

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado
Escuela Nacional de Inteligencia

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN INTELIGENCIA
ESTRATÉGICA Y CRIMEN ORGANIZADO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

“LA ACTUACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO EN LA LUCHA
CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO” (1980-2018)

AUTOR: MARCOS EZEQUIEL CARRILLO

DOCENTE DEL TALLER: LIC. JOSÉ LUIS PIBERNUS

NOVIEMBRE DE 2019

Resumen

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

De allí que como primer objetivo a lograr a través de un análisis descriptivo del problema, se intentará establecer el grado real de eficiencia alcanzado y las causas o factores que lo condicionaron en las últimas cuatro décadas.

A partir de lo que podríamos considerar un cambio de paradigma en las Políticas de Estado ensayado desde el 2016 en materia de Política Criminal, se intentará describir y analizar una posible propuesta superadora mediante la aplicación de una estrategia alternativa basada en la Inteligencia y la Investigación Criminal que mediante un empleo racional de las FF.SS. encargadas o principal herramienta de la atención primaria del problema, pudiera en el futuro revertir el proceso descripto.

Palabras clave: Delincuencia Organizada Transnacional - Tráfico de Estupefacientes - Políticas Públicas Criminales – Inteligencia Criminal – Investigación Criminal.

Índice

1) <i>Introducción</i>	pág.	3
1) <i>Fundamentación y planteamiento del problema</i>	pág.	3
2) <i>Objetivos</i>	pág.	5
3) <i>Aspectos Metodológicos</i>	pág.	6
2) <i>Marco Teórico</i>	pág.	7
<i>El delito</i>	pág.	7
<i>Autoría. Clases. Individual – Crimen Organizado</i>	pág.	7
<i>Autoría directa o individual.</i>	pág.	7
<i>Crimen Organizado. Autoría Plural.</i>	pág.	8
<i>Enumeración y características de los delitos del Crimen Organizado.</i>	pág.	9
<i>Políticas de Estado en materia criminal. El concepto de política criminal</i>	pág.	9
<i>Concepto de Investigación Criminal.</i>	pág.	10
<i>Concepto de Inteligencia Criminal</i>	pág.	11
3) <i>Diagnóstico</i>	pág.	12
<i>Tráfico de Estupefacientes. La mayor expresión del Crimen Organizado.</i>	pág.	12
<i>La percepción del problema</i>	pág.	12
<i>El problema desde una visión técnico jurídica</i>	pág.	13
<i>De la percepción a la comprobación del problema</i>	pág.	15
<i>Enumeración y características de la amenaza</i>	pág.	16
<i>El tratamiento jurídico de los responsables del problema.</i>	pág.	17
<i>Nuestra Amenaza</i>	pág.	19
<i>Características actuales del problema.</i>	pág.	20
<i>Características de un problema que no es nuevo.</i>	pág.	23
<i>Análisis Estadístico</i>	pág.	24
4) <i>Propuesta de Intervención</i>	pág.	30
1. <i>Síntesis del problema a resolver</i>	pág.	30
2. <i>Objetivos de la propuesta</i>	pág.	30
3. <i>Estrategia a implementar</i>	pág.	30
4. <i>Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar</i>	pág.	30
5. <i>Conclusiones</i>	pág.	51
6. <i>Referencias bibliográficas</i>	pág.	53

1. Introducción

1) Fundamentación y planteamiento del problema.

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

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

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

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

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

El autor hace mucho hincapié en que los sistemas de Justicia Penal de Latinoamérica se concentran de forma directa a la persecución de personas que forman parte de organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de estupefacientes, las que suelen tener un rango muy inferior o de bajo poder dentro de estas organizaciones.

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

Ante, cuanto menos, la pobre respuesta Estatal obtenida de la problemática hasta aquí planteada (que analizaremos en profundidad en el presente trabajo), se impone la necesidad de que en forma simultánea se analicen nuevas herramientas hasta aquí no ensayadas, surgiendo los siguientes interrogantes de investigación:

¿En qué medida los indicadores planteados precedentemente permiten afirmar que la labor desarrollada por la República Argentina en la lucha contra el Crimen Organizado en las últimas décadas ha sido, cuanto menos, poco eficaz? (en función del diagnóstico)

¿En qué medida la respuesta Estatal, basada en una adecuada combinación de técnicas sustentadas en la Inteligencia y la Investigación Criminal, pudiera constituirse como el elemento más idóneo para alcanzar una administración de justicia más eficiente vinculada al Crimen Organizado? (en función de la propuesta de solución)

La aparición relativamente reciente del concepto de criminalidad organizada transnacional, cuanto menos, en aquellos aspectos vinculados con las consecuencias lesivas directas e indirectas, representa metamensajes que evidentemente debieran haber impulsado las políticas de Estado de forma inmediata.

Esta “repentina” aparición, sumada a la falta de decisión política, error de diagnóstico o complicidades en otros casos, evidentemente conspiraron para no advertir que las tradicionales herramientas (técnicas – procesales o de recursos humanos) aplicadas al combate del delito común no alcanzaban para “luchar” contra este nuevo “autor organizado” ni con sus consecuencias, sino solamente sobre los autores mediatos y/o víctimas del delito.

Queda entonces describir y analizar cuáles fueron y cómo son las estrategias o herramientas que, en la actualidad, se están utilizando para satisfacer esta mayor demanda, tratando de conceptualizar adecuadamente cada elemento o factor interviniente a fin de generar el conocimiento necesario para no incurrir en errores del pasado en la toma de decisiones sustentadas en conceptos equivocados.

Este conocimiento basado en una visión integral desde el campo profesional y académico pretende ser punto de partida o de debate para la formación del personal especializado y/o como elemento de consulta para la toma de decisiones.

2) Objetivos.

Objetivo General:

- Describir y analizar la respuesta Estatal reciente empleada en la lucha contra el Crimen Organizado a fin de conocer su estructura, fortalezas y ponderar su eficacia (en función del diagnóstico).
- Describir y analizar una estrategia alternativa basada en la Inteligencia y la Investigación Criminal como acción superadora (en función de la propuesta).

Objetivos Específicos:

- Analizar mediante un abordaje multidisciplinario las características propias de la amenaza a fin de detectar sus fortalezas y debilidades.
- Incorporar conceptos técnicos y jurídicos sobre las fases de actuación represiva Estatal en sus políticas criminales.
- Precisar los alcances, limitaciones y diferencias metodológicas y jurídicas entre la Inteligencia y la Investigación Criminal a fin de valorar el uso de cada herramienta.
- Enunciar los beneficios que se podrían alcanzar con la interacción de ambas herramientas a los fines de su adecuada ponderación.
- Generar conocimiento sobre la lucha contra el Crimen Organizado a fin de aportar elementos para la toma de decisiones.
- Generar conocimiento con el fin de contribuir a la formación y capacitación del personal interviniente en la lucha contra el Crimen Organizado.

3) Aspectos metodológicos

Este trabajo constituye una investigación básica en procura de generar el conocimiento necesario para la eventual toma de decisiones y la formación profesional. De tipo descriptiva porque partiendo de una descripción organizada permitirá, de ser necesario, en otros trabajos, trazar proyecciones u ofrecer recomendaciones específicas. Se basará principalmente en información empírica y académica a la que se sumarán fuentes primarias para su análisis y datos estadísticos comprendidos en los últimos 40 años.

2. Marco Teórico

El Delito

A los fines del presente trabajo resulta necesario definir, en primera instancia, el concepto de delito para comprender cabalmente los alcances del mismo por ser la principal actividad a combatir por las Fuerzas de Seguridad, en sus distintas modalidades y en especial de qué hablamos cuando enfrentamos a los de la Delincuencia Organizada Transnacional.

El concepto nominal o formal define al delito como una conducta humana que se opone a lo que la ley manda o prohíbe bajo la amenaza de una pena. “Es la ley la que establece y nombra qué hechos van a ser considerados delitos” (Peña Gonzales y Almanza Altamirano, 2010, p.62).

Según los citados autores, el concepto substancial o material del delito establece elementos del tipo como presupuestos para que un hecho humano sea considerado como delito. El delito es un acto humano, típico, antijurídico, culpable y sancionado con una pena de carácter criminal. Estos elementos del delito son componentes y características, no independientes, que constituyen el concepto de delito. A partir de esta definición de delito se ha estructurado la teoría del delito, así se divide esta teoría general en: conducta, tipicidad, antijuricidad y culpabilidad.

Autoría. Clases. Individual – Crimen Organizado

Existen distintas formas de definir el concepto de autor, entre otras, se pueden citar las definiciones de los siguientes autores:

“El rasgo distintivo del interviniente que debe ser considerado autor es el de quien realizando una acción típica tiene la voluntad de dirigir el curso de los acontecimientos” (Vásquez, LL. 1999F, 557).

Roxin (1970) expresa que “es autor quien, de acuerdo con el papel desempeñado en el despliegue de la acción, ha tenido el dominio o co-dominio del suceso (el llamado dominio del hecho)” (p. 395).

Autoría directa o individual.

La autoría directa es la menos problemática: “autor directo es quien ejecuta por sí mismo la acción típica” (Roxin, 1970, p. 395). Conforme lo expresa Bacigalupo (1999), se trata de supuestos en los que la ejecución se realiza de propia mano, dado que no necesita de otros.

Resulta así, en una primera apreciación, que autor, según las palabras de Marcelo Nieto de Biase (2012), es solamente el que realiza o lleva a cabo, mejor dicho, ejecuta la acción indicada por el verbo núcleo del tipo penal.

El término ejecuta responde a una exigencia dogmática, ya que el art. 45 del Código Penal lo emplea para señalar a los coautores cuando dice "los que tomasen parte en la ejecución del hecho" (el tomar parte se refiere a participación en sentido amplio) y distinguirlos así de los demás partícipes (participación en sentido estricto): auxiliadores o cooperadores en sus distintos grados e instigadores, los que por no realizar actos ejecutivos se rigen ya por el principio de la accesoriidad al hecho.

Crimen Organizado. Autoría Plural.

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

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

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

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

Al referirse a la autoría de los delitos relacionados al narcotráfico, Abel Cornejo (2014) expresa que esta actividad criminal se identifica con una empresa delictiva, a realizarse con

autonomía, eficacia y productividad para el logro de lucro, rango, status y poder. Ello, lleva a combinar las mentalidades y patrones, las actitudes y comportamientos del empresario legal, del contrabandista y del delincuente. Las dimensiones socioculturales del narcotráfico incluyen: grupos involucrados, como protagonistas (dirigentes, dirigidos) y como beneficiarios directos e indirectos; redes de complicidades; nuevos espacios sociales; víctimas (consumidores y otros); patrones y rasgos culturales emergentes.

Enumeración y características de los delitos del Crimen Organizado.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley N° 25.632) establece que se aplicará a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de los siguientes delitos, los cuales enumera en su artículo 3.

Ámbito de Aplicación:

a) Los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 que refieren a la participación en un grupo delictivo organizado; el blanqueo del producto del delito; la corrupción y la obstrucción de la justicia, respectivamente.

b) Los delitos graves que se definen en el artículo 2 de la Convención, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Por "delito grave" se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.

Código Procesal Penal de la Nación – Ley N° 23.984 B.O. 21/08/1991.

CAPITULO II - Actos de la policía judicial y de las fuerzas de seguridad: Función

Art. 183. - La policía o las fuerzas de seguridad deberán investigar, por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por orden de autoridad competente, los delitos de acción pública, impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación.

Políticas de Estado en materia criminal. El concepto de política criminal.

