

El fortalecimiento de los organismos de contralor de Lavado de Activos en relación al narcotráfico en Argentina

DIPLOMATURA EN ABORDAJES CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO: NARCOTRÁFICO

Universidad de Belgrano,
Buenos Aires, Argentina

NOVIEMBRE 2018



**WALTER
MARTELLO**

“Por ello, el dilema no consiste en hacer lo mismo, hacer menos de lo mismo o en hacer más de lo mismo: se trata, básicamente, de hacer algo distinto... Hay que cambiar el mapa de interpretación primero y después diseñar las políticas”

Juan Gabriel Tokatlian

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. METODOLOGÍA
- III. POLITICAS DE DROGAS. SU NECESARIO IMPLICANCIA.
SECTORES VULNERABLES
- IV. MUJERES Y ENCARCELAMIENTO EN LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES
- V. RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS. MARCO
GLOBAL
- VI. LAS GRANDES ESTRUCTURAS CRIMINALES Y SUS VÍNCULOS
CON LA ECONOMÍA LEGAL. EL DINERO Y SU RUTA
- VII. HACIA UNA AGENCIA FEDERAL DE DROGAS
- VIII. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente posgrado he ido conformando la idea que en el concepto básico de los mecanismos de lucha contra el narcotráfico establece un análisis sumamente complejo, pero que atraviesa alguna lógica que pretendo describir.

Lo que puede parecer un lugar común adquiere una hipótesis que me ha llevado a elaborar el presente trabajo con la esperanza de que constituya una pequeña respuesta a lo que considero un aspecto esencial que debe fortalecerse.

En buena medida mi intención es repensar una temática que está configurada por la presencia de fuertes dispositivos teóricos y fácticos que neutralizan y obstaculizan, a mi entender, su correcta conceptualización.

Adelantaría, que la mayoría de las políticas de control de drogas implementadas hasta la fecha han tenido resultados positivos en comparación a lo que ocurre en países limítrofes como Brasil, Paraguay o algunos más lejanos como México.

Existe un enorme esfuerzo por los operadores de campo en lo que se refiere a la desarticulación de las principales organizaciones criminales, pero queremos detenernos particularmente en los circuitos de lavado de dinero.

La legislación, y las penas en materia de drogas, se ciñen desproporcionadamente con aquellas poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad, lo que sobrecarga al sistema de justicia, históricamente ineficiente y victimizador de los eslabones más débiles en las cadenas criminales.

Considero necesario concentrarnos en las grandes estructuras criminales y sus vínculos con la economía legal, para lo cual se debería volcar la estructura del Estado para perseguir a los grandes narcos criminales y a sus finanzas¹. En ese sentido, intento reforzar la idea básica, y coincidente por muchos disertantes de esta diplomatura, que a mayor vulnerabilidad institucional mayor es la posibilidad de desarrollo de la actividad narco criminal.

¹“Acciones para el cambio hacia una política de drogas más efectiva,” <https://www.dejusticia.org/publication/acciones-para-el-cambio-hacia-una-politica-de-drogas-mas-efectiva/>

Es dable destacar, que las fortalezas de las instituciones policiales, judiciales y penitenciarias, los factores vinculados a la desigualdad, a la desocupación y a la pobreza, la cuestión cultural, la oferta en cantidad de estupefacientes y la circulación de armas en el mercado ilegal, son eslabones entrecruzados pero que de su desarrollo depende justamente el nivel del “negocio”.

Si bien se han adoptado políticas y reglamentaciones nacionales, regionales y globales más estrictas para luchar contra el lavado de dinero, cada año se blanquea a escala mundial una cantidad que oscila entre los 800 millones y los 2 billones de dólares estadounidenses (USD), lo cual representa entre el 2 y el 5 % del PIB global.

Se estima que un 25 % del total de ingresos de la delincuencia organizada transnacional procede de la venta de drogas, y que el mercado mundial de drogas alcanza un volumen que se sitúa entre los 426.000 y los 652.000 millones de USD. De estos, más de la mitad de las ganancias brutas generadas se canalizan hacia el blanqueo de dinero, mientras que el dinero blanqueado que se confisca se sitúa por debajo del 1 %².

En definitiva, el tráfico de drogas a gran escala implica una estructura económica que no puede sostenerse si no es mediante el lavado de dinero, que implica poner en circulación legal el activo obtenido de negocios ilegales. Desarticular el narcotráfico es, por lo tanto, neutralizar su financiamiento.

II. METODOLOGÍA

Resulta necesario e indispensable incorporar saberes vinculados a las diferentes áreas de las ciencias sociales que se ocupan de la problemática. Ciertamente, todo análisis sobre la política de drogas debe realizarse en un contexto histórico y se debe evitar los reduccionismos.

La tendencia en las últimas décadas ha sido percibir el fenómeno del narcotráfico como un asunto de seguridad pública e internacional pero, cuando se indaga un poco más en el asunto, rápidamente se descubre que las drogas son un fenómeno eminentemente político. Gran parte de las sustancias

² *Balance de una década de políticas de drogas .Informe sombra de la sociedad civil - Resumen ejecutivo 2017*, International Drug Policy Consortium, 2017, pág. 2/3. Ampliar en : http://fileserv.idpc.net/library/Executive_Summary_ES.pdf

no han sido ilegales más que en un breve período de la historia de la humanidad y en muchos casos la prohibición no es sino el fruto de un conjunto de decisiones políticas de la comunidad de Estados, adoptadas en un momento muy concreto y en respuesta a causas y percepciones específicas³. Es necesario tenerlo presente ya que, de lo contrario, nos veríamos en el compromiso de tomar como absolutas e inmodificables las estructuras y prácticas prevalecientes.

Es indispensable adoptar nuevas líneas de interpretación que no sólo den cuenta de la realidad sino que también admitan su proyección como herramientas para el cambio. Para ello debemos, sin duda, esforzarnos en divisar que los “errores” sistémicos que encontremos no pueden desprenderse de aquellas “ventajas” que destacamos⁴.

III. POLITICAS DE DROGAS. SU NECESARIA IMPLICANCIA. SECTORES VULNERABLES

Examinar los daños recurrentes que resultan de las políticas represivas y punitivas contra las drogas, y la falta de transparencia acerca de los impactos negativos de los programas de lucha contra los estupefacientes, es absolutamente prioritario. El abordaje de la problemática en torno a las adicciones debe ser integral, enfocándose en las perspectivas de la salud y los derechos humanos. En rigor, debemos ahondar el debate que admita situar en el centro al individuo, superando los enfoques basados, exclusivamente, en la represión.

Las políticas represivas hacia aquellas personas de extractos sociales vulnerables que son judicializadas y enviadas a las cárceles, espacios que suelen caracterizarse por el hacinamiento y las condiciones inhumanas de

³ **SÁNCHEZ AVILÉS**, Constanza “El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales El caso de la política de drogas en España”, Tesis doctoral, 2014

⁴ **BARCELLONA**, Pietro, *Postmodernidad y Comunidad. El regreso a la vinculación social*, Trotta, Madrid, 1999, pág.122. “No hay ideas buenas y realidades malas, sino entrelazamientos contradictorios, cuyo peso hay que soportar enteramente y cuyos límites es preciso tratar de superar, sabiendo que somos hijos del proceso entero”.

detención, constituyen un círculo de reincidencia con altísimos niveles de negatividad en quienes participan del mercado de la narco criminalidad.

