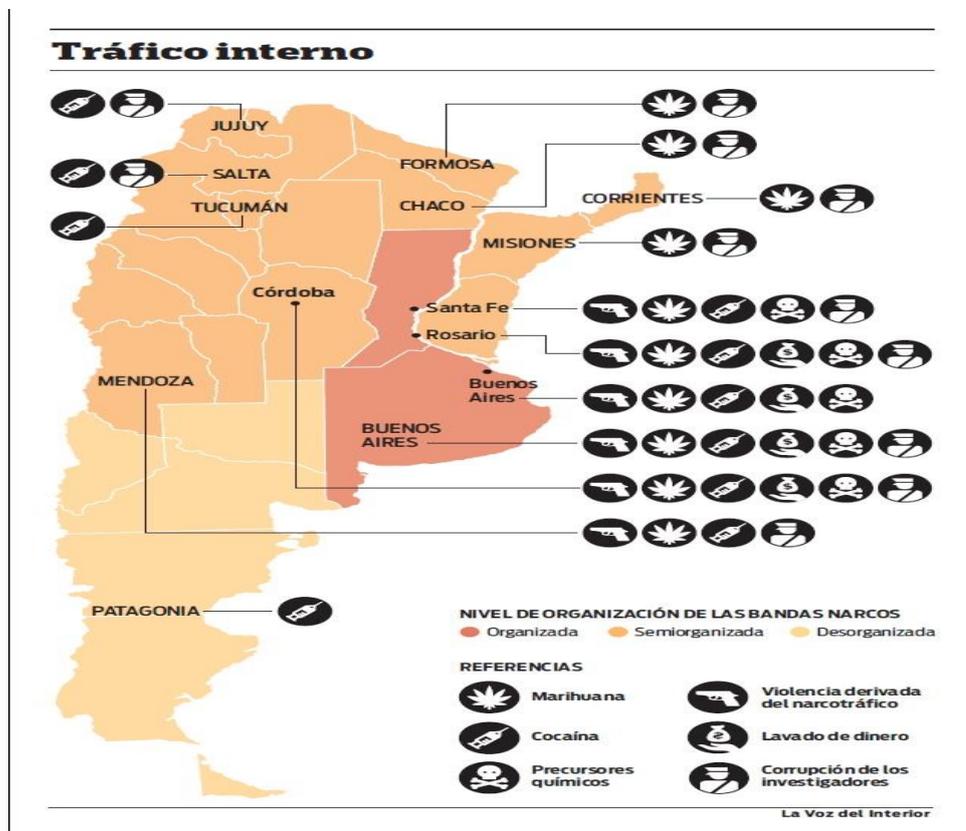


Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016). Observatorio de la Deuda social Argentina, UCA.

Grupos criminales transnacionales operando en la CABA

La lucha en el continente contra estos actores no estatales violentos y la asimetría con la que se rigen dicho conflicto, hizo que se afianzaran las operaciones de narcotraficantes con mano de obra nacional, por ejemplo en la Ciudad de Buenos Aires. Según datos proporcionados por Jorge Rodríguez, ex - asesor de Nilda Garré en el Ministerio de Seguridad de la Nación, en Capital Federal, los barrios de Flores, Constitución, Once y Liniers son los que más actividad del narcotráfico concentran. La misma fuente afirma que en sectores de la Capital hay bandas muy organizadas, con capacidad logística y protección policial, lo que les permite elaborar cocaína y pasta base de cocaína, más conocida como "paco". Según Rodríguez, una banda narco tiene capacidad para producir 10 millones de dólares diarios de cocaína, algo que no se podría hacer sin connivencia de contactos dentro del Gobierno (Pastrana; 2015).

A continuación, se expone un gráfico diseñado por el diario La Voz del Interior (2016) donde se puede ver claramente las actividades de estas bandas en el país y, especialmente, en CABA:



Fuente: La Voz del Interior (2016).

La producción y distribución de drogas está liderada por narcos argentinos, peruanos y paraguayos. El peruano Marcos Antonio Estrada González, alias "Marcos", hoy con prisión condicional en un *country*, es uno de los capos más conocidos. De acuerdo a las investigaciones judiciales, estas bandas suelen acopiar importantes cantidades de droga para transportarlas hacia otros lugares, como la zona balnearia de Buenos Aires, Mendoza y Chile. Hay "cocinas" sencillas en los asentamientos manejados por estos grupos. La pasta

base es ingresada al país desde Bolivia y Perú. Además de la cocaína y la marihuana, existe un problema importante con la venta de “paco”, droga obtenida a partir de los desechos de la producción de cocaína. Los niveles de violencia derivados de este negocio clandestino son elevados (Sierra; 2015).

Durante los últimos años fue de dominio público un incremento en la escalada de violencia en distintos barrios de la Capital Federal, protagonizados por inmigrantes que buscaban el manejo de las operaciones sobre determinados sectores, enfrentándose con otras facciones por espacios de poder. Tal es el caso de las bandas de narcotraficantes que operaron, por ejemplo, en la Villa 1-11-14, en el Bajo Flores porteño, lideradas por grupos de peruanos (más organizados y con conocimiento sobre la temática), enfrentados a los paraguayos. Uno de los sectores más emblemáticos de este enfrentamiento era el denominado “tres bocas”, integrado por las manzanas 26, 9A y 9B (Di Nicola, 2015).



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cartografía pre Censal Dirección General de Estadísticas y Censos.



Fuente: DiarioClarín.

A raíz de haber perdido espacio de poder, o haber sido desplazados en sus países natales, estos grupos fueron originándose ininterrumpidamente durante los gobiernos kirchneristas, habida cuenta la errática política migratoria, tendiente a no estigmatizar a las

personas que procedían de países limítrofes. Estos individuos fueron denunciados por el Presidente de la Organización “La Alameda”, Gustavo Vera, por ser en algunos casos ex-miembros de fuerzas de seguridad y también de grupos terroristas peruanos, como “Sendero Luminoso”, contando con una organización que excede a la de otros grupos, incluso con armamento militar (GiraBSAS.com, 2015).

Otro caso de suma relevancia en el país con vínculos en la Ciudad de Buenos Aires está en el Chaco donde se está desarrollando el juicio por el caso “Carbón Blanco” por el envío de cocaína a Portugal en contenedores con carbón vegetal que tiene una causa paralela por lavado de dinero, la más importante de su tipo en la historia judicial argentina. La organización, integrada por varios familiares de Salvatore y otros pseudo empresarios, acumuló decenas de inmuebles en Buenos Aires, Miami, Uruguay y España, fideicomisos de construcción de edificios en Mar del Plata, varios automóviles de alta gama, compra y venta de jugadores de fútbol, casas de cambio y turismo y hasta habían fundado una empresa de producción cinematográfica que invirtió 700.000 dólares en la película de animación “Plumíferos”. El monto de la fianza impuesta por el juzgado a los implicados, de 1.600 millones de pesos, da una idea de la magnitud de las operaciones de lavado de esta organización. “Es una causa que muestra con claridad el imperio económico que puede armar una organización del crimen alrededor del narcotráfico”, explica la jueza Niremperge (Sierra; 2015).

Otro ejemplo que se puede mencionar es el del patovica Julio César Martínez que llegó de Ibiza a Buenos Aires con un propósito: cocinar drogas de diseño. Así logró instalar “el primer laboratorio sintético en plena Ciudad de Buenos Aires”, como lo calificaron las fuerzas de seguridad en septiembre. Este “operativo Ibiza” estaba encadenado con el empleado de Travel Rock. Más allá de la producción sintética, los barrios más pobres de la Ciudad viven un fenómeno similar a los de Provincia con “el nivel de adicción, la violencia y la connivencia con sectores policiales”, afirma Luciana Pol, coordinadora de Políticas de Seguridad y Violencia Institucional del CELS. Los especialistas declaran que en Villa Soldati hay una fuerte presencia de ciudadanos de Paraguay; en Constitución, dominicanos; mexicanos en Puerto Madero; colombianos en Pilar; y peruanos en el barrio 1-11-14 de Bajo Flores. Aquí, el mes pasado, cinco personas murieron en un tiroteo. En Zabaleta, durante los últimos dos años, cinco chicos murieron en medio de un enfrentamiento, como el caso de Kevin de 9 años. Para Pol, la violencia es más fuerte en la zona sur (Villa Lugano, Soldati, Pompeya, Barracas) y la lógica se repite: “Las fuerzas llegan al barrio, hacen contactos y buscan protección” (Diario El perfil; 2015).

Consecuentemente al espacio que fueron ganando estos grupos-en asociación con bandas y ciudadanos argentinos locales- fue surgiendo una creciente violencia interpersonal, personificada por un notable incremento de los delitos contra las personas (homicidios, secuestros, extorsiones) y contra los bienes y la propiedad (robo de autos, viviendas). El centro del país, que es el campo de acción del crimen organizado; hay un norte que adoctrina; y un Sur -la Patagonia- donde se lava dinero. El adoctrinamiento de menores en riesgo en el norte tiene que ver con una célula del cartel de Los Zetas, que cuenta con un territorio suficientemente amplio e impenetrable entre Jujuy y Salta, donde está adoctrinando menores para atender los kioscos o bunkers para custodiar esos bunkers, sobre todo en Rosario (Defonline.com.ar, 2011). El siguiente cuadro es una radiografía de la situación expuesta:

Hechos delictivos registrados y distribución porcentual por tipo de delito. Ciudad de Buenos Aires							
Años 2003-2006- 2008- 2014/2015							
Tipo de delito	2003	2004	2005	2006	2008	2014	2015
Total (absoluto)	192.458	192.257	186.878	212.310	221.581	196.099	175.010
Total (%)	100,0						
Contra las personas (culposos)	4,4	5,9	5,5	5,9	6,2	6,1	6,6
Contra las personas (dolosos)	7,2	8,3	8,1	8,3	8,3	9,6	10,3
Homicidios (dolosos)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contra la integridad sexual	0,4	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Contra la libertad	7,7	8,9	9,2	8,7	6,5	7,4	7,2
Contra la propiedad	70,3	66,9	68,8	69,0	70,8	70,0	66,8
Contra la seguridad pública	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Contra el orden público	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2	0,4
Contra la administración pública	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,8	1,8
Contra la fe pública	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3
Leyes especiales o decretos leyes	2,1	1,8	1	1	1,0	1,2	1,2
Ley N° 23.737 (estupefacientes)	4,9	4,6	4,1	4,1	3,7	2,4	4,1

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). Sobre la base de datos del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. Dirección General de Política Criminal.

Causas Judiciales por estupefacientes

Para analizar específicamente las causas judiciales iniciadas por estupefacientes, es necesario mencionar el informe estadístico elaborado por la Procuraduría de Narcocriminalidad (Procunar), a cargo del fiscal federal Diego Iglesias (2015):

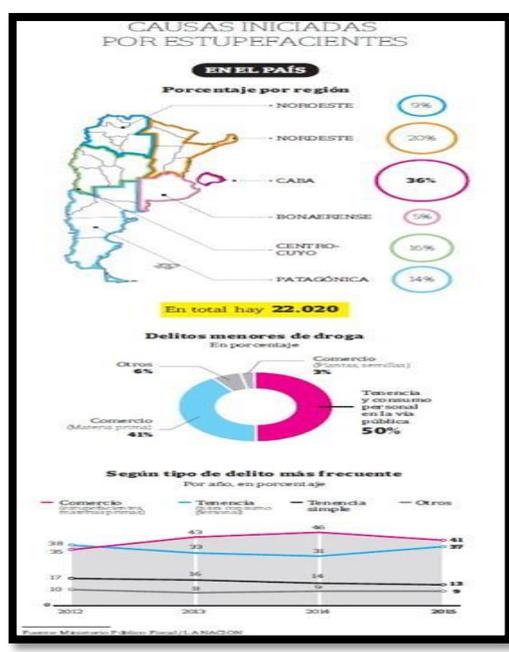
- En 2015, en el país hubo 22.020 expedientes judiciales por violación a la ley de estupefacientes: el 50% fueron causas iniciadas por delitos como tenencia para consumo personal (37%) y tenencia simple (13%).
- Si se excluyen a los distritos que se adhirieron a la ley de Desfederalización (las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Salta, Formosa y Chaco) la proporción de delitos menores asciende a 53 por ciento (39% por tenencia para consumo personal y 14% por tenencia simple).
- Por su parte, si se comparan los datos de 2015 con los de 2014, se advierte que el año pasado crecieron las investigaciones judiciales por tenencia para consumo y tenencia simple (50% contra 45%), pero se disminuyeron los expedientes judiciales por delitos más graves como comercio o tenencia para transporte o almacenamiento (41% contra 46%).
- En 2015, sólo en la ciudad de Buenos Aires hubo 3632 causas judiciales por el delito de tenencia de estupefacientes para consumo personal. El 96 por ciento de estos expedientes judiciales termina archivado.

La principal conclusión que arroja este informe a nivel judicial es que en todo el país se repite un mismo patrón, que es una baja eficiencia del sistema penal, al direccionar un parte muy importante de los recursos humanos y materiales en la persecución de los llamados delitos menores de la ley de drogas.

Según el responsable de la Procurar, organismo creado en febrero 2013 por la procuradora general de la Nación, Alejandra Gils Carbó, la persecución penal de delitos menores distrae recursos de donde se deben concentrar, que es la investigación de la narcocriminalidad: la criminalidad organizada vinculada al tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos (La Nación; 2015). Las estadísticas continúan afirmando que el sistema penal no actúa sobre los delitos más graves vinculados al narcotráfico. Veamos más datos de Procurar:

- En la región CABA durante 2015 hubo 7887 causas por infracción a la ley 23.737 (estupefacientes) y violación de artículo 866 del Código Aduanero (contrabando).
- El 55% de los 7887 expediente judiciales que se tramitaron el año pasado en la ciudad de Buenos Aires en los fueros federal y en el penal económico fueron por delitos menores. En cambio, los delitos de contrabando (4%) y comercio, transporte y almacenamiento (39%) sumaron el 43% de las investigaciones.
- Si se compare el año 2015 con 2013 y 2014, se redujo de forma considerable el porcentaje de causas judiciales por los delitos más graves vinculados con el narcotráfico. Mientras que en 2013, los expedientes por tráfico ilícito fueron el 46% del total y en 2014 del 44%, el año pasado sólo fue del 39%; mientras que las investigaciones por tenencia para consumo y tenencia simple crecieron.

Los datos más detallados dejan ver claramente grandes deficiencias en el proceder y en el accionar del sistema jurídico que no actúa acorde a la realidad social y económica del país en materia de seguridad interior y es un factor más que promueve el crecimiento de las actividades vinculadas al narcotráfico no solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sino también en todo el país. A continuación, se presenta un gráfico que expone parte de las estadísticas planteadas previamente:



Fuente: Ministerio Público Fiscal y diario La Nación (2015)

Conclusiones parciales

Hasta lo expuesto hasta aquí permite alcanzar parte de la hipótesis y el cumplimiento total del primer objetivo particular que nos permitió construir el escenario del avance del narcotráfico y de las actividades delictivas vinculadas a él en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 2003-2015. En consecuencia, puede decirse que:

1-Los graves problemas de fronteras que presenta la Argentina a la hora de esgrimir una política anti-drogas, deviene en márgenes totalmente permeables al accionar de estos grupos, por lo que se ven favorecidos en actividades de ingreso de productos ilegales; como ser el caso de los pasos fronterizos nacionales y los sectores portuarios y aeroportuarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. Argentina es muy flexible a la hora de la recepción de extranjeros en lo que hace a las visas migratorias, permisos y residencias, lo cual también ofrece la posibilidad para la instalación de individuos dedicados a actividades relacionadas con el narcotráfico de países como Colombia, México, Paraguay, Bolivia y Perú. Por lo que se dan asociaciones de grupos locales con narcotraficantes internacionales.

3. Las estadísticas demuestran un claro aumento del consumo y venta de estupefacientes en la Ciudad de Buenos Aires; y éste es mayor en los sectores más vulnerables y donde la presencia policial ha aumentado considerablemente.

4. A raíz de la instalación en territorio argentino, específicamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de las organizaciones vinculadas al narcotráfico, sobrevino un aumento en el consumo de estupefacientes, consecuentemente a la presencia policial en el citado ejido. Asimismo, se dio la aparición de economías paralelas en negro, superiores a los estándares legales que maneja el Estado, y una creciente e inusual violencia interpersonal, evidenciada en distintos delitos contra las personas y la propiedad.

5. La manipulación de datos y estadísticas por parte del Poder Ejecutivo, lo cual importó en serias dificultades para el abordaje y tratamiento de la problemática y la búsquedas de soluciones reales.

6. La planificación y medidas tomadas permanecieron alejadas de la problemática real por lo que en vez de disminuir la actividad vinculada al narcotráfico; esta se incrementó considerablemente.

7- También han aumentado las actividades tendientes al lavado de dinero y otros hechos delictivos vinculados al narcotráfico ya que el sistema legal no cuenta con las herramientas ni funcionamiento acorde a la problemática compleja.

8- La falta de regularización de químicos en el país que permite el procesamiento de la droga ha generado que muchas actividades delictivas que hacían en otro país se trasladaran al nuestro.