El delito muta para preservarse, haciendo que las tareas desarrolladas por los organismos estatales se tornen a veces ineficientes. De allí que, al momento de analizar la eficiencia de estas instituciones en su lucha, debemos entender cómo se diferencian conceptualmente estas

acciones, qué voluntad inequívoca y no aparente encierran las Políticas de Estado y cuál es el aporte de cada institución componente de este esfuerzo nacional, en función de su propia legislación y capacidades.

Previo a adentrarnos al desarrollo de lo expuesto precedentemente, se considera pertinente efectuar una pequeña descripción del concepto de Política Criminal. Al respecto, se advierte que no existe una definición exacta de ésta y puede haber tantas definiciones como autores se indaguen. Tradicionalmente, Soler (2007) –quien ha tomado la dicotomía de Liszt-, ha expresado que “...el derecho penal es lo que es, la ley, y la política criminal lo que debe ser, no lo que es, entonces la política criminal es el estudio de la mejora de la ley”.

Una primera conclusión de la definición expuesta pareciera determinar que la política criminal tiende a la “mejora” del derecho penal, es decir, que funcionan de manera separadas y una es la consecuencia de la otra. Sin embargo, debemos advertir que el concepto de Política Criminal ha evolucionado desde lo previsto por Soler a la fecha.

Otros autores a destacar se encuentran en cabeza de Alberto Binder (2010), quien considera que la política criminal “...es una forma de violencia estatal organizada...”. Por otro lado, Alessandro Baratta (1997), experto en materia de criminología, considera que “...la política criminal se ocupa de la prevención y reacción del delito, y hace frente a las consecuencias...”. En suma, se advierten las dificultades existentes a fin de establecer una única definición de política criminal.

No es objeto del presente trabajo dar una respuesta a la problemática de tal conceptualización, pero consideramos plausible lo expuesto por la Corte Constitucional Colombiana ya que realiza una definición abarcativa de las distintas aristas que debería contemplar los Estados en sus políticas criminales ante el Crimen Organizado Transnacional. En este orden de ideas, se puede concluir, entonces, que la política criminal se debe entender como:

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

Concepto de Investigación Criminal.

Conjunto de actividades que importan un proceso ordenado de recopilación de pruebas/evidencias acerca de un delito para determinar si se ha cometido, identificar autores,

aprehenderlos, secuestrar objetos materiales y su producido económico, todo ello, bajo la dirección y control del órgano jurisdiccional competente en los términos y alcances del Código Procesal Penal de la Nación (Ley 23.984/27.063). (Revista Guardacostas, 2018)

Tipos: Reactiva/Proactiva - Formas: A la vista/Encubierto

Concepto de Inteligencia Criminal

Actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización, y análisis de la información referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema Representativo, Republicano y Federal que establece la Constitución Nacional, en la modalidad y alcances establecidos en la Ley 25.520 (modificada por Ley 27.126).

3. Diagnóstico

Tráfico de Estupefacientes. La mayor expresión del Crimen Organizado.

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

La magnitud del problema

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

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

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

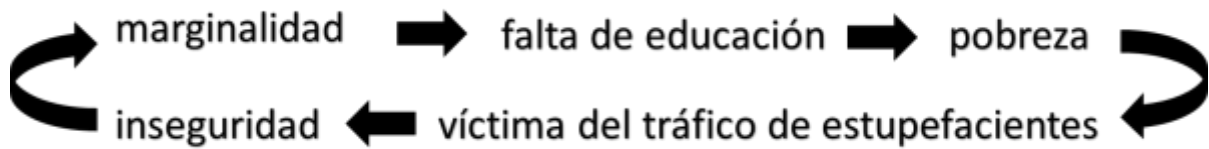
El avance del narcotráfico permite evaluar cómo la combinación de cambios sociales, éticos, de valores y paradigmas de un país pueden generar las condiciones para que se acelere el consumo de productos que van en detrimento de la salud física y psíquica de la población. Asimismo, corre el velo respecto de la existencia de fracasos rotundos en el diseño, la implementación y el control de la política pública, incluyendo comportamientos y preferencias de las instituciones tutoras del sistema republicano bajo la presión de líderes políticos cuya prioridad, por razones cortoplacistas, se apoya sobre el relato a expensas de la realidad”. (Burzaco y Berensztein, 2014, p. 7)

La percepción del problema

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

Tal como lo expresan Burzaco y Berensztein (2014), las cuestiones sociales no atendidas adecuadamente conspiran para que los procesos de deterioro se aceleren y se manifiesten los

primeros síntomas (fiebre), traducido en hechos de inseguridad cada vez más violentos. Asimismo, se comparte con los citados autores la opinión vinculada a que las políticas públicas no pueden detenerse en los efectos (bajar la fiebre) sino en las causas (marginalidad = falta de educación = pobreza = víctima del tráfico de estupefacientes = inseguridad)



El problema desde una visión técnico jurídica.

Este cuadro de situación ampliamente percibido no permite al ciudadano comprender adecuadamente cuál es el origen o característica del delito al que está siendo expuesto. Por el contrario, las organizaciones policiales del Estado deben poder diferenciar claramente la composición de las organizaciones a fin de lograr una adecuada estrategia (fases) para combatirla y la correcta aplicación de las herramientas técnicas y procesales para su erradicación.

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

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

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

“Cualquier grupo que posea alguna estructura formalizada y cuyo objetivo primario sea la obtención de dinero a través de actividades ilegales. Tales grupos mantienen su posición a través del uso de violencia o amenazas, corrupción de agentes públicos, tráfico de

influencia o extorsión y, generalmente, tienen un impacto significativo en las personas y en sus comunidades, regiones o en el país en su conjunto”. (FBI, 2015, p.1)

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

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

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

A pesar de los continuos desacuerdos en relación con la definición del crimen organizado y los daños que causa, varias agencias de seguridad han entendido que sus estructuras perdurables, sus deseos de generar fondos y su capacidad para corromper, evidencian ser una grave amenaza, no sólo para el mercado criminal en el cual el grupo está operando, sino también para el gobierno y la legitimidad del Estado. Por lo tanto, la única herramienta eficiente que los países poseen para confrontar y cuantificar sus diferentes acciones y las características especiales con las que se mueven en determinado territorio, sólo puede ser realizado mediante el uso adecuado de las Agencias de Inteligencia y de Investigación de carácter Federal.

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

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

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

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

De la percepción a la comprobación del problema.

En relación con Argentina, en el marco del programa de estudio sobre la relación entre el uso indebido de sustancias psicoactivas y la comisión de delitos determinó a través de una encuesta sobre 279 personas detenidas que, para el 34% de ellas, la droga se había convertido una “sustancia esencial para la vida” y dentro de los motivos de iniciación, el 10,80% respondió “para tener más valor para cometer delitos”. Asimismo, entre un 30% y un 70% estuvo bajo los efectos del consumo de alcohol o drogas al momento de cometer el delito. Según concluye este estudio, “el consumo de drogas y la comisión de delitos están fuertemente asociados” (UNODC, 2017).

La crueldad de algunas ejecuciones violentas, como el caso mexicano, ha presentado sin dudas una serie de imágenes difíciles de digerir por su saña y ferocidad. Las llamadas narcomantas (mensajes desplegados en rutas y espacios públicos que fomentan una explícita celebración a la brutalidad) denotan además que los niveles de violencia trascienden las ejecuciones entre rivales por el control de espacios y poder.

La extrema brutalidad sirve a dos objetivos: el primero claramente es la intimidación, callar y someter, es decir, enviar mensajes desde un grupo acerca de las terribles consecuencias de pertenecer al “bando contrario”. El segundo objetivo es de “disciplina interna” hacia dentro de las organizaciones. Una suerte de ritos de iniciación donde los potenciales miembros de una banda tienen que estar dispuestos “a todo”, son mensajes que buscan un compromiso con la organización (Bergman, 2016).

Se refuerza de este modo el concepto de acción lesiva indirecta del crimen organizado y la necesidad de una verdadera lucha que contribuya a la Seguridad Pública, componente esencial

del estado de bienestar consagrado como derecho constitucional de todos los habitantes de esta Nación.

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

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

“Siete jóvenes fusilados en dos meses. Ese es el saldo que dejó hasta el momento una guerra narco cruenta en estado embrionaria que está azotando a la localidad de Esteban Echeverría y que ni la policía ni la justicia logran detener. Primero fueron cuatro personas fusiladas en una pensión en el mes de junio y ayer se encontraron otras tres acribilladas en un descampado. Todavía resuenan en la cabeza de los vecinos de la zona los estruendos que dejaron los 30 balazos que el 23 de junio pasado terminaron con la vida de un hombre llamado Nahuel Cisneros, de 20 años, su novia Daniela Figueroa (22) y sus dos hermanas, Evelin (26) y una de 16. Fueron masacrados en una pensión del barrio 9 de abril. La justicia no tardó en identificar el hecho como un crimen narco” (Candalaft, 2018).

Enumeración y características de la amenaza.

La Convención de las Naciones Unidas (Palermo, 2000), contra la Delincuencia Organizada Transnacional, incorporada por Ley N° 25.632, es el primer lugar donde se ensaya una definición oficial del crimen organizado.

Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o, más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Ante esta falta de precisión de delitos, la ley 27.319 promulgada el 22 de noviembre de 2016, vino a definir “dónde se pueden aplicar las herramientas especiales de investigación” y con ello, cuáles son los delitos con entidad para ser considerados en su conjunto o individualmente una amenaza a la Seguridad Nacional.

Según reza el artículo 2° de la Ley N° 27.319, las herramientas especiales de investigación de delitos complejos o de crimen organizado son procedentes solamente cuando se trata de los siguientes tipos penales:

- a) Tráfico de estupefacientes: Delitos previstos en la ley 23.737 o la que en el futuro la reemplace, y la organización y financiación de dichos delitos.
- b) Contrabando: Delitos previstos en la sección XII, título I del Código Aduanero.
- c) Terrorismo: Todos los casos en que sea aplicable el artículo 41 quinquies del Código Penal.
- d) Secuestros extorsivos: Delitos previstos en el art. 170 del Código Penal.
- e) Desaparición forzada de personas: La Ley 26.679 publicada el 9 de mayo de 2011, introdujo el artículo 142 ter al Código Penal.
- f) Trata de personas: Delitos previstos en los artículos 145 bis y ter del Código Penal.
- g) Asociaciones ilícitas: Delitos cometidos en los términos de los artículos 210 y 210 bis del Código Penal.
- h) Delitos contra el orden económico y financiero: Delitos previstos en el libro segundo, título XIII del Código Penal (lavado de activos y financiamiento del terrorismo).
- i) Secuestro Coactivo: Delitos previstos en los artículos 142 bis.
- j) Corrupción de menores, difusión de imágenes y espectáculos pornográficos de menores y promoción y explotación de la prostitución ajena: Delitos previstos en los artículos 125, 125 bis, 126, 127 y 128 del Código Penal, penalizando al que promueva o facilite la actividad, aunque mediere el consentimiento de la víctima.

El tratamiento jurídico de los responsables del problema.

Existen distintas formas de definir el concepto de autor, entre otras se pueden citar las definiciones de los siguientes autores:

“El rasgo distintivo del interviniente que debe ser considerado autor es el de quien realizando una acción típica tiene la voluntad de dirigir el curso de los acontecimientos” (Vásquez, T1999, F 557).

Roxin (1970) expresa que “es autor quien, de acuerdo con el papel desempeñado en el despliegue de la acción, ha tenido el dominio o co-dominio del suceso (el llamado dominio del hecho)” (p. 395).

