



Bases y condiciones



5ta convocatoria abierta para presentación de trabajos

TÍTULO: "Perspectivas de las políticas públicas para abordar el fenómeno del narcotráfico"

Alejandro Tettamanzi (Lic. en Políticas Públicas y Gobierno -UMET)



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento



Índice

- Introducción - pág. 3
- Seguridad pública - pág. 3
- Administración de la seguridad - pág. 4
- Ley 23.737 - pág. 6
- Guerra contra las drogas - pág. 8
- Otras perspectivas - pág. 11
- Mercado ilegal de drogas - pág. 12
- Dimensiones macro, meso y micro del narcotráfico - pág. 13
- Estado de situación - pág. 14
- Mercado ilegal de drogas sintéticas - pág. 16
- Reflexión final - pág. 17
- Bibliografía - pág. 19

Introducción

Las cuestiones socialmente problematizadas le van dando función al Estado y estas capacidades a sus aparatos administrativos. Así se van definiendo objetivos y estrategias para abordar las distintas cuestiones.

En el ámbito de la seguridad pública la Ley de Seguridad Interior 20.059 promulgada en 1992 establece la división entre la Defensa Nacional y la Seguridad Nacional, asimismo establece el marco legal para instrumentalizar el aparato represivo del Estado al interior del territorio nacional, es decir a las cinco fuerzas de seguridad que dependen del Ministerio de Seguridad a excepción de las Fuerzas Armadas.

Por lo tanto los distintos Gobiernos desde el retorno a la Democracia en 1983 fueron estableciendo en su agenda cuestiones a resolver en el ámbito de la seguridad pública, diseñando e implementando acciones tendientes a resolver cuestiones socialmente problematizadas que eran características de cada época.

Cada época tuvo tensiones que fueron imprimiendo una impronta al diseño de esas políticas públicas, asimismo existen estrategias globales para abordar determinadas cuestiones que son entendidas como problemas transnacionales, pero que tienen un correlato en el ámbito nacional. El narcotráfico es uno de estos problemas que trasciende fronteras, como también las estrategias para diseñar políticas públicas que aborden la cuestión.

En la actualidad, una cuestión de suma importancia para la Seguridad Pública es el avance territorial y desterritorializado del mercado de drogas ilegales, cumpliendo un rol de dinamizador de la economía informal.

Me interesa marcar que la distribución y comercialización de drogas ilegales, la oferta de este mercado ilegal, es un ámbito de acción de la Seguridad Pública. Mientras que el consumo, la demanda es un ámbito de acción de la Salud Pública.

Aclaro esto porque entiendo que en este mercado ilegal, existe una oferta y una demanda, por lo tanto el abordaje de cada dimensión del fenómeno debe ser pensado con las capacidades del Estado que sean más efectivas. Es decir, criminalizar al consumidor y perseguirlo con las fuerzas de seguridad no sería efectivo para controlar la oferta.

Por lo tanto mejorar las capacidades del Estado en relación a la investigación, prevención y control, nos va a posibilitar diseñar políticas públicas más eficaces para regular a los actores que participan en la comercialización y distribución de drogas ilegales.

Por ejemplo, investigar la dinámica y composición de la comercialización, nos puede permitir un mayor control sobre los ingresos económicos que hacen rentable este mercado, pero también pensar en la prevención.

Seguridad Pública

Comparto una definición sobre Seguridad Pública, propuesta por Marcelo Sain "la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos -interpretando a estos no solamente como principios y garantías formales sino también como prácticas sociales- a defender y ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de

oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho”¹

Por lo tanto Seguridad Pública puede ser entendida como un sistema compuesto por un conjunto de elementos que tienen el objetivo de brindar bienestar a la comunidad. El concepto de Seguridad Pública fue ampliando su perspectiva, desde una mirada que parte del Estado, hacia una que pone el eje en la ciudadanía y la comunidad.

Inicialmente el Estado es el encargado del orden y de abordar cualquier desviación delictiva que afecte el equilibrio del orden. Posteriormente, siguió por un lado una perspectiva que pone en el centro al ciudadano y hace foco en delitos predatorios que lo afectan; por otro lado una perspectiva comunitaria donde la comunidad es parte del problema y la solución, los problemas delictivos se buscan resolver de manera integral con foco en la prevención y su dimensión local.²

Por lo tanto las fuerzas de seguridad desde una perspectiva de la seguridad pública centrada en el Estado, son el instrumento de administración del orden, son las encargadas de conjurar las actividades delictivas. Esta mirada es la más preponderante en Argentina.

Otra perspectiva presente desde finales de los años 80 es la que aporta el concepto de seguridad ciudadana, donde la preocupación en sí no está puesta en la idea de orden, sino que busca dar respuestas al fenómeno de los delitos predatorios que se relacionan con la tensión producto de la conflictividad social. Ya no es la seguridad del Estado en sí, sino que da paso a la protección de los intereses del ciudadano frente al delito.

Para los años 2000 se comienza hablar del concepto de seguridad comunitaria, desde esta perspectiva se entiende que la participación de la comunidad es un componente esencial para abordar la informalidad de la delincuencia, dado que el delito ocurre en un contexto comunitario.

Ahora bien, en la Argentina existe una tendencia para abordar temas vinculados a la comercialización de drogas ilegalizadas con una perspectiva punitiva y desde la instrumentalización de las fuerzas de seguridad como un actor central. Por lo tanto esta perspectiva se vincula más con una mirada que pone en el centro de la acción estatal a las fuerzas de seguridad, ya sea para el diseño como su implementación en políticas públicas tendientes a controlar la comercialización de drogas ilegalizadas.

Administración de la Seguridad

Basewicz Rojana en su libro “La seguridad interior a nivel nacional. Una sociología histórica de lo político abocada a los agentes estatales (1983-2010)” realiza un recorrido histórico de la estructura administrativa del Ministerio de Seguridad. En ese recorrido las distintas cuestiones socialmente problematizadas se van proyectando y le van dando forma a la administración pública en materia de seguridad. El autor sostiene que es la toma de posición política frente a esas cuestiones lo que se va cristalizando en la estructura estatal.