Capítulo II

“El Estado Nacional: su estructura y planificación estratégica frente al narcotráfico”

Finalidad

Este último capítulo nos permitirá cumplir con los últimos dos objetivos específicos y, de ese modo, también alcanzar la demostración de la hipótesis. Los objetivos mencionados son:

- * Exponer la planificación estratégica de políticas públicas de los organismos de seguridad argentinos vinculados al narcotráfico y a la seguridad nacional.
- * Determinar las tendencias legislativas existentes en nuestro país, en cuanto al tratamiento que se le otorga al problema de la droga.

Estructura

Habiendo determinado en el capítulo anterior la dinámica con la que se desarrollan las acciones relacionadas a los grupos criminales transnacionales dedicados al narcotráfico y los factores locales que promueven su expansión; ahora es necesario destacar el rol específico del Estado nacional en lo vinculado a políticas y planificación de ideas en un corto, mediano y largo plazo para poder abordar esta actividad dinámica y compleja.

Se trata de abordar este problema no solamente como un problema legal, penal y/o moral, sino como un problema social y de salud pública. En la Argentina, durante ya muchos años, se ha acentuado la respuesta penal y judicial en detrimento de respuestas de orden médico, social y educativo al problema complejo de las adicciones. El tratamiento de un paciente adicto por vía judicial no debería ser la vía de acceso mayoritaria al sistema de las adicciones, sino solo un modo reservado a ciertos casos precisos y por motivos médico-legales graves (Feldman, 2010:103).

En este capítulo se desarrollará las distintas circunstancias en las que se desarrolló el Estado nacional para llevar adelante la tarea de abordar la problemática de la droga en el país, ante un crecimiento exponencial de la misma, en cuyo marco Argentina dejó de ser un mero país de tránsito⁸, para convertirse en productor, de consumo y una excelente plaza financiera para el lavado de dinero (Infobae, 2014).

No obstante, lo expuesto, sistemáticamente se procuró desde el mismo Poder Ejecutivo-encargado de desarrollar políticas públicas o implementar las propuestas para afrontar la problemática- una mirada parcial y limitada frente al incremento del narcotráfico en el país. El entonces Jefe de Gabinete de Ministros, Dr. Aníbal Fernández expresó el 13 de octubre de 2015: “*nunca he dicho que no haya consumo, no tiene los niveles que muchos quieren hacer creer, no hay producción. Lo preocupante es lo que puede entrar de alcaolide para la fabricación de paco, que ni siquiera es droga, es un cuchillo en el cerebro, por el*

⁸“La categoría se aplica a los territorios nacionales que sirven de paso en un circuito de estupefacientes para exportación a gran escala (continental o transoceánica), sea porque constituyen parte del camino hacia las plataformas regionales de exportación (con mayor nodo de vuelos comerciales y/o muelles portuarios) o porque conforman en sí mismos estas plataformas. Los territorios designados con este rótulo pueden representar también una etapa de producción no definitiva en la cadena integral de manufactura de una droga ilícita: una posta más de aquél circuito que se mencionara anteriormente, y que más que hacer individualizaciones torna genérico este rótulo a todos los países del globo.” (Vazquez, 2010:72)

daño que produce y que hay que proponerse trabajar fuertemente para cerrar los caminos y ser implacable es la lucha” (Sitio Web Casa Rosada, 2015)

Por su parte la expresidente Cristina Kirchner en una sesión plenaria de la VII Cumbre de las Américas desarrollada en la República de Panamá el 11 de abril de 2015 quitó importancia al avance que se está experimentando en la Argentina como país productor y consumidor de estupefacientes, en directa relación a lo que hace al narcotráfico, manifestando que si realmente no se aborda la droga, desde el problema de los países consumidores, porque tenemos que decir también la verdad, los países en donde se la produce no es mayormente donde se la consume y también hablar del financiamiento del narcotráfico, porque los países productores cuando sale la sustancia tóxica vale dos mil dólares, pero por ejemplo cuando llega a Chicago, vale cuarenta mil (Cumbre de las Américas, 2015).

Las estadísticas oficiales demuestran que en las últimas cuatro décadas la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales creció significativamente en Argentina. Según un relevamiento realizado por la SEDRONAR en 1999, el 2,9 % de la población había usado algún tipo de droga de las denominadas ilegales. Casi una década después, los datos de la Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas efectuada en 2008 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) determinó que el porcentaje casi se triplicaba, alcanzando el 8,7% (Federico, 2015:350-351).

El enfoque que el Estado argentino pretendió desarrollar frente al narcotráfico, en lo que hace a políticas públicas estratégicas, fue un común denominador en gran parte para la región sudamericana, habiendo pretendido otorgarle un sentido no represivo, que observe al consumidor como un sujeto de derechos que necesita el amparo estatal y no un aparato represivo. Desde un principio, el gobierno planificó su estrategia diseminando el control y prevención en distintos organismos dedicados a la problemática de la droga: entre otros la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el narcotráfico (SEDRONAR), la Unidad de Información Financiera (UIF), el Ministerio de Seguridad de la Nación (y sus Fuerzas Federales de Seguridad), la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR), entre otros.

A la hora de analizar los logros en términos medidos en base al crecimiento y consolidación de grupos criminales organizados dedicados al narcotráfico en el país, surgen dudas y fuertes críticas respecto al éxito de conducción, interacción y coordinación ejecutiva de dichas entidades (claramente pudo verse en el análisis del Capítulo I de este trabajo el crecimiento y consolidación del narcotráfico, consumo de estupefacientes y medidas judiciales incoherentes con la realidad argentina y de la Ciudad de Buenos Aires en particular).

Planeamiento estratégico Nacional (2003-2015)

Comprender el rol del Poder Ejecutivo Nacional durante el período traído a estudio, en lo que hace a su política contra el narcotráfico, necesariamente direcciona el análisis a tratar de observar las distintas políticas de seguridad que se fueron desplegando a lo largo de 12 años.

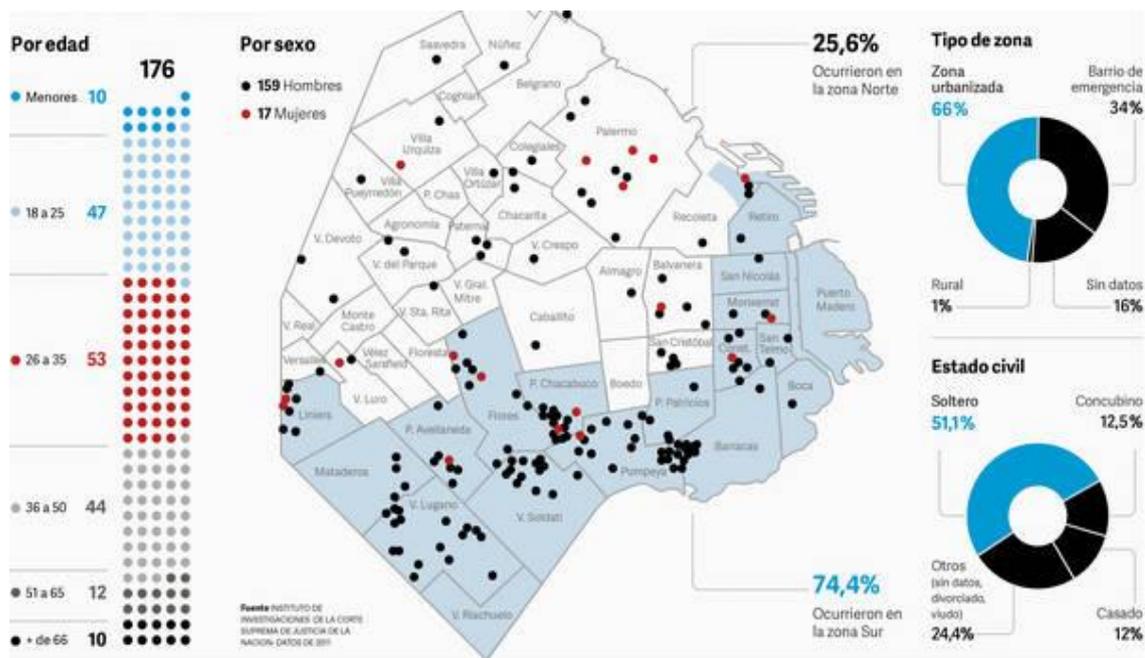
En esa inteligencia se analizará si las amenazas y los conflictos a los que se enfrentó la Nación en el período 2003-2015, fueron identificados en cuanto a debilidades y fortalezas propias y de los actores a los que se iba a enfrentar. Es evidente que, para poder percibir su misión, la estrategia deberá detectar cuales son los conflictos que amenazan a los propios objetivos, así como las vulnerabilidades graves del propio potencial frente a tales amenazas. Definidos los conflictos y la consecuente misión, la estrategia nacional debe fijar las grandes líneas sobre las cuales se desarrollará y empleará el poder nacional (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos, 1994:139). Las características simbióticas y reflexivas del narcotráfico, colocan en un primer plano tríplico estatal con el cual se aborda la problemática en términos de contención y neutralización. Este constituye un flujo económico que va de lo concreto a lo abstracto y viceversa: del terreno mismo de la acción (por parte de las fuerzas de seguridad) a la diagramación de dicho accionar, para posteriormente recorrer el mismo camino a la inversa (Vázquez, 2010:73).

En el presente apartado, inexorablemente se tienen que detallar la incoherente y contradictoria planificación estratégica vinculada al narcotráfico en nuestro país; los cambios de rumbo que tomaron las decisiones de dicha cartera Ministerial, toda vez que la Seguridad Interior del país, transitó sin éxito y buscando un eje de dirección por tres Ministerios son los hechos más trascendentales que explicarían el crecimiento de este tipo de actividad criminal en nuestro país.

En primera instancia al asumir Néstor Kirchner el 25 de mayo del año 2003, la seguridad se encontraba dependiendo del Ministerio del Interior, por ese entonces a cargo del Dr. Aníbal Fernández. A partir del 10 de diciembre de 2007 la temática sería abordada por otro Ministerio que se pasaría a llamar de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Fernández continuó en el mismo, hasta ser reemplazado por el Dr. Julio Alak el 8 de julio de 2009.

El Dr. Fernández resultó ser, durante sus distintas gestiones desempeñadas a lo largo de los 12 años del kirchnerismo, un político verborágico que sistemáticamente negaba la presencia de organizaciones criminales transnacionales en el país, el aumento del narcotráfico y de la violencia interpersonal (La Nación, 2008). A él se le adjudicó la lamentable frase de “sensación de inseguridad”, de la cual luego se retractara (Infobae, 2014). Desde el pensamiento estratégico no pueden plantearse posibles soluciones o alternativas cuando no se reconoce y acepta la existencia del problema que –en este caso– debió ser de interés nacional por todas las consecuencias que conlleva.

Si bien la cartera a cargo de Fernández negó sistemáticamente la existencia de organizaciones transnacionales, distintos hechos demostraron lo contrario como ya se expuso previamente en este estudio. En coherencia con las estadísticas ya presentadas, se suma el incremento de los homicidios en el interior de los barrios de emergencia porteño creció notablemente. Gráficamente así se representa:



Fuente: Diario Clarín. (2015)

Hacia el mes de diciembre del año 2010, se produjeron violentos incidentes que arrojaron el lamentable saldo de tres personas fallecidas en el barrio porteño de Villa Soldati, originados en un grave déficit habitacional, sumado a un exacerbado enfrentamiento del Gobierno Nacional con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representados en ese entonces por la Dra. Cristina Fernández de Kirchner y el Ingeniero Mauricio Macri. Los sucesos se precipitaron en el denominado Parque Indoamericano, en momentos que, aprovechando una oportunidad política y una notable falta de conducción en lo que hace a la inteligencia en materia de seguridad interior del gobierno nacional, algunos punteros utilizaron a la gente de barrios aledaños, en especial la villa 20, la 1-11-14 y el barrio Los Piletones, que circundan el Parque, para tomar control del predio, lotearlo, vender parcelas a la gente.

Lo expuesto, no solo dejó en claro una falta de planificación en materia de prevención e inteligencia de seguridad, sino que también llevó hasta a la discusión por el rol de las Fuerzas Federales de Seguridad y de la recientemente creada Policía Metropolitana de la Capital Federal. Esta última, con apenas unos miles de uniformados, no logró contener, ni sobrellevar una situación en su territorio jurisdiccional, solicitando el entonces Jefe de Gobierno, la intervención de las fuerzas federales nacionales, en manos por ese entonces del Dr. Alak.

En esa inteligencia y tras los desgraciados sucesos, en cuyo marco se relevó la Jefatura de la Policía Federal Argentina (Infobae, 2010), el 10 de diciembre de 2010, mediante el Decreto 1993/2010 del 14-12-10 se crea el Ministerio de Seguridad de la Nación, separándose del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Jastreblansky, 2010).

Un informe de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, demostró el aumento de la violencia interpersonal en la Ciudad de Buenos Aires, en una comparación entre los años 2010 y 2011, siendo la zona sur de la Capital Federal la más castigada (Clarín, 2012).

Mapa del delito en la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012)

En noviembre de 2013, La Corte Suprema de Justicia ordenó al Gobierno nacional que urgentemente adopte medidas recomendadas por jueces federales del norte del país para profundizar la lucha contra el narcotráfico. Según el comunicado de prensa divulgado por el Centro de Información Judicial, el pedido de los supremos al Consejo de la Magistratura de la Nación, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de Julio Alak, y al Ministerio de Seguridad de Arturo Puricelli.

En este marco, se realizaron varias reuniones entre el poder Ejecutivo y el Judicial; y días después del pedido; la Corte libró oficios al Consejo de la Magistratura, a Alak y a Puricelli para solicitar que “arbitren las medidas que fueran necesarias para combatir la grave problemática denunciadas por los jueces federales del norte del país, sin que a la fecha se hubieran recibido respuestas de ninguno de dichos organismos”. Una semana después, los siete jueces firmaron otra resolución para reiterar el pedido (Diario *Ámbito*; 12-10-2013). Tras los cruces que enfrentaron al gobierno nacional con la Corte Suprema y la Iglesia que criticaron las pocas políticas estatales para combatir el narcotráfico, las estrategias estatales para detener el ingreso de droga desde el Norte del país aún no cambiaron. En ese momento el SEDRONAR no tenía un secretario para luchar contra el narcotráfico, ni tampoco se anunció la fabricación de nuevos radares para detectar vuelos clandestinos, ni se crearán nuevas cárceles y juzgados para detener a los narcotraficantes.

Por otro lado, durante la gestión de la Dra. Garré (hasta su reemplazo en diciembre de 2013 por María Cecilia Rodríguez) se procuró dar un golpe de timón en lo que se refiere al manejo y autonomía de las Fuerzas Federales de Seguridad, la funcionaria se propuso un plan integral en el que sumemos lo moderno y capacitación de nuestros recursos humanos, y después una articulación del Estado nacional con los Estados provinciales y los municipales (Página 12, 2011). Durante su gestión no solo se modificaron estructuras orgánicas, sino que también se modificaron los ejes académicos de los distintos Institutos de formación policial, pero en cuanto a capacitación, formación profesional, infraestructura para el desarrollo de las operaciones, y en especial medida, respecto a las retribuciones salariales de los uniformados.

En diciembre del año 2013, su predecesora María Cecilia Rodríguez, acompañada del Dr. Sergio Berni en la Secretaría de Seguridad, tampoco dio muestras de solidez estratégica o de políticas de seguridad adecuadas. En ese marco la mitad de las provincias del país se encontraban con sus fuerzas policiales acuarteladas o amotinadas en protesta por mejores condiciones laborales, salarios, horas extras, servicios adicionales, por una mejora en cuanto a la provisión de la logística necesaria para el desarrollo de sus actividades (uniformes, chalecos anti bala, armamento, móviles, municiones, equipos de comunicaciones). A ello se sumaron tres de las cuatro fuerzas federales de seguridad de la Nación: Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (recientemente creada en el año 2005); solo el personal de la Policía Federal Argentina, se mantuvo al margen de los conflictos, los cuales hicieron tambalear el Ministerio de Garré (Fraga, 2013).

La figura de Berni opacó la actuación de Rodríguez, quien prácticamente se mantenía en un papel secundario (Gallo, 2013) ante la grandilocuencia del militar, quien pretendió cumplir un papel netamente operativo, dejando las estructuras y la planificación de lado. Esta sobreactuación no fue bien vista puertas adentro de las fuerzas federales y los medios de comunicación opositores se encargaban más de sus aparatosas apariciones públicas que de la gestión propiamente dicha (Mayol, 2012).