Varios estudios han demostrado que estas políticas tienden a impactar de manera desproporcionada en ciertos grupos sociales vulnerables y por esa vía reproducen la discriminación y la exclusión⁵. Todos estos años de legislación represiva han demostrado ser poco eficaces en cuanto a sus objetivos explícitos de disminuir la demanda de ciertas drogas.

Por el contrario, según diversas estadísticas oficiales, el consumo de sustancias aumentó de manera creciente en los últimos años en todo el mundo. La legislación que surgió en ese período fue más bien una legislación “*simbólica*”, en el sentido de ilusión represiva, como si la mera existencia de una ley que prohíba el uso o tenencia conllevaría en sí misma la eliminación del uso de drogas, sistema que en la actualidad ofrece serias dudas en cuanto a su eficacia real.

La utilización irreflexiva del derecho penal -traducida en muchas ocasiones en el aumento de penas, encarcelamiento indiscriminado, etc- puede generar transitorias sensaciones de alivio en la sociedad pero, como sostienen **CORDA**, Alejandro, **GALANTE**, Araceli, **ROSSI**, Diana “... *su utilización como única forma de reacción estatal no solo deja intacto el origen del problema, sino que además desgasta al aparato judicial en cuanto a su operatividad y, lo que es más importante, frente a la comunidad que puede llegar a valorar su actuación como poco eficiente, ante la percepción de que su reiterada intervención no logra acabar con los problemas que pretende resolver. Por otro lado, estudios académicos e informes de organizaciones de la sociedad civil, han señalado que la represión indiscriminada a través de la aplicación de medidas severas para el consumo y porte en pequeñas cantidades, ha recaído especialmente sobre los eslabones más débiles. Esta situación ha agravado el problema de hacinamiento carcelario que enfrentan varios países de la región. Bajo este marco, la política de drogas ha entrado en tensión con la garantía y el respeto de los derechos*

⁵ El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos LA EXPERIENCIA DEL CONTINENTE AMERICANO, 2017.

humanos. Preocupa especialmente la situación de las mujeres y la feminización de los delitos de drogas⁶.

Lamentablemente, por lo general, se observa que la legislación no distingue entre niveles de involucramiento en el negocio, tratando igual a pequeños vendedores, mulas o transportistas, y a grandes narcotraficantes, sin distinguir tampoco entre delitos violentos y no violentos. En todos estos países, el énfasis de la fiscalización de estupefacientes en sanciones penales ha dado lugar a un gran aumento del número de personas encarceladas por delitos de drogas.

Pero la aplicación de leyes severas no ha sido solamente ineficaz para detener la producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas sino que ha generado consecuencias negativas, como la sobrecarga de tribunales y cárceles, y el sufrimiento de decenas de miles de personas que terminan tras las rejas por pequeños delitos de drogas o por su simple posesión⁷.

IV. MUJERES Y ENCARCELAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Cualquier análisis que indague sobre el accionar de la Justicia en los delitos de narcotráfico, quedaría incompleto si no tiene en cuenta el impacto diferenciado de la actual política de drogas en grupos vulnerables, especialmente sobre las mujeres.

Durante la Diplomatura, la Licenciada Sabrina Arce Scarazzi, Asesora de la Subsecretaria de Lucha Contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad, realizó una exposición acerca del *Enjuiciamiento del Crimen Organizado con Perspectiva de Género*. Entiendo que resulta imprescindible poner el foco de nuestra atención sobre la participación de la mujer en los delitos relacionados con drogas en la Provincia de Buenos Aires ya que se trata de un proceso de criminalización abiertamente discriminatorio y excesivamente represivo, que afecta principalmente a

⁶ Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L), 2015, pág. 5.

⁷ Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina TNI y WOLA agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado. Ámsterdam/Washington, Diciembre 2010, pág 5.

los sectores más vulnerables de la población, en general mujeres pobres y jefas de hogar⁸.

El estado de las cárceles femeninas y la situación de las mujeres allí alojadas conforman un panorama preocupante, que incluye: estigmatización, hacinamiento, violencia sexual, ausencia de marcos regulatorios adecuados para resolver problemas como el de las madres lactantes o los hijos de las mujeres encarceladas. Por ello, el marco de análisis más extenso requiere ahondar en la convergencia de muchas políticas públicas (salud, penal, penitenciaria, económica, etc.) que se encuentran alejadas de la perspectiva de género.

En la Argentina, la política en materia de drogas⁹ tanto a nivel federal como en la provincia de Buenos Aires sigue siendo insensible a los impactos diferenciados de género que supone su aplicación. Si adoptáramos una mirada simplificadora, el aumento de las mujeres infractoras detenidas podría reflejar una prueba de severidad y de reacción equitativa ante la transgresión.

Ahora bien, ¿las cifras realmente reflejan un triunfo en la lucha contra el narcotráfico? ¿O en realidad es la capacidad que tienen las estructuras que lucran con este negocio, de encontrar quien remplace a quienes entran en prisión, lo cual ha llevado a un proceso de feminización del narcotráfico en relación directa con la feminización de la pobreza?¹⁰

La progresiva tasa de encarcelamiento de las mujeres muestra un proceso de feminización del narcomenudeo y, por otro lado, es necesario señalar las condiciones de violencia en que suelen estar muchas mujeres antes y/o después de vincularse a las drogas¹¹.

⁸ **PÉREZ CORREA**, Catalina, *Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas*, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, 2015 “*Las mujeres presas por delitos de drogas comparten un perfil sociodemográfico similar: son jóvenes, pobres, madres solteras y jefas de hogar, con baja escolaridad, responsables del cuidado de sus hijos y de otros miembros de su familia y, frecuentemente, pertenecen a sectores vulnerables o excluidos*”

⁹ **BUXTON**, Julia, “Las políticas de drogas: arcaicas, ineficaces y contrarias a la protección de los derechos humanos, DERECHOS HUMANOS EN LA ARGENTINA, Informe 2017,, CELS , 2017, pág. 271.

Ver:<https://www.cels.org.ar/web/capitulos/las-politicas-de-drogas-arcaicas-ineficaces-y-contrarias-a-la-proteccion-de-los-derechos-humanos/>

¹⁰ EQUIS: Justicia para las Mujeres de México, Corporación humanas de Colombia, Corporación humanas de Chile “**La situación particular de las mujeres recluidas por delitos de drogas**”, 2015, pág. 3 ver en :

<https://www.humanas.org.co/archivos/Situacionparticularmujeresrecluidaspordelitosdrogas.pdf>.

¹¹ **MAUREEN** Clarke “Mujeres, drogas e igualdad: Políticas de integración social en las Américas.”, OEA, 2012, <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=1795>

La cárcel, como respuesta totalizadora frente a las drogas, ha afectado desproporcionadamente, a las mujeres y emerge como la peor parte de las políticas punitivas.