¹ Sain, M. F. (2002), Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Buenos Aires, FCE.

² Larroude, A. (2023). HACIA UN CONCEPTO DEFINITIVO DE SEGURIDAD.

En la década de 1980 se puede observar que a la salida de la dictadura cívico militar, las tensiones giran en torno a limitar la capacidad de acción de los miembros de las Fuerzas Armadas, para incidir en el desarrollo del sistema democrático. Por lo tanto la cuestión a resolver era lograr la conducción civil de las Fuerzas Armadas.

Teniendo presente que los alzamientos en este periodo eran cuestiones que estaban vinculadas a la agenda pública de la seguridad y por lo tanto las estructuras administrativas del Estado en materia de seguridad estaban abocadas a gestionar estas tensiones y demandas públicas.

La década del 1990 empieza a evidenciar un vínculo complejo entre deterioro de las fuentes de empleo, desigualdad y tasas delictivas en aumento. Como también en esta década las demandas en relación a la inseguridad, producto de delitos de tipo predatorios como el robo y el hurto, comienzan a ser un tema de agenda. En este mismo periodo también las protestas sociales comienzan a tener una escalada y las fuerzas policiales tienen un rol preponderante en la represión.

Estas son las cuestiones que van imprimiendo en la administración de la seguridad pública sus formas de gestión, lo característico es que ya resuelta la tensión con los levantamientos de las Fuerzas Armadas, la tensión se empieza a ubicar en resolver los delitos comunes que empiezan a estar en aumento.

En este periodo comienza a sentar las bases de la gestión en materia de seguridad bajo el esquema del “Doble Pacto” que describe Marcelo Sain. En referencia a la situación en donde la conducción política permite la delegación de la gestión en materia de seguridad pública a las cúpulas de las fuerzas policiales y de seguridad. A cambio las cúpulas prometen una situación de seguridad estable sin sobresaltos sociales y también pueden establecer los lineamientos en materia de seguridad, siempre instrumentalizados por los uniformados.

Por lo tanto este “Doble Pacto”³ político-policial se sustenta en un acuerdo donde la política no interfiere en las prácticas policiales y en otro acuerdo donde la policía asegura el control del delito para que no dé lugar a coyunturas críticas. Esta situación pone de manifiesto el desgobierno político de las instituciones policiales y la policialización de las políticas en seguridad⁴.

Durante los años 2000 la gestión de la seguridad se enmarca en este esquema, sin embargo determinados hechos, comenzaron a cuestionar la delegación de la gestión en materia de seguridad. La decisión política sobre aportar una perspectiva vinculada a los derechos humanos, permitió descomprimir la tensión en relación a la protesta social.

La vinculación entre miembros de las fuerzas de seguridad y estructuras organizadas para cometer delitos, empezaron a surgir cada vez más en los expedientes judiciales.

Con respecto a la conducción política de las fuerzas de seguridad, Basewicz Rojana analizó los perfiles de los agentes político-administrativos del área de seguridad hasta la creación del Ministerio de Seguridad. Planteando esta conclusión que comparto “...lo cual queda demostrado en los cargos inmediatos anteriores y posteriores que no comportan regularidad y, en ciertos casos, implican la culminación de la carrera política. Por el contrario, existen

³ <https://www.eldiplo.org/174-el-desafio-narco/las-grietas-del-doble-pacto/>

⁴ <https://www.perfil.com/noticias/elobservador/desgobierno-politico-y-policializacion-de-la-seguridad-20131214-0043.phtml>

trayectorias de encumbramiento, esto implica perfiles comunes en ciertos períodos como es el caso de una presencia mayoritaria de integrantes de las FF. AA y de seguridad durante la década de 1990, una presencia de perfiles políticos en el gobierno de De la Rúa y Duhalde, así como de Cristina Kirchner, y predominancia de abogados penalistas durante la presidencia de Néstor Kirchner.”⁵

Ley 23.737

La Seguridad Pública se rige en el marco de la Ley de Seguridad Interior 20.059 promulgada en 1992 y que adhieren las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En donde se establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del poder de policía que garantizan la seguridad al interior del territorio nacional. Que implica el uso de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación. El Ministerio de Seguridad tendrá a su cargo la dirección superior de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado, siendo estos la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Nacional y el Servicio Penitenciario Federal.

Por lo tanto el Ministerio de Seguridad tiene la facultad de formular las políticas públicas y conducir las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad al interior del territorio nacional.

Asimismo, el objeto de acción es prevenir, investigar y conjurar los delitos dentro del territorio argentino. Y esa es la diferencia sustancial con la Ley de Defensa Nacional, que se encarga de las agresiones externas, mientras que la Ley de Seguridad Nacional aborda la persuasión efectiva de la delincuencia.⁶

Sobre el fenómeno de comercialización y distribución de drogas ilegalizadas, distintos actores de la sociedad vienen advirtiendo los efectos nocivos vinculados a la violencia y el deterioro de la salud que son un problema manifiesto en distintos lugares de la Argentina. Pero también hay que advertir el hecho de que es un fenómeno que se está convirtiendo en un dinamizador económico.

El delito de comercializar drogas ilegales está regido por la Ley de Estupefacientes 23.737 sancionada en 1989. Sin embargo, el avance dentro del territorio nacional de actores que distribuyen y comercializan drogas ilegales está en expansión. Esto se puede comprobar en el aumento registrado por infringir la Ley 23.737, los indicadores de consumo de estupefacientes y en los delitos derivados de este mercado.