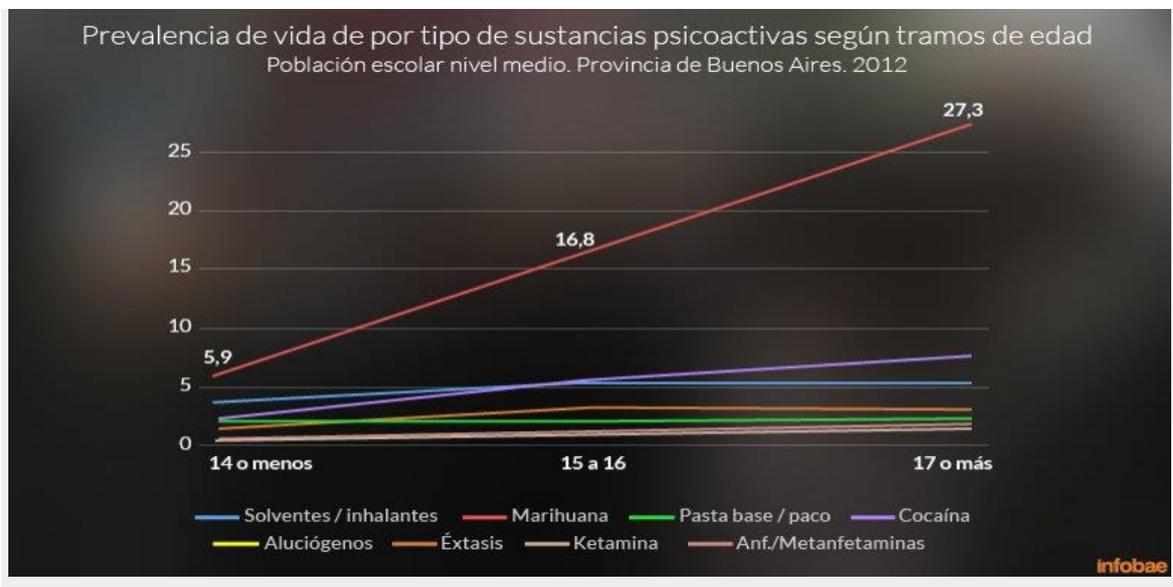
En lo específico al narcotráfico, el 6 de febrero de 2014 el jefe de Gabinete mantuvo una reunión de trabajo con el titular del SEDRONAR, Juan Carlos Molina, y los titulares de las carteras de Justicia y Seguridad, Julio Alak y Cecilia Rodríguez, respectivamente, con el objetivo de avanzar en los detalles del Plan Federal para la Lucha contra la Drogadicción y el Narcotráfico. Durante la reunión se resolvió que la próxima semana se formalizará el plan que busca consolidar una visión federal en el marco de la lucha contra el flagelo de la droga, prestando especial atención a la contención y atención sanitaria del adicto, así como al fortalecimiento del control en las jurisdicciones. Las políticas no lograron materializarse y alcanzar los resultados esperados. Las estadísticas en este momento ya eran alarmantes e iban en otra dirección a las declaraciones y medidas gubernamentales.

De acuerdo a datos oficiales brindados por la SEDRONAR, los últimos números oficiales que se tienen disponibles sobre el uso de estupefacientes en el territorio argentino, se observa en la Provincia de Buenos Aires durante el periodo 2001 y el 2011 un sostenido y notorio aumento en el consumo de drogas duras en estudiantes secundarios. El éxtasis creció un 1200%, la cocaína un 300% (es decir, hay tres veces más jóvenes que la consumieron), mientras que en los solventes e inhalantes el aumento fue de un 227%, la pasta base un 120% y la Marihuana un 100%. Si bien porcentualmente la marihuana presenta el menor crecimiento, continúa siendo la droga más consumida, más que triplicando al resto.

El éxtasis es la droga que más creció en el consumo de los jóvenes estudiantes bonaerenses en una década. Pasó de ser la droga menos consumida en 2001 para estar en el cuarto lugar de consumo en ranking. Estos altos niveles de consumo se presentan también a nivel nacional donde los jóvenes estudiantes consumieron en promedio de 2,2 pastillas de éxtasis en un mismo día, y cerca del 40% de los estudiantes que manifiestan ser consumidores, toman 3 o más pastillas en un mismo día.

Se advierte así un “*in crescendo*” significativo del consumo de las drogas más potentes y adictivas como el paco, la cocaína o el éxtasis, lo que genera un alerta adicional

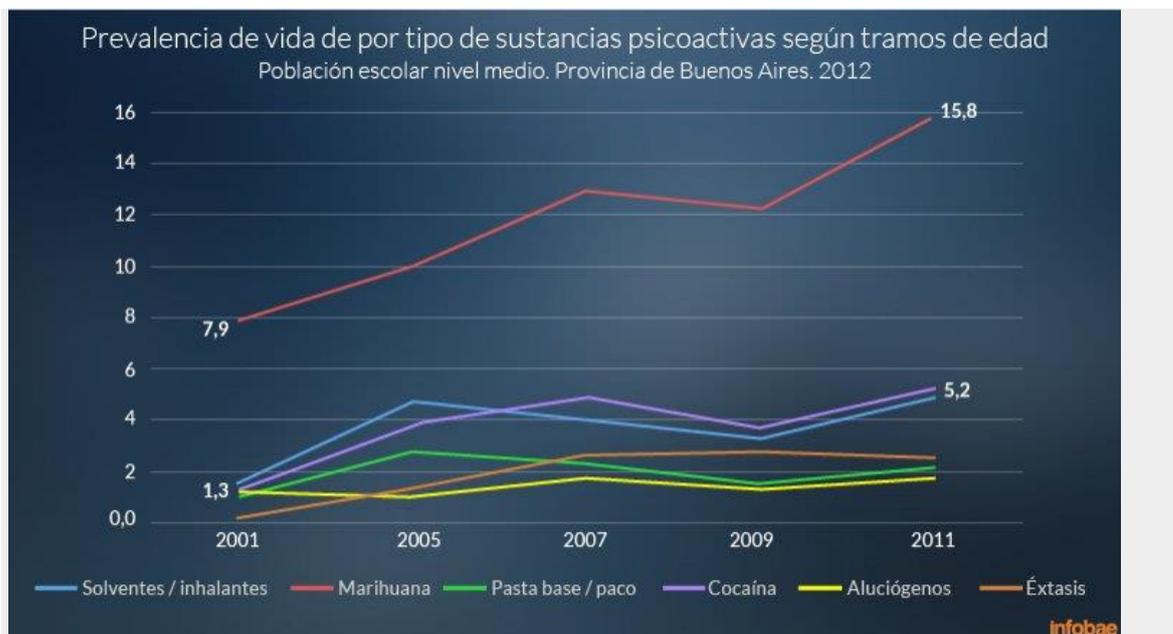
ya que son estas drogas las que en su mayor parte están presentes en los cuadros de "sobredosis" en los adolescentes según indican especialistas en toxicología de nuestro país, quienes señalan además que a mediados de los años 90 la sobredosis sucedía entre los 31 y 35 años pero actualmente la edad bajo a los 16 y 20 años.



Fuente: Infobae (2014).

En cuanto a la intensidad en el consumo de drogas, esto es, la frecuencia de consumo en un determinado plazo de tiempo, aproximadamente la mitad de los estudiantes bonaerenses que reconocen consumir drogas como marihuana, cocaína, paco o éxtasis dicen hacerlo de manera "ocasional", mientras que el 25% aproximadamente de estos mismos estudiantes declaran ser consumidores "frecuentes", es decir lo hacen diariamente o semanalmente. Esta situación reviste aún mayor gravedad si se tiene en cuenta que el paco y la cocaína presentan un nivel o frecuencia de consumo similar al de la marihuana (esto significa que un cuarto de los encuestados que asume consumir drogas lo hace cotidianamente).

Otro rasgo a tener en cuenta que arroja el informe es que no hay diferencias significativas entre el consumo "experimental" (una sola vez) y "frecuente" (diario o semanal), lo que indica que existe un fácil acceso a las drogas que permite que, sin problemas, se crucen las barreras del consumo frecuente para que nuevos usuarios puedan acceder a este tipo de sustancias (Bonini, 2014).



Fuente: Infobae (2014).

El estudio arrojó que el 43% de los pacientes que se atendieron en los centros de atención de adicciones de la Provincia en el primer semestre de ese año nombra a la marihuana como sustancia de inicio a la adicción, advirtiendo, además, que esta droga lleva al consumo de otras. Es así que el 30% de los pacientes afirma que fue la cocaína la droga que los llevó a realizar el tratamiento para salir de las adicciones. Por otra parte, los organismos oficiales identifican que si bien a medida que aumenta la edad se incrementa el porcentaje de estudiantes que han consumido drogas, se observa que el segmento que ha tenido mayor aumento de consumo fue el de 14 a 16 años, donde la Marihuana crece un 185% en ese tramo etario (pasando de 5,9% de consumidores a 16,8% del total de estudiantes encuestados).

En relación a la tasa de homicidios, al igual que sus antecesores, los números reflejaron una realidad que el gobierno de Cristina Kirchner se empeñó en negar. Un informe del año 2013 elaborado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación reflejó lo que los funcionarios del gabinete procuraban ocultar: con una población de 993.756 habitantes (acorde al Censo del año 2010) la zona sur de la Capital Federal, poseía el 75 % de los homicidios de la Ciudad, con un 42 % de casos no esclarecidos en el 2013. En total, dicho sector de la Ciudad tuvo 131 homicidios (tasa de 13.18 cada 100.000 habitantes), frente a los 45 homicidios que tuvo la zona centro y norte, que con 1.896.395 habitantes alcanzó una tasa de 2,37 cada 100.000 habitantes. Atento a lo expuesto, y con 176 homicidios dolosos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se posicionó en una tasa de 6,08 homicidios cada 100.000 habitantes, por encima de la que se había evidenciado en el año 2012 (158 homicidios, con una tasa de 5,46 por cada 100.000 habitantes) (Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2013).

Rol de las Fuerzas Federales de Seguridad en el conflicto contra el narcotráfico

El 17 de junio de 1970, se sancionó y promulgó la Ley N°18.711, en cuyo marco se establecían las funciones, atribuciones y responsabilidades de las por entonces tres fuerzas de seguridad federales: La Policía Federal Argentina, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional Argentina. Asimismo, y con la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, con fecha 22 de junio de 2006, se incorporan modificaciones en el marco de la Ley N° 26102, por lo que dichos organismos ejercerán competencias policiales propias del Estado Federal según las misiones, funciones y jurisdicciones territoriales que para cada una de ellas se determinan en la presente ley⁹.

Según fueron ideadas y creadas, las fuerzas federales poseen su responsabilidad funcional y operativa estratégica diseñadas para ser utilizadas en la siguiente jurisdicción territorial, acorde a la normativa señalada:

Gendarmería Nacional:

a) En las zonas de seguridad de frontera terrestre, incluso los cursos de agua fronterizos con las excepciones que correspondan de acuerdo con el artículo 9° de la presente ley.

En razón de su función de policía de seguridad en la vigilancia de frontera, en los casos en que la ley pertinente fije un ancho inferior a cincuenta (50) kilómetros para el sector fronterizo fluvial, e inferior a cien (100) kilómetros para el sector fronterizo terrestre, la jurisdicción territorial de Gendarmería Nacional abarcará respectivamente, a lo largo de la frontera, una faja con las profundidades mencionadas precedentemente.

b) En los túneles y puentes internacionales.

c) En cualquier otro lugar del territorio de la Nación, cuando ello sea dispuesto por el Poder Ejecutivo con vista al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública o para satisfacer un interés de seguridad nacional.

d) En cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.

Cumpliendo las siguientes funciones:

a) Policía de seguridad y judicial en el fuero federal.

b) Policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, donde haya autoridad establecida por las respectivas administraciones y dentro de las horas habilitadas por ellas.

c) Policía de prevención y represión del contrabando, migraciones clandestinas e infracciones sanitarias en los lugares no comprendidos en el inciso anterior como así también dentro de los mismos, pero fuera del horario habilitado por las respectivas administraciones cuando se le delegue.

⁹Ley N° 18.711 (modificada por Ley N° 26.102).

d) Policía forestal, conforme a convenio con la autoridad administrativa correspondiente.

e) Policía de seguridad de la navegación en los lagos, ríos y demás cursos de agua, cuando dicha función sea delegada por el Comando en Jefe de la Armada al Comando en Jefe del Ejército. El ejercicio de esa delegación no incluirá lo relativo a habilitación de personal y material.

f) Intervenir para reprimir la alteración del orden público, o cuando éste se vea subvertido, o cuya magnitud sobrepase las posibilidades de control de las fuerzas policiales, o cuando adquiriera las características de guerrillas, en cualesquiera de sus formas.

g) Toda otra función que se le asigne conforme a su misión y capacidades.

Prefectura Naval Argentina:

Se encuentra estructurada para actuar en el litoral marítimo, fluvial, lacustre y otras vías navegables, puertos y lugares que se determine al efecto, con la siguiente jurisdicción territorial:

a) En las aguas de los mares, ríos, lagos y canales utilizados como vías navegables interjurisdiccionales, para el transporte regular de personas y mercaderías.

b) La zona de seguridad de frontera marítima.

c) En zonas portuarias.

d) En las márgenes de los ríos interjurisdiccionales efectivamente utilizados como vías navegables hasta treinta y cinco (35) metros a contar de la más alta crecida ordinaria.

e) En cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.

Cumpliendo las siguientes funciones:

a) Policía de seguridad de la navegación y de cumplimiento de convenios internacionales sobre navegación.

b) Policía de seguridad y judicial en las aguas navegables y puertos nacionales.

c) Policía de seguridad y judicial en los delitos de competencia federal.

d) Policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, donde haya autoridad o puestos establecidos por las respectivas administraciones, dentro de las horas habilitadas por ellas.

e) Policía de prevención y represión del contrabando, de migraciones y sanitaria fuera de los lugares señalados en el inciso

d), como así también dentro de ellos, pero fuera de los horarios establecidos por las respectivas administraciones cuando se le delegue.

f) Intervenir en el restablecimiento del orden y tranquilidad pública fuera de su jurisdicción cuando así lo disponga el Poder Ejecutivo.

g) Toda otra función que se le asigne conforme a su misión y capacidades.

Policía Federal Argentina

Ejercerá en la siguiente jurisdicción territorial

a) En la Capital Federal, excluida su zona portuaria.

b) En el territorio de las provincias, excepto las zonas de seguridad de frontera y aquellas que oportunamente se determinen.

c) En cualquier otro lugar del país a requerimiento de la Justicia Federal.

Cumpliendo funciones de:

a) Policía de seguridad y judicial en la Capital Federal, excluida la zona portuaria.

b) En las provincias, policía de seguridad y judicial en el fuero federal.

c) Toda otra función que se le asigne conforme a sus capacidades.

La Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Cumple sus funciones en aeropuertos y aeródromos del Sistema Nacional de Aeropuertos, de acuerdo a la jurisdicción y competencia establecida en la ley de Seguridad Aeroportuaria.

Por su parte, es muy interesante la lectura del artículo 18 de la Ley N° 18.711. Es casi un artículo fundacional porque desde una concepción estratégica de la Seguridad Nacional, delimita una forma, un sentido de actuar, dentro de la concepción de un plan estratégico nacional destinado a la Seguridad Interior: *“Será obligatoria la cooperación y actuación supletoria entre Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria, como igualmente cualquier otro organismo nacional que ejerza funciones policiales análogas. Dicha cooperación deberá materializarse respetando la titularidad jurisdiccional de cada una de estas Instituciones u Organismos.”*

Por último, cabe mencionar que, dentro del andamiaje estratégico operativo de la Seguridad Interior, todo el espectro estatal se ampara y se condiciona con los límites fijados en la denominada “Ley de Seguridad Interior”, N° 24059, en cuyo marco se les otorga finalidad, estructura, misiones y funciones. Se determina la complementación con otros organismos del Estado y el empleo subsidiario de elementos de combate de las FF.AA. en operaciones de seguridad interior.

Ausencia de conjunción operativa y el tratamiento político de la seguridad.

El común denominador de la actuación que ocuparon las Fuerzas de Seguridad Federales en el país durante los gobiernos kirchneristas, fue el de una total falta de conjunción -que incluso se encontraba en la Ley de Seguridad Interior-, de un trabajo coordinado, mancomunado y en equipo que sirviera para una estrategia laboral a largo plazo y más teniendo en consideración lo específico de la problemática.

El problema de la seguridad, al igual que el de la defensa, es un tema político. Sin una visión superadora, estratégica y de largo plazo, procedentes desde las más altas esferas del poder de gobierno, sumado a directrices claras impartidas desde el Ministerio de Seguridad de la Nación hacia sus fuerzas de seguridad, resultó imposible la integración de las mismas y el éxito de la lucha contra el narcotráfico.

En lo que hace a las Fuerzas Federales de Seguridad encargadas de la prevención y represión de los grupos dedicados al narcotráfico, no se debe dejar pasar por alto un período de falta de cooperación y entendimiento con uno de los países líderes en cuanto a abordar la temática, como los Estados Unidos, a partir de un incidente diplomático, en el que resultó parte el entonces Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, Héctor Marcos Timerman, con un avión militar de los Estados Unidos en el mes de febrero de 2011 (Dinatale, 2011).

El grave conflicto bilateral se generó a raíz que el citado funcionario, encargado de las Relaciones Exteriores de la Nación, incautó en nombre del estado argentino, material de un avión militar que había llegado al Aeropuerto Internacional de Ezeiza, con personal destinado a brindar capacitación a efectivos de la Policía Federal Argentina, generando el episodio un virtual congelamiento de las relaciones diplomáticas entre los países, las quejas del titular del país del norte, Barack Obama y el retiro automático y sistemático de Estados Unidos, del apoyo y perfeccionamiento de agencias como el Federal Bureau of Investigation (FBI), la Drug Enforcement Administration (DEA) y la Customs and Border Protection (CBP) hacia fuerzas de seguridad federales y provinciales que anualmente se nutrían de su experiencia sobre la problemática.