La autoría directa es la menos problemática: “autor directo es quien ejecuta por sí mismo la acción típica” (Roxin, 1970, p. 395). Conforme lo expresa Bacigalupo (1999), se trata de supuestos en los que la ejecución se realiza de propia mano, dado que no necesita de otros.

Resulta así, en una primera apreciación, que autor, según las palabras de Marcelo Nieto de Biase (2012), es solamente el que realiza o lleva a cabo, mejor dicho ejecuta, la acción indicada por el verbo núcleo del tipo. El término ejecuta responde a una exigencia dogmática, ya que el art. 45 del Código Penal lo emplea para señalar a los coautores cuando dice "los que tomasen parte en la ejecución del hecho" (el tomar parte se refiere a participación en sentido amplio) y distinguirlos así de los demás partícipes (participación en sentido estricto): auxiliares o cooperadores en sus distintos grados e instigadores, los que por no realizar actos ejecutivos se rigen ya por el principio de la accesoriedad al hecho.

Efectuar una correcta atribución de responsabilidad penal a título de autor, partícipe o instigador a un sujeto en orden a un delito de crimen organizado, desde la óptica penal concebida para los delitos ordinarios, presenta diversos inconvenientes. Acorde la opinión de Carolina Robiglio (2004), las dificultades de imputación derivan de trasladar la teoría del delito convencional, a delitos cometidos por grupos de personas que integran una organización, y las dificultades procesales se vinculan principalmente a la dificultad probatoria respecto de la participación de cada sujeto en el hecho, derivada de la complejidad fáctica por la división y delegación de tareas dentro de la organización criminal.

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

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

Autoría Mediata: Esta figura de la autoría se caracteriza, entonces, porque quien realiza el hecho utiliza a otro como instrumento. Tal es así, dado que no es necesario que el autor

ejecute el hecho en todas sus fases de propia mano; puede servirse para ello de medios mecánicos, como puede, también, utilizar a terceros para sus fines, en tanto conserve él mismo el pleno dominio del hecho, a diferencia del tercero. El tercero queda así como un "instrumento", mientras le falte uno de los presupuestos necesarios de la autoría (el dominio del hecho), y mientras él quede en quien le lleva a la acción. (Welzel, 1987). (C.C.C. Fed., Sala I, "OLIVERO ROVERE").

Dentro de la doctrina, acierta Malamud Goti (1983) cuando afirma que el caso de la autoría mediata es el que más claras dificultades plantea. En este supuesto, afirma el autor, se vale de un instrumento humano, y precisamente porque el último actúa como un animal o una cosa, quien lo ha movido a hacer lo que hizo es el autor. Como se extrae de los mismos presupuestos de la definición de autoría mediata, el autor hace algo más, sostiene Malamud, que ayudar al que ejecuta el acto típico.

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

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

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

En esta síntesis se ha pretendido definir las características propias y dimensión de la amenaza a la seguridad y a los intereses de la Nación.

En definitiva, el desconocimiento del personal de las fuerzas de seguridad intervinientes, sobre estas particularidades de tipo jurídico, representan un importante escollo a la hora de lograr condenas en investigaciones de este tipo.

Nuestra Amenaza

La historia del problema en la Argentina.

“Históricamente, el rol regional de Argentina fue el de un país de tránsito de las redes de narcotráfico. La droga ilegal fundamentalmente cocaína, ingresaba al país por sus vastas fronteras proveniente de los principales productores, Bolivia, Perú y Colombia, y salía

hacia los mercados de consumo más importantes, Estados Unidos, Europa y en menor medida, África y el Sudeste asiático...

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

Esta dinámica sumada seguramente a otros factores económicos, políticos y sociales (ajenos a este trabajo), desarrolló un consumo propio, el cual fue madurando hasta convertir a la Argentina en el de mayor consumo per cápita de cocaína y marihuana de toda la región, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), con niveles de prevalencia similares a los de Estados Unidos o los de países europeos occidentales con mercados históricos y más maduros. La lógica cambia: una parte del negocio ahora se desarrolla en el mercado local y esto implica que los narcos deben llegar con su producto a cada rincón del país, pasando de ser una actividad eminentemente logística a un negocio de consumo masivo. Así, también deben comenzar a controlar el territorio para asegurarse la distribución, lo que implica cooptar sectores del estado como policía, jueces, fiscales o políticos. De ese modo, logran trabajar con impunidad y eliminar competidores..." (Burzaco y Berensztein, 2014, p. 23/24)

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

Para poder operar con impunidad y desarrollar estas pequeñas pero relevantes estructuras, último eslabón del proceso productivo del clorhidrato de cocaína, los narcos debieron extenderse hacia los territorios con poca presencia del Estado y con mucha permeabilidad a la corrupción, las áreas urbanas sin ley. Zonas abandonadas en materia de seguridad, infraestructura social básica y pobre acceso a la educación y a la salud. Generalmente, en estos territorios y con el transcurso del tiempo, las organizaciones empiezan a ocupar el lugar del Estado, proveen servicios y se erigen como organizaciones paraestatales que controlan el

ingreso y el egreso de las personas en ese territorio, disponen de sus bienes y hasta de sus vidas, y desafían la existencia misma del Estado. La Argentina enfrenta hoy esa amenaza. Las consecuencias de la inacción se pueden sufrir por décadas, como ocurre en varios países latinoamericanos. (Burzaco y Berensztein, 2014)

Características actuales del problema.

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

“Según un prolijo trabajo realizado por Prefectura Naval Argentina, una fuerza que está al mando del Prefecto Eduardo René Scarzello, las rutas tanto de ingreso como de egreso de estupefacientes, y sus modalidades, tiene que ver con el tipo de drogas: marihuana, cocaína o pastillas de diseño.

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

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

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

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

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

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

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

Fases del narcotráfico: Lo primero es el ingreso de los estupefacientes al territorio nacional, la maniobra es llevada a cabo generalmente por ciudadanos de origen paraguayo a través de embarcaciones menores con propulsión a remo ya sea botes y/o piraguas cuando se trata de pequeñas cantidades o embarcaciones denominadas rápidas, que son lanchas con motores 115 y hasta 200 HP para traficar grandes cantidades de estupefacientes.

Una vez que la droga cruzó la frontera, la valiosa mercancía es recibida por ciudadanos argentinos de muy bajos recursos a los que se los denomina "maleteros". Son los encargados de recibirla en la ribera y trasladarla hasta un lugar seguro para su acopio, utilizan para ello: Automóviles, Motos, Bicicletas, a pie o caballo. Camionetas.

La tercera fase es transportar la droga en vehículos especialmente acondicionados.

La cuarta y última fase es la "visible". La venta para consumo. Se desarrolla en los ejidos urbanos locales en la modalidad de narcomenudeo o venta minorista a nivel local.

Los grandes volúmenes son enviados a mercados de mayor rédito económico, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, La Patagonia o Chile.

Características y estructuras de las organizaciones narco: La capacidad operativa de las organizaciones se ve acrecentada por las ganancias que surgen de la actividad delictiva.

En la inmensa mayoría, en la Argentina, las estructuras de estas organizaciones están configuradas por pequeños grupos que no exceden las 10 o 15 personas.

Generalmente las bandas están conformadas por uno o dos líderes que además aportan el capital. Un segundo escalón se encarga de la logística (acopio, ocultamiento y traslado de la droga). El tercer escalón se ocupa del traslado o cruce fronterizo y tareas menores.

Las funciones en las que se verifica o registra una sensibilidad o riesgo a la detención por parte de Fuerzas de Seguridad se encarga a personas de bajos recursos que son utilizadas por su estado de vulnerabilidad (condición económica en su mayoría), generalmente ocupan las funciones de maleteros, paseros o transportistas.

El informe también detalla que en la mayoría de los casos, estas redes narco evitan el enfrentamiento armado con las fuerzas de seguridad "prefiriendo descartarse de la mercadería y huir del lugar, la pérdida económica que le reditúa es compensada con la totalidad de envíos que logra concretar. De esa manera se mantiene estable el grupo de miembros de las organizaciones cerrándose en la confianza del círculo".

La cara más oculta de estos clanes narcos lo forman los abogados, contadores, arquitectos, funcionarios, empresarios, que se encargan de lavar el dinero negro de cien

formas diferentes que merecerá un capítulo aparte y que son solo la punta del ovillo de este millonario negocio que no podría desarrollarse y crecer sin sus vínculos con el poder. Poder económico y poder político. Y esto no ocurre solo aquí, sino en este mundo globalizado. (Klipphan, 2018)

Características de un problema que no es nuevo.

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

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

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

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

Todos los informes hasta aquí incluidos (del pasado y actuales) reflejan una idéntica realidad, con alguna diferencia de kilogramos secuestrado, que nunca declinó, por el contrario, fue en franco aumento. Habitualmente, el progresivo aumento en las cantidades anuales secuestradas es utilizado, por algunos, como demostración del grado de eficiencia alcanzado por encima de la gestión anterior. No necesariamente la respuesta es tan lineal como lo apreciaremos a través de las estadísticas más adelante analizadas, mayores capturas pueden evidenciar también mayores ingresos, lo que se traduce en mayor consumo. Como veremos también más adelante, el grado de eficiencia no se debería medir en kilogramos secuestrados.

Como se ha visto, las políticas criminales implementadas en el pasado han sido incapaces de revertir el problema y en algunos casos la ausencia de ellas ha conspirado para agravarlo.

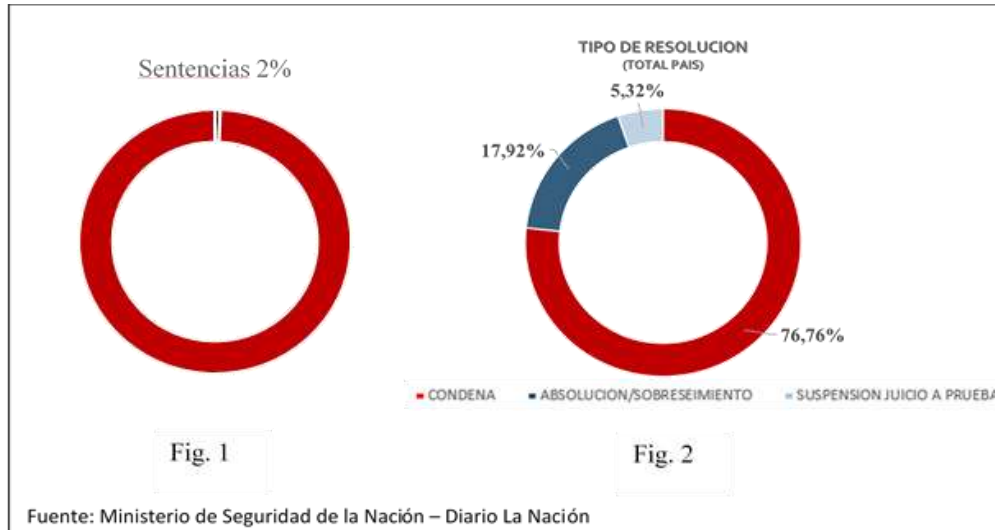
El gran esfuerzo que realizan las instituciones que ejercen el poder de policía no alcanza sin una política integral y multidisciplinaria en la materia.