“No obstante ello, y con la finalidad de ser más eficiente el control de la oferta por medio de la persecución penal de las instancias más bajas de la cadena de comercialización, se modificó el artículo 34 de la ley en el año 2005 a fin de que las jurisdicciones provinciales puedan asumir -voluntariamente- la persecución penal de las drogas en dosis pequeñas y acondicionadas para la venta directa a potenciales consumidores, lo que se conoce como narcomenudeo.”⁷

⁵ Basewicz Rojana, I. F. (2025), La seguridad interior a nivel nacional. Una sociología histórica de lo político abocada a los agentes estatales (1983-2010), Teseo Press.

⁶ Basewicz Rojana, I. F. (2025), La seguridad interior a nivel nacional. Una sociología histórica de lo político abocada a los agentes estatales (1983-2010), Teseo Press.

⁷ <https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/91905-nueva-politica-criminal-materia-estupefacientes-argentina>

Desde la perspectiva de las políticas públicas y desde el análisis a partir de un modelo ideal, entiendo que la etapa de definición de una cuestión socialmente problematizada es de suma importancia, dado que sobre esta definición las áreas gubernamentales y legislativas del Estado buscarán diseñar una acción que será implementada para lograr luego de su evaluación, una situación socialmente aceptable. En el 2014, bajo la órbita del poder ejecutivo se decidió separar las funciones que controlan la oferta y la demanda. El control de la oferta queda bajo la órbita del Ministerio de Seguridad y la demanda a cargo del SEDRONAR.

Si ponemos la mirada desde la perspectiva de la ley que prohíbe la actividad de comercializar y distribuir drogas, el problema será definido desde una perspectiva legal. Y son las fuerzas de seguridad las que instrumentalizan las facultades para hacer cumplir la ley. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el problema vinculado a la distribución y comercialización es un problema de ilegalidad, entonces en las facultades de la policía están las herramientas para controlarlo y pensar la solución al problema.

Alberto Binder sostiene que la perspectiva de otorgarle todo el poder a las fuerzas policiales es un vicio que deviene de la dictadura y la seguridad abarca mucho más de lo que pueden hacer las policías⁸.

El prohibicionismo, es un abordaje de este fenómeno desde una perspectiva penal y que utiliza a las agencias con capacidad de control para perseguir lo que esté prohibido. Pero que a lo largo del tiempo ha mostrado sus limitaciones y fracaso.

Prohibir algo y perseguir lo que está prohibido, por un lado genera un aumento del valor de lo que se transacciona y por otro lado no elimina las dinámicas de distribución y comercialización que se siguen expandiendo. Sin embargo, existe un direccionamiento de las agencias de control hacia el consumo, dado que las policías tienen mayor facilidad de encontrar en este eslabón de la cadena de comercialización a personas cometiendo el delito.

Ahora bien esta perspectiva, no es solo en Argentina sino que responde a una estrategia internacional. Partiendo de la idea de que se puede controlar el consumo utilizando el Código Penal y las fuerzas de seguridad, sin embargo los indicadores no bajaron sino que aumentaron.

Asimismo, las agencias policiales terminan persiguiendo y deteniendo a los eslabones más débiles de la cadena de comercialización, sin lograr controlar las instancias más organizadas de distribución.

Desde la perspectiva penal se determina las características de una acción punible, se produce así una criminalización primaria, en este caso que la actividad de comercializar con drogas ilegales está prohibido. Posteriormente se produce una criminalización secundaria, donde esas características punibles más generales empiezan a ser más particulares, las fuerzas de seguridad que detienen a las personas sujetas de la acción punible van generando características más individualizantes.

Sin embargo, en el ámbito judicial la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley 23.737, en el fallo "Arriola" en el 2009, que

⁸ <https://www.unidiversidad.com.ar/alberto-binder>

criminaliza la tenencia para consumo personal. La inconstitucionalidad está dada porque el consumo personal no afecta bienes jurídicos de terceros y es una actividad de la esfera privada de las personas

Ahora bien, la estrategia prohibicionista tiene tres ejes, las leyes penales, las estructuras policiales y los discursos de guerra. Leyes más duras, las policías participando en los mercados ilegales y el aumento de detenciones y procesos vinculados al mercado de drogas ilegales que van aumentando la población carcelaria, con todo esto el resultado es un mercado de drogas ilegales que se está expandiendo horizontalmente en distintos territorios.

Otra estrategia diametralmente opuesta es el abolicionismo, que plantea la legalización de las drogas ilegalizadas. En parte es una estrategia más integral que busca quitarle el foco a la persecución y detención de los consumidores, con esto se busca desalentar los riesgos intrínsecos que existen en las dinámicas de mercados ilegales.

Un limitante para esta estrategia no solo es la discusión en cada país sobre las leyes que prohíben determinados consumos, sino también las convenciones internacionales a las que adscriben los países.

Esta estrategia puede incidir sobre indicadores que afectan a la salud de las personas, por lo tanto hay que indagar sobre por qué se consumen distintos tipos de drogas, siendo ideal un abordaje desde el ámbito de la salud pública

En el punto medio podemos encontrar las estrategias regulacionistas, que se vinculan también con políticas de control de daño dirigidas que tiene como población objetivo a los consumidores para determinar la calidad del tipo de consumo, estableciendo niveles de riesgos.

Guerra contra las drogas

La “guerra contra las drogas” fue originalmente un eslogan de la campaña de Richard Nixon para alcanzar la presidencia y una vez como Presidente de los EEUU fue declarada desde su gobierno en 1971.

Pero esta narrativa continua hasta el día de hoy sin resultados positivos, al contrario el mercado de drogas ilegales se expande y diversifica.

El ideólogo de dicha cuestión fue su asesor en Asuntos Internos, John Ehrlichman, que durante una entrevista a Dan Baum en 1994 le confesó que la intención de la “guerra contra el narcotráfico” era para ilegalizar a los movimientos sociales vinculados a los derechos civiles y antibelicistas, puntualmente menciona al movimiento de Pantera Negra y al movimiento hippie.

Buscaron asociar a los hippies con la marihuana y a los Pantera Negra con la heroína, en esa entrevista con Baum, Ehrlichman sostiene que la estrategia era que la sociedad los vincule con ilegalidades para luego criminalizarlos, justificando los allanamientos y las detenciones de sus líderes, lo cual generaba la desorganización de sus comunidades.