Y no solo de experiencia sobre la temática. En las entrevistas realizadas en el Edificio “Virgen de Luján”, correspondiente a la Superintendencia de Drogas Peligrosas de la Policía Federal Argentina, varios interlocutores mencionaron el hecho de la falta de apoyo de la DEA en distintas tareas realizadas en todo el país. Esta agencia no solo brindaba capacitación, perfeccionamiento e innovación en cursos y entrenamientos, sino que en la faz operativa, nutría de bases de datos e información luego judicializada para el desarrollo y éxito de las causas judiciales. Con el incidente, esta “colaboración” mermó considerablemente¹⁰.

Otro eje común y denominador de los gobiernos kirchneristas fue el de bajar el tono en cuanto a declaraciones y comunicación, respecto a la seguridad. Es quizás hasta la toma del parque Indoamericano en diciembre de 2010, cuando la entonces presidente Cristina Fernández, intenta llevar adelante nuevas medidas. Entre diciembre de 2010 y fines

¹⁰ Entrevista al Principal Claudio De la Rosa, Jefe de Brigada en la División Antidrogas Urbanas de la Policía Federal Argentina el 16-11-15.

del año 2012 por ejemplo, se incrementó considerablemente la presencia de las Fuerzas en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

El presupuesto de la Policía Federal, la Gendarmería, la Prefectura y la Policía de Seguridad Aeroportuaria creció 800 por ciento en los últimos años. La Gendarmería tiene hoy 30.435 efectivos, 70 por ciento más que en 2003, y del año pasado a éste creció en mil efectivos. Sólo en 2011 y en lo que va 2012 se compraron 156 automóviles, 153 camionetas, 66 camiones, 20 furgones y 71 cuatriciclos. Seis mil efectivos se sacaron de las zonas de frontera y se sumaron a la seguridad en Capital Federal, Gran Buenos Aires y las rutas claves de varias provincias (Kollmann, 2012). Poco se habló de la capacitación y de un plan conjunto para la detección y estrategias contra el narcotráfico; que haya mayor cantidad de efectivos no garantiza que no haya narcotráfico y mucho menos seguridad si no van acompañados con planes coherentes y sostenidos en el tiempo.

En efecto, en primer lugar, el número de policías por habitante ha venido creciendo en Argentina desde el 2003, colocando al país al tope en el ranking regional. A pesar que los progresismos en seguridad son críticos de la expansión de policías, pues plantean que esto sesga la respuesta estatal a lo meramente represivo, a expensas de los recursos para la prevención social o comunitaria, los gobiernos kirchneristas aumentaron la dotación de las fuerzas federales en alrededor de un 25% (Gorgal, 2015).

Este intento de redefinir las políticas de seguridad principalmente se dio por el creciente descontento social a causa de la inseguridad en los distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia homónima, y por tratarse de un gobierno que veía acercarse momentos electorales. La actuación de las Fuerzas de Seguridad Federales dentro de un conflicto de carácter eminentemente asimétrico, careció de una voluntad política de aquellos encargados de direccionarlas, prepararlas, dirigirlas, orientarlas en dicho sentido. Faltó una guía donde se analizaran y diagnosticaran las causas, fenómenos y circunstancias que rodearon el accionar de grupos criminales transnacionales de narcotraficantes en la Ciudad de Buenos Aires, y en toda la República. El crecimiento del narcotráfico en nuestro país, y en especial en la ciudad capital, obedeció en gran medida a la ausencia de diagnósticos y de la implementación por parte del Estado, de aquellas políticas públicas en todos sus niveles (económico, de salubridad, de educación, etc.) a fin de llevar adelante medidas preventivas y paleativas de la problemática.

En cuanto a la observación de las Fuerzas de Seguridad Federales y su injerencia dentro del conflicto del narcotráfico, se pueden destacar las siguientes similitudes, comunes a todos los organismos:

- a. Falta de recursos en cuanto al personal, logística, medios, móviles y espacio edilicio, lo cual hizo fácticamente imposible la prevención y represión de las modalidades delictivas aquí tratadas. Por ejemplo, para ejercer el control del tráfico aduanero, o simplemente para seguir los protocolos de seguridad especialmente establecidos. En este punto cabe mencionar a modo de ejemplo, que la Policía de Seguridad Aeroportuaria no posee una permanencia regular en 14 de los 53 aeropuertos nacionales). El control que realiza la PSA sobre la presencia de narcóticos se concentra principalmente en los vuelos de salida del país y a partir de 2011 se profundizó la inspección de despachos de correo y courier. Pero el riesgo de que haya narcóticos se incrementa por su eventual ingreso o salida en la carga de

importación o exportación, y esta solo es controlada mediante intervenciones preventivas extraordinarias, dispuestas de manera aleatoria (Auditoría General de la Nación, 2014).

- b. No se cuenta con los recursos humanos necesarios para realizar las tareas encomendadas y por las cuales las fuerzas originalmente fueron creadas; o bien los funcionarios carecen de la idoneidad suficiente para enfrentar tales desafíos por falta de preparación y capacitación.
- c. Asignación insuficiente del personal destinado en unidades operativas específicas de lucha contra el narcotráfico, en especial en las que prestan servicios en los límites jurisdiccionales fronterizos. En este sentido cabe mencionar que durante la gestión traída a estudio, efectivos de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, fueron movilizados y retirados de sus funciones primigenias, para reforzar el cordón Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹¹
- d. No se dio cumplimiento a las especificaciones contenidas en el artículo 31 de la Ley 23.737, en cuanto a la consulta permanente en un banco de datos con acceso para todas las Fuerzas de Seguridad y la Dirección General de Aduanas, respecto a información de datos sensibles en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes. La Policía Federal Argentina posee una unidad, denominada División Central Nacional de Datos, dependiente de la Superintendencia de Drogas Peligrosas, destinada para tal tarea.¹²
- e. No se conocieron cifras oficiales de estadísticas llevadas a cabo por las distintas fuerzas, para ser utilizadas por otros organismos estatales, y que pudiesen haber sido utilizadas para el diagnóstico nacional y regional del conflicto.
- f. Adquisición de material específico y de toda índole (informático, móviles, armamento, munición, etc.) al cual no se le brindó el uso adecuado, no se lo utilizó o bien no se contaba con el personal idóneo para su correcta utilización. En el mismo orden, y acorde a la necesidad planteada por la problemática, no se contaron con scanners específicos de detección de gases procedentes de los narcóticos o bien de radares de detección de vuelos clandestinos.¹³
- g. La falta de compromiso internacional (como una política de estado) hacia países como los Estados Unidos de América, líder en la lucha contra esta problemática, hizo perder a todas las Fuerzas Federales, los lazos con el Departamento de Justicia de dicha Nación y valiosa información, preparación y entrenamiento con organismos de la talla del F.B.I., D.E.A. y la A.T.F.

¹¹Desde 2003, la Gendarmería ha sido convocada para ejercer tareas de seguridad pública en el conurbano bonaerense, lo que no se corresponde con su misión y zona de influencia específicas, y para lo cual fue necesario desplazar personal de las fronteras.

¹²Entrevista al Principal Silvina Reales, de la División Central Nacional de Datos de la Policía Federal Argentina - Superintendencia Federal de Drogas Peligrosas-, realizada el 3 de agosto de 2015 en la C.A.B.A.

¹³Durante la entrevista con el entonces Subsecretario de Investigación del Delito Organizado y Complejo -Secretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina-, Dr. Carlos Alberto Silva., el mismo manifestó que los radares más idóneos y específicos para llevar adelante la lucha contra el narcotráfico en la frontera Norte del país, eran de origen francés, que su costo era de alrededor de los 22.000.000 de Euros cada uno y que se necesitaban alrededor de 5 radares. Pero que su costo los hacía imposible de adquirir.

El rol de los organismos oficiales

El planeamiento de la estrategia nacional adquiere sentido en tanto se traduzca en medidas capaces de generar acciones. Esas acciones serán ejecutadas por cada elemento componente del poder nacional y tendrán como finalidad obtener determinados objetivos, alcanzar cierta aptitud o apoyar a otros componentes. Ahora bien, entre los responsables para ejecutar las acciones requeridas por la estrategia, pueden existir entes oficiales o privados. Según se trate de unos u otros variarán también las características del planeamiento destinado a hacerlos accionar conforme a las necesidades estratégicas (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, 1994:137).

Es por lo expuesto en el párrafo anterior, que en este apartado se analizará el papel de distintos organismos públicos en el ensamble de la estrategia nacional del gobierno en su lucha contra el narcotráfico. Dicho análisis se explayará en determinar las funciones primigenias de dichas entidades, es decir por qué fueron creadas y puestas a disposición el Estado Nacional, su interacción en el conflicto de la lucha contra el narcotráfico y las directrices recibidas del ejecutivo para tales tareas.

El papel de la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR)¹⁴:

A comienzos del año 2013 la Procuraduría General de la Nación crea la PROCUNAR ante la difícil, vertiginosa y ardua tarea de los Fiscales de todo el país en relación a llevar adelante investigaciones judiciales contra el narcotráfico, contra sus integrantes y agentes exógenos, buscando en primera medida otorgarle instrumentos y herramientas para llevar adelante su labor. Asimismo, se buscó generar una fuente de información y estadísticas para que otros organismos del Estado y Judiciales hicieran uso en sus propias investigaciones. Al ser el tema del narcotráfico un eje de características multidisciplinarias, no alcanza con que solo un sector (en este caso el judicial, desde la investigación federal) se aboque a la problemática.

En la teoría, la Procuraduría fue un gran acierto de la Dra. Alejandra Gils Carbó (y del Poder Ejecutivo en particular, quien la había nombrado el 29 de agosto de 2012), el inconveniente radicó que no se evidenció una tarea estratégica y conjunta con los otros actores que se desarrollaron en la lucha contra el narcotráfico, es decir:

- a. Con el Ministerio de Seguridad a través de las Fuerzas Federales, las cuales no contaron con una capacitación específica para llevar adelante una lucha que en ningún lugar del planeta tuvo solución, sino medidas paliativas. Se dejó de lado la formación en Organizaciones Internacionales (como la DEA o el FBI) por el aislamiento internacional decidido por el Ejecutivo, que también privó a la Nación de valiosísima información sobre la materia.
- b. Con el Congreso de la Nación en el marco de implementar normas y reglamentos que doten a las fuerzas de seguridad de los instrumentos necesarios para la prevención y erradicación de los grupos dedicados al narcotráfico.

¹⁴La Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR) fue creada por la Procuradora General de la Nación el 19 de febrero de 2013, a través de la Resolución PGN n° 208/13 con el objeto de optimizar los recursos del organismo y mejorar los resultados de la investigación penal preparatoria y el eficaz enjuiciamiento de los responsables por delitos de narcocriminalidad, brindando colaboración y asistencia técnica a los fiscales de todo el país. (www.mpf.gob.ar/procunar/)

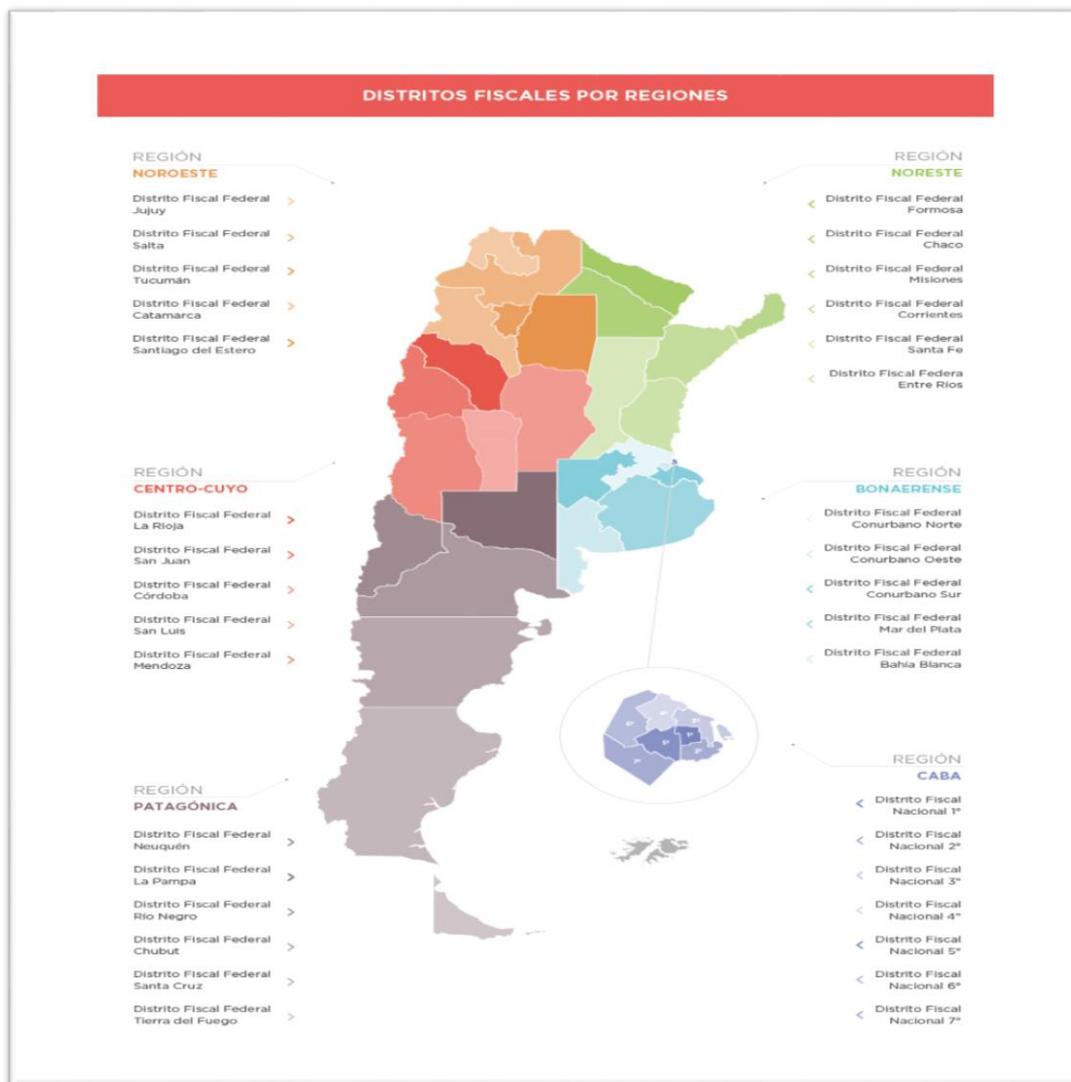
- c. Con los Ministerios de Salud, Acción Social, Educación, todos con escasa participación sobre la materia.
- d. Con el Poder Judicial con una pobre actuación de Jueces Federales que en su mayoría no terminaban de encajar en su funcionamiento.

Delimitación de regiones:

Para llevar adelante las acciones previstas desde el sector gubernamental, se optó por dividir al territorio nacional -para una optimización de recursos acorde a cada problemática específica- en las siguientes regiones:

- Región Noreste (conformada por los distritos fiscales federales de las Provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe). Se implementó paralelamente, un área dentro de la PROCUNAR denominada “Investigaciones y Litigación Estratégica” en búsqueda de optimizar el alcance y desempeño de la primera, y brindar asistencia técnica y estratégica a lo largo y a lo ancho del país.
- Región Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conformada por los siete (7) distritos fiscales nacionales y el distrito fiscal federal de la CABA.
- Región Bonaerense, conformada por los cinco (5) distritos fiscales federales de la Provincia de Buenos Aires.
- Región Noreste, conformada por los distritos fiscales federales de las Provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe.
- Región Patagónica, conformada por los distritos fiscales federales de las Provincias del Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- Región Centro-Cuyo, conformada por los distritos fiscales federales de las Provincias de Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.

En el mapa que se presenta a continuación puede observarse gráficamente lo que aquí se ha expuesto:



Fuente: Ministerio Público Fiscal

La PROCUNAR desarrolla junto a los fiscales federales de todo el país, distintas estrategias de intervención, focalizadas sobre cuatro ejes principales:

- La federalización en el enfoque de la persecución penal.
- El ascenso en la cadena de responsabilidad.
- El desarrollo de investigaciones proactivas en el tráfico ilícito de precursores químicos.
- El desarrollo de investigaciones patrimoniales (Ministerio Público Fiscal, 2016).

Otro eje de discusión en torno a la actuación de los Fiscales Federales encargados de la investigación del narcotráfico fue el tema de la “desfederalización” de la investigación y prosecución criminal de este tipo de delitos, toda vez que en el marco de apertura investigativa de narcotráfico, la injerencia de la justicia local en distintos sectores del país, no hacía otra cosa que reprimir el narco-menudeo, nutriéndose de causas de poco interés, en

donde en lugar de elevar el grado de los miembros de las bandas desactivadas, se quedaban en la detención o desbaratamiento de kioscos de drogas.