El encarcelamiento sobre estas mujeres "... poco o nada contribuye a desmantelar los mercados ilegales de drogas y a mejorar la seguridad pública. Por el contrario, la prisión suele empeorar la situación, dado que reduce la posibilidad de que encuentren un empleo decente y legal cuando recuperan la libertad, lo que perpetúa un círculo vicioso de pobreza, vinculación a mercados de drogas y encarcelamiento"¹².

Es necesario por ello evaluar lo que se ha hecho hasta ahora y, de corresponder, hacer todas las modificaciones necesarias basadas en evidencia estadística¹³. Ello sin perder de vista que tal relevamiento debe abordarse y construirse con una perspectiva sistémica de las autonomías de género¹⁴.

¹² **Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento Una guía para la reforma de políticas en América Latina**, <https://www.oas.org/es/cim/docs/womendrugsinarceration>, De Justicia, WOLA, OEA, 2017, pág. 5

¹³ **Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción**, O.E.A., 2014., pág. 8/9 Ver en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/womendrugsamericas-es.pdf> "Los medios de comunicación y los escasos datos disponibles sugieren que durante las últimas dos décadas, las mujeres han participado en forma creciente y significativa en el comercio de las drogas ilícitas. No obstante, si bien esta participación es visible en los medios de comunicación, es un hecho que ha estado en gran parte ausente de las actividades y estudios sobre la materia, realizados por la mayoría de los organismos gubernamentales e intergubernamentales.2 En general, sabemos relativamente poco sobre las personas que participan en la cuestión de las drogas ilícitas – ya sean hombres o mujeres Como generalmente ocurre en otras áreas, sabemos aún menos sobre la participación de las mujeres y tendemos a interpretarla a través de presunciones y estereotipos que por un lado complican un conocimiento adecuado de los factores sociales, económicos y culturales que determinan su participación y, por otro lado, producen efectos negativos en las mujeres en términos de una mayor estigmatización social de su participación".

¹⁴ El término género se utiliza para designar la desigualdad social entre hombres y mujeres. Desigualdad que tiene origen en una asignación cultural de los valores, ritos, costumbres, normas, prescripciones, tareas y limitaciones que se asignan a cada uno de los sexos desde el nacimiento, incluso desde la concepción. Su análisis ha permitido señalar cómo la construcción de la identidad femenina y la identidad masculina no son realidades naturales o biológicas, sino meras construcciones culturales. Por consiguiente, el género muestra la construcción de las diferencias sociales que se dan entre mujeres y hombres y cómo se relacionan de acuerdo con una dinámica estructural. Desde el punto de vista estadístico desde hace tiempo se requiere un enfoque de género que [...] refiere a la construcción social de las relaciones entre hombres y mujeres, aprendidas mediante el proceso de socialización, que cambian con el tiempo y que presentan una gran variedad entre las diversas culturas e incluso dentro de una misma cultura. Es una categoría analítica imprescindible para comprender la desigualdad en ámbitos que se consideran neutrales, como la familia, la educación o el mercado de trabajo y particularmente en el ámbito de la filosofía, la ciencia política y las ideas que inspiran los principios democráticos."

Al respecto, el Alto Comisionado de Derechos Humanos¹⁵ ha elaborado el *Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos*, donde con claridad ha señalado: “Las minorías étnicas y las mujeres que poseen o consumen drogas o que son ‘microdistribuidoras’ deben ser protegidas contra toda forma de discriminación.

Se debe considerar la posibilidad de reformar las leyes y las políticas para enfrentar la repercusión dispar de las políticas en materia de drogas en las minorías étnicas y las mujeres. *A fin de eliminar la discriminación, también debe considerarse la posibilidad de proporcionar formación a las fuerzas del orden, el personal sanitario y los trabajadores de los servicios sociales que entren en contacto con consumidores de drogas*”. (El subrayado nos pertenece)¹⁶.

A nivel del sistema interamericano, en junio de 2013, los Estados Miembros de la OEA se reunieron en ocasión del 43º período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Los participantes fueron muy claros en el propósito de iniciar un debate hemisférico sobre nuevos enfoques a la cuestión de las drogas ilícitas en las Américas. Así fue como emitieron la “Declaración de Antigua Guatemala: Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas” (AG/DEC.73).

Con respecto a la participación de las mujeres, la Declaración resalta la importancia de que “...las políticas públicas relacionadas con el problema mundial de las drogas necesariamente deben ser diseñadas e implementadas con un enfoque de género, cuando corresponda,” y alienta a los Estados Miembros de la OEA a que “...de conformidad con su legislación nacional, a que continúen fortaleciendo sus acciones y políticas, incluyendo un enfoque de género según corresponda, tendientes a reducir el hacinamiento carcelario, con la promoción del mayor acceso a la justicia para todos, respetando la proporcionalidad entre el daño y la pena y el apoyo de alternativas al encarcelamiento, cuando corresponda,

¹⁵ En su resolución 28/28, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara un estudio, en consulta con los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, que se presentaría al Consejo de Derechos Humanos en su 30º período de sesiones, sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos, y recomendaciones sobre el respeto y la protección y promoción de los derechos humanos en el contexto del problema mundial de las drogas, con especial atención a las necesidades de las personas afectadas y las personas en situación de vulnerabilidad

¹⁶ ¹⁶ <http://undocs.org/es/A/HRC/30/65>. Pág. 16/17.

particularmente mediante el aumento del acceso a la rehabilitación, el cuidado integral de la salud y los programas de reintegración social”; y, en este sentido, alientan a los Estados Miembros a esforzarse por incorporar a sus prácticas las disposiciones pertinentes de las reglas y normas de las Naciones Unidas

Tal como lo demuestran estudios a nivel internacional, es mayor el número de hombres (en promedio el 90% del total) que el de mujeres que entraron en contacto formal con el sistema de justicia penal por tráfico de drogas o por posesión de drogas para consumo personal. Sin embargo, la presentación de datos desglosados por sexo refleja que el número de mujeres detenidas por delitos relacionados con drogas ha aumentado en términos absolutos¹⁷.

La sanción de la Ley 23.737¹⁸ y, más contemporáneamente, la ley 26.052, también llamada de desfederalización¹⁹ parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes, impactó fuertemente en la población penal femenina, en detrimento de sus condiciones materiales de alojamiento. El número se incrementó en los últimos dos años: ya suman más de 2500 mujeres privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires, a la que se suman 1031 mujeres detenidas y 41 trans en el sistema penitenciario federal. En su mayoría, se encuentran tras las rejas o con prisión domiciliaria por delitos vinculados con drogas.

En términos porcentuales, mientras que las detenidas en el Servicio Penitenciario Federal representan poco más del 8% del total de la población

¹⁷ Informe Mundial sobre Drogas 2016. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf

¹⁸ Dicha norma a nuestro entender tiene escalas penales elevadas. Ya que ofrece mismo marco punitivo a situaciones que ameritan diferenciarse: Transporta para sí o para terceros / grado de liderazgo / precio prometido, entre otros. Contrabando y transporte: “mulas” ¿delinquentes o víctimas? Narcomenudeo: economía de subsistencia condicionada por prácticas discriminatorias.