El conflicto con estos movimientos era por un lado producto de los reclamos para garantizar los derechos sociales y civiles a las comunidades afrodescendientes; y por otro lado era producto de las masivas protestas contra la guerra de Vietnam.

“La guerra contra las drogas” por parte del Presidente Nixon venía a dar cuenta de sostener que los problemas de consumo eran el enemigo público número uno de EEUU. Y desde los medios de comunicación vincular en el origen de este problema a los mencionados movimientos sociales y culturales.

En 1973 se creó la Agencia de Control de Drogas, la DEA por sus siglas en inglés. Que operacionalizaron la regulación al interior de EEUU de la distribución y comercialización del mercado ilegal, pero hacia el exterior también ha incidido en el mercado de drogas. Posteriormente la CIA también se acopló a esta estrategia, el Vicepresidente de Nixon era George W. Bush, quien había sido el Director de la CIA.

También en 1971 el Presidente Nixon decide romper con la conversión del oro al dólar, cuando una onza de oro equivalía a 35 dólares. Y en 1974 el Secretario de Estado, Henry Kissinger, logra un acuerdo con los sauditas para que la comercialización del petróleo sea exclusivamente en dólares.

Este hecho no fue menor para la economía mundial, dado que se establece un modelo de acumulación que comienza a sustentarse a través del capital financiero, por sobre el productivo, las ganancias se empiezan a desvincular cada vez más de la economía real. Ahora bien, esta contextualización me parece importante dado que el dinero proveniente de la comercialización de drogas ilegalizadas, es una de las arterias que inyecta millones de dólares al sistema financiero a través de los distintos mecanismos de lavado, a través de estructuras económicas que establecen entramados entre la legalidad y la ilegalidad.

Pero además hubo hechos relevantes que vincularon a gobiernos de EEUU con el narcotráfico, como fuente de financiación para actividades de intromisión en otros países, por ejemplo el caso Irán-Contras, bajo la Presidencia de Ronald Reagan en 1985. Por este caso fue condenado y luego sobresedido Oliver North, quien había sido Asesor Militar del Consejo de Seguridad Nacional de EEUU en la presidencia de Reagan. North se había contactado en 1983 con Roberto Suarez, el narcotraficante más importante de Bolivia, con el fin de permitir la comercialización de cocaína y que las ganancias formen parte del financiamiento de los Contras en Nicaragua.

De este modo pienso que se debe ubicar a la “guerra contra las drogas” como una estrategia que funciona para la construcción de enemigos internos, utilizada por EEUU para penetrar territorialmente en América del Sur, pero también como una forma de inyección de dólares al sistema financiero que puede luego ser utilizado para distintos fines.

Otra situación que vincula a organismos de EEUU con el narcotráfico fue el caso del ex Presidente panameño Gustavo Noriega, quien había sido informante de la CIA y con su ayuda alcanzó el poder en Panamá. Noriega fue acusado de ser un actor clave en el comercio de drogas, que en 1989 fue derrocado por una invasión militar de EEUU y enjuiciado en ese país acusado de narcotraficante. De fondo también cabe mencionar que existían intereses de parte de EEUU para manejar el canal de Panamá y Noriega desafió la influencia de EEUU.

En 1986 el Presidente Ronald Reagan decidió a través de una orden ejecutiva que las drogas eran una amenaza para la seguridad de EEUU. Este entramado narrativo combinado con decisiones de gobierno, van ampliando la capacidad de acción de los EEUU.

Otro elemento en relación a esto es la “Lista Clinton” impulsada por el ex presidente Bill Clinton en 1995, que establece la situación en la cual las personas incluidas en esa lista tienen vínculos con el narcotráfico y por lo tanto se le ponen restricciones en el sistema bancario internacional. El año pasado el Presidente Donald Trump incluyó en esa lista al Presidente de Colombia, Gustavo Petro.

También Trump empezó a incluir a organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, en la lista de organizaciones terroristas, lo cual amplía aún más la capacidad de acción con sus fuerzas militares en territorio extranjero. Ejemplo reciente de esto fue primero vincular al Presidente de Venezuela con un cartel denominado “Tren de Aragua” para luego penetrar territorialmente con el ejército de EEUU para secuestrar al Presidente Nicolas Maduro.

Así como en el pasado la Doctrina de Seguridad Nacional en Argentina, respondía a los intereses de EEUU en el marco de la Guerra Fría. Hay que estar atentos de que bajo el slogan de la “guerra contra el narcotráfico” distintos actores del ámbito nacional no persigan objetivos que nada tienen que ver con los intereses de la Argentina, buscando ser funcionales a los intereses de EEUU.

Asimismo, prestar atención a la narrativa que utilizan como estrategia electoral y en la gestión, determinados actores de nuestro sistema político. Porque dado el recorrido histórico de esta “guerra contra las drogas” iniciada en 1971 en EEUU y sus resultados son como mínimo deplorables, la violencia aumenta, el consumo también, la oferta se diversifica y las ganancias que deja son exorbitantes.

Esto no significa el abandono en materia de seguridad y salud pública sobre el fenómeno de la narcocriminalidad en relación a la oferta y la demanda, sino plantear abordajes más efectivos para controlar la violencia que se vincula con estos mercados, los problemas de salud que trae consigo el consumo y la dimensión económica de estos negocios ilegales.

Hay que empezar a reflexionar sobre cómo estas estrategias, no logran detener un mercado que crece año tras año, sino que cumplen una función vinculada al control social. Esto en un contexto global donde EEUU pierde poder frente a otros actores globales e indefectiblemente empezará a proyectar su poder sobre el territorio de América Latina. Utilizando estas estrategias de combate contra las drogas, generando narrativas que legitimen, con ayuda de actores locales, la intervención territorial para controlar la región.