El Dr. Alejandro Corda, Secretario del Juzgado Criminal y Correccional N° 12 a cargo del Dr. Canicoba Corral, se manifestó durante una entrevista celebrada en el año 2014, en sede de la referida judicatura de igual forma: “no tiene sentido seguir desfederalizando la investigación de tipo compleja, por ejemplo, la de narcotráfico [...] no sirve de nada meter presos a los soldaditos o a los pequeños traficantes o dealer. Sirve, subir la vara e ir por las cabezas de las organizaciones. Es la única manera de desarticularlas, y con la injerencia de las justicias locales, que buscan resolver rápidamente los casos, se hace prácticamente imposible”¹⁵.

Esta mirada está en coherencia con otros analistas que sostienen que concentrarse en el tema del narcomenudeo es ignorar las reglas del mercado de la droga, y por cada “microtraficante” que logremos capturar o por cada punto de distribución que logremos cerrar, el mercado va a operar inmediatamente procediendo a su reemplazo; esto es lo que ocurre en nuestro país y en el mundo hace veinte años (eldiariodemadryn.com, 2016).

El papel de la Secretaría de programación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico (SEDRONAR):

Argentina se inserta como atractivo regional para los narcotraficantes en virtud de ser el segundo mayor polo de industria química en Sudamérica (luego de Brasil), produciendo los solventes, ácidos y oxidantes que se emplean en el procesamiento del clorhidrato de cocaína y de la heroína. En 2005 el Estado argentino puso a estos químicos bajo regulación y control, debiendo registrar sus movimientos quienes fabriquen, importen, exporten, distribuyan y transporten estas sustancias. Para ello ha establecido el Registro Nacional de Precursores Químicos (RNPQ), que cambió el antiguo sistema de control e implementó nuevas modalidades de certificación sobre los movimientos de químicos (Vázquez, 2010:91).

La SEDRONAR fue creada en el año 1989 con el objetivo de luchar contra el avance de las drogas en la Argentina, la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el narcotráfico, dependiente del Ejecutivo, transitó durante los tres períodos presidenciales aquí analizados, distintos matices de funcionamiento, con distintas responsabilidades y enfoques, quedando finalmente bajo la órbita de la Secretaría la prevención, abordaje y tratamiento de adicciones, merced al Decreto 48/2014, que a su vez transmitía a la órbita del Ministerio de Seguridad (por entonces a cargo de la Ministra María Cecilia Rodríguez) el aspecto represivo (La Nación, 2014), conservando el Control de los Precursores Químicos.

¹⁵Entrevista al Dr. Alejandro Corda, Secretario del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 6, Secretaría N° 12 e integrante de la ONG “Intercambios”, elaborada el día 4 de setiembre de 2015 en la C.AB.A

En el año 2014 cuando desde el parlamento se instaba al Gobierno a quitarle el control del Registro de Precursores Químicos¹⁶ a la cuestionada SEDRONAR. No obstante, la entidad se vio envuelta en distintas irregularidades, por ejemplo con el procesamiento de distintos funcionarios de la entidad, entre los que se destacó uno de sus titulares entre 2004 y 2011, José Ramón Granero (Rodríguez Niell, 2014) acusado de ingresar al país materias primas para la elaboración de estupefacientes, junto con el ex – Subsecretario Técnico de Control, Gabriel Yuseff Abboud; el Director del Registro Nacional de Precursores Químicos, Julio De Orue, y otros funcionarios (Verbitsky, 2014).

Otro de los factores a destacar fue el crecimiento sin control o morigeración estatal, entre 2006 y 2008 de la importación de efedrina, una sustancia de origen vegetal que es necesaria para la creación de drogas sintéticas, y cuyo contralor se encontraba en dicho lapso a cargo de la SEDRONAR, a través de la Dirección de Planificación y Control del Tráfico Ilícito de Drogas y Precursores Químicos. Las cantidades de ingreso de efedrina al país, variaron sideralmente en dicho período de tiempo, siendo que en mercados como el mexicano, donde su precio era sumamente superior, comenzaron a través de sus carteles y grupos criminales radicalizados dedicados al narcotráfico, a realizar operaciones para adquirir la efedrina que en Argentina se conseguía a muy bajo precio y sin un exhaustivo control estatal.

En el año 2008, las repercusiones del “Triple Crimen de General Rodríguez” puso en evidencia un negocio millonario fuera de control, toda vez que no había una correcta individualización del ingreso y egreso del material. En dicho evento fueron asesinados tres empresarios farmacéuticos ligados a la importación de la efedrina: Sebastián Forza, Damián Ferrón y Leopoldo Bina.

Por ese entonces, la cantidad de efedrina que se importó a la Argentina pasó de una tonelada y media en 2003 a 20 toneladas en 2007, es decir un 1.363 por ciento más, debido a la falta de controles por parte de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, durante el kirchnerismo. Por los elevados márgenes de ganancia y la laxitud de los controles, la Argentina se convirtió en el lugar perfecto para triangular efedrina. Cualquier empresa o persona interesada en importarla desde los países productores -China, Malasia, República Checa, Alemania e India- debe inscribirse en el Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE) que, hasta el escándalo desatado por el triple crimen, dependía exclusivamente de la SEDRONAR (Federico, 2015:411).

A lo expuesto cabe agregar que en el orden regional, se comenzó a percibir una suerte de dispersión y fragmentación de sectores de grupos criminales dedicados al narcotráfico que a raíz de encontrar resistencia estatal en sus países de origen o competencia interior en su territorio (como los casos de los carteles mexicanos y colombianos) fueron encontrando

¹⁶El Registro Nacional de Precursores Químicos, hoy con dependencia directa del Ministerio de Seguridad de la Nación, fue creado en el marco de la Ley 26.045, inicialmente en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), cuya misión consiste en Mantener un registro completo, fidedigno y actualizado de toda persona física o de existencia ideal o cualquier tipo asociativo o societario, con o sin personería jurídica que tengan, utilicen, produzcan, fabriquen, elaboren, envasen, reenvasen, extraigan, preparen, transporten, trasborden, almacenen, comercialicen, exporten, importen, distribuyan o realicen cualquier tipo de transacción con sustancias o productos químicos autorizados y que por sus características o componentes, puedan servir de base o ser utilizados en la elaboración de estupefacientes, como así también ejercer el control de estas actividades. (www.renpre.gov.ar)

en países como la Argentina, el espacio necesario y con una infraestructura capaz de lograr desarrollar sus actividades transnacionalmente, hacia mercados europeos y el sur del continente africano.

A todo lo expuesto y para concluir la idea, es necesario nuevamente resaltar la ausencia de datos oficiales respecto a estadísticas criminales, relacionadas con la temática. Las estadísticas criminales se dejaron de publicar en 2008. Desde entonces, la información remitida por aquellas provincias adheridas al Sistema de Información Criminal y el Sistema de Alerta Temprana no fue correctamente analizada y no se produjeron informes estadísticos consolidados con el correspondiente alcance Nacional (Sitio Web Casa Rosada “El Estado del Estado”, 2015).

Durante el transcurso de la presente investigación, se ha analizado el rol y funcionamiento de esta Secretaría, como así mismo las distintas modificaciones en su rol de funciones y estructura organizativa. Es necesario en esta etapa, brindar un cierre respecto al rol que jugaron sus funcionarios en el conflicto, que perfil poseían para el cargo, desde el punto de vista de ser un eje central en la agenda de seguridad de la Nación y que directivas recibieron o no del poder político, dentro de un entramado estratégico funcional difuso y que se aportó desde organismo para el diagnóstico y resolución del mismo.

El primer Secretario a cargo en la gestión del entonces Presidente Néstor Kirchner, fue el mismo que en la última etapa de Eduardo Duhalde a cargo del Ejecutivo, Willbur Ricardo Grimson (entre 2002 y 2004). Entre el 23 de junio de 2004 y el 10 de diciembre de 2011, la función estuvo a cargo de José Ramón Granero, un ferviente opositor a la despenalización del consumo de estupefacientes. Es dable observar que años más tarde, el mismo Granero, Gabriel Abboud (Subsecretario del organismo) y Julio De Orué (ex – Director del Registro de Precursores Químicos) fueron acusados por la titular del Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 1, María Romilda Servini de Cubría, en base a una investigación originada por las cantidades siderales de efedrina que la entidad autorizó a ingresar al país (se habla de más de 40.000 kilos). Granero en su declaración indagatoria habría involucrado a ese entonces titular del Ministerio del Interior y luego de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Dr. Aníbal Fernández, como nexos con distintos personajes del negocio. En el mismo orden esbozó en su declaración su malestar porque las fuerzas federales encargadas de la prevención y represión del narcotráfico (entonces a cargo de Aníbal Fernández) negaban información a la Secretaría (Perfil, 2014).

Asimismo, vale puntualizar que durante un período de tiempo prolongado¹⁷, esta Secretaría, creada por Decreto 271 del 17 de julio de 1989, se encontró acéfala desde su conducción, tras la salida del también ex – Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, Rafael Bielsa (quien había reemplazado a Granero), lo cual resultó inexplicable e inentendible, dada la complejidad del conflicto, no contar con el titular de un área tan sensible (Parlamentario.com, 2013). Meses más tarde, en noviembre de 2013, fue designado el Padre (cercano a la ex – Ministra de Desarrollo y Acción Social, Alicia Kirchner) Juan Carlos Molina.

En lo que hace al funcionamiento de la Secretaría, hay que remontarse al año 1996, cuando se requirió al Organismo, en el marco del Decreto 623/96, la implementación del

¹⁷La Sedronar se encontró acéfala, entre el 19 de marzo de 2013, tras la renuncia de Rafael Bielsa, y la designación del cura Juan Carlos Molina el 29 de noviembre del mismo año.

denominado “Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas”, el cual al día de hoy posee vigencia, toda vez que es de regulación anual.

En ese orden de ideas, se constituirían los respectivos grupos de trabajo interministeriales, un sistema de información permanente que posibilitase cumplimentar los acuerdos y convenios internacionales, un acuerdo con las provincias para coordinar las actividades relativas a la determinación de un diagnóstico de la situación provincial y regional. SEDRONAR debía proponer medidas que posibilitasen la coordinación de políticas nacionales y provinciales en las siguientes materias (Auditoría General de la Nación, 2014):

- a) Prevención de la Drogadicción.
- b) Lucha contra el Narcotráfico.
- c) Cooperación Internacional.

En el marco de creación y puesta en funcionamiento del organismo, años más tarde se intentó dar un fuerte impulso en cuanto a brindar un diagnóstico específico, en base a una tarea multidisciplinaria en la que otros organismos del Estado, fuerzas federales de seguridad y provinciales, también ocuparían un rol trascendente en el marco de un conflicto que ya en la década del '90 mostraba sus primeros indicios.

Lo que originariamente se pensó para la Secretaría, años más tarde se fue diluyendo, entre cambios de rumbos políticos para su funcionamiento, acefalías, designación de funcionarios nombrados con el objeto de demostrar un acercamiento a la Iglesia Católica (como fue la designación del Cura Molina en noviembre de 2013, a poco tiempo de la elección del Cardenal Bergoglio como Papa Francisco el 13 de marzo del mismo año) y en especial con la promulgación del Decreto 48/14, en cuyo marco se transfería a la órbita del Ministerio de Seguridad, todo lo atinente a la persecución y prevención del narcotráfico, dejando en el marco de la Secretaría el tema de la prevención en adicciones y su tratamiento.

Estos continuos cambios de posicionamiento frente al conflicto, la ausencia de políticas públicas estratégicas que faciliten el accionar, no solo de la Secretaría, sino también de fuerzas de seguridad nacionales y provinciales y la intervención de otros organismos estatales (en especial con el Ministerio del Interior, el de Justicia Seguridad y Derechos Humanos y el de Seguridad -por ser los encargados de las FF.SS.-), no hizo más que anunciar un resultado más que esperado en la lucha contra el narcotráfico. Dicho resultado se vio materializado en la ausencia un claro diagnóstico basados en estadísticas reales, la falta de objetivos, propuestas y acciones dentro de una planificación estratégica que permitiese la elaboración de posibles medidas paliativas del problema.

Como consecuencia de la falta de objetivos y estadísticas reales y creíbles, se vieron disminuidas las acciones en sentido de diagramar estrategias públicas de toda índole para llevar adelante o morigerar las consecuencias del conflicto, por ejemplo, relacionadas con la salud, con la educación, con cuestiones sociales, etc. Asimismo, y, al igual que lo que ocurrió con las Fuerzas de Seguridad Federales, la relación entre asignación de medios, recursos humanos, infraestructura y el funcionamiento de la Secretaría distó de ser la ideal, con presupuestos insuficientes.

En resumen, de la lectura de la propuesta fundacional de la Secretaría, y del provecho en el marco de un conflicto asimétrico que se llevaba adelante contra el narcotráfico y los grupos criminales transnacionales que operaron en la C.A.B.A., en el período traído a estudio, que se pudieron haber obtenido, se puede concluir que no fueron satisfactorios, toda vez que el crecimiento de la droga en el país, es notable. En primera instancia por haber dejado de ser solo un país de consumo y tránsito, sino también por la multiplicidad de drogas que circulan en la Capital Federal a diario (en especial las nuevas drogas de diseño) y por el fracaso del organismo en procurar un diagnóstico efectivo, aunque sea para lograr solamente la reducción del daño.

“El Registro Nacional de Precursores Químicos, dependiente de la SEDRONAR, no puede supervisar adecuadamente el manejo de sustancias químicas susceptibles de ser desviadas para la elaboración ilícita de estupefacientes y psicotrópicos por falencias en el registro del uso, producción, exportación e importación de los precursores (ausencia de una base de datos integrada, falta de registración de movimientos informados por las empresas, falta de personal y problemas burocráticos para acceder al presupuesto necesario para realizar las inspecciones)”(Auditoría General de la Nación, 2014).

El papel de la Dirección General de Migraciones (Auditoría General de la Nación, 2014):

En el capítulo anterior se había analizado la política migratoria de la gestión de gobierno de Néstor y Cristina Kirchner, habiéndose determinado serias falencias en cuanto al control de ingreso, permanencia y egreso de personas a través de las fronteras. En dicho marco se determinaron también las falencias y la falta de coordinación entre organismos estatales y fuerzas de seguridad encargadas del cuidado de los sectores fronterizos.

En dicho marco se resalta la responsabilidad de la máxima conducción estatal, habida cuenta que “l planeamiento de la estrategia nacional es de tipo centralizado, por cuanto parte de definiciones establecidas por los máximos niveles de gobierno (Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos, 1994:137).

En esta etapa de la investigación se tratará de concluir con algunos resultados obtenidos respecto al accionar puntual de la Dirección, como eje del andamiaje preventivo de la temática.

En su informe sectorial de diciembre del año 2014, respecto al control en aduanas y fronteras, el Dr. Leandro Despouy, entonces Auditor General de la Nación, resultó crítico de la actuación de la Dirección, y en especial en lo atinente a haber observado, como común denominador de las distintas gestiones, un déficit en lo que hace a los controles que debían hacerse desde el Órgano. *“Todo el sistema descansa en la comparación entre los documentos presentados por los migrantes y una base de datos elaborada por la DNM y actualizada por el Área de Gestión Única de Movimientos y Aptitud Migratoria (AGUMAM) –principalmente a partir de requerimientos judiciales–, como así también de Interpol, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o de otras reparticiones públicas, para conocer el paradero de personas. AGUMAM remite las novedades a Gendarmería Nacional,*

Prefectura Naval, Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Interpol, SIDE, DNM y Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos”.

La política migratoria fue dejando de lado cuestiones esenciales de la seguridad interior, como lo son las condiciones mínimas estratégicas para el efectivo control (acorde a formalismos preestablecidos y reglamentarios de orden internacional) de ingreso de personas y mercaderías por aquellos pasos fronterizos habilitados al efecto, intentándose privilegiar una apertura con los países limítrofes. En este punto, durante el primer gobierno de Cristina Fernández, se reglamentó la Ley 25871 (sancionada en diciembre de 2003 y promulgada en 2004) en cuyo marco se dispusieron una serie de medidas que iban totalmente en contra del accionar de las Fuerzas y Organismos que debían llevar diariamente la labor de contralor sobre el ingreso irregular de personas y mercaderías al país.

Sin embargo el gobierno contó con el visto bueno de distintos organismos nacionales e internacionales afines a esa clase de política, los ya mencionados en el Capítulo I: Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación Católica de Migraciones, el Centro de Estudios Migratorios Lationamericanos y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, esbozando ideales contrarios a la doctrina de la Seguridad Nacional que se instaló en los distintos gobiernos de facto de la década del ´70 y ´80. En ese sentido, y con el objeto de presentarse ante el mundo como un país a la vanguardia en derechos humanos migratorios, en contraposición con lo que ocurría en el mundo, en especial en países europeos, que cerraban sus fronteras a oleadas migratorias y generaban una sensación internacional del resurgimiento de la xenofobia en el mundo.

La redacción de la norma se desprende que el ejecutivo buscó además generar una suerte de nueva demografía nacional, integrativa de distintos grupos culturales, generando oportunidades de distintos matices para los migrantes, de índole laboral, social, educativo y sanitario; en esa inteligencia se dejaron de lado normas básicas y elementales del cuidado de las fronteras, como lo son el retiro de la Gendarmería Nacional, a fin de concurrir al conurbanos bonaerense y la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, fuerza elemental e interactiva con la Dirección.