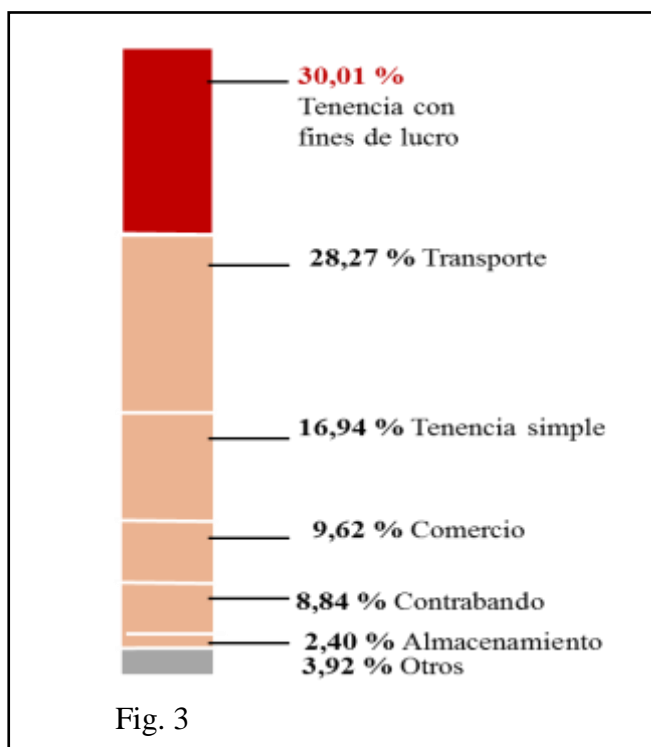
Análisis Estadístico.

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

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

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





De un análisis del tipo de delitos en los casos con condenas expuesto en el presente gráfico, surge que:

- a) 30,01% fue por “tenencia con fines de comercialización” (art. 5° inc. c), Ley 23.737. Pena prevista: 4 a 15 años de prisión). Conocido como narcomenudeo o etapa final de la cadena de comercialización.
- b) 28,27% por “transporte” (art. 5° inc. c) ley 23.737. Pena prevista: 4 a 15 años de prisión). Corresponde a una etapa crítica para la organización ante la necesidad de salir del lugar de acopio y/o almacenamiento para llegar a los centros de venta, exponiéndose a los controles en rutas y caminos. Normalmente los transportistas, “mulas”, “bagalleros” o “maleteros” son lo que ocupan un bajo escalón jerárquico dentro de la organización, pero con penas iguales al que las comercializa.
- c) 16,94% por “tenencia simple” (art. 14 primera parte ley 23.737. Pena prevista: 1 a 6 años de prisión). Normalmente aplicada como pena residual cuando no ha sido posible probar la intención de comercializar o por su cantidad y demás circunstancias, no permitan considerarlo como de consumo personal.
- d) 9,62% por “comercio” (art. 5° inc. c) ley 23.737. Pena prevista: 4 a 15 años de prisión). Habitualmente todo acto de oferta, compra y venta de estupefacientes no destinado directamente al consumo.

- e) 8,84% por “contrabando” (art. 866 de Código Aduanero. Pena prevista: 3 a 12 años de prisión). Constatado al momento de su pretendido ingreso a territorio nacional.

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

El referido especialista atribuye esta situación al hecho que la justicia “adolece de la capacidad de investigación”, de “coordinación entre los organismos policiales y las procuradurías o tribunales” y que los “servicios de inteligencia resultan deficientes”.

El autor hace mucho hincapié en que los sistemas de Justicia Penal de Latinoamérica se concentran de forma directa a la persecución de personas que forman parte de organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de estupefacientes, las que suelen tener un rango muy inferior o de bajo poder dentro de estas organizaciones.

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

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

resultados que menciona Bergman y ratifican el estudio del Ministerio de Seguridad de la Nación ya analizado.

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

En lo que se refiere específicamente a la jurisdicción NEA, un medio habitualmente crítico como lo es el diario El Territorio de Posadas, Misiones en su artículo “Misiones como centro operativo narco” describe:

“Esa modalidad, diseñada por la delincuencia organizada que opera con mucha fuerza en suelo misionero, le permite también, en caso de ser detenidos, reponer fácilmente “el eslabón perdido”, y si cae el jefe, puede seguir manejando tranquilamente los hilos de la banda desde la cárcel. Por eso, hasta que el capo recupera la libertad, la organización nunca deja de operar y sigue intacta como desde el principio.

Prueba de que eso funciona es el dato concreto de que el 90 por ciento de los detenidos son pequeños comerciantes de droga o transportistas, custodios en los lugares de acopio o los canoeros que traen marihuana o cocaína de Paraguay, pero pocas veces la Justicia llega a los líderes, o peor aún, rara vez atrapan a los financistas para desarticular completamente estas organizaciones que ganan millones de pesos”.

“Otro punto preocupante que refieren e indican como un grave problema que crece, es la presunción de participación de integrantes de las fuerzas de seguridad en actividades de narcotráfico, ya sea con participación activa o liberando zonas a tal función, lo que permite a los narcotraficantes operar con mayor facilidad. (El Territorio de Posadas, 2015).

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



Fig. 4

Fuente: elaboración propia.

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

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

Además de la problemática que geográficamente pudiera estar vinculada con nuestras extensas fronteras fluviales, aéreas o terrestres y rutas que las conectan con nuestros centros urbanos. Se suma a lo descripto, el problema que describe Bergman (2016):

“Con respecto a las instituciones que deben combatir al narcotráfico deja en claro que el funcionamiento de estas instituciones corresponde a un nivel muy bajo, debido a que éstas persiguen generalmente a los consumidores y no realiza persecuciones sobre lo que serían las transacciones financieras y lavado de activos”.

Puede observarse el respaldo a esta afirmación de la lectura del artículo del diario Clarín “El 40 % de las causas narco iniciadas en la ciudad son por consumo personal” (GAIK ALDROVANDI, 03/05/2019) donde se detalla:

“A casi diez años del fallo de la Corte Suprema que sentó jurisprudencia sobre la despenalización de la marihuana para uso personal, 4.782 investigaciones de un total de 12.008 que se abrieron por infracción a la Ley 23.737 en Capital Federal el año pasado fueron por "tenencia para consumo", según los últimos datos de la Procuraduría de

Narcocriminalidad (Procunar). Y si se suman las 695 por "tenencia simple", el total de las causas por infracción al artículo 14 de la ley representa el 46 %.

Las estadísticas fueron publicadas en la nueva actualización de la plataforma sobre causas vinculadas a drogas del Ministerio Público Fiscal de la Nación. El sistema permite ver la evolución de las investigaciones en todo el país desde 2011 a 2018 inclusive y permite discriminar por tipo de delito, año de inicio y localización geográfica.

De esta manera, se puede apreciar que la alta incidencia de "perejiles" en las causas judiciales es un fenómeno repetido en todo el país. De 22.321 investigaciones iniciadas el año pasado a nivel nacional, 8.158 (37 %) fueron por "tenencia para consumo personal" y 1.491 (7 %) por "tenencia simple". Entre las dos suman el 44 % y casi igualan el total de las que fueron por venta de drogas: 10.731 (56 %)”.

Triste realidad que “distrae” la acción de todo el sistema (seguridad + justicia) por falta de definiciones concretas o Políticas Públicas que resuelvan la cuestión de fondo sobre la ratificación concreta de penalización o despenalización de la tenencia para consumo.

Si quisiéramos utilizar otras variables de medición para establecer los grados de eficiencia, del gráfico que obra a continuación (Fig. 5), podemos observar cómo impactó esta actuación del Estado Nacional en la “reducción de la demanda”.

PREVALENCIA ANUAL DEL CONSUMO, SEGÚN EDAD					
Sustancia	12 a 17 años	18 a 24 años	25 a 34 años	35 a 49 años	50 a 65 años
Alcohol	54,40	89,9	94,5	87,2	81,8
Marihuana	6,7	42,7	49,1	29,4	8,1
Cocaína	0,1	3,0	6,9	9,0	2,1
Paco	0,1	1,5	0,6	1,2	0,6
Éxtasis	2,1	5,5	4,8	7,0	0
Psicofármacos (S/pm)	0	4,8	4,4	4,5	1,7
Solventes	0	1,3	0,9	2,0	0,7

Tendencia: 2010 al 2017 100% AUMENTO

Población de 12 a 65 años. Argentina 2016, SEDRONAR

Fig.5

Como se podrá observar la tendencia del consumo es de continuo aumento, observándose además una prevalencia sobre consumo de alcohol y éxtasis en una población cada vez de menor edad (12 años).

4. Propuesta de intervención

1. Síntesis del problema a resolver.

Como ha quedado debidamente plasmado el problema a resolver podría circunscribirse a una incorrecta estrategia adoptada por las FF.SS. en la lucha contra la delincuencia organizada (especialmente narcotráfico) desarrollada en estas últimas tres décadas en virtud de una falta de política criminal que marcara los caminos adecuados, originando que, en todo este tiempo, la persecución del Estado recayera en los eslabones más débiles de la estructura criminal, en consecuencia, no se logró atenuar el impacto que originan estos delitos en la sociedad.

2. Objetivos de la propuesta.

La propuesta de intervención pretende describir un marco de actuación que se considera superador en materia de empeño de las FF.SS., con prescindencia de las políticas de Estado o su ausencia.

3. Estrategia a implementar.

A tal fin, se describirá un plan de mejoras en el que se incluyen fases de actuación a desarrollar y su interacción como estrategia idónea para penetrar las estructuras criminales para llegar a los máximos responsables y para el abordaje integral del problema.

4. Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar.

Previo a ese desarrollo, se cree oportuno analizar el marco situacional en que sería implementada esta nueva estrategia, ante lo que se considera pudieran ser Políticas Públicas en materia criminal que hagan propicia la implementación de las acciones a recomendar.

¿Hacia un cambio de paradigma?

Declaración de la Emergencia de Seguridad Pública en la Argentina.

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

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

Que la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 define como “seguridad interior” a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardados la libertad, la vida y el

patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

A tal punto, los considerandos del referido Decreto poseen riqueza doctrinaria propia que la parte resolutoria pasa a segundo plano. Debe tenerse en cuenta que a muy poco de asumir su mandato (diciembre de 2015), el Poder Ejecutivo Nacional formula un diagnóstico e incorpora definiciones que, en sí mismas, constituyen Políticas de Estado que obligan a todas

las organizaciones a encolumnarse en esta lucha, sea cual sea su rol y contribuir en forma multidisciplinaria a erradicar estas amenazas.

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

Finalmente, es menester destacar que mediante el Decreto Nro. 50/2017 (B.O. 20/01/2017) se resolvió la prórroga de la emergencia pública en materia de seguridad por el plazo de 365 días a partir de su publicación. Al día de la fecha, no se ha prorrogado la emergencia en materia de seguridad pública, sin embargo, se advierten ciertas resoluciones ministeriales que aún hace referencia al Decreto mencionado. (en virtud de ello, la importancia y la incidencia en la actualidad que el mismo posee).

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

Por el contrario, si analizamos las Políticas de Estado en materia de persecución o represión de “la oferta de estupefacientes” en una línea temporal (Fig. 6), podremos observar entre la década del '80 y el año 2016 un vacío significativo donde solamente se puede mencionar la Ley 25.632 (ratificación de la Convención de Palermo) y la Ley 26.052 del año 2005 conocida como de “desfederalización parcial en materia de estupefacientes”.

De esos emprendimientos anteriores, podemos considerar a la creación del SEDRONAR como la política pública más importante del período, por lo menos, en cuanto a intencionalidad vinculada con la prevención y lucha contra la “demanda” de estupefacientes en la cual hoy subsisten, tal vez, como el principal exponente (aunque insuficiente) en dicha materia. En cuanto a la pretendida misión de articular las tareas de represión o reducción de la “oferta”, el fracaso fue rotundo por imposibilidad de lograr un acuerdo entre todos los intervinientes y otros motivos que no serán analizados en esta oportunidad.