Un ejemplo de esto es como se incorporan a las organizaciones narcocriminales a la categoría de terrorismo. La diferencia entre el terrorismo y el narcotráfico es que el primero tiene una visión política e ideológica del mundo y sus acciones son en consecuencia de esa visión; el narcotráfico por el contrario tiene una misión económica, buscando a través de los negocios ilegales la acumulación de capital, por lo tanto no es que busquen la construcción de un Estado paralelo, sino que el crecimiento en su capacidad territorial está dada bajo la complicidad del Estado.

Pero esta recategorización igualadora con el terrorismo, que discursivamente ya se utiliza el concepto de “narcoterrorismo”, es lo que permite a EEUU intervenir territorialmente para asegurar la seguridad de sus intereses.

La respuesta que dio el ideólogo de la “guerra contra las drogas”, John Ehrlichman, sosteniendo que el objetivo era inculpar a los movimientos sociales y a las clases subalternas al interior de EEUU, vinculándolos con la comercialización de drogas, me parece que hay que prestar atención.

Otras perspectivas

Me parece necesario aportar otra mirada que no tenga como eje la violación a las leyes penales y las estadísticas de incautaciones, como indicadores para dimensionar el fenómeno ni para determinar la efectividad de las políticas implementadas. Siendo estos indicadores elementos muy presentes para legitimar el control represivo sobre el fenómeno.

La autora Souto Zabaleta sostiene “Respecto a las estadísticas oficiales y en línea con el abordaje criminológico planteado precedentemente, es preciso señalar que ellas no expresan necesariamente la criminalidad real sino más bien aquellos comportamientos que son objeto de la persecución policial y penal.”

Por lo tanto es preciso entender que la dinámica que atraviesa al narcotráfico, es ante todo una dinámica económica. Son personas y organizaciones, que se insertan en un mercado que transaccionan con objetos ilegales y que su objetivo es la acumulación de riqueza. Como todo mercado tiene una oferta y una demanda. Souto Zabaleta menciona “Por ello, la información sobre incautaciones, detenciones y encarcelamientos necesariamente debe analizarse junto con otros indicadores, principalmente los mercados de consumo. Y esto nos permitiría también entender la complejidad del mercado de drogas ilegalizadas.”⁹

El informe elaborado por el Sedronar, ante la pregunta sobre si consumió recientemente alguna droga ilícita, las respuestas pasaron de ser afirmativas en 3,6% en el 2010 a un 8,3% en el 2017. Recordemos que para el 2017 la perspectiva con la que el Gobierno de Cambiemos abordaba la cuestión del Narcotráfico estaba vinculada con el discurso bélico de enfrentamiento. El aumento del consumo según el informe del Sedronar era en relación a la cocaína, éxtasis y marihuana.

En relación al consumo de éxtasis en el periodo 2010-2017 se incrementó en un 200%. Según Souto Zabaleta “Esta tendencia al crecimiento de los mercados locales de consumo se ha visto acompañada, además, por un crecimiento en las percepciones vinculadas con la disponibilidad y comercialización ilícita de drogas.”¹⁰

Ahora bien, para poder dimensionar un fenómeno sobre el cual una política pública quiere incidir, es muy importante tener un diagnóstico, pero por otro lado también es importante poder diferenciar dinámicas al interior de ese fenómeno.

⁹ Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista Ius*, 13(44), 51-88.

¹⁰ Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista Ius*, 13(44), 51-88.

La autora¹¹ describe dimensiones al interior del mercado de drogas ilegalizadas, caracterizando tres escenarios. El macrotráfico, en donde existe una marcada división del trabajo con redes de colaboración, mayor control en la comercialización y capacidad de cooptación de colaboradores locales. El microtráfico, se sitúa en el nivel de las organizaciones locales que poseen un marcado anclaje territorial y en donde se observa mayor índice de violencia. Y por último, el mesotráfico que refleja una realidad más compleja a partir de la evolución de los mercados locales de consumo, vinculados a redes de abastecimiento que tienen como objetivo los conglomerados urbanos.

Es importante pensar que en el diseño de una política pública exista esta apreciación en torno a la dimensión y dinámica del fenómeno. Porque si se tiene una sola perspectiva el aparato administrativo que se va a implementar puede que no resulte efectivo para reducir el nivel de oferta en el mercado ilegal de drogas.

Pero también poder visualizar estas dimensiones con sus actores y dinámicas propias, permite entender porque a pesar del voluntarismo discursivo en relación a combatir este fenómeno, se sigue observando un crecimiento del mercado.

Mercado ilegal de drogas

La narcocriminalidad opera en el marco de un mercado ilegal, esto es en un espacio en el que personas transaccionan mercancías y servicios al margen de la ley con el objetivo de tener ganancias económicas. Los grupos criminales, dada su organización, tienen la capacidad de imponer la dinámica del mercado al margen de la legalidad, la ausencia del Estado de derecho permite la presencia de la violencia para imponer voluntades y la sumisión al más fuerte.

Según Marcelo Sain¹² el crimen organizado son organizaciones que tienen como objetivo cometer delitos para obtener un beneficio económico y tienen determinadas características. Primero, son un sistema con jerarquías y asociaciones temporales; segundo, suministran bienes y servicios ilegales; tercero, tienen capacidad de coacción y el uso de la violencia contra quienes los enfrentan, ya sea otro grupo criminal o el Estado; cuarto, tienen perdurabilidad en el tiempo.

Asimismo, estas organizaciones establecen vínculos con la legalidad. Por un lado, el mantienen un nexo político-criminal que se define por el grado de cooperación entre el sistema político y los criminales, como por ejemplo financiando carreras políticas¹³. Por otro lado, mantienen un nexo económico-criminal en donde se vinculan con las formas de la economía legal, han adquirido considerable peso en lugares en los que son una fuente de recursos y dinamizador de las inversiones, como la actividad inmobiliaria y distintas operaciones financieras¹⁴.