Al igual que se destacó con las fuerzas de seguridad y la SEDRONAR, el común denominador de esta época fue la politización de las instituciones, la pérdida de identidad como tales, abocadas muchas veces en cuestiones de política doméstica electoral y dejando de lado la función primigenia y fundacional por las cuales vieron la luz. A eso se sumó la falta de capacitación del personal, la mala distribución del mismo, la ausencia de infraestructura edilicia para cubrir los numerosos pasos fronterizos existentes en la Nación (muchos de los cuales permanecen sin siquiera custodia) y en mayor medida, desproteger una entidad orientada a lo político y no a brindar un efectivo contralor sobre personas que ingresan al país, para luego poder ser utilizada dicha información en pos de un diagrama estratégico de seguridad nacional. A su vez, sobrevino una gran falta de coordinación entre Ministerios, entidades y funcionarios con las Fuerzas de Seguridad y Organismos estatales destinados a interactuar en pos de asegurar la seguridad interior de la Nación.

Definidas las situaciones conflictivas y con las mismas, la misión de la estrategia nacional, así como apreciadas las características de los actores, deberán concretarse ideas sobre el empleo de los medios del poder nacional. Con tal fin, será importante mencionar las

vulnerabilidades graves propias ante cada conflicto previsible, cuál es el grado de intensidad que dicho conflicto puede alcanzar, de qué grado de libertad de acción dispone para enfrentarlo y cuáles son las probabilidades de que el conflicto plantee situaciones de crisis (Escuela Superior de Guerra, “Teniente General Luis María Campos”, 1994:140).

La actuación del Estado Argentino durante la crisis desatada por el crecimiento del narcotráfico y de las actividades de grupos criminales transnacionales se vio reflejada en la falta de una política estratégica para el desarrollo de los acontecimientos. En dicho marco se careció de un diagnóstico real, del diseño de un plan pensando en un corto, mediano y largo plazo, de metas claras, de asignación de recursos, entre otros aspectos estratégicos; para aprovechar las oportunidades y fortalezas propias del Gobierno, y procurar disminuir en el escenario aquellas dificultades y amenazas que arrojaban dichos grupos.

El problema de la corrupción

No obstante, lo expuesto en cuanto a distintos actores (Organismos públicos y Fuerzas de Seguridad Federales), en lo atinente a la falta de capacitación, perfeccionamiento, infraestructura, logística, presupuesto, distribución de recursos y material humano, con la que lograron desempeñarse durante la vigencia del conflicto; la ausencia de directivas estratégicas gubernamentales, acorde a la misión fundacional de cada entidad; habría que agregar la problemática de la corrupción en todos los estamentos descriptos.

Puede decirse que existe un patrón de corrupción cuando un poseedor de poder que tiene a cargo la realización de ciertos actos es inducido a través de dinero u otros beneficios que no le son provistos legalmente, a realizar acciones que favorecen a quien provee el beneficio y accesoriamente genera un daño al público y sus intereses (Bartolomé, 2006:304).

Distintos actores en la arena internacional se han explayado sobre la temática y los inconvenientes que acarrea para cualquier agenda gubernamental, poniendo en peligro políticas públicas y generando toda una actividad delictual concomitante a su alrededor. En tal sentido el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan expresó que el Banco Mundial identificó esta problemática como el principal obstáculo individual al desarrollo económico y social en el mundo, calculando que la corrupción puede costarles a las naciones casi el 1 % de su PBI anual. Para este organismo la corrupción genera anualmente en el mundo al menos U\$S 1.500 billones, cifra que podría elevarse a U\$S 3.000 billones; es decir, entre el 5 % y el 10 % de los ingresos generados globalmente. Una condición necesaria para la difusión de las organizaciones criminales es la corrupción al interior de las instituciones del Estado. Es imposible para una facción criminal llegar a un nuevo territorio sin contar con una red de protección e impunidad de sus acciones. Los procesos de expansión requieren de una compleja organización de la cual hacen parte funcionarios de las aduanas y de migración, policías, miembros del sistema judicial y también autoridades electas (Garzón; 2013).

Es dable resaltar que la problemática que alteró y afectó las políticas públicas relacionadas con los gobiernos kirchneristas y que de algún modo favoreció el ingreso, permanencia y desarrollo de organizaciones criminales transnacionales dedicadas al

narcotráfico, se pueden apreciar en la actuación de los funcionarios que tuvieron algún tipo de participación en los organismos analizados con anterioridad. Esta es la nómina de ex – funcionarios procesados y el cargo que ocuparon (La Nación, 2016):

- Cristina Fernández de Kirchner, ex -Presidente de la Nación
- Amado Budou, ex – vicepresidente de la Nación
- Julio de Vido, ex – Ministro de Planificación
- Aníbal Fernández, ex – Ministro del Interior, ex - Ministro de Justicia Seguridad y Derechos Humanos, ex - Jefe de Gabinete de Ministros, ex - Senador Nacional y ex – Secretario General de la Presidencia.
- Axel Kicillof, ex – Ministro de Economía.
- Juan Manuel Abal Medina, ex – Jefe de Gabinete.
- Jorge Capitanich, ex – Jefe de Gabinete
- Juan Pablo Schiavi, ex – Secretario General de Transporte
- Guillermo Moreno, ex – Secretario General de Comercio
- Guillermo Vanoli, ex – titular de la Comisión Nacional de Valores
- Juan Manzur, ex – Ministro de Salud.
- Daniel Gollan, ex – Ministro de Salud.
- José Sbatella, ex – Titular de la Unidad de Información Financiera.

La Cámara Federal de la Ciudad de Buenos Aires informó que, entre 2003 y 2015, algunas de las más notorias figuras del kirchnerismo recibieron un total de 2160 denuncias radicadas en el distrito por posibles hechos de corrupción. Fue la ex presidenta Cristina Kirchner quien, de ese total, recibió la mayor cantidad, 419, seguida por su esposo, Néstor Kirchner, con 193; el ex ministro de Planificación Federal Julio de Vido, 117, y el ex jefe de Gabinete Aníbal Fernández, 108 (La Nación, 2016).

Dentro del análisis de las variables que predominaron en el conflicto, en un escenario dinámico e inestable, el agregado de la corrupción le puso un matiz totalmente distintivo, y que no hizo más que entorpecer el funcionamiento del aparato estatal destinado a contrarrestar las acciones de estos grupos criminales. Fueron muchos los organismos y funcionarios involucrados, y la situación se agrava teniendo en consideración que muchos de los involucrados se encontraban en lo más alto del poder de decisión.

En términos más generales, la corrupción corroe la cultura tributaria y afecta la base fiscal de la autoridad pública. Por eso, aunque condenable en cualquier tiempo y espacio, resulta especialmente grave en aquellos dirigentes y fuerzas políticas que defienden el protagonismo del Estado como regulador de la economía y protector social: no hay Estado fuerte sin impuestos altos y su recaudación depende, al menos en parte, de que la sociedad confíe en que su dinero será correctamente utilizado (Natanson, 2016).

Es interesante una reflexión final, acerca de la corrupción y de un mensaje reciente del Papa Francisco sobre el flagelo: “es que un método que no da libertad a las personas para asumir responsablemente su misión de construir la sociedad, es el chantaje. Siempre es corrupción: si haces esto, te hacemos esto. La corrupción es la polilla, la gangrena de un pueblo (El País, 2015).”

Hay distintas mediciones internacionales en materia de corrupción, veamos el siguiente caso: el informe anual de la ONG “Transparencia Internacional” estableció una clasificación de 168 países en 2015, a través de una escala de 0 a 100 puntos, que encabeza Dinamarca como el país menos corrupto, mientras que la Argentina de Cristina Fernández de Kirchner quedó entre los peores Estados en esta manera. El Índice de Percepción de la Corrupción 2015 calificó a Argentina en el puesto número 107. En 2011, Argentina estaba en el puesto 100. Pasó al 103 en 2012. En 2013 cayó al 106, y desde 2014 se mantiene en el 107. Estas estadísticas no hacen más que corroborar que se ha dado un aumento de la corrupción a medida que aumentaba el narcotráfico y el consumo de estupefacientes en el país.

Tendencias legislativas respecto al narcotráfico en la Argentina.

El fenómeno del crimen organizado, como bien ilustra Eligio Resta, rompe el circuito de validez y de eficacia de las normas, puesto que se establece fuera de su alcance. Es que la fluidez de las comunicaciones y la información automática e instantánea han posibilitado no sólo el acercamiento de los Estados, sino también de hechos delictivos que se planifican y ejecutan en distintas regiones del globo. En este sentido, y dado que la coordinación de los Estados viene siempre por detrás de las empresas particulares, deviene una necesidad ineludible la organización internacional y la construcción de estructuras normativas por parte de cada uno de ellos (Cuñarro, 2010:244).

El desarrollo dinámico del conflicto y la asimetría con la que el actor criminal se desempeña sobre el Estado Nacional, hace necesario reflexionar y analizar todas aquellas herramientas con las que cuentan los gobiernos para establecer sus estrategias en la lucha contra el narcotráfico. Es por eso que en este apartado se analizaran algunas de las tendencias normativas que se vienen planteando en escenarios como el planteado.

El objetivo principal de cualquier política de reducción de la demanda no es solamente la prevención y el tratamiento del uso indebido de drogas, sino también, de manera más amplia, la reducción de las consecuencias sociales del consumo de drogas. Una política efectiva de reducción de la demanda requiere apoyo político, un marco legal sólido y recursos y presupuesto adecuados para sostener tales políticas. Actualmente, de acuerdo al Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), poco más de la mitad de los Estados Miembros de la OEA —dieciocho de los treinta y tres países evaluados— informaron sobre la existencia de un plan o estrategia nacional antidrogas, mientras que quince no contaban con planes actuales vigentes o no proporcionaron información (Organización de Estados Americanos, 2005).

Intento de armonización regional de las legislaciones en materia de drogas.

En reiterados párrafos del presente trabajo se hizo alusión a que el conflicto de carácter asimétrico que mantienen los gobiernos de la región sudamericana con el narcotráfico es de un carácter multidisciplinario y dimensional. Amparados en la dinámica de la globalización, las operaciones financieras y el adelanto tecnológico, parecen inútiles los esfuerzos de los estados en la carrera contra las drogas.

Es por ello que la estrategia de los países, resultó ineficiente desde la época de la “guerra contra las drogas” en cuyo marco se pretendió radicalizar la lucha contra los estupefacientes, endureciendo las penas, centrándose en cualquier consumidor, y esquivando la problemática real que se planteaba en el horizonte, relacionada a organizaciones cada vez más estructuradas y atomizadas como empresas multinacionales que hacían con el tema de la droga, un negocio sumamente rentable, en detrimento de la seguridad, la salud, la cultura y la economía de las naciones donde actuaban.

Lentamente en el hemisferio, y en especial en los países de América del Sur, se ha vuelto a poner al individuo, a la persona, como sujeto de derechos, amparándolo no solo en legislaciones que se alejen de metodologías represivas y persecutorias, sino más bien colocando a la persona bajo la tutela del estado, a fin de lograr su reinserción desde el punto de vista de la salud y la sociedad. La persecución del narcomenudeo, del pequeño traficante o del consumidor social o adicto fue perdiendo fuerza, en la medida de los malos resultados estadísticos y del avance del narcotráfico. En otros apartados se analizó el tema de la ley de desfederalización de la lucha contra la droga, y la oposición existente en la Justicia Federal, por considerarla un retroceso en la lucha contra las grandes organizaciones, al otorgarle facultades y jurisdicción a las justicias locales, que solo apuntan a una visión más segmentada de la problemática.

Una nueva tendencia legislativa, va ganando posiciones en la región, tendiente a la unificación de las normas penales, para favorecer el combate del narcotráfico a gran escala. Y en tal sentido la aproximación cultural de los países, su identidad y cercanía hacen propicio esta implementación. Los Estados de la región de América Latina, sobre todo aquellos integrantes del Mercosur -cuya conformación demuestra la clara voluntad política de acercamiento y cooperación recíprocos- son “tierra fértil” para fomentar la armonización de las legislaciones en materia penal: identidad, cultura, principios y legislación afín hacen a ello una realidad (Cuñarro, 2010:235). La legislación en materia de drogas es una legislación de emergencia y como tal carece de bien jurídico cierto a proteger, posee técnica legislativa deficiente, una proliferación de verbos, entre otros problemas técnicos (GelsiBidart, 1990).

Lo expuesto deviene oportuno a fin de maximizar aquellos fortalezas y oportunidades con que cuenta el estado nacional en materia penal, siendo de aplicación una metodología regional que permita entre otras cuestiones, compartir la información procedente de países limítrofes, en lo que hace a nuevas formas de cultivo, almacenamiento, transporte, estructuras organizativas, diseño, venta y consumo de estupefacientes.

El antecedente más cercano a este tipo de tendencia se llevó a cabo entre el 1 y el 4 de julio del año 1992, ocasión de celebrarse en la República del Paraguay el “Seminario Internacional de Asunción en el Ámbito del Mercosur”. En este sentido, el gobierno nacional durante el período traído a estudio fomentó la unificación del Mercosur, Unasur, la Celac, con el objeto de plantear estrategias a futuro en todos los estratos de gobierno. Los resultados en cuanto a cooperación respecto a compartir información y unificación de una legislación sudamericana para afrontar más decididamente la lucha contra las drogas, no fueron los esperados, habida cuenta el incremento de las organizaciones criminales dedicadas a la temática en el país.

Asimismo, y como se ha repetido en la investigación, alejarse de los países clave, como Estados Unidos de Norteamérica, no permitió una continuidad en cuanto al

adiestramiento de las fuerzas de seguridad federales y a la utilización de información procedente del Departamento de Justicia. El Ministerio de Seguridad ha reanudado la cooperación con EE.UU. para el combate de las drogas, suspendida en 2011 y ahora se comparte información, entrenamientos y seminarios (Lugones, 2014).

Abordaje de la problemática desde un punto de vista médico, social y educativo.

Superada la etapa global de “guerra contra las drogas”, cada vez más se pregona desde distintos espacios fomentar el tratamiento sobre las adicciones a las drogas, como una metodología estratégica en la lucha contra el narcotráfico. Ya no se trata de profundizar la temática de oferta-demanda, sino de situarse en el individuo y su salud.

En este orden de ideas, hay mucho por trabajar desde el Estado, toda vez que diagnosticando la problemática y a sus actores principales se pueden llegar a sacar conclusiones respecto a los grupos más golpeados, como una suerte de estrategia de reducción de daños, que permita vulnerar la demanda de estupefacientes, y con ello la disminución de la venta y comercialización de los mismos, con todos los efectos indeseados que producen.

El terreno de la toxicomanía y las adicciones en general constituye un desafío al Estado moderno del Siglo XXI pues se trata de un problema mayor de salud pública con implicaciones en términos sanitarios, sociales, jurídicos. El sistema de atención a los toxicómanos y al espectro de las adicciones debe ser evaluado desde la salud pública con criterios modernos y actuales, ya que se trata de afecciones con un alto costo social (Feldman, 2010:117).

Eliminar a cero el problema de la droga, se sabe, resulta de cumplimiento improbable. Es por ello que estas metodologías y tendencias, se concentran en procurar no solo la reinserción de las personas que utilizan estupefacientes desde lo adictivo o lo social, sino también que tenga efecto concreto en la reducción de la demanda. Es necesario para el éxito de estos objetivos, el involucramiento de la temática como una efectiva política de estado estratégica.

Todas las acciones destinadas al escenario del conflicto con el narcotráfico son aceptadas. Las aquí tratadas son políticas de largo plazo, las que evidentemente no tendrán resultados que impacten en la opinión pública, ni en la agenda de seguridad de los estados involucrados. Lo expuesto no fue la excepción de las gestiones de gobierno aquí mencionadas, toda vez que son eventos que al no tener un impacto directo en la opinión pública, fueron descartados de pleno por el Estado.

Análisis respecto a la viabilidad de la despenalización para consumo de estupefacientes.

En el debate actual sobre la despenalización del consumidor en la Argentina, se trata de recrear un sistema que contemple un nuevo régimen legal que permita de evitar la criminalización del consumidor, y de crear mejores condiciones sociales y legales para tratamientos y abordajes modernos acordes con las diferentes situaciones clínicas. Es una manera de responder dentro del ámbito de los derechos humanos con el derecho de todo

ciudadano de acceder a tratamientos de calidad, ya que se trata de uno de los mayores problemas de salud pública en la era actual (Feldman, 2010:118).

La temática se ha desarrollado y está instalada en la agenda social internacional, mucho más que los dos últimos apartados descritos. Sin embargo, las medidas en cuanto a la despenalización no fueron abordadas por ninguna clase de gobierno. Las tres gestiones analizadas, si bien tuvieron como eje estratégico funcional el respeto por las garantías consagradas constitucionalmente y fundamentalmente por los derechos humanos, esbozaron algunos intentos tibios de presentación de proyectos que buscaban el tratamiento de la despenalización.