Fig. 6

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

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

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

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

Es así que recién a partir de 2016 se observa una actividad más intensa con leyes y decretos orientados a crear estructuras y herramientas jurídicas para mejorar la capacidad investigativa

de las fuerzas cuyo resultado real podrá ser evaluado en el futuro, de existir una adecuada continuidad en su implementación, una necesaria capacitación de todos los elementos intervinientes y la complementación con otras estrategias necesarias para un abordaje integral del problema.

Sin embargo, en oportunidad de lanzar la iniciativa “Argentina sin narcotráfico”, el Presidente Mauricio Macri precisaba:

“Desde diciembre de 2015 impera un cambio de paradigma, caracterizado por una estrategia que apunta a erosionar todos los eslabones de esta estructura criminal.

Muchas veces se ha puesto en duda el fruto del enorme esfuerzo asumido por nuestro país y nuestras fuerzas para contrarrestar este fenómeno. Los indicadores, vinculados entre sí, resultan una evidencia innegable. En 2017 hemos logrado un récord de 12 toneladas de cocaína incautada, incluyendo dos procedimientos producto de complejas investigaciones por un total de 4000 kilos; Bobinas Blancas, investigado por Policía Federal, en Bahía Blanca y Mendoza, y Halcón 9 trabajado por Gendarmería, en Santiago del Estero. En 2018, marcamos un récord histórico en el decomiso de marihuana, logrando a nivel federal 185 toneladas de incautación. Esto habla de un daño al mercado de marihuana equivalente a una suma de 13.000 millones de pesos al año, más de 350 millones de dólares. Alcanzamos un récord de drogas sintéticas, al pasar de incautar 28.000 unidades en 2015 a 222.201 en 2017.

Sabemos que muchos ponen en duda los indicadores de incautaciones como medida de éxito. A ellos vale aclararles que, simultáneamente, aumentaron los operativos, los detenidos y el precio de las drogas en las calles. Demostrando así que el incremento de las incautaciones fue consecuencia de un aumento considerable en la productividad de las fuerzas federales. Se elevaron también el número y la relevancia de detenidos anuales por violación de la ley de estupefacientes, pasando de 12.853 detenidos en 2015 a 31.820 en 2018, un aumento del 147%. También incrementamos el número de procedimientos de 14.065 a 28.108, lo que demuestra un crecimiento de la tasa de detenidos por procedimientos, ya que se prioriza la desarticulación de grupos criminales.

Si bien la presencia en el país de carteles internacionales del narcotráfico resultó esporádica, a nivel local se consolidaban grandes bandas y clanes familiares que explicaban el aumento de la violencia en centros urbanos como Rosario, Santa Fe y partidos del Gran Buenos Aires. De haber continuado con la política de inacción del gobierno anterior bajo el modelo de "contención pacífica", el panorama hoy sería mucho más complicado y varias de esas bandas hubieran evolucionado hacia un estadio más complejo y violento”. (Burzaco, 2019)

De estas definiciones corresponde rescatar a los fines del presente trabajo la ratificación por parte de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo gobernante de la siguiente expresión: *“Desde diciembre de 2015 impera un cambio de paradigma, caracterizado por una estrategia que apunta a erosionar todos los eslabones de esta estructura criminal”* ya que ella ratifica la necesidad de utilizar herramientas como la Inteligencia y la Investigación Criminal como único elemento capaz de “erosionar todos los eslabones de la estructura criminal”.

Las fases del proceso / los niveles de actuación.

Las acciones o Políticas Públicas en materia criminal definidas a partir del 2016 podrían crear el campo propicio para lo que se cree una acción estratégica superadora de actuación del Estado (a través de sus FF.SS.) desplegando lo que, en algunos países, se dio en llamar “el policiamiento basado en la Inteligencia Criminal” (con modificaciones o una adecuación propia) ya que se considera constituye un abordaje integral e integrador del problema.

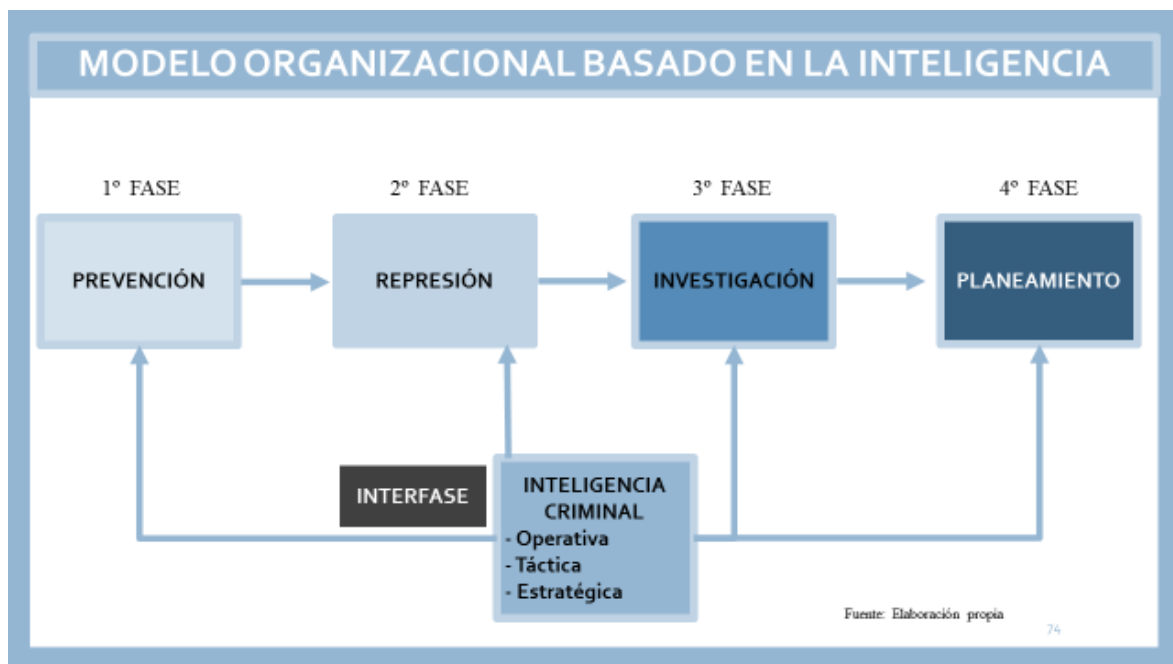


Fig. 7

1º Nivel: La prevención y concientización.

Acorde lo expresado por Arnaldo Córdoba (2008), no hay ni puede haber otro modo de resolver la comisión de delitos que prevenirlos. Este autor destaca atacar los huecos de serpiente generadores del crimen y la ilegalidad en la vida social, alejar a nuestra gente de la oportunidad de delinquir; educar a nuestros hijos a respetarse y a respetar a los demás, darle a

cada ser humano la oportunidad de hacer bien las cosas en su vida. Para eso hay que invertir la riqueza de la sociedad.

Roxin (1972) sostiene que para combatir eficazmente al delito se debe sustentar más en la idea de prevenir que en la de sancionar. Según este autor, un país sin una política criminal que articule prevención del delito, impartición de justicia y readaptación social, está condenado al fracaso en su lucha contra la delincuencia.

Concientizar es una acción que se relaciona con la toma de conciencia acerca de una situación determinada, con mostrar una verdad y/o hacer conocer las consecuencias de las propias decisiones. Concientizar es profundizar en el conocimiento de la realidad. (<http://quesignificado.com/concientizar/>)

En materia de concientización no se han observado acciones destacadas. Tal estrategia se cree necesario implementar a corto plazo sobre todo en los niveles iniciales de la formación profesional de los integrantes de las FF.SS., tendiente al logro de cinco objetivos principales:

1. Alcanzar conciencia social y profesional sobre las obligaciones y deberes que se adquieren con la condición de funcionario público.
2. Incorporar el concepto de vocación de servicio policial.
3. Asimilar el reproche íntimo y social de los distintos delitos.
4. Conocer y valorar la historia y lucha institucional por la construcción de una identidad.
5. Sostener y potenciar el “sentido de pertenencia” donde conviven los distintos perfiles profesionales y que trasciende generacionalmente.

La cada vez más evidente ausencia de estos valores a nivel social hace necesario un exhaustivo trabajo en la etapa formativa y estrategias posteriores de acompañamiento en los primeros grados de la escala policial a fin de obtener estas competencias imprescindibles para poder diseñar cualquier estrategia posterior en la lucha contra el delito y evitar como suele decir la Ministra de Seguridad de la Nación, Dra. Patricia Bullrich “ser parte del problema” (Diario las Américas, 2016).

Constituye esta una labor silenciosa y sacrificada no siempre bien valorada. También, se debe destacar, aunque en menores casos en la actualidad, que esa única presencia del Estado en algunos puntos recónditos de la jurisdicción, conlleva implícita una exteriorización de presencia soberana.

En ese orden de ideas, el Dr. Daniel Silverstone (2013) sostiene que, en el crimen organizado, la motivación en general es la obtención de dinero, que concuerda con la teoría de la elección racional que asume que los delincuentes adoptan “decisiones razonadas para cometer un delito después de determinar que las chances de ser atrapados son relativamente bajas y que

las posibilidades de una recompensa relativamente buena son altas”. La prevención situacional del delito es una estrategia cuyo objetivo consiste en evitar la convergencia en tiempo y espacio de un delincuente motivado, un objetivo adecuado y la ausencia de un guardián capaz.

Por lo tanto, los académicos y las agencias de seguridad han abordado las actividades del crimen organizado con esta metodología, con la intención de aumentar los riesgos y reducir los beneficios. La previsión situacional del delito ha fortalecido el “trabajo multiagencial”, considerada la táctica más efectiva para combatir el crimen organizado, denominado como el método de policiamiento. Las iniciativas que se mencionan reconocen que los delincuentes organizados operan en amplios mercados criminales y las respuestas convencionales de las fuerzas de seguridad no cuentan con los recursos necesarios para enfrentarlos.

Si bien debemos valorar adecuadamente y consecuentemente sostener la importancia de la prevención, también debemos reconocer que en nuestro país influyen múltiples factores que no hacen posible su implementación como única política o estrategia. En efecto, si tenemos en cuenta que el elemento básico o primario de prevención son las leyes y normas que las complementan, las que tienen carácter disuasivo, veremos también que culturalmente nuestra sociedad (probablemente por falta de buenos ejemplos) no es muy proclive a respetarlas voluntariamente, no teniendo el Estado capacidad de control para imponer su cumplimiento dado el volumen o proporción social que la transgreden.

La Inteligencia aplicada a la prevención.

Acciones Básicas:

- Prevención (reducción / objeto)
- Disuasión (delincuente)
- Análisis predictivo (anticipar/prevenir/responder)
- Mapa del delito
- Construcción de escenarios
- Ciberpatrullaje
- Intercambio de información con otras agencias nacionales o internacionales
- Evaluación de riesgos (lugares/oportunidad)
- Vigilancia física y electrónica

2º Nivel: La represión

Represión o también llamado perturbación del delito, ya que las acciones de represión llevan implícitas (en algunos casos) la capacidad de alterar el orden natural del ciclo o etapas de desarrollo del delito transnacional. Está íntimamente ligada al despliegue de personal y medios con que cuenta el Estado y originadas tácticamente en las observaciones practicadas en la función preventiva o como consecuencia de estrategias de aprehensión direccionadas o alimentadas por información de inteligencia, que permiten un mejor aprovechamiento de estos recursos mediante una planificación previa.