Para mantener perdurabilidad en el tiempo funcionan estos nexos con la legalidad, pero también con la capacidad de establecer normas informales que cohesionan a la

¹¹ Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista Ius*, 13(44), 51-88.

¹² <https://umet.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/5.Crimen-organizado-libro-completo.pdf>

¹³ <https://www.perfil.com/noticias/modo-fontevecchia/las-conexiones-en-argentina-del-narco-financista-de-espert.phtml>

¹⁴ <https://www.eltribuno.com/policiales/2024-12-9-0-0-0-delta-center-proyecto-inmobiliario-de-lujo-vinculado-al-narcotrafico>

organización. Estas reglas y formas de proceder se basan en un sistema de premios y castigos.

El mercado ilegal en el que operan estas organizaciones criminales, tiene un anclaje territorial sobre el que se desenvuelven en convivencia con el resto de la sociedad. No son organizaciones que vienen de Marte y operan sobre un consumo que no existía previamente.

Matias Dewey¹⁵ teorizó sobre el concepto de “Zona liberada” y plantea la idea de que estas zonas son un patrón de comportamiento estatal, un mecanismo informal de gobierno, espacios sociales en los que las autoridades estatales suspenden el Estado de derecho, construyendo una relación de poder.

La Pastoral Nacional sobre Adicciones y Drogodependencia publicó un comunicado¹⁶ alertando sobre el avance de grupos narcocriminales sobre barrios periféricos que ocupa sigilosamente. Sosteniendo que estos grupos van generando “trabajo” a la par de la desintegración de núcleos familiares, ampliando su campo de acción. Afectando a nuestros adolescentes y jóvenes que se vinculan con el narcotráfico, en un escenario en el que prima la violencia y no se encuentra la paz. Esto sucede en territorios donde el Estado ha decidido, por acción u omisión, correrse de la intervención que asegura el Estado de Derecho.

Dimensiones macro, meso y micro del narcotráfico

Estos grupos vinculados a la narcocriminalidad que operan territorialmente se ubican en la dimensión del mesotráfico y microtráfico que Souto Zabaleta caracterizó.

Con respecto a la Argentina la autora sostiene que existe una nueva dinámica vinculada con los mercados locales de consumo, que es distinta a la dinámica del macrotráfico que está relacionada con los mercados extranjeros. “El crecimiento del circuito de tránsito, así como del orientado al abastecimiento de los mercados locales, incorpora mayor complejidad en la operatoria de las redes u organizaciones criminales dedicadas a la comercialización ilícita de drogas. En el caso del macrotráfico, aparece una más delicada división del trabajo, con la formación de redes de colaboración segmentada, mayor capacidad de control del circuito de comercialización, de innovación y de cooptación de colaboradores locales. En el caso del microtráfico, se dio la aparición de organizaciones locales más complejas, con dominio territorial y mayores índices de violencia.”¹⁷

Y agrega que en relación al mercado local se puede caracterizar una nueva dinámica “Estas transformaciones más recientes caracterizan una nueva manifestación del problema: el mesotráfico. El mesotráfico es una manifestación más compleja a partir de la evolución de los mercados locales de consumo y las redes de abastecimiento destinadas a abastecer principalmente a los grandes conglomerados.”¹⁸

¹⁵ <https://nuso.org/articulo/zona-liberada/>

¹⁶ <https://episcopado.org/ver/4573>

¹⁷ Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista Ius*, 13(44), 51-88.

¹⁸ Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista Ius*, 13(44), 51-88.

El periodista Nahuel Gallota que se especializó en criminalidad, en sus trabajos y entrevistas, describe estas dimensiones que conceptualizó Souto Zabaleta.

En la actualidad, en el caso de la cocaína, una persona consigue 5 kg en consignas que puede valer u\$s 1.000 cada kg. Esa persona, distribuye cada Kg en consignas a otras personas que la comercializan, a su vez ese kg puede ser fraccionado para tener más puntos de venta. De esta forma, como ejemplo descriptivo, se va expandiendo de manera territorial los puntos de ventas en los distintos barrios.

El investigador de la Universidad de Quilmes, Esteban Rodríguez Alzueta, en esta línea aporta otra característica vinculada a esta dimensión de la comercialización y distribución. Estos mercados ilegales, tienen una división de tareas vinculadas a la comercialización, guarda, fraccionamiento y distribución, por lo cual se convierten en una posibilidad de satisfacer otras necesidades y deseos que por vías de la legalidad se vuelven más difícil de realizar.

Estos emprendimientos, para distintos actores no son percibidos como una situación caracterizada por la ilegalidad. Es decir, el hecho de ser algo prohibido, no atraviesa la experiencia de realizarlos. Sino que estas experiencias están atravesadas por estrategias relacionadas a la sobrevivencia y acumulación de distintos tipos de capital. Y es por eso que no se pueden pensar estos mercados ajenos a la dinámica económica que atraviesa a cada territorio particular, estos mercados ilegales organizan las relaciones y las estructuran.

Ante ese escenario me interesa traer lo que planteo Robert Merton¹⁹, para este autor clásico el orden social es un aparato para manejar los impulsos y tratar las tensiones sociales, entre los elementos de la estructura social y cultural existen objetivos e intereses culturalmente legitimados por las personas siendo una estructura de referencia aspiracional. Asimismo, están definidos los procedimientos admisibles para alcanzar esos objetivos y existen otros procedimientos que están proscritos de la conducta permitida. Ahora bien, no quiere decir que los objetivos y los procedimientos guarden relación constante entre sí, la importancia a ciertos objetivos varía independientemente de la importancia a los medios institucionalizados. El equilibrio se encuentra cuando la satisfacción de los individuos se ajusta a la consecución de los objetivos mediante los modos institucionalizados para alcanzarlos, por lo tanto el desequilibrio se da cuando en una sociedad se le da mucha importancia a los objetivos sin importar los procedimientos institucionales. Plantea que la competencia debe estar organizada de manera tal que cada posición tenga los incentivos para adherirse a las obligaciones sociales. La hipótesis de Merton es que la conducta anómala es un síntoma de la disociación entre las aspiraciones culturales y los caminos socialmente estructurales para alcanzarlas. La familia, la escuela y el trabajo cumplen una tarea disciplinadora.