El principal responsable de llevar adelante esta iniciativa, que divide las aguas incluso dentro del oficialismo es el padre Juan Carlos Molina, titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), quien no bien asumió, en diciembre pasado, se mostró a favor de no criminalizar al adicto e iniciar un camino hacia la modificación de la Ley de estupefacientes (Bossi y Rodríguez Niell, 2014). El eje de la discusión por la despenalización también se dio en cierta medida por el denominado “principio de constitucionalidad difusa” que se plantea en la Ley 23.737 (denominada ley de drogas) en virtud la multiplicidad de figuras que se plantean como de acción típica, numerosos artículos, que en cierta medida son cuestionados por los juristas y por los propios jueces, quienes, a la hora de emitir sentencia, no unifican las posturas de jurisprudencia por tener opiniones dispares (Blanco, 2014).

Se han formulado distintos argumentos a favor de que se ponga fin a la fiscalización de drogas sobre la base de argumentos:

- económicos,
- salud,
- seguridad,
- una combinación de los tres.

El argumento económico a favor de la legalización de las drogas propugna: legalicemos las drogas y generemos ingresos fiscales. Otros han sostenido que, tras la legalización, mediante la reglamentación del mercado de estupefacientes se podría evitar una amenaza para la salud (en forma de una epidemia de drogas). La cuestión más grave atañe a la delincuencia organizada. Toda actividad de mercado fiscalizada por la autoridad genera transacciones paralelas ilegales, como ya se señaló. Inevitablemente, la fiscalización de estupefacientes ha generado un mercado delictivo de dimensiones macroeconómicas que emplea la violencia y la corrupción para mediar entre la demanda y la oferta (UNODC, 2009).

Para concluir es de destacar que al momento de consultar con los especialistas académicos entrevistados durante la presente investigación (Dres. Fleitas Ortiz de Rozas, Tokatlian, Rossi), todos concluyeron que si bien estarían de acuerdo con una política estratégica gubernamental coordinada con otros espacios (políticos, de seguridad, médicos, culturales, sociales, privados) que apunte a la despenalización de ciertos estupefacientes, todos también entendieron que dadas las condiciones actuales políticas y de seguridad en el

país, no sería aconsejable la implementación. En cierto punto coincidieron en que se tendría que dar en un marco de avance de otras políticas públicas, en cuya inteligencia implementar y acoplar la despenalización y no criminalización de algunas drogas, como por ejemplo el cannabis y el clorhidrato de cocaína.

Conclusiones Parciales

En este capítulo se ha corroborado la segunda parte de la hipótesis y los últimos dos objetivos particulares restante vinculado a la deficiente planificación estratégica del gobierno nacional para dar respuesta al avance de narcotráfico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el resto del país y las tendencias legislativas. Considerando esto, se concluye que:

1. La falta de metas y objetivos por parte del P.E.N., respecto al escenario del narcotráfico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, guarda relación directa con la ausencia de un diagnóstico previo a la hora de la elaboración de una política estratégica sobre la problemática.
2. La manipulación de las estadísticas oficiales (o su ocultamiento) respecto a distintos organismos estatales encargados junto a las FF.SS. de llevar adelante la política estratégica nacional contra el narcotráfico, resultó totalmente contraproducente, a la hora de una valoración y análisis de los objetivos logrados en el período traído a estudio.
3. La política migratoria impulsada desde el P.E.N. en el marco de la Ley N° 25.871 resultó totalmente desacertada, toda vez que fue contradictoria con las metodologías procedimentales, reglamentarias y laborales, en cuanto a la seguridad de las fronteras nacionales.
4. Las continuas modificaciones en las carteras ministeriales encargadas de la Seguridad Interior de la Nación, demostraron ineficacia a la hora de abordar la agenda correspondiente a la problemática del narcotráfico.
5. Las Fuerzas de Seguridad Federales procuraron llevar adelante una la lucha contra el narcotráfico con las siguientes carencias en: capacitación, perfeccionamiento, presupuesto, una distribución de infraestructura edilicia, de equipamientos y de recursos humanos.
6. La falta de una coordinación desde el P.E.N. hacia los distintos organismos estatales encargados de llevar adelante las áreas abocadas a la prevención y control de ingreso-egreso de personas y mercaderías al país; de desarrollar estadísticas y elaboración de políticas públicas, incidió directamente en el arribo, permanencia y crecimiento de organizaciones criminales transnacionales dedicadas al narcotráfico en la C.A.B.A. y al aumento de la violencia interpersonal en el referido ejido.
7. Dentro de los errores del P.E.N. a la hora de elaborar un diagnóstico sobre la problemática para así poder plantear objetivos de conducción estratégicos, no se tuvieron en cuenta distintas tendencias legislativas relacionadas a) al tratamiento regional de la temática; b) al tratamiento de la droga como una cuestión de salud pública y c) a un posible tratamiento de legislación tendiente a la despenalización del consumo de estupefacientes; todas tendencias que procurarían una política de reducción de daños ocasionados por el narcotráfico.
8. La corrupción en todas las esferas de la administración pública y privada creció de la mano del avance del narcotráfico en el país y en CABA.

Conclusiones Finales

En base al presente trabajo, se logró corroborar la hipótesis de la presente investigación “las condiciones internas y las políticas públicas vinculadas a la seguridad interior hicieron que el narcotráfico aumentara en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 2003-2015”, arribándose a las siguientes conclusiones finales:

1. Durante el período comprendido entre 2003 y 2015 el Estado Argentino enfrentó en un escenario de características dinámicas y asimétricas a un actor no estatal violento de la talla del crimen transnacional organizado dedicado al narcotráfico, materializándose un impacto negativo en la seguridad interior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de una amenaza con convencional.
2. Los grupos criminales transnacionales dedicados al narcotráfico en la Ciudad de Buenos Aires, penetraron las fronteras nacionales, se afianzaron en distintos barrios de emergencia de la Capital y- asociados a grupos locales- proyectaron sus actividades del producto delictual.
3. En el orden del plan estratégico nacional de seguridad interior en el período 2003-2015, el P.E.N. adoleció de los más esenciales elementos de planificación al no prever objetivos, establecer diagnósticos, ni fijarse metas de gobierno, a fin de llevar adelante aquellas políticas públicas para sobrellevar un conflicto netamente asimétrico frente a los grupos criminales transnacionales dedicados al narcotráfico.
4. Se evidenció una falta de coordinación y conjunción en el manejo, desde la conducción estratégica, de las Fuerzas de Seguridad y Organismos estatales específicos, destinados a la lucha contra el narcotráfico en el país, a raíz del alejamiento de la política exterior nacional de la arena internacional, sumado a errores en la capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos, en su distribución, en la asignación en infraestructura edilicia, presupuestaria, sumado a una política migratoria de apertura difusa, y a la falta de conjunción entre todas las entidades mencionadas.
5. La falta de estadísticas oficiales o el ocultamiento de las mismas, respecto a indicadores de inseguridad en la C.A.B.A. resultó en detrimento de los organismos encargados de llevar adelante y generar las políticas públicas adecuadas para sobrellevar el conflicto del narcotráfico. En dicha inteligencia tampoco se generaron actividades alternativas en base a las tendencias legislativas que sobrevienen en el mundo respecto a la reducción de daños en lo que hace al tratamiento de la droga como una cuestión de salud pública, a generar y unificar las distintas normativas vigentes en el orden regional o al análisis a futuro del tema de la despenalización del consumo de estupefacientes, como metas alternativas en el conflicto.
6. Ante la ausencias de diagnósticos, los análisis tardíos o políticas erradas como la migratoria, falta de preparación y adiestramiento en las Fuerzas Federales de Seguridad y la falta de conjunción entre los organismos estatales dedicados a actividades específicas contra el narcotráfico (Dirección General de Aduanas, SEDRONAR, Dirección Nacional de Migraciones, etc.) se sumó un índice de corrupción en los mencionados espacios estatales, que aunados con una problemática que atañe también a la Justicia, terminaron de ofrecer un campo de acción de excelencia para el desarrollo y proyección de las acciones de los grupos traídos a estudio.

Apreciaciones personales.

En primera instancia es importante resaltar que el presente trabajo me dio la oportunidad no solo de desarrollar mi primera investigación de posgrado, sino de nutrirme de información de un mundo académico, el cual no es costumbre explorar o consultar por las Fuerzas Federales de Seguridad, en mi caso, la Policía Federal Argentina.

Mi impresión es que luego de los atentados del 11-S, el sistema de seguridad internacional ha sido modificado drásticamente, surgiendo cambios de paradigmas y en las agendas internas y regionales, que obligan a los Estados a replantear sus políticas estratégicas en una confrontación eminentemente asimétrica, en la cual, por ejemplo, la Policía Federal Argentina, jugará en los próximos años un papel trascendental.

A partir de lo expuesto y de un análisis pormenorizado de los resultados de la investigación, puedo concluir con las siguientes apreciaciones sobre la temática traída a estudio en lo que hace a mi desempeño profesional:

1.-) Entiendo que como integrante de una de las Fuerzas de Seguridad más importantes de la Nación Argentina, la investigación del Crimen Organizado Transnacional dedicado al narcotráfico y sus implicancias estratégicas, le puede otorgar a la Institución y al poder político encargado de dirigirla, de instrumentos conceptuales para su comprensión en la etapa de formación académica de los investigadores y funcionarios policiales que llevan adelante las investigaciones contra este tipo de actividades.

2.-) En el mismo orden, durante la formación de los futuros policías encargados de la lucha contra el narcotráfico, puede resultar muy interesante generar conocimientos conceptuales y metodologías de funcionamiento de estos grupos para ir generando conciencia y entendimiento de la temática.

3.-) Considero trascendente entender que el futuro de la Policía Federal Argentina, con las actuales condiciones laborales de sus efectivos a partir de la asignación de una gran cantidad de sus integrantes para que engrosen las filas de la Policía Metropolitana de la C.A.B.A., se encuentra ligado a la prevención e investigación de los delitos complejos y federales en todo el país, debiendo volcar sus recursos humanos, materiales, logísticos y estratégicos hacia el combate del Crimen Organizado de carácter transnacional, el cual en la actualidad vuelca sus actividades hacia distintos delitos de dichas características: narcotráfico, tráfico de personas, armas y obras de arte, contrabando, trata de blancas, corrupción etc.

4.-) Atento a lo expuesto en el apartado anterior, debemos como Institución dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación, elaborar estrategias de conjuntes con otras Fuerzas Federales y el desarrollo y análisis de la información de inteligencia criminal con aquellas entidades gubernamentales que posean capacidad de desarrollar acciones de prevención y

contralor de estos grupos, por ejemplo: la Dirección General de Migraciones, la Dirección General de Aduanas, la PROCELAC, la SEDRONAR, etc.

5.-) En el mismo espacio de entendimiento, debería el poder político comenzar a desarrollar políticas de formación, capacitación y perfeccionamiento de los integrantes de cada una de las Fuerzas Federales de Seguridad, a fin de dotarlos de aquellos instrumentos necesarios para llevar adelante una confrontación asimétrica y difícil, en cuyo marco es necesario establecer y trazar políticas a largo plazo a efectos de acompañar desde la prevención y represión de estos delitos, a los otros poderes del Estado: el poder judicial (encargado de juzgarlos) y el poder legislativo (encargado de la generación de las normas necesarias para estar a la altura de las circunstancias, habida cuenta la dinámica con la que mutan y evolucionan.)

Bibliografía

Libros

BARTOLOMÉ, Mariano César, “*Más allá del Crimen Organizado: La reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano*”; en Austral: Revista Brasileira de Estrategia e Relaciones Internacionales, V.2, N° 3, Junio 2013.

BARTOLOMÉ Mariano César, “*La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*”, Colección N°14 Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional, Chile, Setiembre 2006.

BARTOLOMÉ Mariano César, “*La Seguridad Inernacional Post 11-s, Contenidos, debates y tendencias*”, Instituto de Publicaciones Navales IPN EDITORES, Buenos Aires, 2006.

BARTOLOMÉ Mariano César. “*Inseguridad y criminalidad en la Argentina: la presencia de carteles regionales del narcotráfico*”. II Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la integración en el Conosur. Simposio N°8 “Criminalidad organizada en América Latina. Manifestaciones particulares de una problemática transnacional”. Bogotá, 2013.

BRISCOE, Iván, “*Crimen y drogas en los Estados frágiles*”. Comentario para la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Madrid, 2007.

EMMERICH Norberto T. y RUBIO, Joanna, “*Narcos, políticos y medios de comunicación en Rosario, República Argentina*”, N° 295, Universidad de Belgrano, Departamento de investigaciones, Documentos de Trabajo. Facultad de Estudios para Graduados, C.A.B.A., 2014.

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. “*Cuadernillo de Metodología de la investigación*”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina. 2011.

FEDERICO, Mauro, “*Historia de la droga en la Argentina*”, 1a ed., Buenos Aires, Aguilar, 2015.

FELDMAN, Nelson, en “*La política criminal de la droga*”, CUÑARRO, Mónica L. CUÑARRO; 1a ed., Buenos aires, Ad-Hoc, 2010.

FLEITAS ORTIZ DE ROZAS Diego M., “*Crimen Organizado a Nivel Local. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*”, Documento de Trabajo comisionado por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

GARZÓN Juan Carlos. “*The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Contain its Expansion*”, Woodrow Wilson International Center for scholars, Washington DC, 2013.

GELSI BIDART, Adolfo: “*Criterios de cooperación jurídica internacional en el código tipo para América Latina y el Código del Proceso*”, en Revista Uruguay de Derecho Procesal, n° 14, Montevideo, 1990, p. 532.

GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos Aurelio y DOMINGUEZ AVILA, Carlos Federico; “*El legado de Westfalia y la emergencia del postwestfalianismo en la seguridad regional de América del Sur*”, Revista Relaciones Internacionales; N° 23, Junio-Setiembre 2013.

HELD, David, et. al., “*Global Transformations. Politics, Economics and Culture*”. Stranford University Press. Stanford, 1999.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. “*Metodología de la Investigación*”. Quinta Edición; Ed. Mc Graw Hill. 2010.

INSULZA, José Miguel. “*El problema de las drogas en las Américas: Estudios; Drogas y Desarrollo*”. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Washington DC.2005.

KAPLAN, Robert D. “*The revenge of Geography: What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*”. RBA. 4ta edición. 2012.

KEOHANE, Robert y NYE Joseph (eds.): “*Transnational Relations and World Politics*”, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1971.

LE DANTEC Gallardo Francisco, en “*La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*”, BARTOLOMÉ, Mariano César, Colección N°14 Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional, Chile, Setiembre 2006.

LE MONDE DIPLOMATIQUE, Atlas IV. Capítulo 2 “*Así cambia el planeta*”, artículo “*La globalización criminal*”. Año 2012.

MANWARIN, Max, “*La política de Seguridad de EE.UU. en el hemisferio occidental: ¿por qué Colombia? ¿Por qué ahora? ¿Qué debe hacerse?*”, Argentina Global N° 6, Julio-Septiembre, Buenos Aires 2001.

MOISÉS, Naím. “*Las 5 guerras de la globalización*”, en el Boletín N° 15, informativo virtual, “*El Heraldito Diplomático*” del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Guatemala, 2004.

RISSE, Thomas “*CORPORATE ETHICS AND CORPORATE GOVERNANCE*”, Editorial Springer, Berlin Heidelberg, 2007.

RISSE Thomas, “*Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial*”, Cambridge University Press, Cambridge, Octubre-Diciembre 1999.

ROJAS ARAVENA Francisco, “*Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*”, Secretaría General FLACSO, Santiago de Chile, 2008.

SAIN, Marcelo Fabián. “*La oscilación. Los vaivenes de la reforma del sector seguridad en la Argentina reciente*”, en “*¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*”. BASOMBIO, Carlos ed. Wilson Center -Latin American Program-. 2013.

VAZQUEZ, Juan Cruz, “*La Sombra del narcotráfico. Una amenaza global. Claves para todos.*” Colección dirigida por José Nun. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires, 2010.

WILLIS Chaterine, “*Transnational Theory*”. Artículo publicado en la página web del Instituto de Investigación y debate sobre la gobernanza.

YUNI, José Alberto. “*Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*”. 2ª ed. Editorial Brujas, Ciudad de Córdoba, República Argentina, enero 2015.

ZACHER, Mark W., “*Os pilares em ruína do templo de Vesfália: implicações para a governança e a ordem internacional*”, en ROSENAU, James N. y CZEMPIEL, Ernst-Otto (ed.), *Governança e ordem na política mundial*, Edunb, Brasília e Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. “*Derecho Penal, parte general*”. Ediar. Buenos Aires. 2000.

Tesis

ZLATANOFF, Edgardo Antonio, 2012 “*La inteligencia estratégica frente a la criminalidad organizada*” (*Estudios sobre prácticas analíticas e investigativas integradas*)” Tesis de Maestría, Escuela Superior de Guerra “Teniente General Luis María Campos”, Buenos Aires.

Publicaciones Oficiales

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), Informe Mundial sobre las Drogas, 2005.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, Palermo, Italia. 2000.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES, Informe 2014.

PNUD: “*Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”. Proyecto sobre el desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), Alfaguara, Lima 2004.

COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA, “*Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*”, año 2009

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), “*El problema de las drogas en las Américas*”. Secretaría General. 2013

OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA – Universidad Católica Argentina. “*Barómetro del narcotráfico y las adicciones en la Argentina*”. Fragilidad social por la venta de drogas y problemas de adicciones en diferentes regiones urbanas del país (2010-2014). Serie del Bicentenario (2010-2016) Informe N° 2- año 2016

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, “El control en aduanas y fronteras”, Informe sectorial del Presidente, Dr. Leandro Despouy, Buenos Aires, diciembre 2014.

Revistas

Defonline.com.ar 2011 (Buenos Aires) 16 de abril (último ingreso 30-09-16)

Diarios

“Tiroteo en Unicenter: dos colombianos muertos” en La Nación (Buenos Aires, 2008)

“Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad” en La Nación (Buenos Aires, 2010)

Jastreblansky, Maia 2010 “Claves y cronología de un complejo conflicto” en La Nación (Buenos Aires)

Dinatale, Martin 2011 “Cedió el gobierno y devolvió la valija incautada a EE.UU.” en La Nación (Buenos Aires)

“Cinturón Sur, un operativo de Prefectura y Gendarmería que redujo el delito” en La Nación (Buenos Aires, 2012)

Fraga, Rosendo 2013 “La protesta policial con mayor alcance de la historia argentina” en La Nación (Buenos Aires)

“Quitan funciones a la Sedronar y la lucha contra el narcotráfico pasa a Sergio Berni” en La Nación (Buenos Aires, 2014)

Rodriguez Niell, Paz 2014 “Quedó al borde del juicio oral el ex titular de la Sedronar” en La Nación (Buenos Aires)

“Cinturón Sur, un operativo de Prefectura y Gendarmería que redujo el delito” en La Nación(Buenos Aires, 2015)

“El kirchnerismo y sus 2160 denuncias por corrupción” en La Nación (Buenos Aires, 2016)

“El Indec, la máquina de la mentira. Crónica de la destrucción de las estadísticas públicas durante el kirchnerismo” en La Nación (Buenos Aires, 2016)

Rocha, Laura 2014 “La población en villas porteñas creció 156 % en los últimos 13 años” en La Nación (Buenos Aires)

Di Nicola, Gabriel 2015 “Guerra narco en la 1-11-14: dos bandas que se disputan un millonario negocio” en La Nación (Buenos Aires)

“El cambio de jefatura de la Policía Federal provocó la salida de toda la cúpula de la fuerza” en Infobae (Buenos Aires, 2010)

Mizrahi, Dario 2013 *“Paso a paso, cómo funciona una red de narcotráfico”* en Infobae (Buenos Aires)

“La autocrítica de Anibal Fernández por la sensación de inseguridad” en Infobae (Buenos Aires, 2014)

“Argentina es país de tránsito, consumo y producción de droga” en Infobae (Buenos Aires, 2014)

Blanco, Daniela 2014 *“Despenalización y legalización de las drogas: en busca del debate verdadero”* en Infobae (Buenos Aires)

“Narcosur: Sudamérica es el nuevo líder mundial de la producción de drogas ilegales” en Infobae (Buenos Aires, 2014)

“La Iglesia advirtió que es alarmante el crecimiento del narcotráfico en la Argentina” en Infobae (Buenos Aires, 2015)

“Hay 4 crímenes por semana: Subieron 13 % en un año los homicidios en Capital Federal” en Clarín (Buenos Aires, 2012)

Gallo, Darío 2013 *“Cecilia Rodríguez, la ministra que no administra”* en Clarín (Buenos Aires)

Lugones, Paula 2014 *“Un informe de EE.UU. advierte sobre lavado de dinero en Argentina”* en Clarín (Buenos Aires)

Fohrig, Alberto 2014 *“Las fronteras, permeadas por el narco”* en Clarín (Buenos Aires)

“Hay equipo en el nuevo ministerio” en Página 12 (Buenos Aires, 2011)

Kollmann, Raúl 2012 *“Nunca hubo tantos”* en Página 12 (Buenos Aires)

Cecchi, Horacio 2012 *“Cifras que achican el pánico en la ciudad”* en Página 12 (Buenos Aires)

Verbitsky, Horacio 2014 *“Más vale tarde”* en Página 12 (Buenos Aires)

“Un informe para refutar el alarmismo” en Página 12 (Buenos Aires, 2014)

Natanson, José 2016 *“Kirchnerismo, corrupción y después”*, en Página 12 (Buenos Aires)

“Los radares del Escudo Norte son vulnerados con la ayuda de niños” en Perfil (Buenos Aires, 2014)

“Para la jueza Servini, el Gobierno fue parte de una maniobra narco” en Perfil (Buenos Aires, 2014)

“Lanata solo rasguño la superficie del deterioro de las Fuerzas Armadas” en Perfil (Buenos Aires, 2014)

Mayol, Federico 2012 “Quién es Sergio El Loco Berni” en Revista Noticias (Buenos Aires)

“La lista de los mayores productores de droga en el mundo” en El Comercio (Lima, 2014)

“Secuestraron 250 kilos de marihuana en la Ruta 11 a la altura e Basail: un detenido” en Diario Chaco (Chaco, 2015)

“Como opera la banda de narcos extranjeros más grande del Bajo Flores” en GiraBSAS.com 2015 (Buenos Aires, 2015)

Gorgal, Diego 2015 “Las políticas de seguridad del kirchnerismo: Relato versus realidad” en La Política online (Buenos Aires)

“La desfederalización en materia de drogas ha fracasado, sostuvo Mario Juliano” en eldiariodemadryn.com (Puerto Madryn, 2016)

Robins, Ricardo 2013 “A un mes de la renuncia de Bielsa, Sedronar está acéfala e ineficaz” en Rosario3.com (Rosario)

“Exigen al Gobierno que normalice la situación de la Sedronar” en Parlamentario.com (Buenos Aires, 2013)

“El Papa asegura que la corrupción es la gangrena de un pueblo” en El País (Madrid, 2015)

Sitios web consultados

<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/29137-anibal-fernandez-argentina-es-pais-de-transito-de-la-droga>

<https://www.youtube.com/watch?v=LhmGOJzDpjE>

<https://es.panampost.com/raquel-garcia/2016/09/05/cristina-kirchner-minimizaba-avance-del-narcotrafico/>

<http://www.infobae.com/2013/11/23/1525925-paso-paso-como-funciona-una-red-narcotrafico/>

<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Obs-Narcotrafico-y-Adicciones-Boletin-Tematico-2.pdf>

https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf

https://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf

www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-37.html

<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?acerca>

https://es.wikipedia.org/wiki/Bahía_de_Samborombón
<http://www.geocities.com/globargentina/Manw01.htm>

https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf

www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-37.html

<http://www.cari.org.ar/recursos/buscaglia.html>

http://www.clarin.com/opinion/Narcotrafico-fronteras-coordinacion-informatizacion-aduana_0_1274272632.html.

<http://www.perfil.com/politica/Los-radares-del-Escudo-Norte-son-vulnerados-con-la-ayuda-de-ninos-20140208-0012.html>.

<http://es.insightcrime.org/analisis/ruta-34-la-ruta-blanca-argentina-de-trafico-de-cocaina>

<http://www.diariochaco.com/noticia/secuestraron-250-kilos-de-marihuana-en-la-ruta-11-la-altura-de-basail-un-detenido>.

<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/argentina-se-reglamento-la-ley-nacional-de-migraciones/>

<http://www.perfil.com/politica/Inquieta-a-la-Justicia-de-Salta-la-llegada-de-miles-de-colombianos-20131115-0047.html>

<http://www.lanacion.com.ar/1656308-quitan-funciones-a-la-sedronar-y-la-lucha-contrael-narcotrafico-pasa-a-sergio-berni>.

<http://www.lanacion.com.ar/1741659-quedo-al-borde-del-juicio-oral-el-ex-titular-de-la-sedronar>.

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-252164-2014-08-03.html>.

<http://www.lanacion.com.ar/1381397-cedio-el-gobierno-y-devolvio-la-valija-incautada-a-eeuu>.

<http://www.uif.gov.ar/uif/index.php/es/>

<http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/lucha-contrael-lavado-de-dinero.aspx>

<http://www.infobae.com/2015/04/23/1724303-la-iglesia-advirtio-que-es-alarmante-el-crecimiento-del-narcotrafico-la-argentina/>

<http://www.cari.org.ar/recursos/cronicas/solana30-08-11.html>.

www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?acerca

https://www.es.wikipedia.org/wiki/Bahía_de_Samborombón

http://www.clarin.com/opinion/Narcotrafico-fronteras-coordinacion-informatizacion-aduana_0_1274272632.html

<http://www.perfil.com/politica/Los-radares-del-Escudo-Norte-son-vulnerados-con-la-ayuda-de-ninos-20140208-0012.html>

<http://es.insightcrime.org/analisis/ruta-34-la-ruta-blanca-argentina-de-trafico-de-cocaina>

<http://www.diariochaco.com/noticia/secuestraron-250-kilos-de-marihuana-en-la-ruta-11-la-altura-de-basail-un-detenido>

<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/argentina-se-reglamento-la-ley-nacional-de-migraciones/> (último ingreso 28-7-16)

<http://www.perfil.com/politica/Inquieta-a-la-Justicia-de-Salta-la-llegada-de-miles-de-colombianos-20131115-0047.html> (último ingreso 28-7-16)

<http://www.lanacion.com.ar/1656308-quitian-funciones-a-la-sedronar-y-la-lucha-contra-el-narcotrafico-pasa-a-sergio-berni> (ultimo ingreso 1-8-16)

<http://www.lanacion.com.ar/1741659-quedo-al-borde-del-juicio-oral-el-ex-titular-de-la-sedronar> (último ingreso 1-8-16)

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-252164-2014-08-03.html> (último ingreso 1-8-16)

<http://www.lanacion.com.ar/1381397-cedio-el-gobierno-y-devolvio-la-valija-incautada-a-eeuu>. (último ingreso 29-7-16)

<http://www.uif.gov.ar/uif/index.php/es/>

<http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/lucha-contra-el-lavado-de-dinero.aspx>

<http://www.infobae.com/2015/04/23/1724303-la-iglesia-advirtio-que-es-alarmante-el-crecimiento-del-narcotrafico-la-argentina/> (último ingreso 1-8-16)

<http://www.unodc.org/wdr2015>

<https://www.unodc.org/bolivia/es/informe-mundial-drogas-2015.html>

<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-Observatorio-Barometro-Deuda-Social-Presentacion.pdf>

<http://www.lanacion.com.ar/1725641-la-poblacion-en-villas-portenas-crecio-156-en-los-ultimos-13-anos>

<http://casos.lanacion.com.ar/indec-la-maquina-de-la-mentira>

<http://www.lanacion.com.ar/1513647-cinturon-sur-un-operativo-de-prefectura-y-gendarmeria-que-redujo-el-delito>
<http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/lista-mayores-productores-droga-mundo-noticia-1757229>

<http://www.infobae.com/2014/10/14/1601702-narcosur-sudamerica-es-el-nuevo-lider-mundial-la-produccion-drogas-ilegales/>

<http://www.perfil.com/politica/lanata-solo-rasguro-la-superficie-del-deterioro-de-las-fuerzas-armadas-0722-0032.phtml>

<http://www.casarsada.gob.ar/elestadodeleestado/justicia.html>

<http://www.lanacion.com.ar/1785714-guerra-narco-en-la-1-11-14-dos-bandas-que-se-disputan-un-millonario-negocio>

<http://www.defonline.com.ar/?p=34513>. Fragmento de la entrevista realizada por la Revista DEF a la socióloga Laura Etcharren, autora de “Esperando las maras” (Catálogos, 2009) quien se refiere a la problemática del narcocrimen y el definitivo desembarco de las maras en la República Argentina.

<http://www.girabsas.com/nota/2015-3-20-como-opera-la-banda-de-narcos-extranjeros-mas-grande-del-bajo-flores>

http://www.clarin.com/policiales/Masacre-muertos-sello-narco-villa_CLAIMA20150414_0034_1.jpg

http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Bar-metro_NyA_II_a-o_08-03-16.pdf

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=58396>

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=58414>

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=45868>

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=56427>

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29004>

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=2097>

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=58961>

<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=56907>

http://mapoteca.educ.ar/.files/wp-content/mapas/republica-argentina/politico/impresion/republica-argentina_politico.jpg?dl

<http://www.infobae.com/2014/05/14/1564258-argentina-es-pais-transito-consumo-y-produccion-droga/>

<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/29137-anibal-fernandez-argentina-es-pais-de-transito-de-la-droga>

<http://www.casarosada.gob.ar/elestadodeleestado/>

<http://www.lanacion.com.ar/1332460-cristina-kirchner-anuncio-la-creacion-del-ministerio-de-seguridad>

<http://www.lanacion.com.ar/1332425-claves-y-cronologia-de-un-complejo-conflicto>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-160371-2011-01-13.html>

<http://www.infobae.com/2010/12/18/552642-el-cambio-jefatura-la-policia-federal-provoco-la-salida-toda-la-cupula-la-fuerza/>

<http://www.lanacion.com.ar/1646173-la-protesta-policial-con-mas-alcance-de-la-historia-argentina>

<http://noticias.perfil.com/2012/09/08/quien-es-sergio-el-loco-berni/>

<http://www.infobae.com/2014/04/21/1558654-la-autocritica-anibal-fernandez-la-sensacion-inseguridad/>

http://images.clarin.com/policiales/Mapa-Perfil-victimas-Clarín_CLAIMA20141128_0293_27.jpg

http://www.clarin.com/policiales/crimenes-semana_0_819518140.html

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-260830-2014-11-28.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-208817-2012-11-29.html>

<http://www.csjn.gov.ar/investigaciones/>

<http://www.scielo.org.mx/img/revistas/pp/v21n84/a7m6.jpg>

<http://www.lanacion.com.ar/1033296-tiroteo-en-unicenter-dos-colombianos-muertos>

http://www.clarin.com/politica/ministra_de_seguridad_0_1050495286.html

<https://www.mpf.gob.ar/procunar-ap/>

<https://www.mpf.gob.ar/procunar/>

<http://www.lanacion.com.ar/1656308-quitan-funciones-a-la-sedronar-y-la-lucha-contr-el-narcotrafico-pasa-a-sergio-berni>

<http://www.lanacion.com.ar/1741659-queda-al-borde-del-juicio-oral-el-ex-titular-de-la-sedronar>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-252164-2014-08-03.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201910-2012-08-26.html>

<http://www.lapoliticaonline.com/nota/94041/>

<http://eldiariodemadryn.com/2016/09/la-desfederalizacion-en-materia-de-de-drogas-ha-fracasado-sostuvo-mario-juliano/>

<https://www.rosario3.com/noticias/A-un-mes-de-la-renuncia-de-Bielsa-Sedronar-esta-acefala-e-ineficaz-20130421-0033.html>

<http://www.parlamentario.com/noticia-57726.html>

<http://www.perfil.com/politica/para-la-jueza-servini-el-gobierno-fue-parte-de-una-maniobra-narco-0719-0011.phtml>

<http://www.lanacion.com.ar/1869209-el-kirchnerismo-y-sus-2160-denuncias-por-corrupcion>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-302134-2016-06-19.html>

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/12/actualidad/1436660612_788068.html

http://www.clarin.com/politica/informe-EEUU-advierte-dinero-Argentina_0_1096090428.html

<http://www.lanacion.com.ar/1717397-el-gobierno-pule-un-proyecto-para-despenalizar-el-consumo-de-drogas>

<http://www.infobae.com/2014/09/30/1598476-despenalizacion-y-legalizacion-las-drogas-busca-del-debate-verdadero/>

<http://www.perfil.com/politica/lanata-solo-rasguro-la-superficie-del-deterioro-de-las-fuerzas-armadas-0722-0032.phtml>

<http://www.lanacion.com.ar/1513647-cinturon-sur-un-operativo-de-prefectura-y-gendarmeria-que-redujo-el-delito>

<http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/lista-mayores-productores-droga-mundo-noticia-1757229>

<http://www.infobae.com/2014/10/14/1601702-narcosur-sudamerica-es-el-nuevo-lider-mundial-la-produccion-drogas-ilegales/>

http://www.ariesfmsalta.com.ar/index.php?option=com_k2&view=item&id=22054:inquiet-a-a-la-justicia-de-salta-la-llegada-de-miles-de-colombianos&Itemid=484

<http://www.girabsas.com/nota/2015-3-20-como-opera-la-banda-de-narcos-extranjeros-mas-grande-del-bajo-flores>

<http://www.defonline.com.ar/?p=34513>.

<http://www.infobae.com/2015/04/23/1724303-la-iglesia-advirtio-que-es-alarmante-el-crecimiento-del-narcotrafico-la-argentina/>

<http://casos.lanacion.com.ar/indec-la-maquina-de-la-mentira>

<http://www.lanacion.com.ar/1332425-claves-y-cronologia-de-un-complejo-conflicto>

<http://eldiariodemadryn.com/2016/09/la-desfederalizacion-en-materia-de-de-drogas-ha-fracasado-sostuvo-mario-juliano/>