¹⁹ Como sostiene **FUSERO**, Mariano “*Se penaliza la tenencia simple y el consumo personal, algo ya declarado inconstitucional por la Corte en los fallos Arriola y Bazterrica, aunque para la ley sigue vigente. En la gran mayoría de los casos se aplica el precedente Arriola y no llegan a sentencia. Pero lo que sí está creciendo, algo grave en este contexto de uso del cannabis medicinal, es la persecución al autocultivo. En estos casos no se da la aplicación cuasi automática del fallo Arriola y esas personas siguen procesadas durante años. Otro problema es que la adhesión de las provincias siempre fue precedida por una campaña de retórica demagógica en lo punitivo. Cuando el fuero provincial se atribuye esa competencia, como no puede perseguir el crimen organizado, se hacen estadísticas con pequeños casos menores. Esto hace que a las personas les imputen delitos más graves: en lugar de tenencia para consumo, con pena de un mes a dos años, les imputan tenencia simple o para comercio, que tiene de 4 a 15 años, y así se simula un éxito en la persecución*”. <https://www.lacapital.com.ar/policiales/desfederalizar-el-narcomenudeo-no-es-una-politica-eficaz-contras-las-drogas-n1638668.html>.

carcelaria, en la provincia de Buenos Aires promedia el 5%. Los relevamientos llevados a cabo por la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) han demostrado que la real implementación del arresto domiciliario atravesó algunas resistencias por parte del poder judicial, así como del propio SPF, limitando su efectivo cumplimiento. Otra hipótesis hace referencia a la influencia de las leyes de desfederalización llevadas adelante por algunas provincias. “En este sentido, recientes investigaciones indican que, por ejemplo, en el ámbito del SPB, la población penal femenina aumentó significativamente producto de la transferencia de competencias a la órbita de la provincia en lo que hace a la persecución de delitos de drogas”, consignó un informe de la PPN.

Indicadores bonaerenses

- El 34% de las mujeres detenidas en cárceles lo están por violación a la Ley de Estupefacientes.
 - En 2016, el porcentaje era del 33,58%.
- La incidencia de los delitos vinculados con drogas en la población carcelaria femenina es casi cuatro veces superior que la población masculina que está tras las rejas o en prisión domiciliaria: 34% contra 9%. Además, el número registrado en 2017 de mujeres encarceladas por este tipo de delitos fue 16% superior respecto a 2016.

El incremento de mujeres detenidas por delitos relacionados con el microtráfico de drogas no es casual. En muchas ocasiones es la mujer quien se ocupa de la venta de drogas otorgada por los varones, ya sea para tapar las conductas infractoras de sus parientes hombres o por razones de sobrevivencia, ya que esta actividad ilícita les permite sustentar los gastos de alimentación de su familia²⁰.

²⁰ **ANTONY, Carmen**, *Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina*, NUEVA SOCIEDAD No 208, marzo-abril de 2007, pág 77/78.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) ha sido muy elocuente al señalar que las mujeres encarceladas siguen representando una proporción pequeña del total de personas privadas en libertad. Pero durante los últimos 15 años se han elevado los niveles de encarcelamiento de esta población en un 51.6%. La CIDH remarca que ese incremento deriva principalmente del endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas, y de la falta de perspectiva de género para abordar la problemática al no considerar factores como: a) bajo nivel de participación dentro de la cadena de la actividad comercial y de tráfico de estas sustancias; b) ausencia de violencia en la comisión de estas conductas; c) impacto diferencial de su encarcelamiento respecto de las personas que están a su cargo; d) ausencia de enfoque de reinserción.²¹

²¹ *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II) 2017, párrafo 200.

V. RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS. MARCO GLOBAL

El régimen internacional de control de drogas²² vigente en la actualidad se compone de tres convenciones internacionales²³:

- La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961
- El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971
- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, que dio lugar al primer documento internacional, jurídicamente vinculante, en que las partes se obligaron a aprobar una legislación interna que imponga penas a aquellos que trataran de dar apariencia de licitud a capitales procedentes de actividades ilegales.

²² Vasos comunicantes . . . Derechos humanos, cultivo ilícito y desarrollo alternativo Transnational Institute (Tni) Amsterdam, Países Bajos, 2018, pág. 5

²³ La Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención Única sobre Estupefacientes, celebrada en Nueva York del 24 de enero al 25 de marzo de 1961 en virtud de la resolución 689 J (XXVI) del Consejo Económico y Social, aprobó y abrió a la firma la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. La Conferencia de las Naciones Unidas para examinar enmiendas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, celebrada en Ginebra del 6 al 24 de marzo de 1972 en virtud de la resolución 1577 (L) del Consejo Económico y Social, aprobó y abrió a la firma el Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

La Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de un Protocolo sobre Sustancias Psicotrópicas, celebrada en Viena del 11 de enero al 21 de febrero de 1971 en virtud de la resolución 1474 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, aprobó y abrió a la firma el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas.

La Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, celebrada en Viena del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988 en virtud de la resolución 1988/8 del Consejo Económico y Social, aprobó y abrió a la firma la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas

También existen tres órganos de control:

- La Comisión de Estupefacientes
- La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
- La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Especialistas en derecho inscriben los tratados de fiscalización internacional de drogas en la categoría de “tratados para la eliminación”, que obligan a los Estados a tipificar como delito, con arreglo a su derecho interno, determinados tipos de conducta, “con miras a reprimir estos ‘delitos en virtud del tratado’ o ‘delitos de preocupación internacional’”, y el carácter vinculante y la aplicación global de sus disposiciones los convierten en “mecanismos jurídicos importantes para la globalización de las normas penales”.

No obstante, como se ha sostenido desde una perspectiva de derechos humanos, “no establecen obligaciones ni ofrecen orientaciones sobre qué constituye una respuesta penal adecuada y qué no (...) Se han fijado mínimos, pero no máximos. En muchos casos, esto invita a que los Gobiernos promulguen leyes y políticas abusivas, en especial en un contexto mundial donde las drogas y el narcotráfico se definen como una amenaza existencial a la sociedad y la estabilidad de las naciones, y las personas que usan drogas y aquellas que comercian con ellas son estigmatizadas y denigradas”²⁴.

²⁴ Argentina incorpora a sus pactos internacionales dichas convenciones²⁴ con jerarquía superior a las leyes²⁴. Dicha Convención que da origen de las normas Nacionales, destaca en su preámbulo que las partes “preocupadas por la salud física y moral de la humanidad, reconociendo que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin; reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad, conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal, considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal; estimando que esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes; reconociendo que las Naciones Unidas tienen competencia en materia de fiscalización de estupefacientes y deseando que los órganos internacionales competentes pertenezcan a esa Organización; deseando concertar una Convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos”.

A su vez esta normativa internacional debe complementarse con otros instrumentos de igual naturaleza y jerarquía²⁵.

VI. LAS GRANDES ESTRUCTURAS CRIMINALES Y SUS VÍNCULOS CON LA ECONOMÍA LEGAL. EL DINERO Y SU RUTA

De las exposiciones que tuvieron lugar en esta Diplomatura, surgen datos que permiten plantear nuevos desafíos. Se ha avanzado de forma significativa en estrategias y recursos para disminuir la oferta de drogas en la Argentina, pero al mismo tiempo se hace necesario incorporar una mirada más amplia.