Estado de situación

El abordaje en el diseño de políticas públicas en materia de seguridad que buscan controlar la comercialización y distribución de drogas, en la Argentina fue marcadamente prohibicionista. Que cuando se observa la dimensión del fenómeno en términos de oferta y demanda, los mercados han crecido y hay presencia de actores locales muy articulados. “Argentina ocupó durante muchos años el rol de país de tránsito dentro de la economía

¹⁹ Merton, Robert: Teoría y Estructuras Sociales (1968), Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2002.

política de las drogas ilícitas... Durante los años ochenta y mediados de los noventa el mercado de consumo era bastante modesto, pero en crecimiento.”²⁰

Con un gestión de los asuntos de la seguridad caracterizado por el “Doble Pacto” como fue teorizado por Sain, el escenario cambió abruptamente. Como describe Souto Zabaleta “Argentina ha sido históricamente identificada en el concierto de las naciones como un país de tránsito de cocaína, principalmente hacia los mercados europeos. De igual manera ha sido considerado como uno de los principales países potencialmente proveedores de sustancias químicas utilizables en la fabricación ilícita de drogas. En efecto, en los informes anuales (International Narcotic Control Strategy Reports) que elabora el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Argentina nunca fue calificada como uno de los principales productores o de tránsito, sino como uno de los principales países proveedores de precursores químicos susceptibles de ser utilizados en la fabricación ilícita de drogas. Adicionalmente, fue incluido en el grupo de principales países de lavado de dinero en los informes publicados en los años 1996, 2013, 2014 y 2015.”²¹

Y según el SEDRONAR el consumo reciente de alguna droga ilícita pasó del 3,6% en el 2010 al 8,3% en el 2017²². Toda esta transformación en un esquema de la gestión que delega en las fuerzas de seguridad toda la capacidad de control.

En relación a la estructura administrativa del área encargada de la seguridad pública, en su nivel de conducción política comparto la conclusión de Basewicz Rojana “...el impacto de dichos perfiles en la estructuración de un sector determinado de políticas públicas, lo cual es apreciable en su variación a cada reformulación de los planes de acción.”²³ Esto termina repercutiendo en la capacidad de decisión para abordar un fenómeno que sigue expandiéndose. Y sumo a esto la certera apreciación de Sebastian Caggiano “...Argentina ha implementado tanto en su legislación de fondo como en la estrategia de persecución penal, un sistema político criminal prohibicionista en gran medida delimitado por la Convención Única sobre estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de Viena en 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988. Si bien el mismo, se ha ido morigerado con el paso de los años, no es factible decir que esta concepción se haya abandonado ni mucho menos sustituido... Por el contrario, ante la escalada de violencia, se plantea recrudecer la guerra con el narcotráfico llegando incluso a disponer la asistencia e intervención de las Fuerzas Armadas para controlar esta situación de violencia que en verdad se encuentra desmadrada.”²⁴

Por lo tanto, tenemos una administración del área de seguridad sin un horizonte efectivo para abordar el fenómeno del narcotráfico. A su vez una forma de gestión sumamente cuestionable y una estrategia para el diseño de políticas públicas fracasadas, pero que es funcional a los intereses de EEUU en la región.

²⁰ <https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/91905-nueva-politica-criminal-materia-estupefacientes-argentina>

²¹ Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista Ius*, 13(44), 51-88.

²²

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/oad_2017._estudio_nacional_en_poblacion_de_12_a_65_anos_sobre_consumo_de_sustancias psicoactivas_consumo_de_psicofarmacos_0.pdf

²³ Basewicz Rojana, I. F. (2025), *La seguridad interior a nivel nacional. Una sociología histórica de lo político abocada a los agentes estatales (1983-2010)*, Teseo Press.

²⁴ <https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/91905-nueva-politica-criminal-materia-estupefacientes-argentina>

Y todo sin mencionar los cambios que suceden al interior del mercado ilegal de drogas, en relación a la oferta y la demanda, pero también a la producción de drogas ilegalizadas.

Mercado ilegal de las drogas de diseño

La Oficina de Nación Unidas Contra las Drogas y el Crime²⁵ (UNODC por sus siglas en inglés) desde principios de los 2000 viene advirtiendo sobre la transformación del mercado de drogas ilegales.

La UNODC hace una descripción que diferencia la comercialización de drogas extraídas de plantas y el fenómeno en sí mismo de las drogas sintéticas. Lo cual es muy importante para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad, pero también en materia de salud pública.

La dinámica del mercado de drogas sintéticas mantiene una difusión del uso tendencialmente ascendente, vinculado a un estilo de vida o identidad o identidad subcultural que es un motivo de inquietud a escala mundial. “Las drogas sintéticas pueden ser copias de sustancias que se presentan en la naturaleza, modificaciones de dichas sustancias, o creaciones completamente nuevas que no tienen homólogos naturales. Esto implica que casi todas las sustancias pueden sintetizarse también en un laboratorio químico, es decir extracción/aislamiento del material a partir de la planta, o un proceso de síntesis química de múltiples etapas a partir de productos químicos más simples (precursores).”²⁶

El control sobre determinados componentes químicos para la síntesis de drogas legales, llevó a que se establecieran laboratorios clandestinos. El objetivo de estos es la sintetización ilegal de drogas para perfiles de consumo, como por ejemplo anfetaminas, metanfetaminas, LSD, fentanilos, éxtasis (MDMA), etc. Cabe mencionar que la fabricación de estas drogas comienza a mediados del siglo XX.

A mediados de 1990 el uso recreativo ha sido considerado como un fenómeno mundial, que puede variar según diferentes partes del mundo el uso de distintas sustancias.