Como se dijo anteriormente, la Real Academia Española define represión como la acción y efecto de reprimir (contener, detener, refrenar o castigar). Palabra proveniente del latín *repressio*, -ōnis (<http://dle.rae.es/?id=W4fYdyg>).

Según opina Angélica Ramírez (2015), entre la prevención y la represión no debería existir un dilema, pues el punto no es elegir entre una de las dos sino, considerar ambas y cuestionarse en qué y cómo se invierte el dinero, cuya finalidad tenga la de reducir el delito y la violencia en un espacio.

Muchos de los esfuerzos desplegados en la región para enfrentar la delincuencia y la violencia han abordado el problema desde una perspectiva convencional, que hace hincapié en la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual. No han recibido la debida atención las medidas preventivas, cuyos resultados son más lentos, pero que suelen ser más eficientes. (Arriagada y Godoy, 2000, p. 118)

En esta etapa, el Estado pone todo su énfasis en usar a sus Fuerzas de Seguridad y Policiales desplegadas en todo su territorio junto con sus medios tecnológicos, logísticos y humanos para prevenir y/o hacer cesar el delito en su etapa embrionaria o de flagrancia, deteniendo a los autores y secuestrando los elementos vinculados al delito, pero que, dada las características del Crimen Organizado ya descritas, no tendrá el resultado efectivo sin el aporte de la Inteligencia Criminal Operativa que posibilite:

- Identificar actividades ilegales
- Establecer metodologías o modalidades
- Circunscribir geográficamente lugares de comisión o acopio

3º Nivel: La investigación. Reactiva – Proactiva

Según el análisis realizado por la División Investigación Científica del Delito, perteneciente al Departamento Protección y Doctrina de Inteligencia Criminal y el Centro de Capacitación en Inteligencia e Investigación Criminal (PNA-DICR), el cual fue publicado en la Revista

Guardacostas N° 138 (enero 2018), las investigaciones criminales pueden ser reactivas, donde el funcionario responde a un delito que ya ha ocurrido, habitualmente delitos comunes de competencia ordinaria, o proactivas, es decir, encaminadas a evitar que actividades delictivas que se están desarrollando o que han sido planeadas para el futuro sean consumadas; usualmente se trata de delitos de competencia federal perpetrados por grupos delictivos organizados.

La investigación reactiva se desarrolla como consecuencia de una inicial sospecha de una comisión de un delito, en donde el aparato estatal de persecución penal “reacciona” a efectos de esclarecer los hechos e identificar a los responsables. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la investigación de delitos del crimen organizado, generalmente, no se origina en una denuncia de parte, es decir, no siempre es «reactiva», como sí sucede en otra clase de delitos en los que la víctima acude a la autoridad para denunciar un hecho. “Por ello, es necesario desarrollar investigaciones proactivas a través de la acumulación de diferentes actos de investigación preventiva”. (Organización Internacional para las Migraciones, 2018)

En los últimos años se ha empezado a hacer mayor hincapié en las estrategias policiales proactivas que en las reactivas. Básicamente, la estrategia policial proactiva está dirigida contra amenazas graves o nuevas de delitos en potencia para reducir el perjuicio que pueden causar, en lugar de responder al delito una vez que ha sido cometido y denunciado. En tales casos, las metodologías del investigador siguen siendo las mismas, pero los delitos a los que se aplican se detectan mediante la investigación.

Por las características propias del Crimen Organizado, que se desarrollaron en el Capítulo 2, se puede concluir que la represión de estos delitos conlleva habitualmente a la detención de los escalones menores de la organización siendo imprescindible utilizar la técnica de la investigación para llegar a sus máximos responsables.

Podemos, entonces, conceptualizar a la investigación criminal como el conjunto de actividades que importan un proceso ordenado de recopilación de pruebas/evidencias acerca de un delito para determinar en primer lugar si se ha cometido, identificar autores, aprehenderlos, secuestrar objetos materiales y su producido económico, bajo la dirección y control del órgano jurisdiccional competente en los términos y alcances del Código Procesal Penal de la Nación (Ley 23.984), garantizándose de esta forma la no reincidencia de ese grupo.

La inteligencia aplicada para la investigación del delito debe identificar:

- Actividades, naturaleza, hábitos, características, tendencias y amenazas de los grupos criminales.

- Vínculos con otras organizaciones.
- Mercados a los que está dirigido.

El valor agregado de la Investigación Criminal.

En la descripción de las actividades de Inteligencia Criminal más adelante realizada, se ha tomado como válido y adherido al concepto que la misma, entre otras dos definiciones, (organización-proceso) significa conocimiento (producto). Ahora bien y tal como lo plantea (Tusikov, 2012) ese conocimiento se basa en información (materia prima) adecuadamente analizada y contrastada (proceso) cuyo resultado debiera garantizarnos un producto altamente confiable.

Conforme nuestra legislación procesal penal ese conocimiento en términos legales pudiera en algunos casos resultar un conocimiento primario o notitiacriminis sobre actividades del delito, normalmente con prescindencia del sujeto activo. No obstante, en virtud del derecho de inocencia con que cuentan los ciudadanos (Art. 18 C.N./Art. 1º Código Procesal Penal de la Nación), es importante completar esta intervención estatal por medio de la prueba que debiera terminar en la condena que revirtiera ese principio.

Esa actividad es facultad exclusiva de la investigación criminal y más adelante se ampliará al respecto.

Es allí en donde se articula la inteligencia con la etapa de investigación, la que previa intervención y con el control del órgano jurisdiccional competente deberá convertir este conocimiento en prueba.

CONOCIMIENTO + INVESTIGACIÓN = <u>PRUEBA</u>
ó
HIPÓTESIS + VALIDACIÓN = <u>VERDAD</u>

La investigación criminal es entonces el conjunto de indagaciones, estudios y gestiones llevadas a cabo para la determinación de un suceso como delito, la obtención de las pruebas necesarias y la detención de autores y demás personas que hayan participado en su ejecución (Burón, 2003, p. 284).

Criminalística: es la parte técnico-científica de la criminología que se ocupa de los métodos y modos prácticos de dilucidar la circunstancia de la perpetración de los delitos (normalmente delitos comunes) e individualizar a los culpables. (Burón, 2003, p 284).

Fases: La estructura de la investigación criminal abarca tres grandes áreas de actuación en las que intervienen policías, jueces y otros especialistas. Estas tres áreas son: la técnico-científica, la operativa y la procesal, que casi siempre, son complementarias entre sí.

La primera consiste en el estudio de los indicios y evidencias del delito desde un punto estrictamente científico, recogidos en el lugar del suceso, utilizando los avances de la tecnología.

Las especialidades que se encuentran dentro de esta área de investigación son: inspección técnico-ocular de campo, fotografía policial, balística, grafística y documentos copia, identificación de personas, medicina forense, biología, física y química, entre otras.

En segundo lugar, la investigación operativa, constituye la actividad operacional llevada a cabo por investigadores de los cuerpos policiales en sus averiguaciones, hecha casi siempre fuera del centro policial y no comprendida en las investigaciones técnico-científicas ni procesales. El objeto de la misma es conseguir información para descubrir, localizar y detener al autor y los cómplices, determinación del móvil, gestiones para la búsqueda de testigos y pruebas, así como otros trabajos propiamente policiales.

Para lograr el objeto que se propone, las principales actuaciones que realiza son: captación, análisis y archivo de la información, infiltración en redes criminales, vigilancias estáticas, seguimientos de personas y vehículos, entradas y registros de viviendas y locales, detenciones de personas en el curso de la investigación.

Esta actuación operativa tiene dos formas de realizarse, la tradicional vinculada a una presencia que exterioriza la condición policial y otra de tipo encubierta donde la actuación de la fuerza no debe ser detectada por los delincuentes. En esta última versión se agregan las actuaciones de infiltración para realizar actividades dentro de la organización y obtener información para su desbaratamiento.

Por último, la investigación procesal es considerada la vertiente judicializada de cualquier investigación criminal. Por lo que entran en escena jueces y fiscales.

Algunas de las actuaciones investigativas que se realizan en esta área son: detención y apertura de correspondencia, intervenciones telefónicas, entradas y registros de viviendas y locales, declaraciones de personas relacionadas con el hecho y videograbaciones, entre otras. A partir de los indicios y las evidencias brindadas al juez sobre la investigación, él definirá si la información brindada es prueba del delito o no. Finalmente, elevará a juicio o sobreseerá (Burón, 2003).

Asimismo, cabe mencionar que, como ya se ha expuesto, la investigación puede ser de dos tipos: reactiva o proactiva. La investigación es reactiva cuando se aplica a delitos que han

ocurrido y es proactiva cuando está encaminada a evitar cierta actividad delictiva planeada. A partir de una hipótesis delictiva, formulada por especialistas en inteligencia criminal, se obtendrá, reunirá, sistematizará y analizará la información referida a un delito. Una vez finalizado ese proceso, se realizará un informe dirigido a un juez o fiscal competente. A partir de ese momento, continuarán la investigación los especialistas en investigación, en un contexto judicial.

Como ya se ha descrito en función de las modalidades de la actividad del crimen organizado en general y su presencia en la Argentina en particular, existen numerosas evidencias y estadísticas que demuestran que su incidencia (con las herramientas utilizadas hasta la fecha) no ha decrecido (por el contrario) y ello en virtud que el daño causado en su estructura alcanza solo a escalones fácilmente reemplazables de la cadena delictiva.

Solamente la detención y condena de los autores mediatos, organizadores, y financista de la actividad, así como el decomiso de la renta obtenida y/o lavada de sus actividades, logrará desalentar la actividad en el país, circunstancia a la que sólo puede llegarse desplegando una adecuada tarea de inteligencia y que la misma se pueda completar en sede judicial con una investigación criminal eficiente y altamente profesionalizada, como se verá a continuación.

Por último, aunque no en orden de importancia existe otro nivel o técnica que es transversal a todos:

4º Nivel: El planeamiento.

En las últimas décadas el interés científico y profesional en relación con la inteligencia estratégica ha crecido de manera importante (Aguirre, Cataño y Rojas, 2013), dado que tienen estrecha relación con temas como planeamiento estratégico, desempeño, competitividad, innovación y vigilancia tecnológica, entre otros.

El planeamiento estratégico es un proceso organizado y estructurado mediante el cual se preparan una serie de actividades que impactan directamente en la toma de decisiones de una organización; para lograr esto se procesa y analiza la información interna y externa que sea relevante, apropiada y que demuestre la realidad actual del entorno.

El planeamiento estratégico es un método que contiene un proceso de análisis racionalizado del contexto interno y externo en el cual opera la organización y la elaboración de un diagnóstico de la situación en que se encuentra, a partir de la cual se facilita la fijación de objetivos, estrategias y los medios tácticos para el cumplimiento de la meta, con la finalidad de mejorar el rendimiento competitivo a favor de la organización (Estrada y Heijs, 2005), teniendo la claridad de identificar los programas, proyectos y planes de acción que se

requieren para dar cumplimiento a la estrategia establecida, en este caso para la Seguridad Interior en general y la de la Delincuencia Organizada en particular.

En la última década, los investigadores se han apropiado del concepto de inteligencia estratégica como una herramienta clave para dirigir compañías o para proponer planes estratégicos de una organización. La evidencia de esto se refleja en la tendencia creciente de publicaciones y desarrollo de proyectos de investigación científica basados en inteligencia estratégica.