Necesariamente el enfoque debe incluir un mapeo de datos que no solamente estén vinculados con el número de incautaciones, sino que también se debe apuntar a desarrollar políticas y estrategias que ataquen el financiamiento de esas actividades delictivas.

Es decir, lo que comúnmente se conoce como la “ruta del dinero”, teniendo en cuenta que se trata de recursos que permiten corromper, debilitar Estados, erosionar soberanías y hasta poner en jaque el sistema financiero legal.

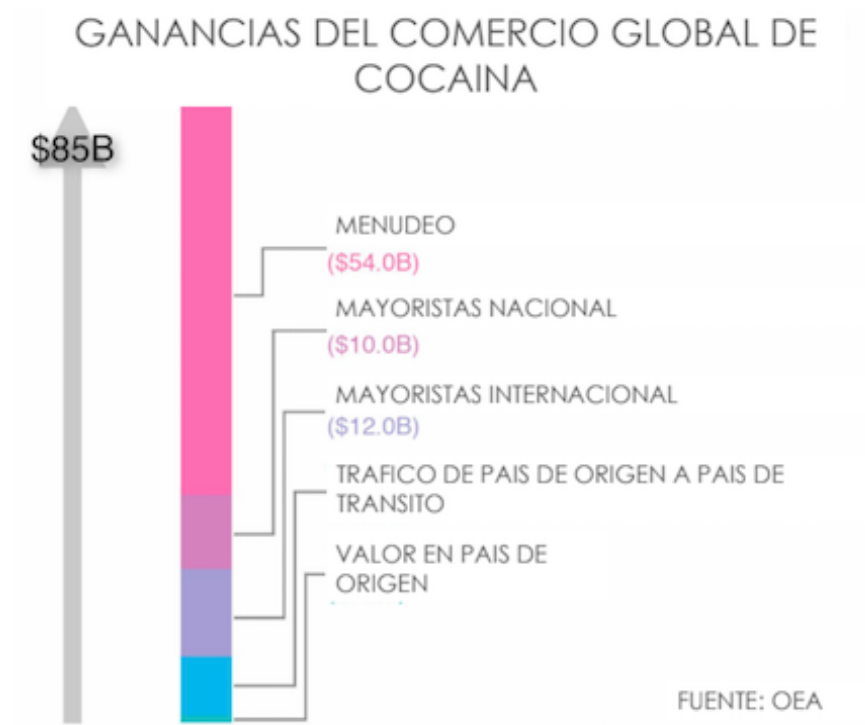
Un dato trascendente fue aportado en durante las exposiciones en esta diplomatura por el Subsecretario de Lucha Contra el Narcotráfico, Mg. Martín Verrier, respecto a que el 68% de los estupefacientes y sustancias psicoactivas, que son ingresadas a nuestro país, se destina a consumo interno. La afirmación derriba la creencia de que la Argentina es un territorio de tránsito.

La realidad indica que 7 de cada 10 unidades decomisadas, medidas en cualquiera de sus variables, son volcadas al sistema de

²⁵ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida), Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (Convención CFT), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención OCDE sobre soborno transnacional); Convención Interamericana contra el Terrorismo, Resolución UIF N° 1267 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución UIF N° 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

narcomenudeo. Y ese proceso, tal como lo afirma Verrier, constituye un 64% aproximadamente de la composición del “valor de las sustancias”.

El siguiente gráfico, vinculado a la cocaína, apuntado por Verrier y basado en la información de la Organización de Estados Americanos (OEA), es más que elocuente.



La mayoría de los disertantes, que formaron parte de la diplomatura, también coincidieron en que nuestro país es ajeno a estructuras verticales de configuración de “carteles”, al estilo colombiano o mexicano.

A su vez, la actividad narcocriminal en la Argentina también tiene marcadas diferencias respecto de lo que sucede en Brasil, donde la cartelización se está dando de forma incipiente, pero acelerada.

Un dato a tener en cuenta es que, al analizar las incautaciones, los secuestros de pasta base de cocaína vienen en constante aumento en nuestro país. De ahí surge una hipótesis propia respecto a que se viene registrando una sensible baja en la calidad de muchos de los estupefacientes que circulan en el mercado local, consecuencia directa de la devaluación del peso y del

actual contexto del dólar, siendo la divisa norteamericana la forma de pago habitual en este tipo de operaciones ilegales.

Contrariamente, los decomisos realizados por la Aduana respecto a las drogas sintéticas o de diseño han bajado considerablemente.

En la Argentina, en los últimos años, a diferencia de los modelos de cartelización, se viene profundizando la horizontabilidad del mercado de estupefacientes, que conlleva la proliferación de sustancias más baratas, las cuales provocan daños muy profundos en términos sanitarios.

Además, se va configurando una situación de cuasi anarquía en la comercialización, siendo el caldo de cultivo para disputas territoriales que recrudecen el clima de violencia social. Un claro ejemplo: en el municipio de Esteban Echeverría se registraron al menos 12 muertes violentas por disputa territoriales vinculadas al narcotráfico en el último año.

¿Cómo hacer frente a esta situación?

Resulta clave que la Justicia, y los organismos gubernamentales, que tienen asignada la función de combatir el narcotráfico, avancen y profundicen las investigaciones para desarticular **las rutas del dinero de los narcos**, como así también sus actividades ilícitas conexas. Y para ese fin la Unidad de Información Financiera (UIF) debería asumir un rol clave.

La UIF es un organismo con autonomía y autarquía financiera que se dedica al análisis, tratamiento y transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir el Lavado de Activos (LA) y la Financiación del Terrorismo (FT). La legislación de nuestro país, hasta mayo del 2000, poco decía del delito de lavado de dinero. Solo existía el artículo 25 de la ley 23.737 (estupefacientes), que hablaba de “receptación sospechosa o narcolavado”. Pero en los últimos quince años se sancionaron una serie de normas que dotaron de herramientas a la UIF para prevenir y combatir este delitos:

- La ley 25.246, que modificó el Código Penal y generó las condiciones para crear la UIF como autoridad de control del lavado de dinero.

- En junio del 2011, se sancionó la ley 26.683 que surgió luego del duro informe del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)²⁶ de fines de 2010 que ponía a la Argentina como “jurisdicción no cooperativa o de alto riesgo”. Esta ley creó el delito de lavado de activos en nuestro ordenamiento jurídico y el artículo 303, inciso 1 del Código Penal, estableció sanciones con prisión de tres a diez años, a lo que se le agregan una serie de agravantes como la habitualidad o el carácter de funcionario público de los involucrados. Esa norma también reformuló la actuación de los sujetos obligados, estableciendo sanciones para el “lavador” y para quienes colaboren, dando amplio poder a los magistrados que intervienen (fuero federal) y facultades para decomisar los bienes vinculados (art. 305 del Código Penal).
- La ley 26.087 que estableció que no se puede apelar al secreto profesional, bancario o bursátil cuando la UIF solicita información vinculada a una operación sospechosa.
- La Ley 26.683 modificó el Código Penal, incrementando las penas y le dio la facultad a la UIF para controlar a los sujetos obligados en el ejercicio de sus funciones respecto del cumplimiento en la prevención del lavado de activos.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental integrado por 26 países y 2 organismos internacionales, cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas, en los niveles nacional e internacional, tendientes a combatir el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo. La necesidad de abarcar los aspectos más importantes en la lucha contra esta problemática se ve reflejada en una serie de recomendaciones que son reconocidas como el estándar internacional para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

El GAFI establece en su recomendación N°3 que “los países deben tipificar el lavado de activos en base a la Convención de Viena y la Convención de

²⁶ El GAFI es un organismo intergubernamental integrado por 26 países y 2 organismos internacionales, y cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas para combatir el LA y la FT

Palermo. Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir la mayor gama posible de delitos determinantes.”