Pero existe una transformación sustancial en la producción, mientras que para las drogas clásicas extraídas de plantas naturales, como la heroína y la cocaína, se necesita de materias primas naturales que se producen en determinados lugares geográficos. En cambio para la producción de drogas sintéticas no necesita de materias primas que dependen de las características geográficas. Se puede plantear el hecho de que para este nuevo fenómeno la territorialización no es una condición necesaria para la producción.

Otra característica importante para la producción es que los manuales y recetas que se necesitan para lograr la sintetización en la producción pueden encontrarse en internet. Y las ganancias que se obtienen en el mercado de drogas sintéticas pueden ser más elevadas que con la cocaína y con menos exposición al control del Estado. Sobre esto último la cercanía entre los puntos de fabricación y de consumo, reduce el riesgo de detención.

Otra característica que opera en favor de esta desterritorialización del mercado ilegal de drogas es la comercialización vía internet. Según la UNODC²⁷ la venta de drogas por

²⁵ https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es/analysis_clandestine.pdf

²⁶ https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es/analysis_clandestine.pdf

²⁷ https://www.unodc.org/res/opioid-crisis/index_html/01_TraficoEnLinea_Reporte2022_Revised.pdf

internet aumentó casi cuatro veces entre el 2011 y el 2017. “Existen ciertos beneficios para los traficantes que operan en línea. Uno de ellos es la naturaleza pseudoanónima de las plataformas en línea que protege la identidad de los traficantes y limita su exposición física, tanto en términos de detección como de riesgos a la seguridad personal. Otro son los bajos costos asociados con el establecimiento y la realización de operaciones, los cuales aumentan las ganancias y la flexibilidad.”²⁸ Y está surgiendo evidencia que sostiene que el comercio tradicional pierde terreno frente al tráfico en línea.²⁹

La tendencia se sostiene al sintetizar drogas que produzcan mayores ganancias y tengan menos riesgos de detección. También una tendencia es que el mercado de drogas sintéticas ilegales está cada vez más integrado y estructurado en las actividades de la delincuencia organizada transnacional.

Reflexión final

En relación a cómo desde el Estado Argentino aborda la cuestión del narcotráfico se puede observar que históricamente y en tendencia global, puntualmente desde la postura que importa EEUU, lo hace desde una perspectiva punitiva que busca “combatir” la oferta de drogas ilegalizadas.

Esto se materializa en el diseño de las políticas públicas que abordan la problemática.

Sobre los agentes estatales encargados en la conducción administrativa, enmarcada en la estructura del Ministerio de Seguridad, existe también una tendencia en áreas de conducción muy vinculados a la mirada policial. Esto se puede observar en que posteriormente al diseño de políticas públicas, en su etapa de implementación, existe la tendencia a utilizar a las fuerzas de seguridad como herramienta para abordar esta problemática.

Lo cual convierte la gestión en una forma de policialización de las políticas en materia de seguridad, lo cual aporta a la perspectiva que nutre la visión punitiva para abordar esta cuestión.

Esto lleva a tener una mirada más alejada del fenómeno real que se manifiesta en la Argentina. Fenómeno que se manifiesta en una dimensión marginal en relación a las características del crimen organizado vinculado al delito transnacional de tráfico de drogas ilegalizadas.

Hay una mirada global en relación al abordaje del narcotráfico, promocionada por EEUU desde 1971, que no ha resuelto el problema sino que hoy en la actualidad la complejidad es mayor.

Desde el Estado Argentino y su gestión en materia de seguridad, se encuadra bajo esta mirada desarrollada desde los EEUU. Con el correr del tiempo y en estos tiempos actuales, el alineamiento es total.

²⁸ https://www.unodc.org/res/opioid-crisis/index_html/01_TraficoEnLinea_Reporte2022_Revised.pdf

²⁹ https://www.unodc.org/documents/scientific/21-02921_LAC_drug_assessment_S_ebook.pdf

Esta estrategia que busca combatir, o en otras palabras hacer “la guerra al narcotráfico”, le quita el foco a la dimensión social que tiene la actividad ilegal económica vinculada a la comercialización y distribución de drogas ilegalizadas.

Bibliografía

- Sain, M. F. (2002), Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Buenos Aires, FCE.
- Larroude, A. (2023). HACIA UN CONCEPTO DEFINITIVO DE SEGURIDAD.
- <https://www.eldiplo.org/174-el-desafio-narco/las-grietas-del-doble-pacto/>
- <https://www.perfil.com/noticias/elobservador/desgobierno-politico-y-policializacion-de-la-seguridad-20131214-0043.phtml>
- Basewicz Rojana, I. F. (2025), La seguridad interior a nivel nacional. Una sociología histórica de lo político abocada a los agentes estatales (1983-2010), Teseo Press.
- Caggiano, Sebastián (2024) Máster en Política Criminal. Una nueva política criminal en materia de estupefacientes para Argentina.
- <https://www.universidad.com.ar/alberto-binder>
- Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. Revista Ius, 13(44), 51-88.
- <https://umet.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/5.Crimen-organizado-libro-completo.pdf>
- <https://www.perfil.com/noticias/modo-fontevecchia/las-conexiones-en-argentina-del-narco-financista-de-espert.phtml>
- <https://www.eltribuno.com/policiales/2024-12-9-0-0-0-delta-center-proyecto-inmobiliario-de-lujo-vinculado-al-narcotrafico>
- <https://nuso.org/articulo/zona-liberada/>
- <https://episcopado.org/ver/4573>
- Merton, Robert: Teoría y Estructuras Sociales (1968), Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2002.
- https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/oad_2017_estudio_nacional_en_poblacion_de_12_a_65_anos_sobre_consumo_de_sustancias_psicoactivas_consumo_de_psicofarmacos_0.pdf
- https://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1_es/analysis_clandestine.pdf
- https://www.unodc.org/res/opioid-crisis/index_html/01_TraficoEnLinea_Reporte2022_Revised.pdf
- https://www.unodc.org/documents/scientific/21-02921_LAC_drug_assessment_Book.pdf