En el caso del planeamiento estratégico para la Seguridad Interior, este proceso está directamente alimentado por la Inteligencia Estratégica cuyo producto es el resultado de la adecuada elaboración de información operativa y táctica sobre las organizaciones criminales recogidas a lo largo de todo el país y la vinculada con agencias externas con acuerdos previos de trabajo. Se trata de una recopilación de las actividades, naturaleza, hábitos, características, metodologías o modalidades, tendencias y amenazas, referido a distintos grupos criminales que luego de su debido procesamiento se convierte en información estratégica (específica por delito no por organización) que alimentará el proceso de planeamiento para establecer los objetivos estratégicos para la prevención, represión e investigación del delito.

Interfase: Inteligencia Criminal.

La División Investigación Científica del Delito, perteneciente al Departamento Protección y Doctrina de Inteligencia Criminal y el Centro de Capacitación en Inteligencia e Investigación Criminal (DICR-PNA), en su análisis publicado en la Revista Guardacostas N° 138 (2018), definen, con apoyo de la ley, a la Inteligencia Criminal como la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización, y análisis de la información referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional, en la modalidad y alcances establecidos en la Ley 25.520 (modificada por Ley 27.126).

Podemos concluir que la Inteligencia Criminal aporta el conocimiento necesario y previo de actividades criminales tendientes a orientar las tareas preventivas, represivas o investigativas, según correspondan, acorde el marco normativo que las regule, así como el planeamiento de dichas tareas.

El valor agregado de la Inteligencia Criminal.

Las agencias de inteligencia, bajo cualquier forma, con diversos objetivos, han desempeñado una función muy importante a escala mundial desde el final de la Primera Guerra Mundial. La CIA (Agencia Central de Inteligencia), a menudo considerado el prototipo de otras agencias, fue creada en 1947 mientras EEUU entraba en la Segunda Guerra Mundial. Anteriormente, la función estaba vinculada a la guerra fría, la historia de la agencia está basada en la guerra de EEUU y Rusia en materia de inteligencia.

Por su parte, el surgimiento de las agencias de inteligencia criminal o agencias de seguridad con facultades policiales, está directamente vinculados al aumento de los desafíos planteados por grupo de criminales organizados que generalmente realizan actividades transnacionales.

El enfoque conocido como policiamiento basado en la inteligencia, se desarrolla en Gran Bretaña en la década del 90, en respuestas al aumento de las tasas de criminalidad y la percepción de un aumento en las oportunidades de los delitos transnacionales en la sociedad del riesgo.

Este modelo de policiamiento se limita a ciertas amenazas criminales, dicha información es procesada y utilizada para la perfilación criminal e implica el análisis de amenazas.

La evolución de la Inteligencia Criminal no puede ser comprendida y analizada sin considerar el desarrollo de las organizaciones criminales y sus percepciones a escala nacional. En este sentido, las organizaciones criminales pueden tener una variedad de formas y objetivos, pueden realizar una o más actividades ilegales, pueden pretender infiltrarse gradualmente en un conjunto de actividades legales mediante actos de corrupción, pueden desafiar directamente a las instituciones o pueden intentar obtener posiciones de poder, e incluso algunas organizaciones criminales pueden influenciar a otros actores con diverso grado de violencia, lo que incluye organizaciones terroristas o grupos insurgentes.

La complejidad de estas relaciones constituye el objeto de las actividades de inteligencia a escala nacional e internacional. En este contexto, la mayoría de los éxitos de las organizaciones criminales dependerá también de cuan sana sean las instituciones en un país determinado. La inteligencia criminal, que cuenta con los propósitos de prevención y perturbación del delito, puede mejorar esa “salud”. Sin embargo, la creciente internacionalización tanto de las redes criminales como de las instituciones políticas ha planteado constantes retos para las actividades de inteligencia. (Sergi, 2018, p. 610)

De manera simple, Sergi también define a la inteligencia criminal como la información analizada y procesada que se ha depurado y hecho útil para los responsables de formular políticas a fin de tomar decisiones o políticas de Estado al respecto (Inteligencia Estratégica).

Recordemos que, acorde la Oficina Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés), el término inteligencia tiene tres aplicaciones distintas:

- La inteligencia es **un producto** surgido del resultado de la depuración de la información.
- La inteligencia es **el proceso** que identifica, reúne y analiza dicha información.
- La inteligencia se refiere a **la organización** cuyo trabajo consiste en convertir esos datos en conocimiento, así como a toda la comunidad de esas organizaciones. (Sergi, 2018)

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, 2011) simplifica la definición con la siguiente fórmula:

$$\text{Información} + \text{Evaluación} = \text{Inteligencia}$$

En el último siglo, el análisis de la inteligencia proporcionó a las diversas agencias los conocimientos necesarios para gestionar recursos y definir respuestas. La inteligencia criminal permite identificar la naturaleza, las actividades, las características y los hábitos de los grupos criminales y sus tendencias o amenazas. Este trabajo se ha convertido en un enfoque conocido como “el policiamiento basado en la inteligencia”.

Este policiamiento también se caracteriza por la combinación de una variedad de fuentes organizadas, perfiladas, filtradas, registradas y evaluadas de diferente manera de acuerdo con las necesidades y planes de gestión de la agencia. A cada pieza de información se le asigna una evaluación de calidad y exactitud de modo que cualquiera puede analizar su relevancia de manera objetiva (Morelato, 2013).

Al entender al crimen organizado como un asunto de seguridad nacional por sobre un problema local, las agencias de inteligencia han sido capaces de desarrollar estrategias y técnicas para prevenir y/o reprimir los delitos. Muchas lo han logrado a través de las evaluaciones de riesgo, a pesar de las críticas que argumentan que se basan en probabilidades que suelen ser imprecisas y no en las pruebas (Tusikov, 2012). Tal es así que la UNODOC describe a la inteligencia como el alma de la lucha contra el crimen organizado transnacional (UNODOC, 2011).

También la inteligencia criminal resulta útil para dirigir las acciones de las agencias de seguridad a fin de proporcionar la información para detener a los delincuentes, detectar y recuperar bienes ilícitos y aportar datos concretos para perturbar las actividades delictivas. A diferencia de la prevención, la represión y/o “perturbación del delito” es una estrategia más flexible, transitoria y dinámica que puede usarse de manera más general para crearle un ambiente hostil a estas organizaciones, afectando sus redes, estilo de vida y rutinas. (Kirby y Penna, 2010)

Se puede afirmar, entonces, siguiendo la línea de pensamiento de Sergi que el análisis de inteligencia criminal no solo es una parte esencial del policiamiento moderno, a nivel operativo y estratégico, sino que también se ha vuelto necesario para contrarrestar los delitos graves y transnacionales. Las agencias que posean esta función son por lo tanto necesarias en tiempos de actividades y mercados delictivos crecientes y complejos. A través de ellas, se pueden estudiar los datos relacionados con delincuentes, sospechosos, incidentes y tendencias en la sociedad y en los mercados criminales para identificar así sus identidades, vínculos y actividades delictivas.

En este contexto, fortalece la respuesta de los Estados frente a los delitos de escala nacional, regional e internacional, al contribuir activamente en las investigaciones policiales, apoyar convenientemente las operaciones de perturbación, influir en las políticas públicas y proporcionar conocimiento basado en el trabajo conjunto con otras agencias para la prevención del delito. Obviamente, en contexto de alta actividad necesita funcionar en un marco en el que las tensiones con las libertades civiles y los derechos humanos estén resueltas. (Sergi, 2018).

Se reitera el concepto de transversalidad para las actividades de inteligencia ya que son contribuyentes o actores primarios en todas las fases o etapas de desarrollo o de lucha contra el delito organizado.

En efecto, el conocimiento que aporta su función es utilizado desde la etapa de evaluación de riesgos para una adecuada prevención o disuasión del delito, hasta la información estratégica policial para la toma de decisiones o formulación de políticas criminales, pasando por la orientación para la represión y fundamentalmente aportar elementos objetivos sobre actividades ilegales, para la conformación del expediente por el cual interviene posteriormente el componente investigativo.

Esta combinación de acciones, todas ellas acompañadas por el conocimiento aportado por la inteligencia criminal, es lo que podríamos denominar lucha integral contra el delito organizado transnacional que pudiera garantizar estándares mínimos de eficiencia de carácter policial.



Fig. 8

Los límites entre la Inteligencia y la Investigación

Se cree necesario insistir en este punto porque históricamente no ha sido adecuadamente conceptualizado.

Para evidenciar lo señalado se encuentra oportuno recurrir a una información contenida en el Manual de instrucción para la lucha contra el narcotráfico (SEDRONAR) del año 1998, con el cual fueron entrenados muchos de los actuales “Especialistas en la lucha contra el narcotráfico”:

Definición de inteligencia: es la facultad de conocer una situación mediante el análisis comprensivo y ordenado de una serie de informaciones. P: 259.

Definición de Inteligencia aplicada a la investigación criminal: Especialización que hace de la unión de inteligencia-inteligencia criminal, como un todo de la parte de la función policial, que paradójicamente también resulta absolutamente única e indivisible y sólo permite enunciaciones a los fines didácticos. P:259

La inteligencia criminal es lo que se impone hoy como criterio generalizado, dando respuesta a las exigencias propias y espontáneas que surgen frente a cualquier propósito de esclarecimiento de los hechos delictuosos de nuestra época. No obstante, más allá de los resultados, en las actuales condiciones, nos encontramos con una actuación empírica que no le es conveniente (1), a la luz del tecnicismo de los acontecimientos y profesionalismo que debiéramos alcanzar para estar a la altura de los acontecimientos delictivos y las organizaciones que los cometen. P: 260

Consecuentemente, definimos a la inteligencia criminal como: la investigación del delito con prescindencia del sujeto activo (2). La diferencia sustancial que posee la inteligencia criminal con las otras es que a nadie se le ocurriría pedir una evaluación y valorización de la información, pruebas de lo que afirme, en tanto que la inteligencia policial, cuanto más elementos de prueba haya reunido, válidos en sede judicial por ajustarse a normas legales, más completo y perfecto será cumpliendo no solamente su cometido específico, sino que servirá también para revertir el rechazo que existe en el ámbito tribunalicio, sobre los informes de inteligencia(3), como si éstos no pudieran existir sin vulnerar elementales derechos humanos. P:262.

Se han subrayado del texto original conceptos a analizar:

(1) ... actuación empírica que no le es conveniente...

Se pretende en primer término minimizar cuanto menos el valor de los conocimientos empíricos que han desarrollado y desarrollan los métodos y técnicas para hacer inteligencia y extendemos a la investigación. Es necesario destacar que por más tecnología que incorporemos el elemento esencial seguirá siendo el humano y sus saberes ya sean empíricos o académicos. De lo que debe hablarse en realidad es de formar, para estos procesos, personal capaz de obtener información y procesarla en búsqueda de conocimientos, bajo un pensamiento lógico y metodológico respetando o basado en elementos objetivos aportados por el conocimiento. (Ander Egg, 1986).

Consecuentemente, con este concepto, se **busca la habilidad de relacionar todos los datos significativos de la realidad para la construcción de un conocimiento objetivo y certero**. Implica el desarrollo de la capacidad de razonamiento deductivo, libre de prejuicio y subjetividades, para vislumbrar aquellos que pudieran pasar desapercibidos. (Resolución Ministerio de Seguridad N° 324/2018).

Estamos, para los que aún no lo advirtieron ante la definición de *perspicacia policial* una destreza que se adquiere en el transcurso de la experiencia laboral (empírica) que traspasa transversalmente todas las fases de respuesta ante el delito, muchas veces denostada, otras confundida con el *olfato policial* y, en algunas organizaciones, no incluida entre las competencias a evaluar en su Personal Superior. Desde ya que esto no implica desalentar el estudio constante de nuevas técnicas o métodos o adaptar lo empírico a lo científico.