La convención de Viena, contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, desarrollada en el marco de las Naciones Unidas en 1988, dio lugar al primer documento internacional, jurídicamente vinculante, en que las partes se obligaron a aprobar una legislación interna que imponga penas a aquellos que trataran de dar apariencia de licitud a capitales procedentes de actividades ilegales.

La convención de Palermo, también desarrollada en el marco de las Naciones Unidas en el año 2000, amplió los delitos que se relacionan con el lavado de dinero, alcanzando aquellos vinculados con la participación en un grupo delictivo organizado (art 5), blanqueo (art 6), corrupción (art 8), obstrucción a la justicia (art 23) y en general delitos graves (art 2).

Los delitos determinantes se pueden fijar de diversas maneras, por un lado, establecer una lista donde se tipifiquen los mismos o, por otro lado, utilizar el enfoque de umbral, que consiste en ligar los delitos determinantes a un umbral determinado. O bien, también se puede elegir en una combinación de ambos criterios. Los países que opten por el enfoque de umbral máximo deberán incluir todos aquellos delitos que tengan una pena máxima de privación de la libertad mayor a un año, o los que opten por umbral mínimo, aquellos sancionables con una pena mínima de más de seis meses de privación de la libertad.

Cualquiera sea el enfoque que adopte una Nación, deberán incluir una gama de delitos dentro de cada una de las categorías establecidas como delitos por el GAFI, entre ellas:

- Participación en un grupo delictivo organizado y estafa;
- Terrorismo, incluyendo financiamiento del terrorismo;
- Tráfico de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes;
- Explotación sexual, incluyendo la explotación sexual de menores;
- Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Entre otros de similar tipificación.

La última reforma legislativa , en ese contexto en Argentina, creó dos institutos importantes:

- 1) la figura del “arrepentido”, tal como lo previsto para el delito de terrorismo, que reduce la pena al mínimo legal y permite la excarcelación
- 2) los “testigos de identidad reservada”.

Es decir, en el plano de las normativas, existen procedimientos adecuados en torno a las exigencias internacionales, pero hasta el momento el número de condenas no va en correlato con el crecimiento de la oferta y el tráfico de drogas.

La UIF es la encargada de recibir la información revelada por los sujetos obligados, que como necesidad básica esta debe incluir los ROS y demás información requerida por la legislación nacional. Con la información recibida o con la información seleccionada apropiadamente va ser sujeta a un análisis exhaustivo, tanto operativo como estratégico. El primero hace hincapié en objetos específicos (“personas, activos, redes y asociaciones criminales”), y el segundo hace foco en información que le es suministrada por otras autoridades competentes, como por ejemplo información financiera, administrativa y del orden público.

El GAFI también impone a estas entidades que deben ser totalmente impermeables con la información que manejan, es decir que deben mantener la confidencialidad como también debe ser totalmente independientes y autónoma tanto financieramente como en autoridad, en el caso en que se encuentre dentro de la estructura de otra autoridad, las funciones se deben distinguir.

Aquí vemos como aun resta un enorme recorrido, en términos judiciales, cuando el lavado, junto a otros factores, permite a las organizaciones criminales:

- CORROMPER.
- DEBILITAR ESTADOS.
- EROSIONAR SOBERANIA.
- ALTERAR MERCADOS Y ECONOMIAS.

- DEBILITAR DEMOCRACIAS.
- DESTRUIR EL SISTEMA FINANCIERO LEGAL.
- INTRODUCIRSE EN EL CIRCUITO FINANCIERO LEGAL.

En ese sentido, el fortalecimiento de los espacios institucionales debe ser continuo como continuo es el nivel de experimentación y nuevas modalidades de lavado, tal cual como lo planteó el Dr. Martín Miguel Laborde en “La economía del crimen y el lavado de dinero”. El lavado de activos consiste en ajustar a la legalidad fiscal el dinero procedente de negocios delictivos o injustificables.

Es decir, se trata de la actividad en la cual una persona o una organización criminal procesan las ganancias financieras, resultando de actividades ilegales, para tratar de darles la apariencia de recursos de actividades lícitas como juegos de azar clandestinos, narcotráfico, trata de personas, corrupción, evasión tributaria, entre otros.

En ese sentido, el delito se inicia por lo general con la fase de la ocultación de los bienes generados en los negocios ilícitos, luego se produce la decantación en los circuitos legales de la economía y termina en la integración de los activos y capitales fraudulentos en el sistema económico formal. En muchos casos, se torna extremadamente difícil poder identificarlos cuando esos capitales entran en el sistema económico financiero mundial²⁷.

Ciertamente, el lavado de activos es una actividad criminal profesionalizada a nivel organizacional y operativo. Constituye una especialización pues requiere la división del trabajo y la creación de planes estratégicos para su implementación. Al mover un enorme volumen de capital ello conlleva la necesidad de profesionalizar la actividad, establecer una red internacional y, tal como se observa con frecuencia, corromper a distintos funcionarios encargados de la represión o aplicación de la ley, a los efectos de suavizar o neutralizar los controles administrativos o la acción de la justicia.

Las tres etapas básicas o más conocidas en el proceso de lavado son; obtención y colocación, diversificación, integración y reutilización. A su vez se cuenta con diversos métodos: corrupción a funcionarios, traslado de efectivo,

²⁷ CUÉLLAR, Gustavo Gabriel, *LAVADO DE DINERO. Organización y Particularidades. Vínculos con el Crimen Organizado y la Corrupción*

exportaciones ficticias, operaciones con empresas ficticias, galerías de arte y antigüedades, joyerías, casas de juego, divisas, compra de bienes, transferencias electrónicas, coches costosos (antiguos) y distintos negocios con movimiento de efectivo (estacionamientos, teatros, hoteles, etc.)²⁸.

Según se estima, en la Argentina, se consumen en promedio 13.341 kilos de cocaína y 184.991 kilos de marihuana. Y si bien el aumento de incautaciones registrado es muy importante, no debemos perder de vista el enfoque sobre la demanda.