Por más ciencia o tecnología aplicada a la Inteligencia y la Investigación dado su imprevisibilidad requiere y requerirá, como base de su éxito, al componente humano adecuadamente entrenado para desarrollar al máximo sus “propias capacidades” intelectuales, empíricas y actitudinales.

(2) ...la investigación del delito con prescindencia del sujeto activo...

Acertada definición. Cuando de las tareas de inteligencia surja la identidad de los autores del delito (en su condición de funcionarios públicos en concordancia con el inc. 2º del Art. 4º de la ley 25.520), el responsable debe anotar al juez y fiscal competente a partir del cual dicho funcionario dispondrá (por impulso de M.P.F. el inicio de las actuaciones en el marco de la cual y conforme el artículo 183 del C.P.P.N. el funcionario policial (o de agencia de inteligencia) deberá “investigar los delitos de acción pública...”. Es decir, en todo el ordenamiento jurídico de carácter procesal/penal no se utiliza el término inteligencia sino investigación, cuanto mucho, cuando las circunstancias de la investigación lo ameriten (generalmente crimen organizado) el juez podrá ordenar tareas de **investigación encubierta**, en muchos casos mal llamada inteligencia policial.

Consiste en desarrollar las medidas de investigación y las de obtención de prueba, adoptando una adecuada cobertura que garantice no poner en peligro la continuidad de la misma.

Por último, se transcribe:

(3) ...la inteligencia policial, cuantos más elementos de prueba haya reunido, válidos en sede judicial por ajustarse a normas legales, más completo y perfecto será cumpliendo no solamente su cometido específico, sino que servirá también para revertir el rechazo que existe en el ámbito tribunalicio, sobre los informes de inteligencia...

Como ya ha quedado suficientemente explicitado, la inteligencia policial no es la encargada ni está capacitada para reunir elementos de prueba ya que son técnicas propias y legalmente reconocidas a la investigación criminal. **Desde ya que esos informes de inteligencia incorporados al proceso han tenido y tienen rechazos ante la imposibilidad de ejercer las partes el control** y consecuente validez de la prueba o mejor dicho todo el conjunto de indicios y evidencias materiales y de toda índole que posteriormente podrán convertirse o no en prueba durante el debate oral (público y contradictorio).

La información obtenida de distintas fuentes previstas en las técnicas de la inteligencia criminal no suele superar estos requisitos como para ser incorporadas al proceso, salvo en su etapa inicial o de prevención que luego deberá ratificarse con otros elementos probatorios recogidos en la investigación.

La adecuada interacción.

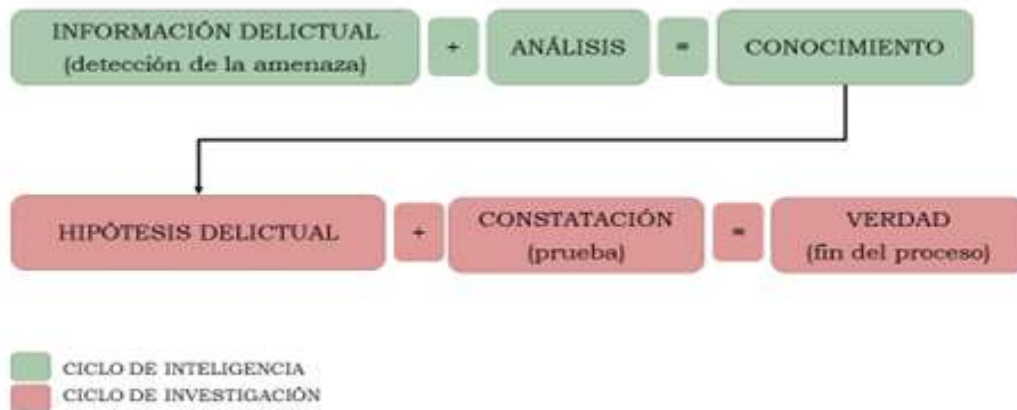


Fig. 8

Para llegar a los máximos responsables de las organizaciones, necesitamos una eficiente investigación la que debe realizarse de forma proactiva basada en una *hipótesis criminal* sustentada en un armónico proceso previo de inteligencia criminal táctica.

Reflexión Final.

Sin perjuicio de todo lo analizado y la propuesta realizada se cree oportuno adherir y compartir a modo de reflexión final las siguientes palabras:

“El consumo de drogas es un fenómeno multicausal, que requiere de una aproximación multidimensional para reducir su daño social y humano. Pero el narcotráfico es un delito y su persecución no puede ser una elección: es una obligación ineludible. No existen fórmulas mágicas. No hay ni habrá una derrota definitiva del narcotráfico, pero sí su reducción a la mínima expresión posible, disminuyendo su capacidad de actuación e influencia como redes criminales con impacto en la sociedad. Estos objetivos son alcanzables en tanto y en cuanto los argentinos sigamos manteniendo la lucha contra el narcotráfico como una verdadera política de Estado”. (Eugenio Burzaco, La Nación 08/02/19)

5. Conclusiones

El avance del tráfico de estupefacientes en el país y del crimen organizado han quedado suficientemente descritos y analizados en el presente trabajo, así como sus consecuencias lesivas directas e indirectas.

Desde un abordaje técnico-jurídico se ha podido describir la complejidad que representa la investigación y lucha contra el fenómeno en base a su concepción estructural, la acumulación de poder político, económico y el uso de la violencia para garantizar su funcionamiento, permanencia e impunidad, que lo diferencia de los delitos comunes.

Desde la óptica o padecimiento directo del conjunto de la sociedad es esta consecuencia indirecta, junto con la capacidad de corromper las estructuras del Estado, la que representa su mayor afección y percepción.

Del análisis jurídico relacionado a la autoría o máxima conducción de estas organizaciones, ha quedado debidamente evidenciado que con las tradicionales herramientas de lucha contra el delito se torna inalcanzable la aplicación del poder estatal contra los autores mediatos del mismo, recayendo, en el mejor de los casos, esa responsabilidad hacia el autor directo o también definido como instrumento del delito, es decir, siempre la parte más débil y fácilmente sustituible de la organización. Todo ello, garantiza la continuidad de sus operaciones.

Desde un análisis más vernáculo, se coincide plenamente con Burzaco y Berensztein en cuanto al análisis realizado mediante el cual detallan como nuestro país mutó de un “país de tránsito” de estupefacientes a un “país de consumo”; siendo el mayor consumidor per cápita de cocaína y marihuana de toda la Región, según estudios de organismos internacionales.

Estas circunstancias además de evidenciar cómo la combinación consecuente de los cambios sociales, éticos y de valores de un país obran en detrimento de toda la estructura familiar y de la salud física y psíquica de la población, corre el velo sobre el hasta hoy manifiesto y rotundo fracaso en el diseño, la implementación y/o control de las políticas públicas o la inexistencia de ellas.

Sin perjuicio de responsabilidades propias, resulta justo resaltar la responsabilidad que le cabe en forma primaria al Poder Ejecutivo Nacional en la determinación de Políticas Públicas en materia criminal, es decir, el conjunto de respuesta que un Estado estima necesario adoptar para hacer frente a conductas reprochables o causantes de un perjuicio serio a la sociedad en su conjunto, con el fin de garantizar la protección de sus derechos constitucionales consagrados en dicha materia.

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

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

Tal como se describió y conceptualizó en el Capítulo 4 (“Propuesta de Intervención”) para el cumplimiento de tal objetivo, no existen otras herramientas más idóneas que la Inteligencia y la Investigación Criminal, por ser la combinación de ellas, la única que puede garantizar una amplia lucha contra el delito transnacional que permita, su temprana detección, su investigación, identificación y detención de los máximos responsables y el secuestro de los elementos materiales involucrados más la determinación del destino dado a las ganancias obtenidas, todo ello, con el único fin de garantizar la desarticulación de las organizaciones y su imposibilidad de reincidencia.

6. Referencias bibliográficas

Ander Egg, E. (1986). *Acerca del pensar científico*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Humanitas.

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

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

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

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

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

Burón, J. (2003) *Psicología médico-forense*. Bilbao, España: Desclée de Brouwer S.A.

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

Burzaco, E. (28 feb 2019). *La imperiosa necesidad de dar la batalla contra el narcotráfico*. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2224067-la-imperiosa-necesidad-de-dar-la-batalla-contra-el-narcotrafico>.

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

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

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

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

Córdoba, Arnaldo. (17 de agosto de 2008). Delito, represión y derecho. La Jornada. México. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/17/index.php?section=politica&article=013a1pol>

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

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

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

Diario las Américas (28 de junio de 2016). Confiscan 4.2 toneladas de marihuana en la mayor incautación de drogas de la historia en Argentina. Recuperado de <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/confiscan-42-toneladas-marihuana-la-mayor-incautacion-drogas-la-historia-argentina-n3905843>.

El Territorio de Posadas (25 de abril de 2005) Por Misiones entró más del 54% de la marihuana decomisada en el País. Recuperado de: <https://www.eltterritorio.com.ar/por-misiones-entro-mas-del-54-de-la-marihuana-decomisada-en-el-pais-0389029016609052-et>

El Territorio de Posadas (8 de noviembre de 2015) Misiones como centro operativo narco. Recuperado de <https://www.eltterritorio.com.ar/misiones-como-centro-operativo-narco-1092215189743367-et>

Estrada, S. y Heijs, J. (2005) Comportamiento innovador y competitividad: factores explicativos de la conducta exportadora en México. El caso de Guanajuato, en Problemas del Desarrollo, 326 (143) Recuperado el 14/09/2013 de <http://ojs.unam.mx/index.php/pde/article/view/7599>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nieto Di Biase, Marcelo. (2 de julio de 2012). Autoría y participación criminal: ¿Queda un largo camino por recorrer?, Revista Pensamiento Penal. Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2012/07/doctrina34314.pdf#viewer.action=download>

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

Organización Internacional para las Migraciones (25 de julio de 2018) Recuperado de <http://tratapersonas.oimperu.org/groups/investigacion-penal>

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

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

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

Ramírez, Angélica. (14 de marzo de 2015). ¿Prevenir o reprimir el delito? FocoRojoBlog. Recuperado de <https://focorjomx.blogspot.com.ar/2015/03/prevenir-o-reprimir-el-delito.html>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tusikov, N. (2012). En Sergi, A. Las agencias de inteligencia criminal. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

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

UNODC. (2010). Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Crime_Investigation_Spanish.pdf)Crime_Investigation_Spanish.pdf

UNODC (2011) En Sergi, A. Las agencias de inteligencia criminal. En Tenca, M y Ortiz, E. (2018) Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Didot.

UNODC (2017) En Swinnen, J. (2018) Prevención del delito: drogas y narcotráfico en America Latina. En Tenca, M y Ortiz E. (2018) “Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana”. Buenos Aires, Argentina: Didot.

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

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

Normativa citada

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

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

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

Ley N° 27.126. Agencia Federal de Inteligencia. Creación. Modificación Ley N° 25.520. Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 05 de marzo de 2015.

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

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

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

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

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

Resolución Ministerio de Seguridad de la Nación, N° 324/2018 “Manual de Competencias genéricas y específicas”. Boletín Oficial, Bs. As., Argentina, 27/04/2018.

Webgrafía

<http://dle.rae.es/?id=W4fYdyg>

<http://quesignificado.com/concientizar/>