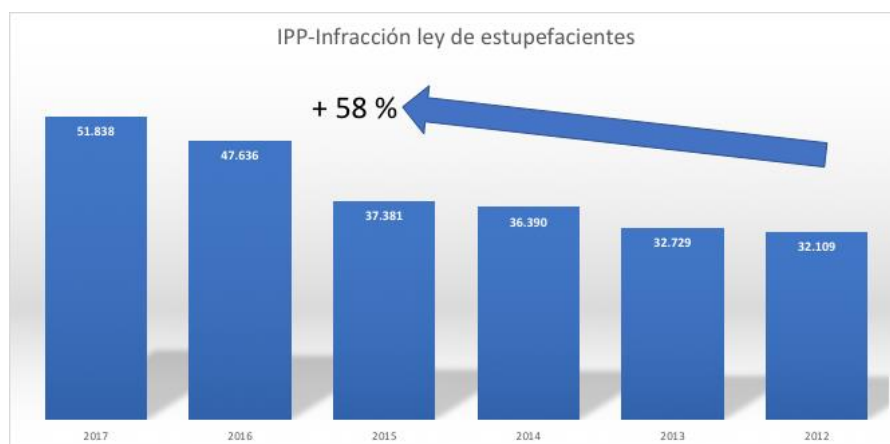
La prevención y el combate al lavado de dinero en nuestro país se encuentran en un proceso apenas incipiente. Una parte importante de los recursos humanos y materiales del poder judicial actualmente se están utilizando para instruir causas que no apuntan a la matriz del sistema de contrabando, producción, comercialización y distribución de drogas.

Ello, además, es una consecuencia del impacto que ha tenido la ley de desfederalización que transfirió a las provincias, entre ellas Buenos Aires, la instrucción judicial de aquellas causas donde no estén involucradas grandes cantidades de estupefacientes.

En territorio bonaerense, en los últimos cinco años, se registró un aumento del 58% en el número de las instrucciones penales preparatorias vinculadas a la violación a la ley de estupefacientes, pero de ese total una de cada tres causas tienen que ver con consumo personal y tenencia simple.

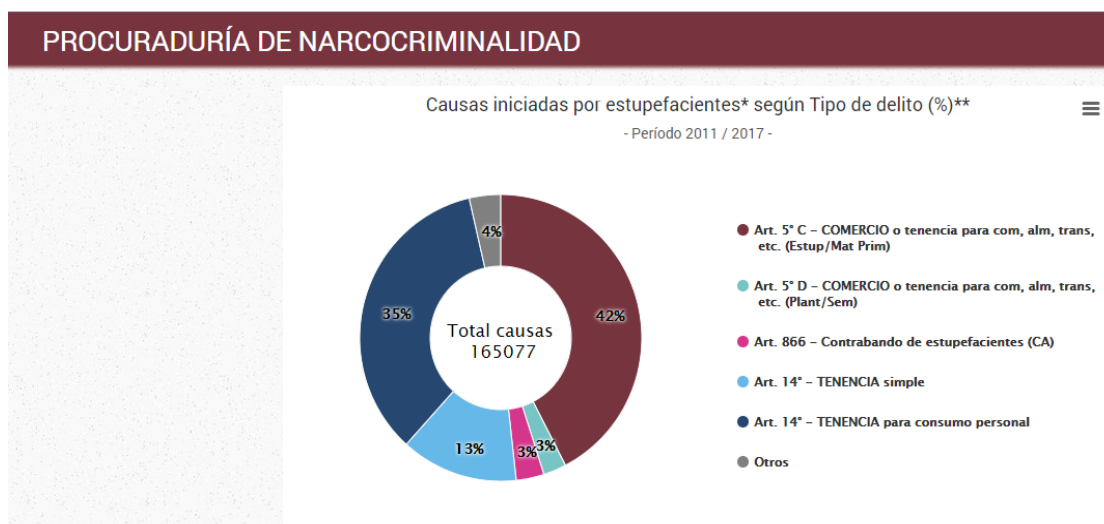
Es decir, se abrió un proceso de judicialización de las adicciones, una problemática que debería ser abordada desde el sistema de salud pública y no mediante la utilización del Código Penal.

²⁸ **WAINSTEIN**, Mario, **CASAL**, Armando Miguel, “El problema del narcotráfico y sus implicancias para la economía” Contabilidad y Auditoría” Año 8 Número 15, 2012, pág. 8/10.



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la Procuración bonaerense²⁹

En la Justicia Federal, la distorsión es aún más marcada ya que desde el 2011 a 2017 el 48% las causas iniciadas por el Procuraduría de Narcocriminalidad tuvieron que ver con consumo personal o tenencia simple. A su vez, solamente el 3% de las causas apuntan al contrabando de estupefacientes³⁰.



²⁹ <https://www.mpba.gov.ar/estadisticas>

³⁰ <https://pes.mpf.gov.ar/>

En los últimos seis años, además, se abrieron apenas 46 causas por violación al artículo 7 de la ley 23.737 que reprime con prisión de 8 a 20 años al que organice o financie la producción, comercialización, la extracción o preparación de estupefacientes.



¿Qué ocurre entonces con los casos de lavado de dinero que involucran a las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico? Algunas cifras hablan por sí solas: existen solamente 24 condenas por infracción a esta ley.

VII. HACIA UNA AGENCIA FEDERAL DE DROGAS

La necesidad de establecer una política de Estado de carácter nacional contra el narcotráfico, que integre a todas las provincias, ha generado que distintos sectores políticos propongan la creación de una Agencia Federal de Drogas. Existen distintos proyectos³¹ con estado parlamentario en el congreso nacional. Las iniciativas tienen muchos puntos en común, con lo cual estarían dadas las condiciones para avanzar en esta iniciativa.

Si bien el antecedente más importante es la DEA estadounidense, es indispensable que la Agencia especializada de nuestro

³¹ (S-1081/18), S- 3784- 15,

país esté inspirada en el nuevo paradigma internacional que implica tener una perspectiva de derechos humanos, reducción de daños y prevención.

Hoy, en la Argentina, existe la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), cuya función es coordinar las políticas nacionales en materia de adicciones. Pero ese organismo, que depende funcionalmente de Presidencia de la Nación, no posee una fuerza de carácter ejecutivo y tiene un presupuesto que se ha visto recortado. Concretamente, al analizar el presupuesto 2019, surge que la SEDRONAR tendrá \$100 millones menos respecto a lo asignado en 2018.

Además, la represión del narcotráfico en nuestro país se da de manera fragmentaria entre varias fuerzas, que incluyen a la Policía Federal, a la Gendarmería, a la Prefectura y en ocasiones también a la Policía de Seguridad Aeroportuaria. y la Aduana. De este modo se ve reducida así la eficacia final de la estrategia asumida. Por ello creemos que, en la actualidad, es sumamente necesario crear una fuerza antinarcóticos de carácter federal

Dicha Agencia, básicamente, debería delinear la política nacional de lucha contra el narcotráfico. Y a su vez constituirse como una fuerza de seguridad con jurisdicción en todo el territorio argentino, con un cuerpo de investigadores especializados que trabajen en pos de la reducción de la oferta de drogas, como así también del tráfico, comercialización y elaboración de narcóticos. A su vez, debería tener injerencia en el control de los precursores y sustancias químicas utilizables en la producción de drogas ilícitas **y participar en la prevención y control del lavado de dinero producido por dichas actividades ilegales y sus delitos conexos.**

Asimismo, tal como lo prevén los distintos proyectos legislativos, la Agencia debería ser la encargada de la creación y actualización de una base única digital de información y estadísticas afines a su actividad, así como la promotora de la estandarización de los sistemas de información de los diferentes organismos con que coopera en relación con los datos que le son pertinentes. En ese sentido, contar con un sistema estadístico que brinde cifras actualizadas y de calidad es de fundamental importancia para la correcta implementación de políticas públicas y su posterior seguimiento, más aun, en un contexto en el cual el cuestionamiento a los datos oficiales, en cualquier

materia, y no menos en cuestiones vinculadas con la inseguridad, es constante.

La Agencia, además, debería abordar las adicciones como problemática social y no solamente desde la salud mental, a partir de un trabajo articulado entre las áreas gubernamentales de Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Justicia y Derechos Humanos, Innovación y Cultura y Desarrollo Social.

VIII. CONCLUSIONES

Es necesario modificar la atención exclusiva de políticas de drogas de la sustancia a las personas. Como señala Juan Gabriel Tokatlian³² hoy medimos el éxito diciendo que se decomisó tanto y hubo tanta gente encarcelada y en realidad lo que necesitamos es otro indicador con la persona en el centro “... *Un indicador que diga: menos jóvenes están atraídos por el negocio de las drogas, hay mejores condiciones de salubridad, mayor contención para las familias. Las mejores políticas antidrogas poco tienen que ver con las drogas: salud, control de armas, derechos humanos, empleo, inserción laboral. Y por último, no pensar en clave electoral sino en mediano y largo plazo con metas relativamente alcanzables y con un cambio en la ecuación de presupuesto: mucho más en la prevención que en la represión*”.

Sin ánimo de agotar el elenco de posibilidades, y máxime teniendo en cuenta la complejidad que da cuenta la problemática, creo oportuno mencionar:

- ✓ Las políticas de drogas deben estar basadas en evidencia científica sólida. La principal medida del éxito debería ser la reducción del daño a la salud, la seguridad y el bienestar de las personas y la sociedad.
- ✓ El desarrollo y aplicación de políticas de drogas deben ser una responsabilidad compartida a nivel mundial, y debe tenerse en cuenta las diversas realidades políticas, sociales y culturales, permitiendo experimentar con la regulación legal de drogas a nivel nacional. Las

³² TOKATLIAN, Juan Carlos, *Que Hacer con las Drogas, Siglo XXI, 2017.*

políticas deben respetar los derechos básicos de las personas afectadas por la producción, el tráfico y el consumo.

- ✓ Las políticas de drogas deben llevarse a cabo de una manera integral, involucrando a las personas que usan drogas, las familias, las escuelas, los especialistas en salud pública, profesionales del desarrollo y líderes de la sociedad civil, en colaboración con las autoridades policiales y otros organismos gubernamentales pertinentes.

Al concluir este trabajo podemos señalar, en primer lugar, que debe ponerse en debate la inflexibilidad y reduccionismo de creer que, únicamente con la represión, algún día las drogas desaparecerán. Debemos tener como punto de partida la evidencia para la articulación de una política de drogas. Asimismo debemos ampliar nuestro análisis a partir de los siguientes conceptos y acciones:

A) CAMBIO DE PARADIGMA. PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS, REDUCCION DE DAÑOS Y PREVENCIÓN

-Consolidar un paradigma que se dirija a la reducción de daños en materia de estupefacientes y la prevención de las adicciones desde un abordaje integral, enfocado en una perspectiva de la salud y derechos humanos. La criminalización, estigmatización y la marginación de las personas que usan drogas y los involucrados en los niveles más bajos de las necesidades de cultivo, producción y distribución deben terminar, y las personas con consumo problemático de drogas deben ser tratados como pacientes, no criminales.

B) POLÍTICAS DE DROGAS DEBEN ESTAR BASADAS EN EVIDENCIA CIENTÍFICA SÓLIDA. CONSTRUCCIÓN DE ESTADÍSTICAS

-Elaborar estadísticas desagregadas de manera diferenciada respecto a personas en prisión preventiva, otorgando los recursos sobre la base de datos recabados de manera sistemática y comprehensiva, de fácil y público acceso, actualización periódica. Uno de los obstáculos más significativos para formular

una política efectiva que responda a la perspectiva de género es la falta de información y conocimiento de la participación que tiene las mujeres en el mundo de las drogas ilícitas.

C) IMPLEMENTACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE TRATAMIENTO DE DROGAS (TTD)

-Utilizarse, a modo de prueba piloto, la implementación de los TTD impulsados por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), que depende de la OEA.

E) PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS

-Es necesario disminuir los niveles del encarcelamiento de mujeres, con la aplicación del principio de proporcionalidad y la adopción de alternativas al encarcelamiento, tanto en lugar del uso de la prisión preventiva, como para cumplir las sentencias. Asimismo, se debería priorizarse la aplicación de las mismas respecto a las mujeres imputadas, y considerar tanto la situación especial de riesgo en que se les colocaría al ser privadas de libertad, como las consecuencias que su encarcelamiento. Propiciar el uso de medidas alternativas a la prisión preventiva (pulseras, prisión domiciliaria, régimen abierto, etc.) en el caso de mujeres madres. Las alternativas ofrecidas por la ley deben también estar disponibles en la realidad práctica y en cantidades suficientes.

F) REVISAR LA LEY DE ESTUPEFACIENTES Y LA DESFEDERALIZACIÓN PARCIAL DE LA COMPETENCIA PENAL EN MATERIA DE ESTUPEFACIENTE

-Es urgente una modificación integral para distinguir conductas con distinto grado de reproche y con ello lograr disminución de escala penal / eliminación del mínimo / perforación del mínimo.

-Tener presente la posibilidad de la eliminación de antecedentes penales en ciertos casos.

G) ELABORAR CAPACITACIÓN PARA LOS/AS OPERADORES/AS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS RESPECTO A LO QUE REPRESENTA POLITICA DE DROGAS RESPECTO AL LAVADO DE ACTIVOS Y LOS IMPACTOS DIFERENCIADAS A GRUPOS VULNERABLES. CAMPAÑA DE CONCIENTIZACIÓN.

- Por lo general, las campañas que se desarrollan son inadecuadas por su sesgo tanto por parte de las administraciones públicas como del poder judicial. Esa inadecuación se puede concretar, en este caso, en la falta de perspectiva de género en el diseño e implementación de las campañas de prevención.

H) HACER EFECTIVO Y PROFUNDIZAR A NIVEL NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS DE ACUERDO.

-Monitorear la implementación la nueva resolución de la UIF que modifica por completo el marco regulatorio para la gestión de riesgos de lavado de activos y prevención del terrorismo por parte de las entidades financieras. La medida, que fue comunicada a fines de junio con la Resolución 30/2017 del organismo, corresponde a un viejo pedido del GAFI y fue bien recibida por las entidades financieras y por los expertos en la materia.

-Concientizar y educar a la sociedad sobre las consecuencias sobre el Lavado de Activos, ya que en cualquier momento en el desarrollo de alguna actividad comercial o financiera, puede ingresar en la economía legal de un país propiciando la corrupción, y ser empleada por las diferentes organizaciones criminales para cometer delitos atroces como el narcotráfico, trata de personas, prostitución y otras actividades ilícitas que desestabilizan el régimen institucional y la soberanía de la nación.

-Fortalecer a las instituciones encargadas de la lucha contra el lavado bajo un esquema de mejor coordinación y mayor asignación presupuestaria.